

S.UE(DL)  
F(4)

**-TINAMIT-**

PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL  
EN GUATEMALA GTM/B7-310/2001/0164

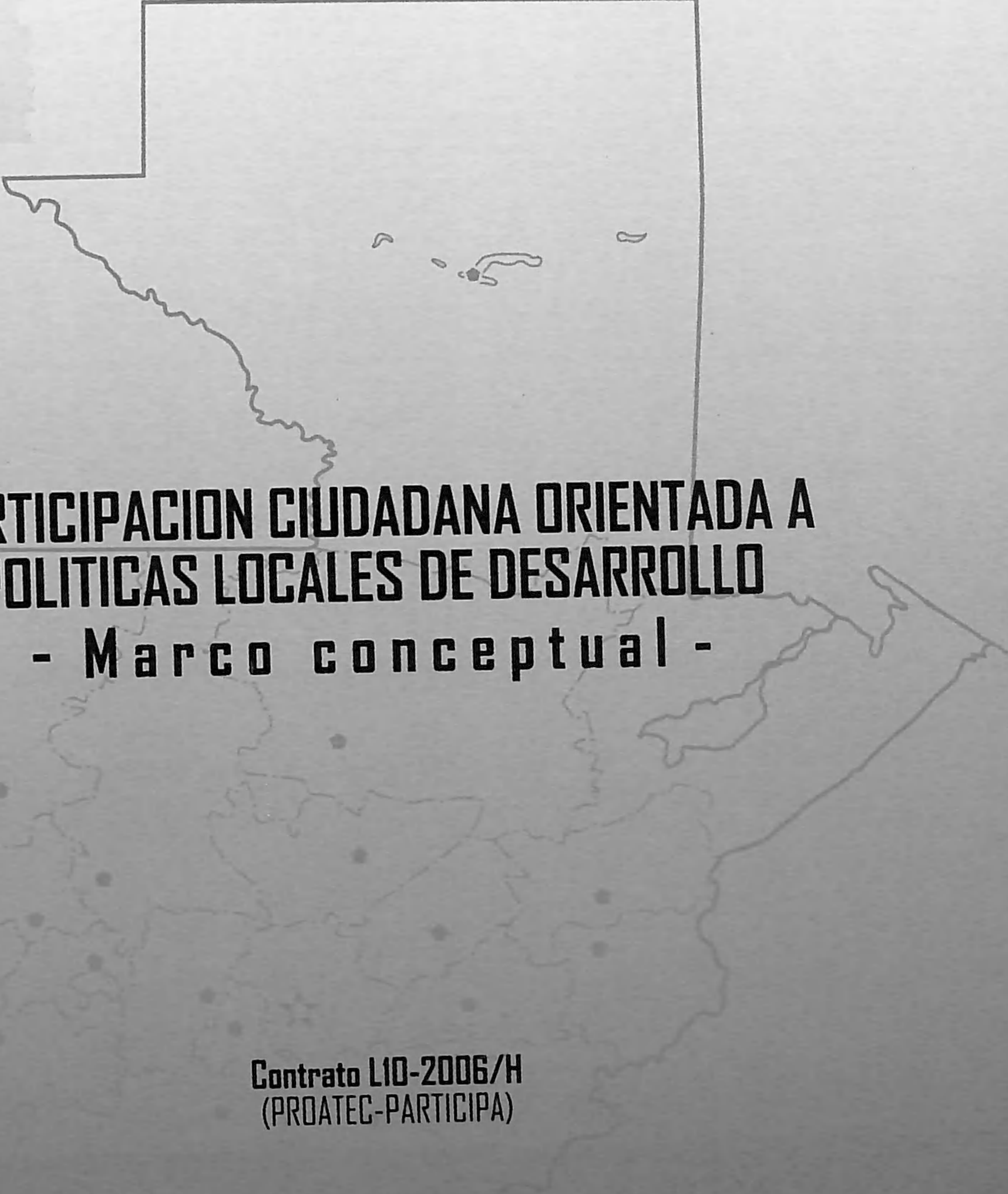
Unión Europea, por la paz y la cohesión social

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-



UNION EUROPEA

GUATEMALA



**PARTICIPACION CIUDADANA ORIENTADA A  
POLITICAS LOCALES DE DESARROLLO  
- Marco conceptual -**

Contrato L10-2006/H  
(PROATEC-PARTICIPA)



**Tinamit**

Esta publicación se hizo gracias a:

**El apoyo del Proyecto TINAMIT, el cual es parte del acuerdo bilateral entre la Unión Europea y el Gobierno de Guatemala, a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-, según convenio No. GTM/B7-310/201/0164.**

**“El contenido de la presente publicación es responsabilidad del autor y no compromete a la Comisión Europea ni a la SCEP”.**

**SE PROHIBE**  
Subrayar y/o marginar este libro  
en caso de devolverse subrayado.  
**SE COBRARA SU VALOR**

# **PARTICIPACION CIUDADANA ORIENTADA A POLITICAS LOCALES DE DESARROLLO**

- Marco Conceptual -



Licda. Adela Delgado Pop

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
**Biblioteca Central**

SE PROHIBE  
REPRODUCIR O DISTRIBUIR ESTE LIBRO  
EN CASO DE QUE SE REPRODUZCA O DISTRIBUYA  
SE COBRARÁ EL VALOR

**PARTICIPACION CIUDADANA ORIENTADA  
A POLITICAS LOCALES DE DESARROLLO**  
Marco Conceptual

**PROYECTO TINAMIT**  
"Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala"

Director Nacional: Ing. Orlan Rodas  
Jefe de Asistencia Técnica Internacional: Lic. Graciano Tonelloto

Servicios de Asistencia Técnica y Capacitación para el Uso de Herramientas de Gestión Democrática del Desarrollo Local: Auditoria y Control Social, Presupuestos Participativos, Cogestión de Servicios, Proyectos y otros Mecanismos de Interacción con el Estado.

CONSORCIO: PROATEC - PARTICIPA

Coordinador Consorcio: Ing. Vincenzo Coccia

Manual Participación ciudadana orientada  
a políticas locales de desarrollo

Autor: Licda. Adela Delgado Pop

Primera Edición  
Febrero 2008



12 Avenida 1-48, Zona 3, Quetzaltenango  
Telefax.: (502) 7763-0935/36/40, 7763-1030  
[www.proyectotinamit.org.gt](http://www.proyectotinamit.org.gt)  
[sedenacional@proyectotinamit.org.gt](mailto:sedenacional@proyectotinamit.org.gt)

Impreso en los talleres de:

**Diserma Impresos**

14 AVenida 1-96, Zona 1

Tel.: 2220-2194 • e-mail: [diimpresos@gmail.com](mailto:diimpresos@gmail.com)

S.UE (DL)  
F(4)

## Indice

### Presentación

- I. Aspectos teórico-conceptuales sobre Participación Ciudadana.
- II. Aspectos Historicos que determinan los actuales niveles de Participación Ciudadana.
- III. ¿El Marco Jurídico nacional e internacional actual viabiliza u obstaculiza la Participación Ciudadana?
- IV. La Participación Ciudadana en la actualidad.
- V. El papel de la Participación Ciudadana en la democratización de los procesos de administración pública local.
- VI. Factores sociales, políticos, culturales y físicos que favorecen o limitan la Participación Ciudadana.
- VII. Bibliografía.

47. H.C. S.n. (2018)

BIBLIOTECA CENTRAL (OBSE) Q. 10-00

## PRESENTACION

El Proyecto "Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala" (TINAMIT) nace como consecuencia de los compromisos asumidos por los Acuerdos de Paz, los cuales reconocen a la Sociedad Civil un papel protagónico en la construcción de la gobernabilidad democrática. Es por ello que el Proyecto pretende fortalecer la perspectiva de la Sociedad Civil en su participación y construcción de procesos de gobernabilidad democrática, especialmente desde el ámbito local, apoyando el desarrollo y la creación de condiciones políticas, sociales, e institucionales.

Dentro de sus actividades, el Proyecto aporta "Asistencia Técnica y Capacitación para el uso de herramientas de Gestión Democrática del desarrollo local: Auditoría y control social, y Presupuestos Participativos. Así, se consideró prioritaria la realización de tres estudios para la definición, con pertinencia a la realidad guatemalteca, de marcos conceptuales y experiencias sobre Participación Ciudadana, Auditoría Social y Presupuestos Participativos, documentos que en esta oportunidad y edición estamos entregando. Es importante resaltar que estos documentos son el resultado de una recopilación y sistematización de diferentes aportes que se han generado por organizaciones e instituciones interesadas en el tratamiento de la temática, pero que con la referida sistematización, la socialización y validación a través de ejercicios prácticos; por los beneficiarios del Proyecto TINAMIT se le ha dado más pertinencia y apropiación.

Igualmente son estos beneficiarios los que participan en la elaboración y diseño de las herramientas y los mecanismos para su puesta en práctica.

La dinámica y el relacionamiento generado durante la implementación de las diferentes acciones del Proyecto Tinamit, nos evidencia la urgente demanda que se tiene, por parte de las diferentes organizaciones, comités o redes de sociedad civil, de contar con herramientas que apoyen y efficienten su trabajo, su acompañamiento y participación en la gestión local, estamos seguros que este aporte es de mucha utilidad para lograr esos objetivos.

Para efectos de fácil manejo de la información, la edición fue hecha separando cada uno de los temas en folletos que de manera clara, muestra una visión general sobre ellos pero mantienen un hilo conductor como herramienta legalmente constituida para la participación ciudadana. Por último, es muy oportuno reconocer el valioso aporte de las diferentes organizaciones y redes de sociedad civil que con su participación tanto en las actividades de recopilación de información, talleres de validación y diseño de herramientas, pusieron su dedicación y mejor esfuerzo para culminar este trabajo.

## I. Aspectos teórico-conceptuales sobre participación ciudadana

Es innegable señalar que cada vez más la ciudadanía exige el establecimiento de mayores espacios y mecanismos por medio de los cuales sus demandas y necesidades sean canalizadas a las instancias de debate y toma de decisión política. El concepto de democracia presupone la idea del ser humano y de la construcción de ciudadanía, que es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado. Como señala el documento Democracia en Latinoamérica:

*"Implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social; es una experiencia histórica particular en la región que debe ser entendida y evaluada en su especificidad; y tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones."*

Tras varias décadas caracterizadas por ausencia de espacios de participación y en muchas ocasiones conflictos armados en el marco de la Guerra Fría, en Latinoamérica se empieza a visualizar una democracia con características cada vez más activas que reemplacen así la conceptualización que tiende hacia una "democracia pasiva" por una "democracia inteligente." Según Kliksberg, esta democracia inteligente estaría caracterizada porque la ciudadanía debería estar ampliamente informada, con múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista y ejercer una influencia constante sobre la gestión de los asuntos públicos, además por el desarrollo positivo y creciente de procesos de fortalecimiento de la sociedad civil, por el aumento en el número de organizaciones sociales y su mejora en su capacidad de acción, lo cual conlleva al enriquecimiento del tejido social.<sup>2</sup>

Inicialmente diremos que "La ciudadanía es un status, o sea un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad casi siempre de base territorial y cultural... la ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad... sin igualdad, por lo menos formal, este compromiso no es posible."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Democracia en América Latina. PNUD.

<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Borja, Jordi. Ciudadanía y Globalización. Ponencia presentada en la Conferencia Cooperación Local para el Desarrollo. 2001

En este sentido, la ciudadanía en el sentido formal y legal se *adquiere* a partir de cumplir la mayoría de edad: 18 ó 21 años según el país de que se trate y en su sentido mas amplio, la ciudadanía es parte inherente a cada ser humano, de acuerdo al territorio donde nace o decide vivir y lo que *se adquieren* con la mayoría de edad, son ciertos derechos como elegir, votar, etc. De ahí surge la noción de igualdad teórica de todas las personas que habitan un determinado lugar (Aldea, Municipio, Departamento, País).

Se dice igualdad teórica porque evidentemente hay otra serie de condicionantes que configuran las relaciones humanas y generan no solo diferencias sino también desigualdades, afectando negativamente la participación ciudadana. Entre estas condicionantes podemos señalar las relaciones de poder, las condiciones socioeconómicas, las relaciones entre géneros, entre etnias, entre razas, etc.

El citado autor señala que la ciudadanía como concepto está muy ligado a las ciudades: "(...) es *urbs*, concentración física de personas... diversidad de usos y grupos, densidad de relaciones sociales. Es *civitas*, lugar del civismo, donde se dan procesos de cohesión social y se perciben los de exclusión... de identidad que se expresa material y simbólicamente en el espacio público y en la vida ciudadana. Y es *polis, los ciudadanos* <sup>4</sup> El lenguaje masculino como genérico se mantiene en citas textuales, el resaltado es nuestro en todos los casos porque es lenguaje no inclusivo, el concepto «ciudadano o ciudadanos» no incluye per se a las mujeres se realizan mediante la participación en los asuntos públicos, la ciudad es históricamente lugar de la política... es anterior al Estado y probablemente destinada a durar mas que los Estados en sus formas actuales." <sup>5</sup>

La ciudadanía pues, es un producto de la evolución de las sociedades y por lo mismo está impregnada por las contradicciones de estas sociedades, además por supuesto, que es susceptible de desarrollarse para responder mejor a la diversidad humana y a la complejidad de sus relaciones. A este respecto el citado autor señala que si con los

<sup>4</sup> El lenguaje masculino como genérico se mantiene en citas textuales, el resaltado es nuestro en todos los casos porque es lenguaje no inclusivo, el concepto "ciudadano o Ciudadanos" no incluye per se a las mujeres.

<sup>5</sup> Ibid





---

derechos civiles todavía existe la discriminación, ésta es aún mas evidente respecto a los derechos políticos y sociales aunque reconoce como importantes y perfectibles avances el sufragio universal, el desarrollo de la democracia participativa y deliberativa, entre otros, porque son resultado e impulsores de procesos de participación ciudadana.

Son resultado porque históricamente dependen de 3 procesos: "...a) Social o sociopolítico, de movilización de los sectores demandantes. b) Cultural, de legitimación de las reivindicaciones y de los valores que las justifican. c) Político-jurídico e institucional, de legalización y de nuevas políticas públicas..."<sup>6</sup> y a la vez son impulsores porque a través de estos derechos se regula la participación ciudadana de mujeres y hombres en determinado contexto y momento histórico.

Otro concepto relacionado con la participación es lo que suele llamarse *ciudadanía plena*, que "...hace referencia a aquel tipo de condición social que garantiza la no exclusión de *los ciudadanos...* en los órdenes, social, político y cultural; que además hace énfasis en brindar las condiciones de salud, educación, vivienda, la opción del empleo digno, la seguridad, la justicia y el medio ambiente apropiado para el desarrollo pleno de los derechos de todo *ciudadano*."<sup>7</sup>

Así como no puede desligarse la participación ciudadana de la noción de igualdad, tampoco puede comprenderse como concepto y como práctica social aparte de la práctica política, es decir del vínculo entre sociedad civil y Estado en lo relativo a los asuntos de mutuo interés, como pueden ser el desarrollo local y nacional, la democratización en la toma de decisiones sobre políticas públicas, etc.

La teoría sobre participación ciudadana nos ilustra acerca de qué condiciones deben cumplirse para que este ejercicio político sea real, sin embargo es importante no perder de vista cómo se concreta en la realidad, por ejemplo hay voces que señalan que actualmente en Guatemala no puede hablarse estrictamente de participación ciudadana porque "...estas leyes (trilogía) fueron elaboradas y aprobadas a la usanza de la comunidad internacional, reflejaron desde el inicio que no iban a tener mucha incidencia a nivel estructural porque solo se

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Universidad Rafael Landívar. Propuesta de Política de Desarrollo Rural. 2006. Resaltado nuestro.

descentralizaron funciones... las leyes de descentralización no movilizan recursos ni hacen vinculantes las decisiones con la asignación del recurso público... hay centros de convergencia, espacios de participación y propuesta pero no hay vinculación con la asignación de presupuestos desde lo nacional hacia lo departamental, municipal y mucho menos a lo comunitario...<sup>8</sup>

También hay actores sociales que apuestan a la participación ciudadana, aún si reconocen que ésta tiene importantes limitaciones en la actualidad. Uno de estos actores es el Sector de Mujeres, expresión organizada de mujeres guatemaltecas cuyos orígenes se remontan al proceso de negociación por la Paz y es la única organización que ha dado continuidad desde las mujeres de la sociedad civil, al cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

El sector de Mujeres se propone como referente estratégico "...la ciudadanía, entendida ésta como el reconocimiento y ejercicio pleno de todos nuestros derechos, de nuestra identidad y de nuestra autonomía respecto a nuestros cuerpos, ideas y pensamientos. Dicha ciudadanía solo la podemos ejercer si en los espacios público, privado e íntimo, somos respetadas y valoradas desde nuestra autonomía individual y colectiva."<sup>9</sup> La participación ciudadana es un interés estratégico (ver anexo 1) para las mujeres guatemaltecas desde el punto de vista de esta organización y también de otras expresiones organizadas, para las cuales en su mayoría la participación ciudadana no solamente es el ejercicio político antes referido, sino sobre todo, involucra el cambio de imaginarios sociales.

Y al hablar de imaginarios sociales, nos referimos al sistema de creencias y valores que mueven a las personas, por ejemplo, el creer que las mujeres no deben participar en política o que la población indígena no puede gobernarse a sí misma, etc., que en la práctica van configurando ciudadanos y ciudadanas de distinta categoría (primera, segunda, etc.) aunque en teoría esto no debiera ocurrir.

Entonces cambiar los imaginarios también tiene que ver con crear mejores condiciones para mejorar la participación ciudadana como práctica política y como sistema de valores en una sociedad, aunque

<sup>8</sup> Entrevista a la Antropóloga y Docente Universitaria Olga Pérez. 20-9-2007

<sup>9</sup> Sector de Mujeres. Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz y su impacto en la vida de las mujeres.

como veremos más adelante, este concepto y por tanto también la práctica política correspondiente, en la actualidad adquiere otras características en un contexto de globalización.

En términos del PNUD en el documento antes citado, la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca los derechos de todas las personas. En la medida en que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social. Sin embargo, bajo esta perspectiva se hace necesario enfrentar uno de los retos más grandes para los sistemas democráticos, el cual es el crecimiento de los niveles de escolaridad de la población latinoamericana.

La demanda de la población latinoamericana por la creación de estructuras participativas, se ha originado como resultado de un crecimiento continuo desde la población organizada hacia los niveles de toma de decisión política, es de aquí donde nace la exigencia popular por participar. Esta participación surge no como una imposición sino como una oportunidad, la cual es percibida como una alternativa con importantes ventajas para producir resultados en contraposición con las formas tradicionales utilizadas en las políticas públicas.

## II. Aspectos históricos que determinan los actuales niveles de participación ciudadana, un análisis de género y etnia

La participación ciudadana en Guatemala a través de su historia, necesariamente debe considerar los procesos de colonización e imposición de modelos económico-sociales y culturales por parte de potencias extranjeras, inicialmente España a partir de 1592, luego aunque mas localizadamente Alemania (principalmente en Alta Verapaz) y mas recientemente Estados Unidos.<sup>10</sup> Producto de ello es la afirmación que "...En Guatemala, la desigualdad étnica comenzó con la invasión española y desde entonces el país fue evolucionando hasta llegar a

<sup>10</sup> Bibliografía recomendada: La Patria del Criollo de Severo Martínez Peláez, 500 años de lucha por la Tierra de J.C. Cambranes publicado por FLACSO, Almas Gemelas (inserción alemana en las verapaces) del Rev. Ricardo Terga Cintrón.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

estar controlado por una clase no indígena de tradición occidental (...)"

11

Y es que al hablar de participación ciudadana en Guatemala es necesario referirse a dos sectores de la población tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones. Esto es particularmente importante en el caso de las mujeres que, como colectivo social han tenido que enfrentar muchos más obstáculos que sus congéneres masculinos y también en el caso de la población indígena, para quienes ha sido cuesta arriba la participación en una sociedad y de cara a un Estado que son ampliamente conocidos por sus altos niveles de exclusión, discriminación y por su carácter monocultural. En el caso de la población indígena esta exclusión se produjo incluso en las Constituciones que surgieron tras la independencia criolla de la España. Este hecho se constituye en una de las aristas del racismo predominante en la región, por lo que resulta evidente que dicha negación se llevará a la creación de normas constitucionales. Al respecto escribe Clavero:

"Tal silencio constitucional que opaca la presencia clamorosa de la humanidad indígena puede representar la posibilidad más denegatoria de cualquier posibilidad de derecho. También el derecho ha programado genocidio.<sup>12</sup>"

En este sentido la participación ciudadana ha estado condicionada, si no determinada por estas situaciones, es decir que difícilmente ha podido ser propositiva si lo que está en juego es la vida misma (el alimento, la vivienda, los derechos laborales, los recursos naturales, etc.). Para ello basten algunos ejemplos de la historia reciente, que pretende servir de base para ser profundizada colectivamente:

En el siglo pasado, durante el período liberal (1870-1944<sup>13</sup>) y más próximamente en los años 1900 en adelante, se registran las luchas contra el capital estadounidense especialmente visible en la producción de banano y se organizan centrales obreras y sindicales por derechos laborales. Entre 1907-1944 mujeres integrantes de la sociedad Gabriela Mistral se vinculan al movimiento feminista internacional, luchan contra la oligarquía dictatorial y reivindican derechos laborales (ej.: aumento de 5 pesos diarios porque los hombres ganan 50-80 y

11 Adams, Richard N., Etnicidad e Igualdad en Guatemala. CEPAL. 2005

12

13 Las referencias sobre participación histórica de la población indígena se tomaron del estudio de Richard Adams citado anteriormente

---

a ellas les pagan 15-18)<sup>14</sup> y la población maya por su parte, se concentra en defender su cultura ante las políticas asimilacionistas.

En los años 50, 60 comienzan a estructurarse organizaciones campesinas, obreras y sindicales, con reivindicaciones relativas a la tierra y de tipo laboral. Su principal auge es en el período 44-54, donde también surgen el Comité pro-ciudadanía de las Mujeres, Alianza Femenina Guatemalteca, Alianza Cívica de Asociaciones Femeninas y se incorporan mujeres a partidos políticos y a los movimientos; obtienen el voto para las alfabetas (excluyendo 8 de cada 10 mujeres). Es abolido el trabajo forzado y las poblaciones indígenas comienzan a emerger como actor social.

Posteriormente se establecen organizaciones gremiales campesinas y obreras fundamentalmente, muchas ligadas al desarrollo de la lucha armada con reivindicaciones económico-sociales hacia cambios estructurales (60s, 70s). Las mujeres también se incorporan a la lucha armada y crecientemente al movimiento estudiantil, sindical, campesino y popular, y mantienen espacios propios como la Organización Femenina Dolores Bedoya y el Frente de Mujeres Guatemaltecas; entre las organizaciones indígenas surge el Comité de Unidad Campesina CUC, el partido indígena FIN, se dan grandes movilizaciones sociales como las de Ixtahuacán, Panzós y otras, y además indígenas ganan Diputaciones por primera vez en la historia.

A partir de 1987 al definirse una vía negociada para solucionar el conflicto armado interno<sup>15</sup>, el formato era de participación propositiva, pasar de la protesta a la propuesta, etc., transición generada por la Asamblea de la Sociedad Civil aglutinando organizaciones populares y movimiento social genera condiciones para la lucha política pero lamentablemente a costa de las reivindicaciones históricas de tipo económico-social<sup>16</sup>. En el caso de las mujeres surgen nuevas agrupaciones feministas, se desarrollan otras formas organizativas y crece la participación en espacios políticos formales y en el proceso de paz<sup>17</sup>; la participación maya adquiere un nuevo impulso con la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya COPMAGUA.

En las siguientes dos décadas predomina la denominada agenda

---

<sup>14</sup> Las referencias sobre participación histórica de mujeres, se encuentran en el artículo: Breve recuento del liderazgo de las guatemaltecas, Revista La Cuerda No. 15 Pérez M., Olga. La sociedad civil en la transición política en Guatemala 1987-1999

<sup>16</sup> Ibid. Entrevista Olga Pérez

<sup>17</sup> Ibid. La Cuerda

de la paz, en los 90 principalmente la negociación donde las organizaciones revolucionarias, el movimiento social, el movimiento popular y el movimiento de mujeres jugaron un importante papel de propuesta de una nueva sociedad. En los años más recientes es cuando se desdibujan más claramente las reivindicaciones económico-sociales y la presión social ejercida por estos movimientos es sustituida por participación en espacios estructurados formalmente y que son de propuesta, concertación o negociación.

Aunque posteriormente ahondemos en este tema, cabe señalar como ejemplo de estos espacios, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que tiene su antecedente en la ley que establecía cinco niveles de Consejos: nacional, regional, departamental, municipal y local (1987) que asumían “la responsabilidad de formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo basados en las necesidades, problemas y soluciones que priorizaran los Consejos locales”, la cual fue declarada inconstitucional en 1988<sup>18</sup>. Todo ello en una etapa caracterizada por el control social y la militarización hacia una etapa de búsqueda de un modelo de descentralización<sup>19</sup>. Es hasta después de la firma de los Acuerdos de Paz (2002) que se retoma como estrategia. Es decir que la participación propositiva como tal es una experiencia relativamente nueva para la población guatemalteca organizada, que en menos de 20 años tiene como desafío que su voz sea escuchada, pero sobre todo que influya en las decisiones más importantes de la vida nacional.

## 2.1 Impacto del conflicto armado interno en los procesos de participación ciudadana

Es evidente que, amén de los hechos relatados anteriormente, el conflicto armado que sacudió a Guatemala durante 36 años (1960-1996) ha sido un factor importante a la hora de considerar la participación ciudadana en las políticas públicas. A finales de los años 80 se inicia el proceso de negociación para buscar una salida política al conflicto armado interno, cuyo impacto en la participación ciudadana no puede comprenderse en toda su dimensión sin referir la contrainsurgencia como política estatal de larga data en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional relacionada con el control poblacional después de

18 Municipios Democráticos Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Unión Europea. Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas de Guatemala en el Gobierno Municipal. 2007

19 Ibid. Entrevista Olga Pérez

---

la intervención estadounidense en 1954.

De ahí que el conflicto armado se convierte en otro elemento que influye en la participación ciudadana, aún si no la condiciona tanto como la contrainsurgencia que adquiere características más sofisticadas y elaboradas durante el conflicto y que todavía existe en la visión del Estado actualmente; producto de ello es que no se ha modificado de fondo el papel del Ejército en la sociedad guatemalteca ni su acceso a recursos o su influencia en las decisiones nacionales, si bien hay que reconocer algunos avances en ese sentido. Y es que en el marco de la contrainsurgencia como política de Estado, se generaron prácticas y mecanismos de militarización y control poblacional que rompieron el tejido social comunitario y a todo nivel y que, aún en la actualidad están condicionando la participación ciudadana.

Baste señalar algunos ejemplos: los llamados *comisionados militares*, que en la década de los 80`s fungían como delegados del poder militar hasta en las más recónditas comunidades del país, aunque cambien de nombre o características todavía pueden ser una fuente de control poblacional vía la reactivación del terror instalado en el imaginario popular ó bien revisemos el triste papel que solía jugar "...el Secretario de la Municipalidad, generalmente era el ladino del pueblo y ejercía un papel de control junto con el comandante de la base militar, para el reclutamiento y demás..."<sup>20</sup>. De ahí que es necesario desmontar las raíces históricas de la poca participación o desconfianza que la población pueda estar mostrando respecto a sus autoridades si ese fuera el caso.

Pero todavía más interesante resulta la visión de la académica ya citada que sostiene que no son las estructuras derivadas del conflicto armado interno, ni siquiera la propia contrainsurgencia, porque tiene otro formato al igual que el control poblacional, las que están determinando la participación ciudadana actualmente, sino:

"... lo que realmente está condicionando el ejercicio de la ciudadanía es la inmovilización que está generando el participacionismo y la privatización del ámbito municipal, no se está dando un fortalecimiento de lo público...pero no es homogéneo... porque también hay luchas por los recursos..."

<sup>20</sup> Ibid

además el individualismo, la re-jerarquización de la fuerza de trabajo en los municipios(...) la comunidad internacional con su agenda, sus tiempos y sus proyectos, condicionando económicamente logró que se aprobaran estas leyes...”<sup>21</sup>

Otros autores<sup>22</sup> relacionando la situación particular de Guatemala con el contexto centroamericano, sostienen que los viejos conflictos entre la oligarquía y los movimientos revolucionarios han condicionado históricamente la configuración de las fuerzas sociales y por ende, de los movimientos sociales, lo que se expresa actualmente en una gran polarización social.

Este punto de encuentro entre autores se profundiza cuando abordamos lo relativo a la participación ciudadana en espacios institucionales o institucionalizados, es decir que la búsqueda del consenso social se deja un tanto de lado debido a una dominación de clase y también hay que decir, de una dominación masculina y mestiza. De ahí que los procesos históricos en Guatemala como país empobrecido y colonizado, han configurado una forma de participación ciudadana permeada por la confrontación, el control social y el miedo; además se percibe claramente la escasa posibilidad de incidencia real, lo que desestimula la participación de la mayoría poblacional.

Se suele decir que la historia determina y en el caso guatemalteco esto resulta particularmente cierto cuando se intenta generar procesos de participación pasando por encima de los dolorosos acontecimientos relacionados con el conflicto armado interno. En tanto no se conozca la historia real y sus implicaciones, además del resarcimiento y el acceso a la justicia, es hasta cierto punto ilusorio esperar un involucramiento activo y propositivo de las personas y comunidades guatemaltecas, y en particular de la población indígena.

## 1.2 El proceso de reconstrucción nacional post conflicto armado interno. Un balance general de los avances, estancamientos y desafíos desde la perspectiva de la participación ciudadana

El proceso de Paz en Guatemala duró aproximadamente 7 años e

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Wielandt, Gonzalo. Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica. CEPAL



---

hicieron falta alrededor de 18 acuerdos entre preparatorios, sustantivos y operativos (ver anexo 2), para crear condiciones que permitieran comenzar a construir formas de participación ciudadana más estructuradas y menos condicionadas por el control y el terror. El presente análisis pretende dar elementos de reflexión acerca de este proceso fundamentalmente en lo que atañe a la participación ciudadana.

Aunque los períodos que abarcan los informes en que se basa este análisis no son los mismos, ambos analizan los últimos dos años de la primera década post firma de los Acuerdos de Paz, por lo que se considera que los elementos de análisis contenidos en ellos son válidos como punto de partida para el debate y su posterior enriquecimiento. Para ampliar la información se recomienda ver el anexo 3 Visiones de las partes signatarias sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, 10 años después y el anexo 6 síntesis de elementos centrales de las visiones de las Partes Signatarias de los Acuerdos de Paz, respecto al Estado Guatemalteco.

## 2.2.1 Avances

- **Aspectos legislativos**

El Acuerdo de Cronograma de Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004 establece que se debía impulsar la aprobación de 38 leyes, de las cuales treinta y cinco debieron ser aprobadas en el año 2001<sup>23</sup>, sin embargo es entre 2002 y 2006 que parecen ser aprobadas la mayor cantidad de estas leyes, que en la actualidad suman aproximadamente 20 entre Leyes, Decretos, Acuerdos y Reformas<sup>24</sup>.

Las Leyes Ordinarias más relacionadas con la participación ciudadana, son las que conforman la llamada *trilogía*: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización y Reformas al Código Municipal. Además hay algunas Leyes específicas que también apuntan hacia la participación ciudadana:

23 Ver anexo 5. Leyes derivadas de los Acuerdos de paz y relacionadas con la participación ciudadana.  
24 Informe Temático de SEPAZ sobre cumplimiento de Acuerdos de Paz 2004-2006

Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto 52-2005) que crea el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz CNAP, integrado con representantes de los tres organismos del Estado, Partidos Políticos y Sociedad Civil; también vale mencionar la Ley del Servicio Cívico Social y aunque está pendiente su reglamento, es una potencial ventana de participación de jóvenes en el desarrollo local a partir de cumplir la mayoría de edad (18 años).

Asimismo las leyes derivadas de los Acuerdos de Paz que más se relacionan con participación ciudadana son: Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto 52-2005, que establece normas y mecanismos que regulan y orientan el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz y crea el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz CNAP conformado por representantes de los tres organismos del Estado, Partidos Políticos y Sociedad Civil; el Decreto 10-04, Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85), contiene algunos avances con relación a los fondos públicos y privados que reciben las organizaciones políticas para el funcionamiento de sus actividades permanentes y de campaña, su contabilidad deberá ser pública, entre otros y los Decretos 04-04 y 37-04 que reforman a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, (Decreto 63-94), modificando los plazos para rendir dictámenes, forma de las iniciativas de ley, difusión, y consultas electrónicas de la población para conocer las iniciativas, los decretos, dictámenes de comisión, vetos y votos.

- **Institucionalidad de la paz**

En el andamiaje gubernativo para implementar los Acuerdos de Paz, también llamado *institucionalidad de la paz*, los principales avances para garantizar la participación ciudadana, es la creación de espacios permanentes de participación:

- Espacios nacidos de los Acuerdos: Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP); Mesas Departamentales de Concertación y Seguimiento de los Acuerdos de Paz y; Foro Nacional de la Mujer FNM
- Espacios derivados de los Acuerdos: Consejos de Desarrollo

## Urbano y Rural

Además también se establecieron espacios mas específicos de participación llamados Comisiones Paritarias (gobierno-sociedad civil), de las cuales se establecieron alrededor de 11, de las cuales 2 abordan específicamente la participación ciudadana y son: Comisión Paritaria de Reforma y Participación (COPRYP) y la Comisión Nacional Permanente de la Mujer indígena (CNPDMI) que tuvo un destacado liderazgo en la construcción del Foro Nacional de la Mujer y en la construcción de consensos<sup>25</sup> durante la negociación por la Paz, pero contradictoriamente por no decir paradójicamente ahora carece de presupuesto. <sup>26</sup>

Por su parte, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) resalta su participación en la incorporación de la visión de género en la Política Nacional de Descentralización, la capacitación de mujeres participantes en COMUDES entre otros, lo cual es reconocido por el Sector de Mujeres quienes también señalan "...estos espacios son de carácter consultivo y no decisorio, el eje de participación sociopolítica debe ser principalmente analizado en términos del acceso de las mujeres a espacios de poder..."<sup>27</sup>

### 2.2.2 Estancamientos

- **Garantizar condiciones dignas para la incorporación de población desarraigada y desmovilizada, específicamente para su participación**

Respecto a la población desmovilizada el énfasis parece haber estado en su desmovilización militar incluyendo su incorporación a la vida legal al convertirse en partido político, sin embargo todavía no se hay suficientes condiciones para su inserción social, económica<sup>28</sup> y por ende, para su participación ciudadana efectiva. De ahí que temas como el acceso a tierras, vivienda, proyectos productivos, etc. todavía son una agenda pendiente, a pesar de los avances y logros en este sentido.

Un espacio de participación para la población desarraigada en el ámbito productivo, aunque no incluye a la población desmovilizada, es el Fideicomiso de Población Desarraigada que cuenta con 1 millón 60,000

<sup>25</sup> Ibid Balance Sector de mujeres

<sup>26</sup> Ibid Informe SEPAZ

<sup>27</sup> Ibid. pág. 28. Balance Sector de Mujeres

<sup>28</sup> Ver Informe SEPAZ y Balance de URNG sobre cumplimiento de Acuerdos de Paz 1996-2006

quetzales, acerca del cual SEPAZ señala la necesidad que el MAGA asigne recursos anuales al fideicomiso en tanto se recapitalicen los fondos y que se modifique el Acuerdo Gubernativo para incorporar recursos no reembolsables.

En el mismo ámbito productivo se inscribe el Proyecto de Apoyo Técnico Comunitario para la población desarraigada<sup>29</sup>, establecido en 2005 y ejecutado por la Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada ACPD en Huehuetenango (Santa Cruz Barrillas y Nentón), Alta Verapaz, Petén, Quiché (Ixcán) y Costa Sur, sin embargo al 2006 de 30 propuestas productivas presentadas, su Comité Técnico solamente aprobó 6.

La propia existencia de la ACPD es un importante logro de participación de la población desarraigada, alcanzado a través del esfuerzo organizativo y financiero de las propias organizaciones de esta población y en algunos casos con apoyo de la cooperación internacional. Es de resaltar que esta instancia ha dado continuidad a la participación ciudadana de la población desarraigada por el conflicto armado interno, desde antes de la firma de los Acuerdos de Paz, hasta nuestros días.

- **Aumento de ingresos tributarios del Estado para inversión social**

En el Acuerdo Socioeconómico se establece como compromiso modificar el Sistema Tributario en forma justa, equitativa, globalmente progresiva, universal y obligatoria; siendo una de sus principales metas aumentar los ingresos del Estado mediante el incremento de la recaudación tributaria hasta llegar al 12% del PIB al año 2000. SEPAZ reconoce que no se alcanzó la meta y que la carga tributaria alcanzó un 10.3% del PIB en 2003 y un 9.5% del PIB en 2005. Se mantiene la misma estructura tributaria, la mayor recaudación sigue proviniendo de impuestos indirectos que gravan el consumo, en tanto que los impuestos directos que gravan la renta y donde se sitúan los grandes contribuyentes, presentan pocos cambios. Para combatir la evasión y la elusión se aprueba el Decreto 20-2006.

<sup>29</sup> Ibid. Informe SEPAZ

Y la inversión social se pierde en las macro cifras: en el Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado 2006 en gasto público se ejecutó un 38.9% incluyendo amortizaciones a deuda pública y gastos de funcionamiento e inversión <sup>30</sup>.. Resulta fundamental no perder de vista el espíritu de los Acuerdos de Paz que reconocen la necesidad de que el Estado mejore sus ingresos, pero que paguen más impuestos quienes tengan más ingresos y que lo recaudado sirva fundamentalmente para aumentar y mejorar la dotación de servicios para la población guatemalteca.

Obviamente sin un adecuado acceso a servicios básicos, aunado a otros factores que se desarrollan a lo largo de este documento, la población guatemalteca en general tiene grandes dificultades para insertarse en procesos de participación ciudadana, aunque también puede encontrar en estas mismas carencias, el acicate para hacerlo.

- **Completar el corpus legal para implementar los Acuerdos**

Al 2006 el Gobierno planteó que era necesario elaborar, presentar al Congreso o bien dinamizar el proceso de aprobación de al menos 18 leyes <sup>31</sup> más, derivadas de los compromisos de la paz; de las cuales por lo menos ocho tienen relación directa con la participación ciudadana de la población indígena específicamente, así como de las mujeres y de los hombres de todas la etnias guatemaltecas:

- Ley de Lugares Sagrados
- Leyes: de Inversión Pública, de Regionalización, de Participación y Consulta a los Pueblos Indígenas y Proyecto de Nación
- Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos
- Ley de Libre Acceso a la Información y Habeas Data
- Reglamento de la Ley de Servicio Cívico

Una de las principales razones por las cuales las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos no han sido aprobadas, es la definición de cuotas de participación para mujeres y para indígenas<sup>32</sup> y sigue siendo una demanda de ambos sectores poblacionales. Actualmente el movimiento de mujeres y algunas feministas están promoviendo que se aplique el principio de alternabilidad (un hombre y una mujer, una

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ver anexo 5

<sup>32</sup> La Comisión por la equidad política conformada por organizaciones de mujeres planteó en 2004, reformas al artículo 212 ley Electoral y de Partidos Políticos para incluir 44% de mujeres en las planillas de postulación y en forma alterna para evitar que las mujeres fueran relegadas a los últimos puestos. Según Richard Adams, en su momento también organizaciones mayas plantearon una cuota de 50% para población indígena en puestos estatales y de elección popular

persona indígena y una mestiza y/o de otra etnia en cada espacio y nivel de decisión partidario, así como en los puestos de elección popular) por considerar que este principio no solo refleja mejor la diversidad en la membresía de los partidos políticos y de la población guatemalteca, sino principalmente su voluntad política de democratización interna y propuesta transformadora hacia la sociedad.

Por otra parte, a pesar de ser un compromiso contenido en el Acuerdo Sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas (marzo 1995), que los Acuerdos de Paz son Acuerdos de Estado y que el movimiento de mujeres y la Defensoría de la Mujer Indígena han presentado propuestas, a la fecha no ha sido aprobada la ley que penaliza el Acoso y Hostigamiento Sexual, mostrando que la estructura patriarcal, misógina y discriminadora de la sociedad guatemalteca también tiene su correlato dentro del organismo legislativo, porque al tipificarse este delito ¿cuántas instancias gubernamentales y de la sociedad civil tendrían que enfrentar seriamente las implicaciones de este tipo de conductas?.

La Ley de Servicio Cívico es producto del trabajo y protagonismo a lo largo de muchos años, de organizaciones vinculadas con la lucha por los Derechos Humanos en Guatemala, especialmente CONAVIGUA, GAM y otras; apunta a generar formas de participación de jóvenes en las comunidades en tareas vinculadas al desarrollo comunitario como una alternativa al servicio militar obligatorio, tan relacionado históricamente con la represión institucionalizada hacia la población. Aunque fue aprobada la Ley, todavía no entra en vigencia por carecer de reglamento.

En otro ámbito, las Reformas a la Ley de Telecomunicaciones responden a aquella verdad harto conocida: *la información es poder*, lo cual es particularmente cierto en el mundo actual si se pretende una participación ciudadana consciente y con capacidad para incidir en las decisiones a todo nivel. Es innegable que el acceso a las telecomunicaciones es un mecanismo prioritario para proveer a la población de información veraz, completa y que respete la diversidad étnica, cultural, etaria, genérica, etc. del país y en este sentido se valora la asignación en usufructo del canal nacional de televisión (canal 5) a

---

la Academia de Lenguas Mayas, pero preocupa que sigan transcurriendo los 9 años de usufructo sin que salga al aire por falta de recursos económicos<sup>33</sup>.

Respecto a la modificación de la ley del Organismo Legislativo, por una parte facilita el acceso a la información por parte de la población guatemalteca, para conocer el proceso que sigue una ley para ser aprobada y positiva (puesta en práctica), lo cual sin duda constituye un avance para entender mejor el proceso, para seguir la pista a leyes que interesen particularmente y también para pedir rendición de cuentas a los diputados y las diputadas. Pero por otra parte, no puede perderse de vista que todavía es una minoría la que hace uso de estos servicios, ya sea por desconocimiento, por carecer de los medios económicos, por no tener acceso a la tecnología o simplemente por carecer de energía eléctrica.

### 2.2.3 Desafíos

- **Trascender una incipiente democratización hacia la resolución de los problemas estructurales del país**

Esto implica avanzar efectivamente en la resolución de los problemas estructurales del país, trascendiendo lo que se ha dado en llamar la *paz política* generadora de una *democracia inclusiva*<sup>34</sup>, que en la práctica siguen siendo procesos bastante frágiles e insuficientes para una participación ciudadana consciente, efectiva y real en la búsqueda de soluciones ante la problemática nacional. Los Acuerdos constituyen un programa cuyo objetivo es profundizar en Guatemala la democracia política, social, económica y cultural, es decir propiciar un mayor grado de equidad en las relaciones entre la población guatemalteca <sup>35</sup>

En este sentido, los Acuerdos de Paz contienen no solo una serie de compromisos para ambas partes y para la sociedad civil en su conjunto, sino sobre todo, una nueva visión de nación lo que da un contenido sustantivo a dichos Acuerdos, en el sentido que *La paz no solo es ausencia de guerra, sino es resolver las causas que originaron el conflicto* <sup>36</sup>. De ahí que el país se puede beneficiar grandemente con la propuesta y la participación de la población, en la medida que el

<sup>33</sup> Ibid. Informe SEPAZ

<sup>34</sup> Ibid. Informe SEPAZ

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid. Balance URNG



cumplimiento de los Acuerdos permita crear mejores condiciones sociales, institucionales y culturales para ello.

- **Acerca del Estado guatemalteco y su papel en el desarrollo**

En las actuales condiciones un elemento estratégico para el desarrollo del país, lo constituye el Estado y su papel. En los Acuerdos se establece el papel del Estado *como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos*. Y estos mismos contenidos se establecen en la Constitución de la República.

Sin embargo este ámbito es quizá en el que más claramente se expresan las contradicciones de clases sociales y también el origen de las más importantes causas del conflicto armado interno. Esto obviamente corresponde a intereses económico-sociales de los sectores sociales que conforman la población guatemalteca y que por un lado los hay que propugnan por profundizar el papel del Estado en el sentido antes apuntado y también los que están tendiendo a reducir o modificar sus funciones como rector de la vida nacional.

Cabe preguntarse ¿qué tipo de Estado necesita el país? sobre todo si hasta el momento no hay cambios significativos en las condiciones de vida de la mayoría de la población, como lo demuestran los indicadores socioeconómicos. Además, los espacios de participación abiertos a partir del proceso de Paz, todavía no logran vincular efectivamente a estas mayorías en la toma de decisiones nacionales, como se verá en adelante.

- **Modificar el actual modelo de desarrollo rural, garantizando el acceso a la tierra e insumos para la población campesina, indígena, desarraigada y desmovilizada**

La actual estructura de tenencia de la tierra en Guatemala es considerada feudal y los grandes intereses oligopólicos que se esconden detrás de esta estructura han sido determinantes para que, a 10 años



---

de la firma de los Acuerdos de Paz los resultados de su implementación puedan calificarse de magros, como se reconoce inclusive por parte de sectores gubernamentales<sup>37</sup>, por ejemplo: en un diagnóstico socioeconómico realizado por FONTIERRA (2005) en fincas entregadas (214), no se evidencian mejoras en las condiciones socioeconómicas de los diferentes grupos beneficiados, el 63% de ellos se encuentran en extrema pobreza y el 32% en situación de pobreza.

De ahí que siga intacta en esencia la estructura referida y que en su informe de 2004, MINUGUA refiera como tarea pendiente la situación agraria y el desarrollo rural, a pesar de que es ampliamente reconocido que la desigual distribución de la tierra es otra de las causas fundamentales que llevaron al conflicto armado y que por ende, sigue generando una importante conflictividad agraria y social.

Sin embargo, a la vez que fuente de inequidades y desigualdad social, la situación agraria es germen de participación y organización local, regional y nacional como se aborda en el capítulo III.

- **Fortalecer el sistema tributario, modificar su estructura y priorizar la inversión social**

Para que el Estado pueda cumplir con el papel que le asignan los Acuerdos de Paz, se requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social<sup>38</sup> y esto implica modificar de fondo la estructura tributaria actual para aumentar los impuestos directos y mantener o reducir los indirectos, lo que genera cerradas oposiciones de ciertos sectores de poder económico. Hasta ahora se han priorizado los impuestos que gravan el consumo de bienes y servicios, pagados por la población en general, por otro lado, también se requiere eliminar la evasión, la elusión y defraudación fiscal, aunque las medidas más drásticas se aplican a los pequeños y no a los grandes contribuyentes.

En cuanto a la inversión social, ésta todavía no llega a toda la población mas empobrecida, por citar dos ejemplos: A) Salud, los Acuerdos establecen asignarle no menos del 6% del PIB, sin embargo después de 3 gobiernos esta asignación no rebasa el 5.4%; B)

<sup>37</sup> Ibid. Informe SEPAZ  
<sup>38</sup> Ibid.

Educación, Guatemala sigue siendo uno de los países latinoamericanos que menos invierte en educación (1.6% del PIB en 2004, 2.4% en 2005). Sería importante analizar el porcentaje de la inversión social está destinado a facilitar la participación ciudadana, por ejemplo en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

- **Crear condiciones para erradicar discriminación y violencia contra pueblos indígenas y mujeres**

Es de reconocer que en el quehacer estatal se han tomado importantes medidas para combatir la discriminación de los pueblos indígenas y en algunos casos también se intenciona su participación como el Consejo Asesor de Pueblos Indígenas de la Presidencia CAPIP y los Consejos de Desarrollo contemplan la representación indígena<sup>39</sup> entre otras.

Sin embargo la propia SEPAZ plantea que ni el conjunto de éstas y otras medidas, han logrado erradicar la discriminación legal y de hecho que existe en el Estado y la sociedad guatemalteca en contra de las mujeres y de la población indígena. Por ejemplo sigue sin definirse el estatus y capacidades jurídicas de las comunidades indígenas y de sus autoridades tradicionales y tampoco están definidas formas para respetar el derecho consuetudinario o para su reconocimiento legal.

Respecto a la lucha contra discriminación hacia las mujeres, no parecen estar claros los objetivos de fondo que permitan cumplir con los Acuerdos de Paz, como plantea el Sector de Mujeres "El estado y la sociedad en su conjunto no han logrado transformar suficientemente el orden simbólico que legitima la opresión de las mujeres, pues son pocas las acciones que promueven la modificación de los patrones culturales, no solo en lo público sino en lo privado. Se requiere un mayor compromiso del Estado en el impulso de políticas culturales que contribuyan a desmontar el machismo así como un compromiso de los diferentes grupos sociales en revisar y cambiar sus propias pautas sexistas."<sup>40</sup>

Puede decirse que en gran medida, estas y otras acciones realizadas,

<sup>39</sup> Ibid.  
<sup>40</sup> Ibid. Balance Sector de Mujeres. Pág. 5

---

son una respuesta estatal a demandas de mujeres y de indígenas y que todavía hay grandes vacíos como los que identifica SEPAZ: a) retomar el marco internacional para cumplir los convenios y compromisos internacionales, b) Ley para regular el trabajo doméstico en casa particular, c) Ley para combatir el acoso sexual, d) Inclusión de mujeres en la administración pública por recomendación de MINUGUA, e) asignación presupuestaria y fortalecimiento de la Comisión Nacional Permanente de la mujer indígena CNPMI, entre otros. Aún falta muchísimo camino por recorrer para erradicar la discriminación étnica y género en el Estado y en la sociedad guatemalteca.

- **Garantizar la seguridad ciudadana, la lucha contra la impunidad y el combate al crimen organizado y narcotráfico**

En su momento la MINUGUA a través de sus informes, previno acerca de nuevos fenómenos de violencia provocados por otros actores como la Policía y ejércitos privados formados por ex integrantes de cuerpos de seguridad.

Guatemala está viviendo un incremento generalizado de la inseguridad pública, aunado a una insuficiente investigación criminal y aplicación de la justicia, lo cual crea condiciones para la impunidad, la privatización de la seguridad (hay más de 80,000 hombres armados en empresas privadas de seguridad, solo 35,000 están registrados en el DECAM y la mitad de estas empresas son ilegales<sup>41</sup>). En el tema de desmilitarización también se ubican importantes vacíos<sup>42</sup>, y traslape de funciones con la PNC, por ejemplo el Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana, que inclusive se usa como argumento para incrementos presupuestarios a dicho Ministerio.

De particular interés para este análisis resulta lo que URNG denomina *la criminalización de la lucha social*, es decir el enjuiciamiento de más de 90 líderes sociales, especialmente campesinos y sindicales que es una respuesta represiva ante la movilización social generada por estos sectores organizados. Sigue siendo un desafío para la democracia en el país, la creación de un sistema efectivo y eficiente para proporcionar seguridad ciudadana fortaleciendo el poder civil, a la par que se imparte justicia y se combate el narcotráfico y el crimen organizado.

41 Ver Balance de URNG 1996-2006

42 Ibid

---

Por tanto es tan necesario desarrollar una nueva doctrina y misión para el ejército como fortalecer el Consejo Asesor de Seguridad CAS, pasando por la definición de una nueva Agenda Nacional de Seguridad y por el fortalecimiento del sistema judicial. También es importante señalar que hay expresiones organizadas de la sociedad civil que han trabajado estos temas durante años y tienen propuestas en este sentido aunque quizá todavía faltan espacios donde plantearlas.

### 2.3 Génesis e impacto de las Autoridades Indígenas en la participación ciudadana.

La Alcaldía Indígena aparece en la legislación española como parte de *la política de las dos repúblicas*<sup>43</sup> aplicada a las colonias en América a partir de 1549 (en Guatemala se implementa una década después). Esta política establecía que españoles e indígenas debían vivir en pueblos separados, de ahí resulta que la Alcaldía es inicialmente una imposición colonizadora que en el caso de la población indígena incorpora sus rasgos culturales, principalmente mayas, prácticamente desde su génesis.

Posteriormente en 1821 con la emancipación criolla guatemalteca de España se estableció el sistema de Alcaldías mixtas (Indígenas y Ladinias), ambas eliminadas en la legislación revolucionaria de 1944 para crear un solo cargo, ya fuera desempeñado por indígenas o por mestizos, junto con el establecimiento del sistema de partidos políticos como mecanismo único para llegar a la Alcaldía, eliminando de hecho la validez legal de formas tradicionales mayas para llegar a dicho puesto.

Desde sus inicios las Alcaldías Indígenas se conformaron con líderes comunitarios que aceptaron esta forma de estructuración del poder local y la adaptaron a sus costumbres, y es en este hecho donde radica el principal argumento para considerarlas como autoridades propias y legítimas de los pueblos indígenas, sujetas a los artículos pertinentes de la Constitución y del Código Municipal, así como el Convenio 169 y ahora la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, analizada en el capítulo II.

43 Los datos históricos aquí consignados, aparecen en el Informe de Municipios Democráticos ya citado

---

Actualmente las Alcaldías Indígenas parecen concentrarse en la parte occidental país: Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango. En otras áreas como Alta Verapaz no existen. "...Resulta interesante por ejemplo en Sololá donde la corporación municipal es indígena igual que la alcaldía indígena, entonces ¿cuál es la diferencia? Es más una cuestión de estatuto,...son personas indígenas que ha accedido a ese poder, obviamente cada una tiene su propia dinámica pero no hay unidad <sup>44</sup>

Ahora bien, por qué las Alcaldías Indígenas sobreviven en áreas lingüísticas Kaqchiquel y Kiché principalmente y no así en otras áreas como Q'eqchí, Achí, etc., debe ser motivo de investigación y profundización. La Académica antes citada manifiesta que "cierto tipo de instancias, no exactamente éstas, pueden haber surgido como una extensión o como reacción ante la homogenización cultural que se ha intentado a lo largo de la historia o bien como respuesta al poder militar que controlaba las Alcaldías, recordemos la década de los 80s en la etapa de militarización, el Secretario de la Municipalidad, generalmente era el ladino del pueblo (...)" <sup>45</sup>

Respecto a los Consejos de Ancianos y Ancianas, aunque suelen ser otro espacio de exclusión de las mujeres porque en su mayoría están integrados por ancianos, también "...forman parte de las estructuras de organización local y comunitaria... son una parte fundamental del poder local... no tendrían por qué estar representados en las estructuras formales, lo que sí, es que son una voz moral y ética en las comunidades y tienen mucha influencia e incidencia también... (cabría preguntarse) ¿A qué nivel?" <sup>46</sup>

Si bien lo analizaremos posteriormente, en este momento baste señalar que en el artículo 20 del Código municipal vigente se plantea que: "las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a

44 Ibid. Entrevista Olga Pérez

45 Ibid

46 Ibid

---

disposiciones constitucionales y legales”. Es decir que hay un reconocimiento explícito a las formas organizativas propias y a las autoridades indígenas, en este caso a nivel municipal.

Sin embargo para participar, por ejemplo en Consejos de Desarrollo, este reconocimiento resulta insuficiente porque si no llenan los requisitos legales simplemente no participan y habría que analizar si con esto formalismos efectivamente se está respetando la organización, administración y funcionamiento interno de estas formas organizativas y sobre todo, el papel que están jugando en estos espacios: ¿están realmente incidiendo? ¿O corren el riesgo de ser cooptados y convertidos en meros testigos de una toma de decisiones que no los toma en cuenta? A manera de ilustración se señala el dato proporcionado por la Licenciada Pérez al mencionar el caso del Consejo Consultivo de CONTIERRA, donde se involucraron las organizaciones pero éstas no influían en las decisiones finales.

Este tema es de suma importancia y por ello amerita un debate y enriquecimiento, ojala que involucre a los actores directamente implicados, porque de fondo subyace el relacionamiento entre instancias surgidas de dos visiones distintas acerca de la Nación guatemalteca, una derivada de la cultura dominante y otra ligada a las culturas subalternas desde el punto de vista antropológico.

### III. ¿El marco jurídico nacional e internacional actual viabiliza u obstaculiza la participación ciudadana?

Como se plantea en la conceptualización inicial, el marco jurídico es a la vez un marco de referencia donde adquiere sentido la participación ciudadana y en el caso guatemalteco las leyes vigentes en materia de participación ciudadana, guardan alguna relación con los Acuerdos de Paz o bien se han derivado directamente de los mismos.

Es importante señalar que al ser asumidos como Acuerdos de Estado se avanza positivamente hacia su vigencia, porque el cumplimiento deja de estar sujeto a los vaivenes político-partidarios del gobierno de turno y se convierten en compromisos insoslayables

---

para los tres poderes del Estado; aunque es lamentable que esto no se concreta necesariamente en acciones coherentes desde el quehacer de los tres poderes del Estado, como se ve a continuación.

### 3.1 Análisis de la legislación nacional

#### Constitución Política de la República de Guatemala

En el marco del bien común y el desarrollo integral de la persona (artos. 1 y 2), la Constitución Política de la República de Guatemala vigente (1985) reconoce los derechos civiles y políticos (individuales y colectivos) para hombres y mujeres. El derecho de reunión y manifestación (Art. 33); derecho de asociación (Art. 34); derecho a la libertad de emisión de pensamiento (Art. 35); derechos a elegir y ser electo; optar a cargos públicos y a participar en actividades políticas (Art. 136) y el derecho de petición en materia política (Art. 137)<sup>47</sup>

De lo anterior cabe señalar que este derecho está contemplado como un medio para regular el relacionamiento entre personas y grupos sociales y también para crear mecanismos de descentralización y participación en este proceso, como el caso de los siguientes artículos: 134, 226, 227, 228, 229, 253 a 262.

Particularmente importante para la población indígena guatemalteca que es mayoritaria, resulta el artículo 66 en donde se reconoce, entre otras, a sus formas de organización social y por tanto, también sus propias autoridades. Sin embargo, como se planteó en su momento por parte del Asamblea de la Sociedad Civil, posteriormente por URNG y finalmente quedó establecido en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en Guatemala hay discriminación de hecho, explotación e injusticia y éstas han afectado principalmente a los pueblos indígenas por su origen, cultura y lengua.<sup>48</sup>

En dicho artículo se denomina *grupos étnicos* a los pueblos Maya, Garífuna y Xinca, sin reconocerlos como pueblos socioculturalmente establecidos en el país, inclusive antes de la propia cultura mestiza dominante y que deben ser sujetos de derechos, no de *protección*. Para efecto de la participación concreta de los pueblos indígenas y de

47ARTICULO 137.-Derecho de petición en materia política. El derecho de petición en la materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos. Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada, deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.

48 Asamblea de la Sociedad Civil ASC. Acuerdos de Paz.

---

sus integrantes, esta visión se traduce en el trato social cotidiano que reciben como si fuesen ciudadanos o ciudadanas de segunda categoría y apuntalando la discriminación existente en la sociedad guatemalteca, por ello en el Acuerdo referido se propuso reformar cinco artículos de la Constitución relativos a pueblos indígenas, por ejemplo:

**Artículo 66. Identidad y espiritualidad de los pueblos indígenas.** El Estado reconoce, respeta y protege el derecho a la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca; sus formas de vida, organización social, costumbres y tradiciones; el uso del traje indígena en hombres y mujeres y sus distintas formas de espiritualidad, idiomas y dialectos y el derecho a transmitirlos a sus descendientes. Para los fines y en los términos del último párrafo del artículo 203 de esta Constitución, el Estado reconoce a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, prevaleciendo la unidad de la Nación, la integridad del territorio y la indivisibilidad del Estado de Guatemala. También reconoce, respeta y protege su derecho a usar, conservar y desarrollar su arte, ciencia y tecnología así como el derecho de acceso a lugares sagrados de dichos pueblos, bajo las modalidades que establezca la ley<sup>49</sup>.

El último párrafo del artículo 203 establece que ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia, por lo que se plantea modificarlo para reconocer el derecho consuetudinario indígena y la validez de sus decisiones, solo limitadas por el respeto a los Derechos Humanos y que no afecten intereses de terceros. Sin embargo, éstas y otras reformas constitucionales no se realizaron porque en la consulta popular del 17 de mayo de 1999<sup>50</sup> no se obtuvo la mayoría necesaria para ello, por lo que sigue siendo un desafío en la legislación guatemalteca.

Todavía peor es la situación en torno a la participación de las mujeres, respecto a la cual no aparece ningún mandato específico en la Constitución y ha sido a fuerza de interpretación de ésta, de algunas leyes específicas y sobre todo, de presión social, que la participación ha sido posible.

49 Ibid. Informe Municipios Democráticos  
50 Ibid



---

- **Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002**

En su Artículo 2 establece que: se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

Y respecto a la participación de la población, reconoce esta participación siempre que se trate de: una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales... (Artículo 17). Además las organizaciones comunitarias a ser consideradas son aquellas reconocidas conforme a la ley (Artículo 18).

Todo lo cual se concreta en el Reglamento de la Ley General de Descentralización. Acuerdo Gubernativo 312-2002 que en su artículo 6 establece que las delegaciones de descentralización recaen en: las municipalidades, las mancomunidades de municipios, las instituciones del Estado y las comunidades legalmente organizadas con participación de la municipalidades y que la participación ciudadana se orientará esencialmente a la provisión de bienes y servicios públicos en ámbitos locales por parte de organizaciones ciudadanas constituidas y registradas conforme a la ley, que actúen en el ámbito local. Las organizaciones ciudadanas también podrán ejercer auditoría social, dirigirse a los entes destinatarios de competencias descentralizadas solicitando información sobre la ejecución de planes y programas a fin de evaluar su cumplimiento de conformidad con la ley y hacer las denuncias cuando corresponda ante los órganos competentes (artículos 19 y 20).

Tanto en la Ley como en su reglamento es visible la preponderancia que se otorga a las autoridades municipales en todo el proceso de descentralización, también hay obligatoriedad de las organizaciones a seguir un proceso de reconocimiento legal para poder participar y

---

parece haber cierto énfasis en la descentralización de la prestación de servicios, aunque la descentralización económica no necesariamente corre aparejada en tiempo y espacio.

En la descentralización se garantiza la participación de *los ciudadanos* (artículo 2), en masculino y asumiendo que las mujeres tienen que sentirse incluidas, lo cual de hecho también se refleja en la realidad concreta, tal como se verá en adelante.

- **Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002**

Otro instrumento de referencia a efectos de participación de los Pueblos Indígenas en la gobernabilidad municipal lo constituye la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Local, aprobada mediante Decreto Número 11-2002 y publicado Abril 15 de 2002. Esta ley tiene su antecedente en una similar de 1987, la cual establecía cinco niveles de Consejos de Desarrollo – el nivel nacional, el regional, el departamental, el municipal y el local - ofreciendo a cada nivel del Sistema “la responsabilidad de formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo basados en las necesidades, problemas y soluciones que priorizaran los Consejos locales”. Desgraciadamente la ley fue declarada inconstitucional en 1988.

Como antes señalábamos, en el 2002, surgió una nueva ley sobre Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en conformidad con las recomendaciones de la Corte Constitucional y los Acuerdos de Paz. Mientras que fue un poco modificada, la nueva ley es fundamentalmente la misma que la de 1987. Lo que se le llamó, entonces, Consejos Locales de Desarrollo ahora son llamados Consejos Comunitarios de Desarrollo (o COCODEs).

El artículo 1 de la citada ley establece que 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”. Por otro lado, se establecen

---

como principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna.
- e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, Xinca y Garífuna y de la población no indígena.
- f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

Según el artículo 4 de la Ley, el Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- a) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.
- e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Sin embargo este principio presenta carencias en su aplicación por ejemplo: en la integración del Consejo Nacional se garantiza la participación de 4 representantes de pueblos mayas, uno del xinca y uno del garífuna, haciendo un total de 6 representantes de la población

mayoritaria porque se asume y de hecho es así, que *los delegados*<sup>51</sup> gubernamentales (10), representantes de organizaciones (7) y representantes de universidades (2) serán mayoritariamente *mestizos* o *no indígenas*. Además es terriblemente asimétrica la representación de las mujeres (más de la mitad de la población guatemalteca) ya que solo hay dos representantes de organizaciones de mujeres en un espacio donde formalmente y de hecho, son delegados mayoritariamente hombres.

Y si es en este nivel (nacional) donde se formulan las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, así como las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, donde se proponen montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, también donde se promueven políticas nacionales para la participación de las mujeres; bien vale la pena reflexionar cómo su conformación respeta la diversidad humana de Guatemala, a la vez que garantiza las otras funciones de tal espacio.

A nivel regional se repite el esquema de representación (1 de cada pueblo indígena y 2 de organizaciones de mujeres) y a nivel departamental se reducen las mujeres (1 de cada pueblo y 1 de organizaciones de mujeres) y en el nivel municipal se rompe esta lógica porque ni siquiera se mencionan representaciones de pueblos y organizaciones de mujeres, sino *delegados* de COCODES, que, aunque pueden ser indígenas o mestizos, generalmente son hombres y en el caso de COCODES se pierde completamente la obligatoriedad de incluir mujeres porque nuevamente ellas quedan subsumidas en la denominación *miembros de una comunidad*, lo cual sin duda contribuye a la poquísima participación real de mujeres en estos espacios.

Respecto a los Consejos Asesores Indígenas (artículo 23), se integran con las autoridades reconocidas por las comunidades indígenas y asesoran al COMUDE y su órgano de coordinación. Y con relación a la consulta a los pueblos indígenas sobre medidas de desarrollo que impulse el gobierno, en el artículo 26 se establece que podrá hacerse a través de *los representantes*<sup>52</sup> de estos pueblos en los consejos de desarrollo. Si en estos Consejos la gran mayoría de integrantes son hombres y si los representantes de estos pueblos también lo son en

<sup>51</sup> El lenguaje masculino se emplea en este apartado, para resaltar el género de las personas que están participando mayoritariamente en los espacios referidos (los resaltados son nuestros en todo el capítulo)

<sup>52</sup> Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Artículo 26.

---

su mayoría ¿dónde queda la voz de las mujeres indígenas?

Por otra parte, la consulta hecha a través de este mecanismo no toma en cuenta la forma de consulta tradicionalmente establecida, que suele involucrar a la población y no solo a sus representantes (es necesario reiterar que son delegados de organizaciones reconocidas legalmente, no necesariamente son autoridades indígenas). Además este mecanismo de consulta ha estado sustituyendo una Ley para regular la consulta a los pueblos indígenas y esto cual tiene graves implicaciones, por ejemplo en cuanto a los megaproyectos relacionados con los TLC: minería a cielo abierto, gasoducto, hidroeléctricas, la supercarretera de la Franja Transversal del Norte, entre otros.

- **Código Municipal, Decreto 12-2002**

En esta ley se regulan los asuntos de un municipio y en su artículo 17 señala: Derechos y obligaciones de los vecinos, literales: f) participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias; g) ser informados regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley; j) participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley. Esta participación pasa necesariamente por formas organizativas legalmente reconocidas, a saber: los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen (artículo 18). Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente... (Artículo 20).

El gobierno del municipio corresponde al Concejo Municipal (artículo 33) y queda a su criterio formar comisiones (artículo 36) para que estudien y dictaminen sobre los asuntos que conocerán como máxima autoridad del municipio, siendo obligatoria, entre otras, la *comisión de la familia, la mujer y la niñez*.

---

Los artículos 60 al 66 regulan la participación ciudadana, en cuanto al acceso a la información, el derecho de recibir y ser consultados o consultadas las personas y las comunidades y autoridades indígenas, tanto por el Concejo Municipal como a solicitud de ellos y ellas. Sobre la participación comunitaria en la formulación del presupuesto municipal, el artículo 132 establece que el alcalde podrá integrar los compromisos acordados por el Concejo Municipal de desarrollo y que el Concejo Municipal establecerá mecanismos para que las organizaciones comunitarias propongan proyectos a incluir en el presupuesto de inversión y les informará sobre las limitaciones para tomar en cuenta o no, sus propuestas

En este código, como en otras leyes nacionales, la redacción de estos artículos aparece en masculino: *los ciudadanos, los vecinos*, excluyendo simbólicamente a las mujeres y por supuesto, contribuyendo a crear condiciones objetivas para que permanezcan fuera de los espacios de participación y ajenas al ejercicio de éste y otros derechos ciudadanos. Inclusive se las menciona como parte de una comisión de conformación obligatoria para el Concejo Municipal, pero no como sujetas en sí mismas, sino solo como parte de la familia y como responsables de la niñez, lo cual a todas luces refleja una visión patriarcal, conservadora y excluyente.

- **Legislación relacionada con la ciudadanía de las mujeres**

A nivel nacional la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto 7-99) aprobada el 9 de marzo de 1999 tiene como objetivos: "Promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social de Guatemala (y) Promover el desarrollo de los derechos fundamentales que con relación a la dignificación y promoción de la mujer se encuentran establecidos en la Constitución Política e instrumentos internacionales a favor de la protección de las mujeres."<sup>53</sup>

Esta Ley establece en su **Artículo 23. Fortalecimiento de la mujer en las esferas del poder.** Para que se garanticen las oportunidades de participación en el ejercicio del poder, el Gobierno de la República deberá: promover formas efectivas para lograr la plena participación política de las mujeres, así también en todo espacio de representación

53 Ibid. Pág. 12

---

paritaria a nivel nacional, es decir donde haya representantes de todos los sectores (campesinos, obreros, políticos, universitarios, empresarios...) especialmente en los Consejos de Desarrollo y en Comisiones establecidas por la ley... También deberá promover medidas jurídicas para que las instituciones del Estado y sociales incluyan mujeres mayas, garífunas y xincas en los cargos de decisión y ejecución... Respetará, apoyará y facilitará la legalización de las organizaciones de mujeres del campo y la ciudad”<sup>54</sup>.

Asimismo, la Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001) se propone crear un marco jurídico para implementar los procedimientos legales y políticas públicas para promover, planificar, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las acciones estatales para el desarrollo de la persona humana y su entorno, haciendo énfasis en los llamados *grupos de especial atención* (mujeres, población indígena, juventud, entre otros). En su artículo 4 respecto a la equidad, establece “en el marco de la multiculturalidad que caracteriza a la nación guatemalteca, la equidad de género entendida como la igualdad de derechos para hombre y mujeres... son principios básicos y deben ser promocionados por el Estado”<sup>55</sup>

En términos generales, la legislación nacional tiende a ser cada vez más explícita para proteger y promover los derechos específicos de los colectivos humanos que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad social como resultado de procesos de discriminación, exclusión y opresión. Esto es a todas luces un importante avance para la vigencia de los Derechos Humanos y por ende, para promover la participación ciudadana como ejercicio político para construir democracias realmente inclusivas.

Obviamente con este análisis no se trata de afirmar que solamente con la obligatoriedad de las leyes es posible y deseable la participación de la población indígena y de las mujeres, simplemente se trata de constatar que si es difícil de cumplir con lo legalmente establecido, aún más difícil es cuando no está claramente estatuido, como el caso de las representaciones de mujeres y de indígenas en el sistema de consejos de desarrollo.

<sup>54</sup> COALM. Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer. Pág. 45  
<sup>55</sup> Ibid. CONAPREVI. Pág. 12.

La cantidad de mujeres y de indígenas, en sí misma no es garantía de no discriminación ni de contenidos a favor de estas poblaciones, pero sí representa una oportunidad y sobre todo, un derecho. En este sentido, no hay que perder de vista que la exclusión, discriminación y opresión de las mujeres y de los pueblos indígenas están instalados en el imaginario social guatemalteco y en todas sus instituciones sociales.

### 3.2 Análisis de la legislación internacional

- **Convenio 169 OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**<sup>56</sup>

Este Convenio fue aprobado por Guatemala a través del Decreto Legislativo 9-96, el 5 de Marzo de 1996 y ratificado el 10 de abril del mismo año. A través de este Convenio, el Estado guatemalteco se comprometió, entre otros, a reconocer y respetar los siguientes derechos colectivos de los Pueblos Indígenas:

- El derecho a ser reconocidos como pueblos permanentes y perdurables, con identidad propia y con derechos que se derivan de su presencia histórica y contemporánea;
- El derecho a determinar las prioridades de su propio desarrollo, incluyendo su plena participación en la formulación, administración y seguimiento de programas y proyectos de etnodesarrollo, lo que implica además la visión de un planteamiento de políticas a nivel nacional como formulación de un estrategia de desarrollo integral nacional;
- El reconocimiento a la relación especial que tienen los pueblos indígenas con sus tierras y territorios para su plena existencia generacional, lo que implica lo social, espiritual, cultural, económica y política, teniendo en cuenta los criterios formulados en los derechos colectivos, que pasan por el derecho de propiedad y posesión de tierras tradicionalmente ocupadas, así como el derecho al acceso, uso y administración de los recursos naturales en sus territorios;
- El derecho a desarrollar sus propios programas de consolidación cultural y aportar al enriquecimiento de la cultura nacional;

<sup>56</sup> El análisis del convenio 169 está basado en el informe de municipios Democráticos, ya citado



- 
- El derecho a ejercer y consolidar sistemas de autogobierno y administración local, así como el acceso efectivo a las diversas formas de representación política a la cual deben tener acceso otros ciudadanos y en este caso específico los indígenas.
  - El reconocimiento de la existencia del derecho indígena (consuetudinario) y, por consiguiente, de la incorporación de medidas efectivas de administración de la justicia que aseguren un pluralismo legal necesario para garantizar los derechos humanos de los indígenas como individuos y colectividades.

En su artículo 7.1 este Convenio establece como principio fundamental, el derecho a la participación y también reconoce que para que ésta se de, es necesario adoptar medidas institucionales, inclusive la dotación de recursos para tales fines:

**Artículo 7.1** los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. (...) Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

**Art. 6.1.** Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente (...) y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

En el citado documento se señalan como principales elementos de la participación de los pueblos indígenas:

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
**Biblioteca Central**

- Los Pueblos Indígenas y Tribales tiene el derecho de estar involucrados en cualquier proyecto, política o programa en todos los pasos hasta su aprobación.
- Se tiene que permitir la participación durante el diseño de cualquier de una política, programa o proyecto todo el camino hasta su implementación y evaluación.
- Tiene que participar a todos los niveles de toma de decisiones, local, nacional y regional. Esto significa en órganos elegidos políticamente, así como en las administraciones nacional y local
- La participación se da a través de las propias autoridades tradicionales o representativas de los Pueblos Indígenas y Tribales y no a través de estructuras impuestas desde afuera de la comunidad, a menos que las personas las hayan aceptado.

Ante la reacción de sectores conservadores, racistas y discriminadores que consideran lesionados sus intereses al aprobarse este convenio y que levantaron acciones legales tendientes a invalidar su vigencia en Guatemala señalando supuestas inconstitucionalidades, es importante resaltar que la Corte de Constitucionalidad en 1995, en su Opinión Consultiva concluye que no existe contradicción entre el convenio 169 y la Constitución, porque este convenio ayuda a interpretar y desarrollar lo que establecen los artículos 66, 67, 68 y 69 y que no viola el principio de igualdad consignado en la Carta Magna:

Como ha quedado expuesto, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, no existen disposiciones que puedan considerarse incompatibles con el texto constitucional, pues interpretadas dichas normas dentro del marco general de flexibilidad con que fue concebido, el citado Convenio solo puede producir las consecuencias favorables que se previeron para promover el respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad de los pueblos indígenas de Guatemala así como la participación de ellos en el proceso de planificación, discusión y toma de decisiones sobre asuntos propios de su comunidad.

(...) tomando en cuenta que si bien es cierto que las reglas del juego democrático son formalmente iguales para todos, existe una evidente desigualdad real de los pueblos indígenas con

---

relación a otros sectores de los habitantes del país, por lo cual el Convenio se diseñó como un mecanismo especialmente dirigido a remover parte de los obstáculos que impiden a estos pueblos el goce real y efectivo de los derechos humanos fundamentales, para que por lo menos los disfruten en el mismo grado de igualdad que los demás integrantes de la sociedad. (...) Esta Corte es del criterio que el Convenio 169 analizado no contradice lo dispuesto en la Constitución (...)

Otros juristas también coinciden con este dictamen consultivo, entre quienes cabe mencionar a Amilcar Pop y Ricardo Changala <sup>57</sup>, que indican:

“El artículo 46 de la Constitución establece la jerarquía de las leyes y la preeminencia del derecho internacional en materia de Derechos Humanos, considerando que el convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes es un Convenio sobre derechos humanos y al ser ratificado por Guatemala su aplicación se encuentra por encima del derecho interno en virtud de lo que establece el artículo 46 (...) Por lo que en base a este principio encontramos un nuevo conjunto normativo que sustenta el ejercicio del sistema jurídico indígena desde la aplicación o cumplimiento de los artículos 8 al 12, específicamente el artículo 8 en su primer numeral, establece que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”

Aún con todos estos elementos a favor de su aplicación a nivel nacional, es necesario recordar que este Convenio, si bien es vigente, aún no es positivo del todo y de allí resultan diversas y hasta contradictorias interpretaciones según los intereses que hay detrás de éstas. Por ejemplo para las comunidades indígenas que se oponen a megaproyectos que contaminan el ambiente y enajenan sus recursos, este Convenio es un importante argumento para frenar estos megaproyectos, pero para los sectores más poderosos de país, tradicionalmente opuestos a reconocer los derechos de la población indígena, este mismo Convenio se convierte en una molesta *piedra en el zapato*.

<sup>57</sup> Ibid

---

- **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>58</sup>**

Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre del presente año, es firmada también por Guatemala como parte de la Asamblea General y particularmente del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En sus 46 artículos reconoce los derechos humanos de los pueblos indígenas del mundo, a partir y no a pesar de su diversidad tanto individual como colectiva. Aunque gran parte de su articulado hace énfasis en el acceso, uso y mantenimiento de los recursos, para efectos del presente análisis se resaltan los elementos que tienen mayor relación con sus derechos políticos y su participación en la vida nacional:

**Artículo 3.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

**Artículo 4.** Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

**Artículo 5.** Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

**Artículo 9.** Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbre de la comunidad o nación indígena de que trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de este derecho.

Esta declaración también apunta a la erradicación de la discriminación

<sup>58</sup> El análisis de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas se basa en el texto completo de ésta, versión en español.

---

étnica, lo que a no dudar es un importante avance. De ahí que, en su parte considerativa esta Declaración señala: (...)reconociendo que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinadas pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas(...)

Con este marco de referencia, los artículos 2 y 15.2 establecen claramente la necesidad de erradicar la discriminación étnica:

**Artículo 2.** Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen e identidad indígena.

**Artículo 15.2** Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

En este mismo orden de ideas y como ya se indicó anteriormente, un elemento central para garantizar la participación ciudadana es la construcción de mecanismos de consulta con la población indígena para tomar en consideración su posicionamiento, visiones y propuestas respecto al desarrollo, comenzando por la noción misma de *desarrollo* y cómo se concibe el desarrollo desde las diversas cosmovisiones:

**Artículo 18.** Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

**Artículo 19.** Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar

---

medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

**Artículo 23.** Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Como se establece también en el Convenio 169, aunque en esta Declaración se profundiza y se explicita, los pueblos indígenas no son idénticos a otros pueblos, pero sí son iguales ante la ley y por ende tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier ciudadano o ciudadana, respetando las particularidades derivadas de su propio ser (raíces ancestrales, historia, cosmovisión, etc.) y también sus propias instituciones de participación y toma de decisiones:

**Artículo 29.1.** Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

**Artículo 32.2** Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

**Artículo 44.** Todos los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígena.

La aceptación de esta Declaración por parte de los Estados, igual que el Convenio 169 implicó largas negociaciones. La Declaración

---

llevó aproximadamente 25 años de negociaciones, inclusive fue adoptada por el Consejo de Derechos Humanos (del cual Guatemala forma parte) en junio de 2006 pero se firma finalmente más de un año después.

Los países que votaron en contra de esta Declaración (Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia), tienen por un lado, una población nativa numerosa y altamente organizada en ciertos sectores, pero por otro lado, también tienen Estados excluyentes, concentradores y discriminadores, esto no significa necesariamente que los Estados de los países signatarios lo sean menos pero sí asumen compromisos para erradicar la discriminación de 370 millones de personas que viven en 70 países<sup>59</sup>, valga el énfasis en que los derechos y libertades que reconoce la Declaración se aplican por igual a las mujeres y a los hombres indígenas.

Otro elemento que resulta importante destacar es que en esta Declaración se urge a los Estados a respetar *los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, ... tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos*<sup>60</sup>. Además considera que *el respeto a los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuyen al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente*<sup>61</sup>.

- **Legislación relacionada con la ciudadanía de las mujeres**

A nivel internacional existen instrumentos legales que promueven el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres a partir de crear condiciones políticas, sociales y culturales favorables; lo cual pasa innegablemente por reconocer la discriminación y la violencia contra las mujeres como obstáculos fundamentales para este ejercicio. La Declaración y Programa de Acción de Viena 1993 producto de la

59 Ver anexo 7. Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de la ONU, tras casi 25 años de negociación  
60 Ibid. Declaración ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas  
61 Ibid

---

Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos establece que la violencia contra las mujeres es una violación a los Derechos Humanos, tanto en el ámbito privado como público<sup>62</sup> .

Y en ese sentido el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2000 aprobado en la Conferencia Preparatoria de la Conferencia Mundial de la Mujer en Mar del Plata, Argentina, fija como uno de sus tres objetivos estratégicos: “1) Consolidar el pleno respeto de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) de las mujeres en la región, en un marco que otorgue prioridad a la eliminación de la violencia y de la discriminación en virtud del sexo, así a como los derechos de las mujeres mas pobres y de las desarraigadas, tomando en cuenta las diferencias étnicas”<sup>63</sup> .

Más recientemente la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW por sus siglas en inglés, a través de su protocolo facultativo (ratificado por Guatemala el 30 de abril de 2002) crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el cual en 1992 declaró que “...la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación, reflejando y perpetuando su subordinación, por lo que se requiere que los Estados eliminen la violencia en todas las esferas...”<sup>64</sup> . Los países signatarios deben presentar reportes cada 4 años ante este Comité sobre la situación de violencia contra las mujeres y las medidas legislativas que se tomen para combatir tal situación y además implementar las recomendaciones que dicho Comité les haga en su momento.

Aunque hay otros muchos instrumentos jurídicos internacionales que tienen relación con la participación ciudadana de las mujeres, es de resaltar las que mas claramente apuntan a ello, como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Resolución 48/104 de la ONU, que es de cumplimiento obligatorio para todos sus países

62 Análisis basado en el PLANNOVI 2004-2014 de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres CONAPREVI

63 CONAPREVI. PLANNOVI 2004-2014. Págs. 10-11

64 Ibid. Pág. 10



---

miembros y debe ponerse en vigor a través de los Comités de Tratados Relevantes como el de la CEDAW. También está la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer más conocida como la Convención de Belem do Pará, por haber sido aprobada en esa ciudad de Brasil por la Organización de Estados Americanos en 1994, mismo año que la aprobó Guatemala para ratificarla en 1995.

Finalmente señalamos someramente la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, que en Beijing, China en 1995 aprobó una Plataforma de Acción para el avance de las mujeres en todos los órdenes de la vida, con su correspondiente Declaración que en su numeral 13 reconoce que “El empoderamiento de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.”<sup>65</sup> Huelga decir esta declaración asume el concepto empoderamiento en su doble dimensión ya que: “... por un lado significa la toma de conciencia del poder que individual y colectivamente tienen las mujeres... tiene que ver con la recuperación de la propia dignidad de cada mujer como persona. En segundo lugar, el empoderamiento tiene una dimensión política, en cuanto que pretende que las mujeres estén presentes en los lugares donde se toman las decisiones, es decir, ejercer el poder”<sup>66</sup>.

Es importante destacar que en los tratados y convenciones internacionales cada vez más, se hace visible el vínculo perverso entre la discriminación y violencia contra las mujeres y la poca o insuficiente participación ciudadana de esa mitad de la población mundial, ya que “la violencia es la expresión de dominio y opresión de las sociedades patriarcales ejercen contra las mujeres, limitando sus posibilidades de desarrollo y el ejercicio de sus derechos.”<sup>67</sup> Y es a partir de este reconocimiento, que es posible impulsar acciones para erradicar la discriminación, la violencia y la exclusión en nuestras sociedades.

Finalmente aportamos elementos de análisis que permitan un acercamiento a la respuesta de la interrogante inicial ¿el marco jurídico nacional e internacional actual viabiliza u obstaculiza la participación

65 Declaración Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, China. Septiembre 1995. Versión en español.

66 Ibid.

67 Ibid. CONAPREVI. Pág. 7

---

ciudadana?

- La descentralización y el sistema de Consejos de Desarrollo no consideró suficientemente los criterios "...sociales, culturales, lingüísticos y ambientales..."<sup>68</sup> como recomienda el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, sino que se basó en una división político-administrativa más relacionada históricamente con intereses económicos tanto nacionales como extranjeros. Esto resulta en un *cruce* de criterios para la participación, por ejemplo si las representaciones parten de la división territorial: región, departamento, municipio, comunidad ¿cómo se articulan con las áreas lingüísticas Mayas, Garífuna o Xinca?
- Las Leyes de Descentralización, Consejos de Desarrollo y Código municipal crean espacios para que se involucre la población organizada en los distintos niveles, pero con un estatus consultivo y no de decisión, lo que podría denominarse una *descentralización centralizada*,<sup>69</sup> a todas luces insuficientes para lograr la incidencia ciudadana en las políticas públicas y por ende, en el desarrollo humano.
- En términos generales la legislación nacional, inclusive la derivada de los Acuerdos de Paz, todavía representa importantes desafíos de cara a garantizar la participación real y consciente de las mujeres y de la población indígena en la definición de un modelo endógeno de desarrollo que tome en cuenta y promueva, en vez de asimilar o negar, la diversidad humana que coexiste en el país. De ahí que es tarea pendiente, construir la necesaria pertinencia cultural en las políticas públicas e instituciones estatales.
- Respecto a la legislación internacional, el Artículo 46. de la Constitución establece la preeminencia del derecho internacional. Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno. Y amparado en este principio se ha hecho vigente, mas no

68 Ibid. ASC. Acuerdos de Paz. Pág. 55

69 Ibid. Entrevista Olga Pérez

positivo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y deberá otorgarse vigencia a la recién firmada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- En este sentido, tanto el Convenio como la Declaración arriba citados, tienen un amplio camino por recorrer a nivel de la legislación nacional ya que representan importantes desafíos a un sistema discriminador y excluyente que garantiza todo tipo de beneficios para algunos sectores poblacionales minoritarios, y del cual no escapa ningún espacio o instancia estatal. Sin embargo ambos instrumentos, particularmente la Declaración también representan un importante avance que puede apuntalar la movilización social por los derechos de las mujeres y los hombres indígenas del país, sobre todo en un contexto de globalización que apunta hacia el crecimiento económico desmedido, injusto y arbitrario en detrimento del ambiente y la calidad de vida de grandes conglomerados humanos.

#### **IV. La participación ciudadana en la actualidad: fortalezas, debilidades y principales desafíos**

##### **4.1 Análisis de los mecanismos y espacios actuales de participación ciudadana en Guatemala**

Este capítulo persigue iniciar el análisis de los mecanismos y espacios para la participación ciudadana que actualmente existen en Guatemala. Algunos están vinculados más o menos directamente con los Acuerdos de Paz, también algunos están regidos por la legislación nacional e internacional en tanto que otros son de naturaleza social, reivindicativa, cultural, etc. y se norman por medio de acuerdos políticos, del derecho consuetudinario; aunque todos ellos son producto de las condiciones históricas anteriormente esbozadas.

---

#### 4.1.1 Espacios o mecanismos institucionales y/o legalmente reconocidos

Por espacios o mecanismos estructurados, para efectos de este análisis se comprenderán aquellos creados en el marco de la institucionalidad del Estado Guatemalteco, lo cual les da un carácter formal y en muchos casos también les garantiza su permanencia en el tiempo, actualmente existen los siguientes:

- Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.
- Formas organizativas legales como las Cooperativas, Asociaciones Civiles, Sindicatos municipales, de entidades públicas y privadas
- Espacios legalmente constituidos como Comités de Educación, Juntas escolares
- Espacios de consulta y propuesta como las Mesas de concertación
- Alcaldías Auxiliares o Comunitarias
- Alcaldías Indígenas
- Espacios desde los partidos políticos
  
- **Fortalezas**

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural constituyen el mecanismo más estructurado de participación ciudadana en el país, parten de lo local hasta lo nacional y crean modalidades y procedimientos para que la población sea consultada respecto a las políticas públicas nacionales y su aplicación a nivel regional, departamental, municipal y comunitario.

El marco legal de los Consejos promueve la representación de mujeres y pueblos indígenas, como colectivos debidamente diferenciados, independientemente de si hay mujeres y/o personas indígenas delegadas o delegados a estos espacios. En este sentido, el artículo 23 de la Ley de Consejos establece que donde haya al menos una comunidad indígena legalmente inscrita en el registro municipal, se deberán crear Consejos Asesores Indígenas para asesorar al COMUDE y COCODES de su municipio.

Otra fortaleza del sistema de Consejos de Desarrollo es que contempla la auditoría social como un derecho de los y las participantes,

---

cuyo marco legal lo encontramos en la Constitución, la Ley de Descentralización, en el Código Municipal y en la propia Ley de Consejos<sup>70</sup>

Las leyes nacionales contemplan el derecho a la organización y reconocen formas organizativas como las Cooperativas, Asociaciones Civiles, Sindicatos, etc. que se suelen formar a partir de intereses compartidos por determinado colectivo o gremio, por ejemplo: la cooperativa de vivienda del asentamiento Viveros en la capital, la asociación de mujeres AMES que proporciona servicios de salud, un sindicato que aglutina a trabajadores y trabajadoras de determinada municipalidad, institución de gobierno o privada, un sindicato gremial<sup>71</sup> que aglutina a mujeres y hombres según su actividad productiva, además los sindicatos pueden formar federaciones y éstas a su vez, formar confederaciones.

Por otra parte, Asociación Civil es una denominación legal que adoptan diversos colectivos, tal como se menciona anteriormente y entre sus principales logros podemos mencionar la prestación de servicios de salud, medicina ancestral, vivienda, educación formal y no escolarizada, formación cívica y ciudadana, organización, derechos humanos en general y de colectivos específicos como mujeres, jóvenes e indígenas, medio ambiente, situación agraria, créditos blandos, etc.; todo ello generalmente con carácter gratuito o bien altamente subsidiado por aportes de la cooperación internacional o inclusive fondos con propios y con una cobertura, en muchos casos más amplia que la del propio Estado.

Quizá lo más importante de indicar es que con estos servicios, las ONG de primer y segundo nivel, junto con las cooperativas y federaciones, y otras formas organizativas contribuyen efectivamente al desarrollo comunitario y también en el ámbito de la propuesta por medio de su participación y el impulso de la participación ciudadana en procesos de concertación desde lo local hasta lo nacional. A manera de ejemplo mencionamos la Federación de Asociaciones Mayas Q'eqchí de Chisec FAMA Q'EQCHI formada en 2006 por 5 asociaciones locales que aglutinan a más de 70 grupos comunitarios organizados en 33 comunidades del área o el caso bien conocido de la Coordinación

70 SEPREM-FNM. Programa de capacitación para mujeres en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, módulo 8 Auditoría Social. Guatemala, 2003.  
71 Se conocen las experiencias del Sindicato Unico del Medio Ambiente y Recursos SUMAR, que a su vez forman parte de la Federación Sindical de Trabajadores del Medio Ambiente y Recursos FESITRASMAR y de sindicatos de la economía informal como vendedores de la calle, de artistas, de payasos y otros.

---

de ONG y Cooperativas CONGCOOP con presencia a nivel nacional y capacidad de propuesta en al menos dos temas fundamentales para el país como es la situación agraria y el impacto de los TLC.

Los comités de educación COEDUCAS y las Juntas Escolares son mecanismos para el involucramiento de padres y madres de familia en el proceso educativo, principalmente al nivel primario y ambos espacios no solo son reconocidos, sino que son impulsados desde el Ministerio de Educación.

A partir de los compromisos derivadas de los Acuerdos de Paz, se establecieron Comisiones Paritarias para garantizar la participación de la población organizada en la implementación de estos compromisos. Algunas de estas comisiones tenían mandatos específicos o temporales y otras se perfilaban como de largo plazo, entre las principales están:

- Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo de Reasentamiento CTEAR
- Comisión de Seguimiento a la Incorporación.
- Comisión Consultiva de Reforma Educativa CCRE
- Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia CNSAFJ
- Comisión de Lugares Sagrados COLUSAG
- Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas COPART
- Comisión Paritaria de Reforma y Participación COPRYP
- Comisión Interinstitucional del Combate a la Corrupción CICOR
- Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil
- Comisión de Apoyo Técnico. Unidad Permanente de Asesoría Técnica UPAT
- Comisión de Reforma Electoral CRE.<sup>72</sup>

En ese mismo marco se crearon las Mesas Departamentales de Concertación y Seguimiento de los Acuerdos de Paz, que en su momento, jugaron un importante papel de enlace entre los procesos nacionales relativos al cumplimiento de dichos Acuerdos y los procesos de desarrollo a nivel local.

72 Ver anexo 4. Instituciones nacidas y derivadas de los Acuerdos de Paz

---

Los actuales espacios de consulta y propuesta que conjuntan esfuerzos de la sociedad civil y organismos de gobierno en la búsqueda de consensos respecto a problemáticas de fondo en el país, tuvieron o tienen alguna relación con las comisiones y mesas mencionadas anteriormente, y en términos generales representan una profundización en la participación ciudadana puesto que, por un lado se han adaptado a las nuevas necesidades de construcción o reconstrucción nacional desde la especialidad que abordan y por otro, han avanzado en la calidad y contenido de sus propuestas.

Un claro ejemplo es la Mesa de Formulación Participativa de la Política de Desarrollo Rural Integral en la cual participan, entre otras, la CNOC, CONGCOOP, Plataforma Agraria, y de la que han surgido insumos para elaborar importantes propuestas como un Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural<sup>73</sup>.

Vale hacer mención de otros espacios creados para abordar bipartidamente (Estado-Sociedad Civil) importantes ámbitos de la vida nacional, entre las cuales pueden mencionarse el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz CNAP, instalado recientemente para el seguimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos, inclusive instaló una comisión específica para los aspectos fiscales, el Grupo Consultivo del Pacto Fiscal).

También se instaló el Consejo Asesor de Seguridad CAS, que actualmente trabaja para proponer una agenda nacional de seguridad para la desmilitarización de la sociedad, garantizar la seguridad ciudadana y combatir el narcotráfico y el crimen organizado. También se instaló el Consejo Asesor de Pueblos Indígenas de la Presidencia CAPIP.

Respecto a las Alcaldías Auxiliares o Alcaldías Comunitarias, éstas son reguladas a nivel municipal en el Código respectivo como: "...entidades representativas de las comunidades, en especial en la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal" cuyo nombramiento corresponde al *Alcalde Municipal* "...con base a la designación o elección que hagan las comunidades..." (Artículo 46, Código Municipal). A nivel nacional *los*<sup>74</sup> *Alcaldes Auxiliares* en

<sup>73</sup> CNOC-ASOREMA-Plataforma Agraria-CNP Tierra-Fundación Guillermo Toriello-CONGCOOP-URNG-CM Tierras Alta Verapaz-Fundación INCIDE. Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral.

<sup>74</sup> En su gran mayoría se trata de hombres quienes ejercen estos cargos, por eso se nombran en masculino.

---

muchísimos casos son garantía que las necesidades de las comunidades sean atendidas por las autoridades municipales y también representan una voz ética que vela por la transparencia en la gestión municipal, en cumplimiento de sus funciones de representación de la comunidad y del municipio.

Las alcaldías Indígenas, tal como se aborda anteriormente, son una forma organizativa derivada de la colonización pero histórica y actualmente ligada a comunidades mayas, principalmente en el área de Sololá, Totonicapán y Quetzaltenango y cuentan con reconocimiento legal en el Código Municipal: **Artículo 55. Alcaldías Indígenas.** El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo.

Otro ámbito complementario de participación desde los partidos políticos, lo constituye el nivel departamental, municipal y comunitario a través de una estructuración piramidal que permite la participación y postulación de candidaturas a puestos de elección popular como Alcaldes y Alcaldesas, Diputados y Diputadas, Presidente y Vicepresidente (todavía no se ha dado el caso de Presidenta y Vicepresidenta).

Según la Ley Electoral y de Partidos Políticos, éstos son el principal mecanismo de intermediación entre sociedad civil y Estado y en su estructura interna debe tomarse en cuenta la diversidad humana que los conforma y los temas prioritarios para la vida nacional, a través de Secretarías específicas, así podemos afirmar que los partidos actualmente vigentes en Guatemala, cuentan con al menos las siguientes Secretarías: Juventud, Mujeres, Pueblos Indígenas, Asuntos Agrarios, Medio Ambiente, entre otras.

- **Debilidades**

La división político-administrativa del territorio nacional que se establece en el sistema de Consejos de Desarrollo se relaciona directamente con intereses del capital nacional e internacional, por lo que no podría considerarse pertinente cultural ni étnicamente.



---

A esto hay que sumar que el mandato de los Consejos en todos sus niveles es puramente consultivo y no de decisión. Además la estructuración de estos espacios es altamente selectiva y en muchos casos se vuelve excluyente por los requisitos legales que establece, así por ejemplo las organizaciones indígenas que pueden participar son "...aquellas entidades que están dirigidas por indígenas y que han presentado acciones y planteamientos, en el campo de los derechos humanos, para los pueblos indígenas. No se consideran bajo esta denominación, a las entidades indígenas tradicionales como cofradías, alcaldías indígenas, consejos de ancianos, comités pro mejoramiento pues éstas son anteriores al actual movimiento indígena..." (Informe de Desarrollo Humano)<sup>75</sup>.

Algunos sectores de la sociedad civil plantean críticas al papel actual del Sistema de Consejos y otros espacios de participación, siendo las principales:

- Que el contenido y forma del modelo de sociedad guatemalteca es exógeno y esto se expresa en que las leyes de participación y descentralización, así como su proceso de aprobación, están basadas en agendas, prioridades y modelos foráneos.
- Que estos espacios han sustituido el papel de las organizaciones sociales y populares como grupos de presión social, contribuyendo a distender el ambiente social pero no a resolver problemas de fondo.
- Que las formas organizativas reconocidas corresponden a cómo el estado piensa la nación y piensa el país, de manera centralizada y respondiendo a las formas productivas existentes, lo cual determina su marco jurídico
- Que el Estado reconoce la nación, la región, el departamento y el municipio, pero el enlace entre municipio y comunidad es muy tenue y por eso resulta poco determinante<sup>76</sup>

Siguiendo la línea de pensamiento de esta última crítica, en el caso específico de los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES pueden señalarse las siguientes debilidades:

<sup>75</sup> Ibid. Informe Municipios Democráticos  
<sup>76</sup> Ibid. Entrevista Olga Pérez.

- (...) el Órgano de Coordinación de los COCODES debería estar integrado por las autoridades propias de las comunidades indígenas... a pesar que la Ley otorga a la Asamblea comunitaria la facultad de elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos...ello no se produce normalmente por diversas razones.
- (...) la Ley de Consejos de Desarrollo no define el término "comunidad" como cantidad de personas o área geográfica por lo que cabe el riesgo de manipulación de la ley ya que se pueden crear Consejos Comunitarios de Desarrollo que representen a intereses que en nada tienen que ver con los de la comunidad.
- (...) la Ley establece que las decisiones y prioridades acordadas en los Consejos Comunitarios de Desarrollo pasan a formar parte de la agenda de los Consejos Municipales de Desarrollo, pero no se encuentra establecida por la ley la obligación por parte del Concejo Municipal de respetar las decisiones que tome el COMUDE ni los COODES (...)
- Igualmente un problema detectado es la falta de capacidad técnica y logística de los COCODES para llevar a cabo sus tareas. Como estableció el Relator Especial en su informe de 2003.
- La irrupción de estas organizaciones (las indígenas reconocidas legalmente) en el sistema de Consejos de Desarrollo, principalmente a nivel comunitario y municipal ha producido un desplazamiento de las autoridades propias de los Pueblos Indígenas (...)<sup>77</sup>

Otras formas organizativas legalmente reconocidas como las Cooperativas, Asociaciones Civiles, Sindicatos municipales, de entidades públicas y privadas y otras, están enfrentando un escenario muy complejo que implica nuevos retos, por ejemplo las ONG (Asociaciones Civiles) encuentran que ante el acelerado empobrecimiento de las mayorías, la demanda de sus servicios va en aumento y esto conduce, por una parte a un aumento de trabajo (y sigue existiendo un margen de demanda insatisfecha) y por otro, a reflexionar sobre lo pertinente o no, de continuar por esta vía, asumiendo funciones del Estado como responsable de proporcionar servicios básicos para la población; de

77 Ibid. Informe Municipios Democráticos

---

ahí que, en muchos casos estos organismos también se constituyan en mecanismos de presión social hacia el Estado.

Los sindicatos públicos, privados y gremiales encuentran en la flexibilización laboral resultante de los TLC firmados por Guatemala, su principal obstáculo y en muchos casos su principal elemento desmovilizador al reducir su membresía, condicionar sus acciones y poner en entredicho su legitimidad como representantes de la población trabajadora. A esto hay que agregar sus contradicciones internas y ciertas otras condiciones, como la autorización de tiempo completo para actividades dirigenciales sindicales en el Estado, lo cual vino a fomentar la inmovilidad y desvinculación de la dirigencia respecto a su membresía.

En este sentido se pronuncia la Académica antes citada: "...el movimiento social mismo convertido en ONG se ha debilitado, realmente son cascarones semiurbanos que no tienen una representación real... siento que después de los Acuerdos de paz estamos mucho más débiles en la participación ciudadana..."<sup>78</sup>

Espacios de participación como los Comités de Educación COEDUCAS y las Juntas escolares, a decir del magisterio organizado se instrumentalizan con fines político-partidarios y/o electorales, además de ser una imposición porque el Ministerio de Educación solo reconoce las Juntas Escolares y entonces los padres y madres de familia no pueden elegir cómo organizarse.

En este mismo sentido se señala el papel de los COEDUCAS, pero que además junto con las ISES<sup>79</sup> y la flexibilización laboral en el magisterio, representan la punta de lanza para que el Estado traslade su obligación constitucional de proporcionar y administrar la educación a nivel nacional, hacia los padres de familia, quienes en forma ad honorem ya están asumiendo funciones como contratación y despido de maestros y maestras<sup>80</sup> y otras que competen exclusivamente al MINEDUC.

Los espacios bipartitos de consulta y propuesta han atravesado importantes obstáculos, que inclusive en algunos casos han determinado

<sup>78</sup>Entrevista Olga Pérez

<sup>79</sup>ISES, son organismos privados (ONG, empresas, etc.) contratados por el Mineduc para proporcionar el servicio de educación primaria en las comunidades, con el fin de ampliar la cobertura educativa, cuya principal crítica es que la calidad de éste no se garantiza y que el Estado se desatiende de su obligación de proporcionar educación a nivel nacional

<sup>80</sup>Organizaciones magisteriales como STEG, ANM y otras, han denunciado estos elementos dentro del Programa Nacional de Educación Autogestionaria PRONADE, como parte de la privatización de la educación en Guatemala

---

su propia existencia y por ende su potencial aporte a la construcción de una nueva nación, como el caso de la Comisión de Espiritualidad y Lugares Sagrados (COLUSAG) que terminó su mandato en 2004.<sup>81</sup> Sin alcanzar su objetivo de proponer mecanismos para una armoniosa convivencia entre pueblos, específicamente a partir de sus distintas cosmovisiones y regular el acceso y protección del patrimonio cultural perteneciente a cada uno. En similar situación quedó la Comisión Temporal de seguimiento al Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad cuyo mandato no se renovó a pesar de no haber concluido las tareas de incorporación.

En este mismo orden de ideas tenemos que el Consejo Asesor de Seguridad CAS se instala hasta el año 2004, a pesar que estaba programado para 1999 en el Acuerdo de Cronograma y luego se reprogramó para 2002. Evidentemente un retraso de cinco años repercute en el nivel de propuesta e incidencia que esta comisión ha podido desarrollar como tal, aunque sus integrantes continuaran trabajando en el tema individualmente o bien desde organizaciones de la sociedad civil.

Las Alcaldías Auxiliares o Comunitarias, como todo espacio de poder representan potencialmente una fuente de concentración de información y por tanto de poder, lo cual en sí mismo es un riesgo, amén de que el carácter no vinculante de sus propuestas en las decisiones municipales, ha decantado en no pocos casos en que los Alcaldes Auxiliares se conviertan en meras figuras decorativas o peor aún, que contribuyan a la polarización social, como ya se vivió en épocas pasadas ejerciendo actividades de control poblacional.

En ese orden de ideas, actualmente en algunas áreas donde existen las Alcaldías Indígenas, se ha generado una confusión entre el papel que deben jugar éstas (el Código Municipal simplemente las reconoce) y la Alcaldía Auxiliar o Comunitaria a la que el mencionado Código asigna funciones de representación y vínculo como se expresa anteriormente.

En Sololá y Totonicapán, según el estudio de caso realizado por el programa Municipios Democráticos, la confusión deriva del hecho que

81 Estas valoraciones se basan en Información de SEPAZ en su temático.

las Alcaldías Auxiliares eran: ...auxiliaturas de las alcaldías indígenas en las distintas comunidades que conformaban el municipio. Es por ello que la figura del alcalde auxiliar era la del representante de la alcaldía indígena en la comunidad y, por tanto, uno de los líderes de la misma. (...) la subordinación jerárquica de éstos en dichas comunidades no es respecto al alcalde municipal sino a un órgano corporativo superior propio como son las Alcaldías Indígenas o la Junta Directiva de Alcaldes Auxiliares (...) sin embargo al ser nombrados y por tanto removidos por el Alcalde Municipal sin obligatoriedad de respetar la elección de las comunidades, se violenta las costumbres de la población indígena. Otro elemento que se señala es la siguiente inconsistencia: "(...) el artículo 57 señala... *Los miembros de las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares durarán en el ejercicio de sus cargos el período que determine la asamblea comunitaria* (pero) posteriormente señala que *la duración en el cargo no podrá exceder el período del Concejo Municipal.*"<sup>82</sup>

Bien vale la pena señalar lo que algunos sectores llaman la *privatización del ámbito municipal* es decir "...cuando la agenda municipal no viene de las políticas públicas sino de las agendas de las ONG nacionales y de la comunidad internacional (condicionando a través de recursos económicos)... cuando no hay una política pública con un plan de desarrollo que responda a las características del sector público, incluso hay clientelismo, divisiones entre la sociedad. En lugares tradicionalmente oenegeizados como Quetzaltenango, parte de Huehuetenango,... de Alta Verapaz,... Petén quizá es mucho mas

82 Ibid. Informe Municipios Democráticos

---

fuerte que en otros municipios y departamentos donde no ha habido esa moda, que también resulta de la visión de (una parte) de la cooperación internacional, que vienen a *ayudar indígenas...* lo que han hecho es volver ONG o gerente a los movimientos sociales y a las organizaciones sociales locales y nacionales: sindicatos, campesinos y no digamos de mujeres....<sup>83</sup>

- **Desafíos**

En el sistema de Consejos de Desarrollo a nivel nacional, regional, departamental, municipal y comunitario enfrenta importantes desafíos, entre los cuales destacan:

- Hace falta despejar importantes incógnitas como: ¿cuál es el modelo de sociedad que se expresa en estas leyes, mecanismos y espacios de participación y descentralización? Y esto ¿qué significa para una sociedad que está urgida de un modelo endógeno de desarrollo, pero que a la vez, es resultado de un país dependiente y subdesarrollado? Además ¿cómo se consigue el equilibrio social si en muchos casos, estos espacios están contribuyendo a reducir la presión social del movimiento popular, condición inherente a toda democracia moderna?
- La falta de vinculación entre las decisiones que se toman en los Consejos y las políticas públicas a que se refieran desde el ámbito nacional hasta el municipal
- La actual estructuración de la participación ciudadana en los Consejos, para reflejar mejor la diversidad étnica, etaria, etc. por ejemplo la representación de mujeres, de jóvenes y de indígenas; tomando medidas para que el marco legal no sea una *camisa de fuerza* que condiciona y obstaculiza esta inclusión.

83 Ibid. Entrevista Olga Pérez

- En este mismo sentido, la división político-administrativa de Guatemala, debiera reflejar esta diversidad y no otro tipo de intereses económicos para ser pertinente cultural ni étnicamente y generar un diálogo entre culturas, considerando que las áreas lingüísticas no coinciden con la división del país en: región, departamento, municipio, comunidad.
- La relación entre estos espacios formales o legales de participación y la dinámica organizativa popular, especialmente lo relativo a las organizaciones de mujeres, de pueblos indígenas, etc. y también la relación entre autoridades formales o legales y autoridades indígenas, tanto en los aspectos legales como en la concreción de sus respectivos mandatos.
- La débil vinculación entre el nivel municipal y comunitario que hace poco determinantes las decisiones comunitarias (en las cuales suelen participar autoridades de arraigo tradicional según las diversas culturas y que no pueden participar directamente porque no se reconocen legalmente) en las decisiones del municipio y por ende en el desarrollo local.
- Respecto los COCODES, es fundamental resolver contradicciones de fondo como la vinculancia entre decisiones comunitarias y políticas municipales, el desplazamiento de las Autoridades Indígenas comunitarias, la conformación de los Órganos de coordinación y la duración en sus cargos, la definición del término *comunidad* y la capacitación técnica y logística.

Un desafío para las Cooperativas, Asociaciones Civiles y otras instancias prestadoras de servicios, es encontrar un equilibrio entre la creciente atención que requiere y demanda la población con quienes trabajan, pero no sustituir funciones que competen al Estado constitucionalmente.

Los sindicatos públicos, privados y gremiales, además de superar

---

sus contradicciones internas también tienen como reto retomar su propia legitimidad como representantes de un importante sector poblacional, para incidir en procesos que los están trascendiendo como la flexibilización laboral, la privatización de activos del Estado, el empobrecimiento acelerado de la población y las medidas mediatizadoras, entre otras.

Los espacios de participación creados en el marco de las políticas públicas, como la educación, salud, etc. tienen como principal reto la vinculación de éstos con las políticas a que corresponden, caso contrario se convierten efectivamente en fuente de desgaste y deslegitimación de la voluntad política gubernamental. No hay que perder de vista que, de fondo subyace el papel del Estado como prestador de servicios a la ciudadanía o como mero regente de políticas exógenas definidas de acuerdo a intereses del gran capital.

Similares desafíos se presentan en los espacios bipartitos de consulta y propuesta como las comisiones, consejos, mesas de concertación, etc. Si consideramos que la participación ciudadana implica incidir efectivamente en decisiones trascendentales de cara al desarrollo local o nacional, cabe reflexionar en los alcances reales y concretos de estos espacios.

En relación con las Alcaldías Auxiliares o Comunitarias y donde existan, las Alcaldías Indígenas, se ubica el desafío de conjugar esfuerzos, poderes y conocimientos y reconocimientos de lo local a lo municipal, pero para esto es indispensable la superación de confusiones, intereses sectarios, lucha de poder o cualquier elemento que obstaculiza este relacionamiento y que actualmente solo contribuye a aumentar la polarización social.

Derivado de ello, también aparece otro desafío para enfrentar lo que se ha denominado la *privatización del ámbito municipal*, que consiste en lograr que las ONG nacionales e internacionales y la cooperación internacional sean actores coadyuvantes del desarrollo y no lo condicionen o determinen, como ha sucedido en algunos casos.



## 4.1.2 Espacios o mecanismos desde el Movimiento Social

Estos espacios o mecanismos no necesariamente son vinculantes respecto a la institucionalidad del Estado, generalmente se estructuran conforme a leyes consuetudinarias, acuerdos políticos entre sus integrantes, etc. y su papel se suele vincular con presión social o reivindicación, entendida como la búsqueda y construcción de la ciudadanía plena y la lucha por los derechos humanos en general y de colectivos específicos.

De ahí que no siempre tienen un carácter formal, estructurado y permanente según el marco legal vigente en el país. Aunque hay que señalar que algunos de estos espacios tienen una historia tan antigua como el propio Estado guatemalteco y que otros espacios o mecanismos como los sindicatos y asociaciones civiles, en sus distintos niveles tienen reconocimiento legal y a la vez ejercen presión social.

- **Fortalezas**

Los Consejos de Ancianos y Ancianas, suelen estar ligados a las culturas ancestrales y en el caso de Guatemala a la cultura Maya, Xinca y en ciertas áreas a la Garífuna; generalmente juegan importantes funciones de mediación e intermediación como la impartición de justicia desde del derecho consuetudinario, asesoría a nuevos contrayentes, a jóvenes y a organizaciones comunitarias. Representan una continuidad de usos y costumbres ancestrales de estos pueblos

Por otra parte, hablar de organizaciones de mujeres es referirse a un amplísimo espectro de formas organizativas, desde las establecidas legalmente como Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles, Cooperativas, Comités, etc., hasta colectivos sin reconocimiento legal como Grupos de Autoayuda, Coaliciones, Coordinaciones permanentes y esporádicas, etc. y también abarca desde instancias rurales locales hasta espacios con estatus consultivo ante la ONU<sup>84</sup>.

Entre las principales fortalezas de organizaciones de mujeres, tenemos igual diversidad, desde el logro de servicios básicos (agua

84 Como ejemplos paradigmáticos citamos: Comité de Mujeres Organizadas del Norte Qana' Tzuultaq'a (COMON QANA' TZUULTAQ'A) de Chisec, Grupo Guatemalteco de Mujeres, Organización de Mujeres Tierra Viva, la Asamblea de ONG y OG para promover Propuestas y Reformas Legales a favor de las mujeres en Guatemala, entre otras

---

entubada, molino, puesto de salud, etc. que solventan necesidades prácticas) hasta iniciativas y aprobación de leyes nacionales como la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, así como leyes internacionales como la Convención para Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, entre otras.

Las organizaciones de jóvenes en Guatemala, históricamente han jugado un importante papel de presión social por la vigencia de derechos propios y de la población, especialmente estudiantes de educación media y de la USAC. En algunos casos se mantiene este protagonismo actualmente y también han surgido en el marco del conflicto armado interno y de la posterior negociación por la paz, otros grupos pro justicia y desmilitarización, a favor de la cultura como herramienta de participación ciudadana, etc., como: Hijos por la justicia contra el olvido y la impunidad HIJOS, el Movimiento de Jóvenes Mayas MOJOMAYAS, Colectivo Caja Lúdica, por citar los mas conocidos. Además es notoria la participación creciente de jóvenes de ambos sexos en los partidos políticos y en procesos de elecciones como observadores, monitores, etc.

Tal como se aborda en el capítulo I, en los lugares donde existen las Alcaldías indígenas, éstas se constituyen en autoridades indígenas reconocidas por las comunidades y juegan un importante rol dinamizador de las relaciones y convivencia armoniosa entre sus habitantes.

Las redes de organizaciones son formas de articulación a nivel local, departamental o regional, inclusive interdepartamental como el caso de la Mesa Ambiental Q'eqchi' MAQ que es "...un grupo de organizaciones de la sociedad civil, autoridades comunitarias y municipales de Alta Verapaz y del municipio de Ixcán (Quiché), que lucha porque se respeten y reconozcan los centros ceremoniales mayas, analiza y discute sobre hechos y acontecimientos que afectan o atentan contra los recursos naturales y el ambiente de las Verapaces, Ixcán y Petén."<sup>85</sup>

Entre las acciones impulsadas por MAQ están las constantes

85 Misión de la Mesa Ambiental Q'eqchi'. 2006

declaraciones respecto a medidas gubernamentales que atentan contra el medio ambiente, como el caso de la explotación en la Finca Municipal Salinas Nueve Cerros por la empresa Petrolatina, proponiendo en cambio que se implementen otras "...alternativas de desarrollo para beneficiar a las comunidades colindantes y a toda la región de Santa Lucía Lachúa, que comprende 34 comunidades q'eqchíes."<sup>86</sup> Recién a finales del 2006 el Concejo Municipal de Cobán votó en contra de esta explotación petrolera.

En la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Abya Yala "De la resistencia al poder" se firmó la Declaración de Iximché', donde reafirman anteriores Declaraciones, ratifican principios milenarios como complementariedad, reciprocidad, dualidad, así como la lucha por el territorio, la Madre Naturaleza, la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas; la lucha contra las concesiones, etc....<sup>87</sup>

En dicha cumbre también se constituyen en la "...Coordinadora Continental de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Abya Yala, como espacio permanente de enlace e intercambio, donde converjan experiencias y propuestas, para que juntos enfrentemos las políticas de globalización neoliberal y luchar por la liberación definitiva de nuestros pueblos hermanos, de la madre tierra, del territorio, del agua y todo el patrimonio natural para vivir bien."<sup>88</sup>

- **Debilidades**

Los Consejos de Ancianos y Ancianas generalmente se conforman solamente con hombres y esto implica que se pierden todos los conocimientos y experiencias de las ancianas que en muchísimos casos se han desempeñado como Guías Espirituales, Comadrona, Curanderas, etc. y que podrían aportar importantes elementos a esta instancia organizativa que representan intereses de buena parte de la población guatemalteca en las comunidades.

Por otra parte no parece estar muy claro si la ley les otorga *reconocimiento* puesto que éste depende de la interpretación del término *autoridades indígenas*, además el mero reconocimiento en sí mismo no ha significado posibilidad real de incidencia en decisiones

<sup>86</sup> Declaración de la Mesa Ambiental Q'eqchi' del 26 de noviembre, 2006

<sup>87</sup> Declaración de Iximché. III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Abya Yala "De la resistencia al poder".

<sup>88</sup> Ibid. Declaración Iximché.

---

y sobre todo, sí implica el riesgo de cooptación dentro de un sistema ajeno a su cultura y tradiciones. Similar situación sucede con las Alcaldías indígenas, con el agravante de la duplicidad de esfuerzos, y confusiones que existen con respecto a las Alcaldías Auxiliares o Comunitarias.

Respecto a las organizaciones de mujeres, a las contradicciones internas que enfrentan como cualquier otro colectivo humano, hay que agregar otros elementos como la llamada *Oenegización* es decir la conversión de organizaciones en instituciones estructuradas legalmente y con ciertas obligaciones que pueden limitar su accionar político, además de la cooptación de sus lideresas y dirigentas por partidos políticos (mas visible quizá en el interior del país) e instituciones estatales generando desmovilización, disgregación y reduciendo su capacidad de incidencia.

Las organizaciones de jóvenes no solo enfrentan la violencia generalizada y las difíciles condiciones en que se desenvuelven otras formas organizativas, sino que además se ven expuestas a la visión adultista de la sociedad guatemalteca, que junto con los altos niveles de violencia originan fenómenos como la criminalización de jóvenes organizados, so pretexto de formar parte de las pandillas juveniles o *maras* u otros grupos delincuenciales.

En este plano resulta muy difícil interesar a los y las jóvenes para que formen parte de organizaciones, en cambio se ven mucho más expuestos o expuestas a integrarse a las pandillas juveniles o *maras*. “En este contexto, las mujeres jóvenes son las más vulnerables a situaciones de violencia. La mayor cantidad de mujeres muertas violentamente se presenta entre 16 y 30 años”<sup>89</sup> .

Respecto a *las maras*, aunque el fenómeno requiere un análisis mas profundo, baste señalar que se trata principalmente de jóvenes perdidos en una maraña de poderes adultos: “... en Guatemala se estima que hay aproximadamente 600 pandillas dedicadas al crimen organizado, las cuales cuentan con 20,000 miembros y la mayoría de ellas están encabezadas por ex oficiales del ejército.” Y que además se trata de un producto social “(...)los espacios en donde se desarrollan

89 FIDH. Informe El Femicidio en México y Guatemala. Pág. 34

estas pandillas son los lugares que sufren de carencia social e infraestructura, promovida aun más, por la migración y el desarraigo constante, y una alta percepción de la violencia, especialmente ligada al narcotráfico... la vivencia de abandono, exclusión e inexistencia de interacción social, que impide la organización comunitaria y la estabilidad de lazos comunitarios (...) la carencia de integración social y la incapacidad de organización...”<sup>90</sup>

En otro ámbito y salvo honrosas excepciones, muchas redes de organizaciones locales caen en esfuerzos dispersos y temporales que responden ante situaciones o problemas inmediatos y por ello difícilmente trascienden en el tiempo. Además es necesario evidenciar el papel que juega en este sentido la cooperación internacional.

Los esfuerzos de articulación desde la población indígena en diversos países, también salvo honrosas excepciones, pueden estar poco articulados y en ellos podrían prevalecer intereses sectoriales o gremiales, generando dispersión y poca capacidad de incidencia. También cabe el análisis del papel que juega en estos esfuerzos la cooperación internacional.

El Código Municipal solo reconoce las consultas a vecinos y respecto de asuntos delimitados al municipio; en el caso de los llamados *Megaproyectos* (hidroeléctricas, explotación minera y petrolera, etc.) generalmente el territorio municipal se ve trascendido y las Consultas Populares que se han hecho se amparan en el Convenio 169, aunque su validez y vinculancia todavía está sujeta a interpretación.

## • Desafíos

Los Consejos de Ancianos y Ancianas en su estructuración de acuerdo a usos y costumbres ancestrales enfrentan importantes desafíos para la aplicación práctica de los contenidos filosóficos derivados de su cosmovisión, es decir para traducir en acciones concretas valores y principios como: armonía, equilibrio, dualidad, complementariedad, etc. en un escenario nacional poco propicio para hacer una política que no sea excluyente, impositiva y discriminatoria, dado por las

<sup>90</sup> Ibid. Gonzalo Wielandt. CEPAL

---

características nacionales pero también por el modelo de globalización en que Guatemala está inserta y todo ello, en el marco de una historia de colonización que todavía no se ha desmontado ni desconstruido.

El marco legal está visto que no permite que los Consejos de Ancianos y Ancianas, las Alcaldías Indígenas y cualquier Autoridad Indígena, tengan incidencia real en toma de decisiones sobre desarrollo local y mucho menos a nivel nacional, a menos que se *adaptan* al formato vigente, lo que implica por un lado pasar por encima de su rechazo manifiesto<sup>91</sup> y por otra parte, el riesgo de desnaturalizarlos como entes organizativos regidos por normativas culturales propias y distintas del derecho romano implícito en el marco legal guatemalteco. El reto entonces, estriba en cómo crear espacios y mecanismos dialógicos y no asimilacionistas para una real interlocución entre dos sistemas organizativos y de derecho que son distintos.

Otro desafío respecto a las Alcaldías indígenas consiste en buscar alternativas para trascender la duplicidad de esfuerzos, confusiones, etc. que hay respecto a las Alcaldías Auxiliares o Comunitarias, obviamente partiendo de su propia naturaleza en el sentido antes apuntado.

Las organizaciones de mujeres, además de buscar o consolidar<sup>92</sup> acciones para encauzar constructivamente sus contradicciones internas, también tienen otros desafíos como su construcción como sujetas políticas y de derecho, mantener su accionar político como grupo de presión siendo ONG, la superación de la cooptación de liderazgos individuales y colectivos, la interlocución con el Estado, la construcción de nuevos imaginarios sociales, la prestación de servicios sin desresponsabilizar al Estado, etc.

Entre sus desafíos principales, las organizaciones de jóvenes enfrentan como ya se dijo, la violencia generalizada y formas específicas de violencia derivadas del "alto grado de estigmatización social... de la juventud guatemalteca (a decir de una entrevistada)... Hablar de juventud en Guatemala es hablar de cosas malas"<sup>93</sup>. Este difícil contexto condiciona en gran medida su accionar, además que su membresía en general suele presentar gran movilidad debido a diversos intereses

91 Ibid. Informe Municipios Democráticos

92 Se sabe que en su mayoría estas organizaciones toman medidas organizativas e institucionales para resolver este tipo de situaciones y esto tiene que ver con la búsqueda de coherencia entre discurso y la práctica en el marco de nuevas formas de hacer política

93 Federación Internacional de los Derechos Humanos FIDH. Informe Misión Internacional El Femicidio en México y Guatemala Pág. 34

---

y necesidades. Todo ello en el marco de una permanente ideologización para fomentar el consumismo, la apoliticidad, el olvido o desconocimiento de la historia, etc.

Respecto a *las maras*, las organizaciones juveniles no solo enfrentan la existencia de éstas y el riesgo de ser vinculadas a ellas para justificar la represión en su contra, sino también el manoseo mediático del fenómeno, que acrecienta el miedo de los y las jóvenes para accionar como ciudadanos y ciudadanas y crea zozobra entre su membresía, por ejemplo Gonzalo Wielandt indica que son 20,000 jóvenes integrantes de maras, otras “organizaciones sociales indican que no pasan de 35,000, (pero) la PNC sostiene que son casi 200,000...<sup>94</sup>

Las redes de organizaciones locales, al igual que las articulaciones organizativas de pueblos indígenas enfrentan, principalmente el desafío de consolidarse como espacios de interlocución frente a los poderes establecidos (Estado, Gobernaciones, Alcaldías, empresas transnacionales y otras). Esto necesariamente pasa por tener y compartir una visión estratégica que trascienda la necesidad o el interés concreto que las agrupa, pero también definir mecanismos o estructuras participativas que garanticen la democracia interna, la construcción de consensos, la renovación de liderazgos, la delimitación de la influencia de la cooperación internacional, entre otros temas de fondo.

Los espacios de consulta popular, hasta ahora solamente amparados en el Convenio 169, tienen en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, una importante oportunidad para crear la vinculancia de las decisiones comunitarias recogidas en éstas con las decisiones gubernamentales respecto a las macropolíticas mundiales incluyendo los llamados *megaproyectos*); sin embargo esto implica un proceso de cabildeo y negociación para que esta Declaración se haga vigente y positiva en Guatemala.

El movimiento social en su conjunto enfrenta la polarización social y la demanda de participación en espacios que pocas veces resultan vinculantes con decisiones de trascendencia, además que al interno también se muestran importantes signos de debilitamiento, aislamiento y desarticulación como resultado de la profundización de contradicciones

<sup>94</sup> Ibid. Informe FIDH. Pág.35

internas y también por efecto de la globalización ya que ésta “...ejerció una determinación estructural en Centroamérica. La región se convierte en un sitio de procesos transnacionales. En este sentido, la estructura social de los países centroamericanos sufre una realineación que consiste en una desintegración social de los antiguos grupos y clases y el surgimiento de fracciones de clases transnacionales. Es decir, la formación de nuevos grupos de las actividades económicas, así como las clases de trabajo urbano y rural (...)”<sup>95</sup>

Finalmente, respecto a los partidos políticos, su principal desafío consiste en institucionalizarse como entes inclusivos multiculturales, equitativos, transparentes y democráticos, además de trascender las campañas electorales, rompiendo el ciclo que actualmente parecen seguir todos estos espacios: formarse, crecer durante las campañas electorales, en algunos casos gobernar, decrecer y luego desaparecer.

Inclusive partidos con amplia trayectoria en el tiempo no han escapado a esta lógica, como el caso de la Democracia Cristiana que desaparece después de las actuales elecciones y a nivel local suele suceder algo parecido con los Comités Cívicos, de donde se reconoce como una importante excepción el Comité Cívico Xel-Ju de Quetzaltenango.

#### **4.2 Valoraciones sobre los niveles de coordinación y/o relación entre mecanismos y espacios de participación ciudadana**

En términos generales, puede decirse que actualmente hay poca o ninguna coordinación entre los espacios y mecanismos reconocidos legalmente y aquellos establecidos desde el movimiento social.

En gran medida por la historia y por supuesto, por intereses que hay detrás de cada espacio o mecanismo, suele haber un clima de desconfianza mutua. De uno y de otro lado suelen existir

<sup>95</sup> Ibid. Wielandt, Gonzalo



posicionamientos confrontativos; las organizaciones que se involucran en espacios reconocidos legalmente, pueden tender a sobrevalorar el potencial de éstos para tomar decisiones y en consecuencia a descalificar a otras organizaciones que no participan en ellos y al contrario, las que no participan podrían deslegitimar a las involucradas por percibir las como entes instrumentalizados.

Por otra parte las contradicciones internas de los espacios y mecanismos reconocidos legalmente, tanto por su propia naturaleza, como por su composición y dinámica, aunadas a las que presenta el movimiento social en sí mismo, permean y determinan los actuales niveles de interlocución entre ambos.

Por otra parte, no hay que perder de vista que Guatemala está en un proceso de reconstrucción post conflicto armado interno y que está inmerso como país en un contexto histórico y geográfico permeado por una crisis política resultante de procesos macroeconómicos, como indica Gonzalo Wielandt: “La crisis política de los países centroamericanos se refiere a la ruptura de la estructura normativa de las relaciones sociales. La crisis de la oligarquía, que no fue resuelta por su renovación burguesa, así como la crisis del orden capitalista centroamericano... llevan a la descomposición del Estado, ya que se cuestiona el rol de éste como órgano de regulación y dirección de la sociedad. La crisis llegó a ser entonces, una manifestación de desorganización de la actividad estatal, donde se expresa la dominación de clase. Ante el cuestionamiento social de esta dominación, la violencia y el terrorismo de Estado ocupan su lugar...<sup>96</sup>

El rompimiento del tejido social como resultado de procesos de represión institucionalizada a la participación ciudadana y más recientemente, revolucionaria; todavía tiene secuelas en la participación ciudadana y la construcción de interlocución Estado-sociedad civil.

<sup>96</sup> Ibid.

---

Sin embargo también se constituye en desafíos reales y concretos para la población organizada guatemalteca y también para el propio Estado, de cara a construir un país incluyente y democrático, lo cual pasa necesariamente por humanizar la política y el ejercicio político.

## V. El papel de la participación ciudadana en la democratización de los procesos de administración pública local

En la legislación guatemalteca se crean espacios o mecanismos institucionales para la participación ciudadana en la descentralización, apostando a la democratización de los procesos de administración pública a nivel local y particularmente de la toma de decisiones sobre desarrollo humano integral. La Ley de Descentralización podría decirse que se operativiza a través del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en sus niveles: Local, Municipal, Departamental, Regional y Nacional, y por eso es importante incluir un análisis específico de la participación ciudadana en estos procesos.

### 5.1 Papel de las autoridades municipales en relación con el funcionamiento de los COCODES y COMUDES

Resulta aventurado hacer generalizaciones respecto al papel de las autoridades municipales en relación al funcionamiento de COCODES y de COMUDES, porque a partir de la potestad de convocatoria y reconocimiento que confiere la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a las Corporaciones Municipales, la propia conformación de estos espacios pasa por el tamiz de la voluntad política de estas autoridades para intencionar la participación ciudadana.

De ahí que se pueden encontrar experiencias tan diversas, desde aquellas en estos espacios se convierten en reuniones de confianza entre personas afines a las Alcaldías y sus Corporaciones, cuyo objetivo primordial es avalar el accionar de estas autoridades independientemente de si se corresponde con la realidad de la población que representan

---

e inclusive prestándose a todo tipo de malos manejos de la cosa pública a nivel local.

Pero también existen experiencias que podríamos llamar *exitosas* por cuanto reflejan efectivamente una participación ciudadana real como el caso de la responsabilidad que adquieren las autoridades municipales ante las autoridades tradicionales, como el caso de Santa Lucía La Reforma<sup>97</sup>, donde las candidaturas a estos puestos son decididas por Principales aplicando valores como honradez, responsabilidad, integridad, etc., así como el criterio de rotación entre los 7 cantones que forman el municipio y que luego se insertan en la dinámica partidaria, de manera que se garantiza un vínculo y compromiso previo a desarrollar la gestión municipal.

Por una parte, este modelo ha garantizado un alto nivel de identificación de la población con sus autoridades electas (Alcaldía, Corporación Municipal) y tradicionales (Principales) y por otro lado, también viabiliza el funcionamiento del sistema de Consejos de Desarrollo, por ejemplo *los Principales* están representados en el COMUDE y desde este espacio tienen funciones de asesoría al Concejo Municipal.

Otro caso que bien vale la pena mencionar es la *Asamblea de alcaldes*<sup>98</sup>. auxiliares de los 48 cantones de Totonicapán que prácticamente ha absorbido al sistema de Consejos de Desarrollo a nivel comunitario<sup>99</sup>, es decir que el papel de correa de transmisión de las peticiones comunitarias que generalmente se asigna a los COCODES, en la experiencia referida, lo desempeñan autoridades electas conforme el derecho consuetudinario, quienes también asumen funciones de mediación en conflictos, articulación social, etc.

De esa cuenta es que puede afirmarse que las prerrogativas que las leyes respectivas asignan a las autoridades municipales, son a la vez, limitaciones y oportunidades; potenciadas en ambos sentidos cuando se conjugan con otros factores como: participación e incidencia ciudadana, mecanismos o autoridades tradicionales, usos y costumbres arraigados en la población, articulación y movilización social, etc.

97 Ver caso 4. Informe Municipios Democráticos

98 Se utiliza el género masculino como genérico en transcripciones o citas textuales de otros documentos

99 Ver caso 1. Informe Municipios Democráticos

---

Esto es particularmente importante porque determina el proceso de toma de decisiones para el desarrollo local y dentro de esta lógica, el control de los recursos del municipio, máxime si a decir de la SEPAZ, actualmente 228 corporaciones municipales cobran por su cuenta el Impuesto Único sobre Inmuebles IUSI.<sup>100</sup>

## **5.2 Niveles de conocimiento del marco jurídico de participación ciudadana por parte de gobiernos municipales**

En diversos estudios se ha determinado que el desconocimiento de las leyes es una constante en la población guatemalteca, de ahí que los gobiernos municipales generalmente conocen poco acerca del marco jurídico que regula la participación ciudadana.

Sin embargo, hay casos en que tanto la población organizada que participa a nivel municipal, como las propias autoridades locales, conocen y aplican contenidos legales para guiar su accionar como en los caso ya indicados de Totonicapán, a saber:

La Junta Directiva de los 48 cantones del municipio de Totonicapán, ejerce su derecho a ser consultada (artículo 65, Código Municipal), inclusive solicitando las audiencias que considera necesarias a sus autoridades municipales y aunque esto no está regulado o normado, resulta obvio que del éxito de esta relación depende la aplicación de las políticas públicas municipales, principalmente porque en el citado informe se atestigua: "(...)los 48 cantones son plenamente conscientes de los deberes y obligaciones que tienen para con las comunidades."<sup>101</sup>

El sistema de elección de Alcalde y Corporación Municipal en Santa Lucía La Reforma, supone al menos dos premisas: A) Conocimiento y aplicación del Código Municipal anterior a la Constitución de 1985 (rotación anual del Alcalde Indígena) y B) Conocimiento y aplicación de la Constitución y de la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigentes, así como la adaptación del sistema tradicional a una nueva lógica y temporalidad (aparecen los partidos políticos y ahora se elige para cuatro años en vez de elegir para uno).

<sup>100</sup> Ibid. Informe SEPAZ

<sup>101</sup> Ibid. Informe Municipios Democráticos

---

De lo anterior cabe colegir que la capacidad de incidencia de la población en las decisiones municipales y la capacidad de las autoridades municipales de responder a las necesidades concretas de la población que representan, está atravesada por el conocimiento acerca de las leyes, aunque seguirá siendo determinada por la voluntad política de estas últimas, en tanto no se supere el desconocimiento generalizado respecto a los temas legales.

### 5.3 El rol del COMUDE en la formulación de planes y presupuestos municipales

Un elemento clave de la incidencia a nivel del gobierno municipal, lo constituye sin duda la participación en la formulación de planes y presupuestos municipales. Sin embargo el COMUDE en su mandato legal presenta serias limitaciones, entre otras razones ya enumeradas en el Capítulo II, porque la decisión final sobre las políticas, programas y proyectos de desarrollo que propone el COMUDE corresponde a la Corporación Municipal (artículo 45, literal d. Reglamento Ley CDUR); y sucede lo mismo para el anteproyecto de presupuesto, (literal h, artículo ya citado) sin obligatoriedad de incluir las prioridades o decisiones del COMUDE.

En este sentido, la participación y por ende la incidencia de la población en estos procesos a través de sus organizaciones o por medio de los COMUDES, depende de la voluntad de las autoridades municipales: "...La efectiva incidencia del Consejo Departamental de los Pueblos Indígenas de Sololá en las políticas municipales no está institucionalizada sino que depende de la postura particular del Alcalde municipal... Solo se han producido algunos casos de mera presencia del CDPI en algunos COMUDES donde aunque se de la presencia... no existe voluntad de la entidad municipal de tomar en cuenta sus propuestas (...)"<sup>102</sup>

En base a ello es que muchas organizaciones sociales a nivel local han recurrido a acuerdos políticos como alternativa para paliar esta situación y poder, de alguna manera asegurar que se les tome en cuenta a la hora de definir prioridades para el presupuesto municipal y en general al planificar el desarrollo de su municipio.

102 Ver caso 3. Informe Municipios Democráticos

---

Dichos acuerdos se expresan de muy diversas maneras, ya sea dentro del marco formalmente establecido (COCODES, COMUDES, consultas a vecinos, etc.) o bien a través de otros mecanismos como la definición de agendas sectoriales (de mujeres, de mujeres indígenas, de jóvenes, etc.) que los candidatos conocen y aceptan previo a las elecciones municipales, obviamente después de un proceso de cabildeo, negociación y convencimiento por parte de las organizaciones y todavía con la incertidumbre de su cumplimiento efectivo después de las elecciones.

#### 5.4 La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas municipales

En circunstancias similares a las recién descritas se desarrolla la participación ciudadana de cara a la formulación de políticas públicas, amén que éstas no siempre emanan de directrices nacionales, sino que también pueden estar influenciadas por otras agendas, incluida la de ONGs nacionales e internacionales, vía las más diversas formas de cooperación.

De esa cuenta es que hablar de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas a nivel municipal, es hablar de casos excepcionales en que organizaciones de la sociedad civil establecen interlocución con las autoridades municipales e influyen en sus decisiones, ya sea a través de los COCODES y COMUDES o por medio de los mencionados acuerdos políticos.

Sin embargo resulta obvio que, cualquiera que sea el mecanismo utilizado, en términos generales las organizaciones locales tienen pocas posibilidades reales de incidencia en la definición del desarrollo local y en el caso de autoridades o personalidades reconocidas, también dependiendo de la voluntad política de las autoridades electas, han podido aportar sus conocimientos o ejercer algunas importantes funciones como asesoría, fiscalización, etc.

#### 5.5 La democratización de la información como primer paso para la participación ciudadana

El Código municipal (artículos 60 y 62) se consigna el derecho ciudadano a recibir información sobre la administración municipal, inclusive a obtener copias y certificaciones de los acuerdos tomados por su Concejo Municipal y el libre acceso a los archivos, registros financieros y contables municipales.

Todo ello en cumplimiento del artículo 30 de la Constitución Política de Guatemala que establece la publicidad de los actos administrativos: “... Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.”

En los municipios donde se cumple este mandato, generalmente se prioriza la información escrita y en muchos casos, con un alto contenido técnico en sus formatos y medios, en contraste con las características del público a que se dirigen, es decir una población altamente monolingüe en idiomas mayas (particularmente mujeres), con poca o ninguna escolaridad, o analfabeta funcional<sup>103</sup>, lo cual dificulta grandemente la comprensión de la información que reciben.

Salvo honrosas excepciones, las autoridades municipales no acostumbran informar de oficio a la ciudadanía acerca de su quehacer y la población organizada (mucho más para el caso de la población en general) no se apropia de su derecho a preguntar por este quehacer, en gran medida porque desconoce que tiene este derecho aunque también influye el miedo a posibles represalias (reales o simbólicas) y en general, puede decirse que es resultado de la poca articulación social.

## 5.6 La rendición de cuentas y su relación con procesos de auditoría social

Según el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (artículo 45), la Corporación Municipal debe rendir cuentas trimestralmente sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto

103 Por analfabetismo funcional se entiende la pérdida de habilidades y comprensión en la lecto-escritura por falta de práctica. Estudios demuestran que en Guatemala, apenas el 1% de la población alfabetizada lee al menos 1 libro por año.

municipal al COMUDE.

Sin embargo también existe legalmente una especie de *autofiscalización*, porque el artículo 35 del Código Municipal establece como competencias generales del Concejo Municipal: el control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración, así como la aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio y en el artículo 54 establece que síndicos y concejales fiscalizan la acción administrativa del Alcalde Municipal.

Este marco legal, aunado a las otras potestades que las leyes otorgan a las autoridades municipales para su gestión y en relación con el Sistema de Consejos de Desarrollo, crean condiciones favorables para que el ejercicio ciudadano de auditoría social se haga cuesta arriba.

Pero también pueden ubicarse algunas oportunidades en el marco legal, por ejemplo la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social que establece el Código Municipal en su artículo 17 y la Comisión de Finanzas, de conformación obligatoria según el artículo 36 de dicho Código. Además el ejercicio del derecho de Fiscalización Social establecida en la Ley General de Descentralización (artículo 19) en donde las comunidades organizadas (reconocidas legalmente) pueden hacer auditoría social de los programas de descentralización a nivel municipal, departamental, regional o nacional y también pueden solicitar auditorías a la Contraloría General de Cuentas.

De sobra es sabido que todavía hay necesidad de transparentar la gestión gubernamental a todo nivel y que el ámbito municipal no escapa a esta realidad, tanto que la propia MINUGUA <sup>104</sup> en su momento, propuso algunas recomendaciones para que las autoridades desarrollen iniciativas que propicien este proceso, entre las cuales destacan:

- En conjunto las universidades, organizaciones no gubernamentales e instancias de la cooperación internacional, coordinen esfuerzos de capacitación a funcionarios municipales y departamentales sobre los contenidos de las leyes

104 Ibid. Informe SEPAZ



- 
- referidas a la Auditoría Social en función de la transparencia.
  - Se promueva la conformación de comisiones de Auditoría Social en el marco de los Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal.
  - Es necesario que los gobernadores asuman plenamente sus funciones de supervisión en el ámbito de la seguridad ciudadana a nivel departamental.
  - Las mesas departamentales de concertación u otras coordinaciones existentes, deben continuar promoviendo la conformación de las comisiones de Auditoría Social y participar activa y propositivamente.

Como corolario recurrimos al aporte de Gonzalo Wielandt que en su trabajo *Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica*, plantea dos interesantes tesis aplicables a este análisis:

- La democracia, como acuerdo de elite, no significa una transformación de las condiciones causantes de los conflictos, sino que su continuidad es la reproducción del problema social histórico a través de otras formas de violencia. De este modo, la deslegitimación de la democracia, producto de la inseguridad de los ciudadanos, obedece a la tendencia histórica dada por las condiciones tradicionales de injusticia de las sociedades centroamericanas en cuestión. Así, la superación de la violencia posconflicto pasa por llevar a cabo mecanismos de prevención estructural que tiendan a la superación de las condiciones de polarización y segregación que impone el Estado, como aparato de dominación de las elites sobre la sociedad.
- Independiente de la consistencia institucional de la democracia en el nivel nacional, lo que determina el grado de violencia es el grado de participación comunitaria... (sin embargo) la falta de recursos de los hogares para llevar a cabo estrategias de supervivencia, la carencia de integración social y la incapacidad de organización... la ausencia de confianza social y la inexistencia de espacios de encuentro público y comunitario, potencian el clima de organización violenta de las relaciones sociales... la

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
**Biblioteca Central**

---

desconfianza social se refiere a la precaria relación entre ciudadanos y gobiernos municipales, acentuada aun más, cuando el único contacto de la comunidad con las autoridades nacionales o locales, es a través de los cuerpos que cumplen la función de orden y seguridad (...)

Es decir que, a mayor participación ciudadana informada, consciente y estratégica, mayores niveles de democratización de la administración pública y por ende, mayores posibilidades reales para encauzar el potencial humano de organización, propuesta y acción; en contraste con la escasa participación ciudadana que fortalece la concentración de funciones y poderes, creando condiciones para que la población dé respuestas violentas ante la realidad que vive.

## **VI. Factores sociales, políticos, culturales y físicos que favorecen o limitan la participación ciudadana**

Como toda práctica política, la participación ciudadana no se da en el vacío sino que es producto directo de condiciones subjetivas (Leyes, mecanismos, espacios, prácticas sociales, etc.) tanto como de condiciones objetivas (servicios básicos, accesibilidad geográfica, entre otras) que una determinada sociedad crea para que se de esta participación. Por ello es importante tener presente cómo este tipo de factores condiciona positiva o negativamente la participación de las guatemaltecas y de los guatemaltecos en la vida política nacional.

### **6.1 Aspectos territoriales, sociales y físicos**

Guatemala tiene una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados y una población de 11.3 millones de habitantes, según el último censo poblacional de 2002. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo según la Constitución Política de 1985, constituido por tres organismos: ejecutivo, legislativo y judicial.

Históricamente la estructura económica guatemalteca ha estado orientada casi exclusivamente a la agro-exportación principalmente de azúcar, café, banano, cardamomo y productos no tradicionales, lo cual ha generado el minifundio y el latifundio con sus consiguientes secuelas

---

de empobrecimiento de la mayoría de la población y en general de desigualdad social, llegando inclusive a generar un conflicto armado interno que duró más de 36 años.

Estas condiciones se documentan ampliamente en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de PNUD del año 2005 en el cual destaca un decrecimiento del sector agrícola en la economía nacional entre 1951 a 1980 debido, entre otros factores, a procesos de industrialización y la instalación de gobiernos militares que finalmente condujeron al país a la llamada *década perdida* (años 80) en la cual la represión institucionalizada fue la respuesta a las demandas populares ante el acelerado empobrecimiento de la población mayoritaria que subsistía con menos de un dólar al día.

Aunque el Producto Interno Bruto PIB per cápita se ha duplicado entre 1995 y 2004 ubicando a Guatemala entre los países de desarrollo medio, estos ingresos están tan concentrados en una minoría, que los datos macroeconómicos poco o nada tienen que ver con el diario vivir de la ciudadanía guatemalteca y al contrario, solo reflejan las enormes brechas sociales que hay en el país, por ejemplo la pobreza y la pobreza extrema entre la población indígena es del 75% y 38% respectivamente y en el área rural, donde vive la mayoría de guatemaltecos y guatemaltecas más del 72% de las familias son pobres, según datos oficiales.

Respecto a los servicios básicos que siguen siendo obligación constitucional del Estado guatemalteco, algunas cifras ilustrativas nos permiten tener una idea de la dimensión real que tiene la brecha antes mencionada:

- Para el año 2002 la tasa de alfabetismo alcanza un 69% pero en las mujeres indígenas apenas llega al 41.7% reflejando un acceso diferenciado a este servicio por parte de la población.
- En cuanto a la salud, la desnutrición crónica es mayor (55.5%) en el área rural, y en el noroccidente y norte del país, con un 68.3% y 61%; y es el doble en las niñas y niños indígenas (69.5%) que en las y los no indígenas. También afecta al 36.6% de niños-niñas que nacieron en primer lugar y al 63.5% niños-

---

niñas que nacieron en sexto lugar o más.

- La población en edad de trabajar, a 2004 es de 8,899,971 personas, de las cuales aproximadamente la mitad tienen alguna forma de empleo mas o menos permanente y el resto no.

En cuanto al empleo, en informes oficiales se usan categorías como *económicamente activas, ocupadas y en condición de desempleo abierto*, lo cual tiende a dificultar el análisis, por ejemplo se plantea como logro la reducción del número de mujeres en desempleo abierto, pero no se indica en qué se emplearon y en qué condiciones laboran, qué nivel de ingresos están obteniendo, máxime si "...la reestructuración transnacional del trabajo significa un mayor incremento de las mujeres en la fuerza laboral y un deterioro en sus condiciones laborales...La década de 1980 fue la década de la desregulación laboral y ello... ha hecho posible la feminización de la actividad laboral(...) La economía global ha permitido que la transnacionalización de los espacios... se exprese por ejemplo, en zonas de libre comercio, también denominadas extraterritoriales, donde el empleo femenino tiene un peso importante... aproximadamente el 80% de la fuerza laboral mundial es femenina; la mayoría entre 15 y 25 años... ganan salarios entre un 20% y un 50% más bajos que los hombres en las mismas zonas.<sup>105</sup>

No es casual que el desempleo en Guatemala sea calificado como problema estructural y que el poco acceso a empleos dignos genera frustración social, como dice Gonzalo Wielandt "...muchos de los desmovilizados militarmente, pasan a ser parte de los desempleados con habilidades militares en un contexto de paz política. La incertidumbre laboral y aun más, la imposibilidad de acceder al mercado laboral, pone en tensión las condiciones socioeconómicas. Todo ello afecta la integración social porque promueve amplios campos de marginalidad social..."

Y si a este problema se agregan otras variables como los bajos niveles educativos de la población en general, las heridas emocionales por abusos en el ámbito familiar y durante el conflicto armado interno, etc., a decir del citado autor se crean condiciones para el aumento de los niveles de violencia social.

105 Ibid. Wielandt, Gonzalo

---

En cuanto a la inversión social, aún partiendo de posturas diametralmente opuestas, tanto URNG como el gobierno coinciden en que el gasto en este rubro es insuficiente para cubrir las ingentes necesidades de la población. En el informe citado de SEPAZ, el Ejecutivo reconoce un gasto público deficitario, sobre todo en cuanto a inversión social. Por su parte, Sandino Asturias en el Balance referido, sostiene que a consecuencia de la falta de inversión social, Guatemala es uno de los países más pobres de América Latina ya que el Índice de Desarrollo Humano de 2005, nos sitúa en el lugar 117 entre 177 países, es decir el último lugar de Centroamérica (entre mas alto el número mas bajo el índice de desarrollo) y que el crecimiento del PIB (2.5%) presenta un índice menor al crecimiento demográfico (2.6%).

La participación ciudadana, en este contexto se presenta con grandísimas dificultades pero también con importantes desafíos porque una ciudadanía desnutrida, poco escolarizada, subempleada o desempleada y con poco o ningún acceso a servicios básicos, se encuentra más en una lógica de subsistencia y no preocupada por ocupar espacios políticos.

Sin embargo, esta triste realidad también se convierte en un motor para el accionar social y político de organizaciones guatemaltecas, históricamente al nivel de la demanda de servicios y espacios de participación ante el Estado, así como en la prestación de servicios y la construcción de alternativas de interlocución.

## **6.2 Aspectos demográficos y étnicos: población Maya, Garífuna o Xinca y Mestiza, jóvenes, mujeres**

Guatemala es un país pluricultural, multilingüe y multiétnico conformado

---

por diversos pueblos y comunidades lingüísticas. Los cuatro pueblos que integran el país son: Ladino o Mestizo, Maya, Xinca de origen prehispánico y Garífunas de origen afro-caribeño, constituidos por un grupo de ascendencia Caribe Arawak, que habita la Costa Atlántica de Guatemala. El pueblo Maya es multilingüe: K'iche, Kakchikel, Q'eqchi, Mam, Achi', Akateko, Chalchiteko, Ch'orti', Chuj, Itza', Ixil, Mopan, Popti', Poqomam, Poqomchi', Qánjob'al, Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, Uspanteco.<sup>106</sup>

Como continúa indicando CLADEM, cada uno de los pueblos tiene su propia identidad cultural, sin embargo se han visto obligados a hablar el español para tener acceso a los servicios que presta el Estado y la iniciativa privada y como medio de comunicación con los otros pueblos. La estructura del Estado aún mantiene la exclusión y marginación étnica y no visualiza la cosmovisión, principios y los valores culturales de los otros pueblos para cimentar el desarrollo.

Esto resulta particularmente preocupante si se trata de más de la mitad de la población la que queda fuera de las políticas públicas porque éstas son monoculturales y responden a la cultura dominante (Mestiza o Ladina). De ahí que los mecanismos y espacios de participación ciudadana corresponden a una lógica distinta de la que conoce, maneja y respeta la mayoría de guatemaltecos y guatemaltecas; en lo cual reside, sin duda una razón fundamental para los actuales conflictos, diferencias y vacíos en la participación.

En este sentido, mucho se ha dicho y escrito acerca de que la pobreza en Guatemala tiene rostro de mujer y sobre todo de mujer indígena, puede documentarse esta realidad; sin embargo pocas veces se analiza cómo influye esta realidad en cuanto a sus posibilidades reales de incidencia política como colectivo humano, mas allá de su disposición o el acceso a herramientas para participar. Puede decirse que, en su mayoría las mujeres guatemaltecas se agrupan por razones de sobrevivencia y que después de un proceso de empoderamiento que descubren su potencial como sujetas sociales y políticas, lo cual marca una importante diferencia respecto a otros colectivos organizados.

Y en el caso de la población joven, es un importante sector poblacional

106 Informe de monitoreo sobre feminicidio en C.A., México y Panamá. Pág. 65.

no solo por su creciente número, sino también porque representa el futuro inmediato de la sociedad guatemalteca y se está desarrollando en condiciones de precariedad y con una gran falta de oportunidades para desarrollar su potencial humano.

Por citar solo un elemento de esta realidad, tenemos que la migración, derivada principalmente de condiciones de pobreza, marginación y exclusión, afecta en forma diferenciada a las mujeres y a la juventud dadas sus particulares condiciones de vulnerabilidad social, es decir que: "...El marco transnacional como factor determinante de la migración, al generar demanda de fuerza laboral a bajo costo, aprovecha la participación de la mujer sola y con hijos en la migración. ... la feminización de la pobreza hace caer sobre las mujeres todos los problemas de las condiciones deficientes. Así, las mujeres se emplean en trabajos que se prestan a la violación de sus derechos humanos. Esto impacta gravemente a los menores en términos de su socialización, educación, salud y seguridad..."<sup>107</sup>

Es loable el trabajo que desarrollan organizaciones de jóvenes y de mujeres. Indígenas, de DDHH, etc. como las mencionadas en capítulos anteriores y aunque todavía representan un bajísimo porcentaje de la población guatemalteca están asumiendo el liderazgo de sectores poblacionales secularmente discriminados y excluidos, de tal suerte que su voz se escucha y cada vez con más fuerza.

### 6.3 Situación agraria

Conflictividad agraria o lucha por la tierra suele denominarse a un elemento central en la participación organizativa guatemalteca, no solo por su masividad sino sobre todo, porque apunta a un elemento estructural para la producción en el país y desde la cosmovisión indígena, a la relación entre todas las formas de vida, como sintetiza el vocablo Q'eqchí *Ral Cho'ch*<sup>108</sup>

*El último Censo Nacional Agropecuario data de 1964 y consigna que el 62% de la tierra cultivable está en manos del 2.1% de propietarios y que el 87% de campesinos apenas posee el 16% de superficie apta para cultivos. Las campesinas están en mayor desventaja porque solo*

<sup>107</sup> Ibid. Wielandt, Gonzalo

<sup>108</sup> Hijos o Hijas de la tierra, hace referencia a la población Q'eqchí y por extensión a toda la población indígena originaria de Mesoamérica

---

*un 26% de ellas cultiva tierra propia y todas son minifundistas* <sup>109</sup>. Por otra parte, el status legal de esta tierra nuevamente refleja las contradicciones entre dos sistemas jurídicos distintos. Entonces los títulos históricos, especialmente comunes en comunidades indígenas no son reconocidos como tales, tampoco la posesión histórica resulta suficiente para dar certeza jurídica y esto obviamente afecta más a la población campesina e indígena debido a su poco acceso a este tipo de conocimientos e instrumentos.

Esta altísima concentración, la más alta de Latinoamérica, junto con míseros salarios y pésimas condiciones laborales en el agro, originan una histórica y persistente conflictividad agraria; organizaciones campesinas plantean que hay más de cien conflictos de tierra y más de la mitad se ubican en Alta y Baja Verapaz e Izabal<sup>110</sup>, que junto con Quiché y Huehuetenango son los Departamentos con mas bajos índices de desarrollo humano.

Sin embargo en Guatemala no existe una política de desarrollo rural integral y los mecanismos estatales para resolver la problemática (Fondo de Tierras, CONTIERRA, Secretaría Agraria) resultan poco menos que efectivos, rebasados por una demanda que son incapaces de atender, como se reconoce en los propios informes oficiales y que las organizaciones campesinas señalan constantemente. Hay una clara tendencia a buscar la solución de esta conflictividad en el mercado de tierras.

Otro elemento que priva es la desconfianza generalizada hacia espacios de concertación porque no tienen carácter vinculante, como sucede con la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre el Desarrollo Rural y antes sucedió con otros espacios, los cuales generan expectativas y trabajo para lograr acuerdos que no cristalizan debido a poderosos intereses políticos y económicos enquistados en el poder estatal y en espacios paraestatales igualmente determinantes.

En este sentido las erráticas políticas estatales de cara a la conflictividad agraria se manifiestan en micro-soluciones por decir lo menos, ante macro-necesidades, por ejemplo el catastro se ha intencionado principalmente en áreas consideradas de baja conflictividad

109 Bancada de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca Congreso de la República. Femicidio en Guatemala, crímenes contra la humanidad. 2005  
110 K'utb'al B'ey. Consejo Nacional Indígena y Campesino CNAIC. Declaración marzo 3 de 2006



---

agraria como Quetzaltenango y además con importantes problemas en su ejecución. Aunque se reconoce que todavía está en una etapa de monitoreo, el catastro no puede constituirse en un mero recuento de fincas urbanas y rurales, como si en el país no existieran grandes latifundios, porque además la tenencia de la tierra origina el pago de impuestos directos, entonces resulta que para efectos impositivos los latifundistas reportan ciertos datos sobre extensión y precio, en tanto que para el mercado de tierras reportan datos distintos con el fin de obtener el máximo de ganancia.

La represión brutal ha sido la respuesta de estos sectores poderosos ante las demandas del campesinado y a esto mas hay que agregar que la respuesta gubernamental ha incluido lo que algunos sectores llaman *la criminalización de la lucha social*, es decir la persecución penal de líderes, principalmente sindicalistas y campesinos; en el caso de estos últimos en relación con la toma de tierras y fincas fundamentalmente.

En este difícil panorama nacional las organizaciones campesinas han desarrollado acciones reivindicativas y propositivas, además de aglutinarse en espacios amplios como el Consejo Nacional Indígena y Campesino y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas CNOC y de afiliarse a instancias gremiales internacionales como la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas CLOC y otras.

Y esta relación con sus pares de otros países ha generado alianzas estratégicas, y también ha influido en la construcción de la identidad indígena-campesina, tanto a nivel nacional como a través de las fronteras, creando o resignificando categorías como nacionalidades indígenas, tierra y territorio, soberanía alimentaria, sistemas alimentarios indígenas, neoliberalismo verde, recolonización, entre otros; también arrojando luces sobre la necesidad de reformas agrarias integrales que incluyan la erradicación del hambre, la reducción de la brecha entre pobres y ricos (personas y países), la protección del medio ambiente y la equidad etaria, de género y de etnia.

Obviamente el tema da para muchísima reflexión y análisis, sin

---

embargo a manera de cierre presentamos un apretado extracto del discurso del Presidente Boliviano en la primera sesión de la Asamblea General de la ONU sobre cambio climático:

"...el planeta, la madre tierra, no puede ser una mercancía (...) los intereses transnacionales proponen seguir como antes... seguir con el crecimiento y el consumismo irracional y desigual generando más y más ganancias sin darse cuenta de que actualmente estamos consumiendo en un año lo que el planeta produce en un año y tres meses... Lo mismo sucede en el caso de los biocombustibles puesto que para producir un litro de etanol se requieren 12 litros de agua. De igual forma, para procesar una tonelada de agrocombustibles se necesita, en promedio, una hectárea de tierra (...) Quién sino los pueblos indígenas podemos señalar el rumbo de la humanidad para la preservación de la naturaleza, de los recursos naturales y de los territorios que habitamos ancestralmente (...) Hay que aplicar fuertes impuestos a la superconcentración de la riqueza y adoptar mecanismos efectivos para su redistribución equitativa. No es posible que tres familias tengan ingresos superiores al PIB conjunto de los 48 países más pobres (...) Tenemos que adoptar un indicador que permita considerar, de manera combinada, el Índice de Desarrollo Humano y la Huella Ecológica..."<sup>111</sup>

#### 6.4 Macropolíticas y participación

Los así llamado *megaproyectos* son mecanismos diseñados en el marco de políticas macroeconómicas que corresponden a la fase contemporánea del capitalismo como sistema económico-social, llamada globalización económica por algunos expertos. Consisten básicamente en la explotación de recursos naturales (muchos de ellos no renovables) en países subdesarrollados y dependientes por parte de empresas transnacionales para producir plusvalía y como una salida al agotamiento de estos recursos en los países desarrollados principalmente en lo relacionado a la producción de todo tipo de energía, infraestructura para el comercio mundial, entre otros.

Estos *megaproyectos* por su propia naturaleza, responden a una lógica de transnacionalización por lo que ni los gobiernos ni los movimientos sociales nacionales son suficientes para afrontarlos.

111 Morales Ayma, Presidente de Bolivia. Discurso pronunciado ante la Asamblea General de la ONU. 24 de septiembre 2007

---

Inclusive se diseñan sin considerar la participación ciudadana y aquí radica, principalmente el marcado rechazo que la población manifiesta a estos proyectos en consultas populares.

Para el caso guatemalteco estos *megaproyectos* se expresan en: explotación minera a cielo abierto y petrolera (San Marcos, Alta Verapaz, Petén), construcción de hidroeléctricas (Ixcán, Uspantán) y de gasoductos (Petén), construcción de supercarreteras (Franja Transversal del Norte). De ahí que la propiedad sobre la tierra adquiere nuevas dimensiones y agudiza la conflictividad agraria: “el interés manifiesto de los finqueros y empresarios en apropiarse de tierras campesinas durante los últimos años en los departamentos de Alta y Baja Verapaz, Quiché, Izabal y Huehuetenango es estratégico, ya que quieren ampliar la explotación agrícola y aprovecharse de los Megaproyectos que conllevan la implementación de los tratados comerciales para aumentar sus ganancias.”<sup>112</sup>

Y para ilustrar los alcances de uno solo de estos megaproyectos, revisaremos someramente el proyecto de una carretera que atraviesa el país al norte (Decreto 88-2005 Ley para la ejecución del Proyecto Vial denominado Franja Transversal del Norte<sup>113</sup>), que consiste en construir 362 kilómetros de carretera asfaltada a un costo de 5 mil millones aproximadamente, y fueron adjudicados a la empresa israelí Solel Boneh para crear un corredor que conecta las fronteras con Honduras y México en un área de influencia de aproximadamente 9,000 kilómetros cuadrados (casi una décima parte del territorio nacional).

Según la fuente consultada, con esta carretera la FTN vuelve a constituirse en uno de los ejes clave para la recomposición del proyecto político y económico de las 7 familias guatemaltecas más poderosas y fracciones de la oligarquía nacional, las transnacionales y sus aliados políticos y militares. Más que solo una carretera, es una vía estratégica que encadenará diversas áreas económicas donde el capital extranjero y local se funden para crear un proceso de acumulación de capital que no logró posicionarse con la contrarrevolución (1954) ni con los regimenes militares que se sucedieron desde la década de 1960.

<sup>112</sup> Ibid. K'utb'al B'ey CNAIC

<sup>113</sup> Este análisis se basa en información del artículo La Franja Transversal del Norte: neocolonización en marcha, de Luis Solano en la Revista El Observador No. 7. Julio 2007

---

Este proyecto es estratégico porque atraviesa uno de los principales pulmones ecológicos del mundo y en Guatemala es la región que concentra la mayor riqueza en recursos naturales, flora, fauna, tierras y madera, además de ser uno de los focos de mayor diversidad cultural por estar en el centro neurálgico de los Pueblos Mayas y Garífuna. La zona ha sido foco de inversiones transnacionales por sus yacimientos petrolíferos, depósitos de gas natural y sus potencialidades de desarrollo agrícola, ganadero y maderero, aunque contradictoriamente sigue siendo una de las áreas más pobres del país y que presenta altos niveles de conflictividad agraria y social.

Tal como se indicó, la participación ciudadana ante estas políticas ha consistido en consultas populares, en la cuales no menos del 95% de personas y comunidades consultadas se pronuncia en contra de estos *megaproyectos*, argumentando que sus escasos beneficios no logran compensar el enorme daño medioambiental, cultural y social, amén del empobrecimiento y marginalidad que causan. Amparándose en el Convenio 169, a través de las consultas populares, organizaciones locales y comunidades organizadas han sentado postura, aunque todavía con carácter no vinculante.

Sin embargo se abre una ventana de oportunidad con la reciente aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas que establece:

**Artículo 32.2** Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

También las organizaciones sociales están recurriendo a acciones jurídicas como en el caso de la carretera en la FTN, en la cual el Colectivo de Organizaciones Sociales COS presentó un recurso de inconstitucionalidad parcial para evitar que esta obra sea aprobada por el Congreso de la República.

Al igual que la lucha por la tierra ahora se da en un ámbito transnacionalizado, la lucha por la vigencia de los derechos humanos de cara a los *megaproyectos* también ha requerido altos niveles de articulación nacional y alianzas estratégicas a nivel internacional, espacios donde se crean idearios comunes y cuyo fin es crear cohesión entre su membresía y expresar su posicionamiento político, como los siguientes elementos <sup>114</sup>:

- Reforma agraria basada en la soberanía alimentaria
- Sin la movilización y participación plena de los movimientos sociales, no habrá reforma agraria genuina.
- Sin juventud en el campo, no hay futuro para nuestras sociedades
- Dar prioridad a los derechos de la mujer y garantizar un futuro digno para la juventud rural.
- Tierra, mar y territorio para vivir, tierra, mar y territorio para soñar, tierra, mar y territorio para afirmar nuestra dignidad ¡ya!

Huelga decir que no se trata de una oposición a ultranza porque en todo caso, se reconocen posibles beneficios, sin embargo el movimiento social a lo largo de Latinoamérica no ha sido consultado y por tanto, tampoco suelen estar claras las medidas que permitan mitigar consecuencias negativas de estos *megaproyectos*, en el sentido que consigna el artículo 32.3 de la Declaración antes citada y más aún generalmente no se establece la *responsabilidad social* de estas empresas ante la población que habita los lugares donde se ejecutan estos proyectos.

## 6.5 Influencia de intereses políticos y político-partidistas

A nivel nacional la participación electoral en Guatemala ha sido

114 Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones campesinas CLOC. Foro "Tierra, Territorio y Dignidad". Declaración Final. Marzo de 2006.

---

fluctuante, de acuerdo a las coyunturas en que se han desarrollado, así tenemos que en 1985 votó el 69% de personas empadronadas; en 1990 el 56%; en 1995, el 47%; en 1999, el 54% y en 2003, el 58%<sup>115</sup>

De lo anterior pueden derivarse, a menos dos observaciones de fondo:

- A mediados de la década de los 80 Guatemala estaba inmersa en una inmensa convulsión sociopolítica en un escenario de represión generalizada y paralelamente las organizaciones sociales, principalmente de derechos humanos, desarrollaban una importante labor de concienciación ciudadana. En esta coyuntura la población percibe las elecciones como una posible salida a la crisis.
- En los sucesivos períodos baja la participación en más de diez puntos porcentuales, en un escenario dominado por candidaturas civiles después de varios gobiernos militares, lo cual pareciera una paradoja si se pierde de vista que la represión continúa y que empeoran las condiciones de vida de las mayorías, como resultado de políticas orientadas al llamado *libre comercio*.

*Por otra parte, al análisis plano del porcentaje de votantes en relación al padrón electoral, también hay que agregar otros elementos como la composición de las candidaturas porque ello indica qué tanto está representada la diversidad humana del país en estos procesos:*

- *Según datos oficiales, el número de indígenas en Alcaldías se ha incrementado de 59 en 1986 a 118 en 2004. Obviamente se trata en su inmensa mayoría, de hombres indígenas, porque en términos generales, solo 2 de cada 10 mujeres electas son indígenas.*
- Según el Informe de Desarrollo Humano 2003, Guatemala tiene uno de los índices más bajos de participación femenina en los ámbitos públicos y políticos. En 1991, fue de 5.2%; en 1994, 7.5%; en 1996, 13.7% y en 2000, 11%.<sup>116</sup>  
Con datos de CLADEM se establece que, de 331 municipios guatemaltecos, actualmente solo 9 tienen Alcaldesas y en Corporaciones Municipales el 5.8% son Concejales titulares y 7.7% Suplentes; además hay un 2.3% de Síndicas titulares y

<sup>115</sup> Con información de SEPREM en el informe citado. Para ampliar: ¿Por qué no votan los guatemaltecos? PNUD. 2001 por Horacio Boneo y Edelberto Torres Rivas  
<sup>116</sup> Ibid. CLADEM. Pág. 68.

---

## 4.6% de Suplentes.

Estos datos de referencia sirven para motivar la reflexión respecto a que los partidos políticos, como productos sociales, también presentan en sus idearios, estructuras y planteamientos, los mismos vacíos e inconsistencias de cualquier espacio colectivo y que en el caso guatemalteco se expresa en, al menos 5 elementos centrales:

- Son entes monoculturales que responden a la cultura dominante (Mestiza) y se inserta en un sistema político igualmente ajeno a la mayoría Maya, Garífuna y Xinca del país. Además, el propio sistema de partidos políticos en Guatemala no se ha consolidado para jugar su papel de intermediación entre Estado y sociedad.
- Como resultado de lo anterior, los partidos políticos, salvo algunas excepciones a nivel local, carecen de mecanismos de inclusión de la diversidad guatemalteca en la toma de decisiones internas y por supuesto también en su *oferta* a la sociedad y otro tanto sucede con sus propuestas, programas o planes.
- Presentan deficiente institucionalización, es decir carencia de sustento ideológico estratégico y por consiguiente de programas y planes de largo plazo, priorizando generalmente la actividad electoral y se sabe que en la definición de candidaturas tiene un gran peso el recurso económico.
- A lo anterior hay que agregar, en el caso de los Comités Cívicos, que por un lado pueden gozar de mayor cercanía y confianza con sus potenciales votantes, pero por otra parte también han demostrado poca capacidad para ganar elecciones y cuando sucede, parece haber poco respaldo popular a las personas electas. Este fenómeno amerita un análisis mas profundo.
- Para muchas organizaciones de mujeres es claro que el mero aumento de candidaturas y mujeres electas no es garantía de equidad de género, pero que sí es un derecho tener acceso a esos espacios de participación. Esta claridad también es visible en organizaciones mayas, aunque en ciertos estratos se presenta la tendencia a equiparar aumento de candidaturas y puestos ganados con participación ciudadana plena y colectiva de los pueblos indígenas. De ello puede derivar la confusión entre

---

Alcaldes Indígenas (en el sentido que se aborda en el capítulo I) e indígenas en Alcaldías como si fuera lo mismo, conduciendo al manejo interesado para dar a entender inclusión y equidad étnica y peor aún, al potencial desplazamiento de las autoridades indígenas a nivel municipal.

Ante este panorama resulta casi innecesario insistir en que la participación ciudadana a través o en relación con los partidos políticos es muy compleja pero también tiene que superar importantes obstáculos derivados del propio sistema, y de las contradicciones de clase, género y etnia que se expresan en la llamada *vida partidaria*, aún reconociendo los esfuerzos que se hacen al interno de estos entes públicos. Por ejemplo hay partidos que están creando Secretarías de género y de interculturalidad, ya no de mujeres y de indígenas, lo cual a no dudar representa un cierto avance ideológico porque implican un posicionamiento ante la discriminación, marginación y exclusión más allá de engrosar filas con más mujeres y más personas indígenas como votantes.

## 6.6 Mecanismos estatales que facilitan u obstaculizan la participación ciudadana

Los mecanismos estatales ligados a la participación ciudadana, como ya se apuntó previamente, están mayormente ligados al proceso de Paz y más específicamente con el cumplimiento de los compromisos derivados de ellos, de ahí que entre Consejos, Comisiones, Foros y Mesas conforman un andamiaje creado para que la población organizada se pronuncie respecto a temas fundamentales para la vida nacional, tales como: cumplimiento de los Acuerdos de Paz y acuerdos específicos como población desarraigada y desmovilizada, derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres, desarrollo urbano y rural, reforma educativa, sistema de justicia, seguridad ciudadana y desmilitarización, etc.

A éstos se suman aquellos mecanismos que existían antes del proceso de Paz y que a raíz de éste adquieren nuevas o distintas modalidades y funciones como por ejemplo los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los fondos de compensación social (FONAPAZ, FIS, FONTIERRA, etc.), la Academia de Lenguas Mayas, entre otros.



---

Para la participación en espacios institucionalmente establecidos, la población organizada tiene que pasar por un reconocimiento legal que en no pocos casos se convierte en un real obstáculo, como sucedió con la personalidad jurídica exigida a organizaciones de mujeres para participar en Consejos de Desarrollo y que ante la realidad planteada por dichas organizaciones (escasos recursos económicos, poca voluntad de autoridades para autorizarlas, desconocimiento del proceso a seguir, resistencias al percibirlo como imposición, etc.), se tuvo que contemplar un período de gracia de 6 meses para cumplir este requisito (artículo 72, Reglamento CDUR) y todavía a la fecha, sigue siendo una limitante.

Las Alcaldías Municipales y Gobernaciones Departamentales, como representantes locales y regionales del poder Ejecutivo, tienen como mandato otorgar el reconocimiento a legal a las organizaciones y comunidades interesadas en participar en los mencionados procesos, con lo cual se pretende viabilizar la participación a estos niveles, sin embargo son mandatos generales, poco reglamentados y por tanto sujetos a la voluntad política de los funcionarios que desempeñan estos cargos.

En este sentido, se sabe de casos en que autoridades locales o departamentales negaron o retardaron la obtención de la personalidad jurídica a organizaciones contrarias a sus posturas políticas y que en cambio, favorecieron a otras afines a ellos. Incluso se sabe que algunas organizaciones tuvieron que inscribirse en otros municipios o departamentos, lo cual expresa hasta qué punto estos mandatos están sujetos a interpretación de quienes deben aplicarlos.

En similares condiciones se desarrollan trámites como la exoneración tributaria otorgada por la Superintendencia de Administración Tributaria SAT a nivel nacional y departamental, y que en algunos casos ha llevado a desgastantes y costosos procesos legales que duran inclusive años, aunque también se conocen casos en que estas instancias efectivamente facilitan estos procedimientos. Nuevamente resaltamos que la diferencia pareciera depender de los funcionarios o las funcionarias y no tanto de su mandato institucional.

---

## BIBLIOGRAFIA

- Adams, Richard N., Etnicidad e Igualdad en Guatemala. División de Desarrollo social CEPAL. Santiago de Chile, mayo 2005.
- Asamblea de la Sociedad Civil ASC. Acuerdos de Paz, julio 1991-septiembre 1996. Guatemala, 1996.
- Asociación La Cuerda. 100 años, cientos de mujeres, 100 cuerdas. Revista La Cuerda No. 100. Guatemala. Mayo 2007. Artículo Breve recuento del liderazgo de las guatemaltecas por Rosalinda Hernández.
- Asturias Valenzuela, Sandino. URNG. Balance de los Acuerdos de Paz en Guatemala 1996-2006. Guatemala, 2006.
- Bancada de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca. Congreso de la República. Femicidio en Guatemala, crímenes contra la humanidad. Investigación preliminar. Guatemala, noviembre 2005.
- Borja, Jordi. Ciudadanía y Globalización. Ponencia presentada en la Conferencia Cooperación Local para el Desarrollo. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Donostia, San Sebastián. Bilbao. 2001.
- CNOC, ASOREMA, Plataforma Agraria, CNP Tierra, Fundación Guillermo Toriello, CONGCOOP, URNG, CM Tierras Alta Verapaz, Fundación INCIDE. Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral. Guatemala, 2006.
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer CLADEM. Monitoreo sobre femicidio/feminicidio en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Capítulo Guatemala. 2006.
- Coordinadora de Acciones Legales de las Mujeres COALM. Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer. Versión Popularizada. Guatemala, s.f.

Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas CLOC. Foro "Tierra, Territorio y Dignidad". Declaración Final. Porto Alegre, 6-9 de marzo 2006.

Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres CONAPREVI. Plan Nacional de prevención y erradicación de la violencia Intrafamiliar y contra las mujeres PLANNOVI 2004-2014. Guatemala, 2006

Declaración de Iximché. III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Abya Yala "De la resistencia al poder". Iximché, Guatemala 2006.

Federación Internacional de los Derechos Humanos FIDH. Informe Misión Internacional El Femicidio en México y Guatemala. París, Francia. Abril, 2006.

Instituto de Estudios Estratégicos por la Democracia IDE. Revista electrónica El Observador No. 7. Guatemala, julio 2007. Artículo La Franja Transversal del Norte: neocolonización en marcha, por Luis Solano.

K'utb'al B'ey. Consejo Nacional Indígena y Campesino CNAIC. La conflictividad agraria en el norte del país debe resolverse pacíficamente por el gobierno, sin represión a la población campesina. Guatemala, marzo 3 de 2,006.

Morales Ayma, Evo, Presidente de Bolivia. Solo el cambio del modelo de desarrollo capitalista nos permitirá salvar el planeta. Nueva York, EEUU. 24 de septiembre 2007. Discurso pronunciado en la primera sesión de la Asamblea General de la ONU para el debate sobre cambio climático.

Municipios Democráticos Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Unión Europea. Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas de Guatemala en el Gobierno Municipal. Guatemala, 2007.

---

Organización de Naciones Unidas. Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, China. Septiembre 1995. Versión en español.

Organización de las Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Septiembre 2007. Versión en español.

Pérez M., Olga. La sociedad civil en la transición política en Guatemala 1987-1999. Escuela de Historia USAC. Fundación Iniciativa Civil para la Democracia INCIDE. Guatemala, 1999.

Sector de Mujeres. Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz y su impacto en la vida de las mujeres. Guatemala, diciembre 2006.

Sector de Mujeres Asamblea de la Sociedad Civil ASC. Abriendo brecha desde la vigilancia ciudadana de las mujeres. Balance sobre el cumplimiento con relación a las mujeres contenido en los Acuerdos de Paz. Guatemala, diciembre 2000.

Secretaría de la Paz SEPAZ. Informe Situación Actual del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2004-2006, un enfoque temático. Guatemala, diciembre 2006.

Secretaría Presidencial de la Mujer SEPREM-Foro Nacional de la Mujer FNM. Programa de capacitación para mujeres en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, módulo 8 Auditoría Social, antídoto contra la corrupción. Guatemala 2003.

Universidad Rafael Landívar. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. Propuesta de Política de Desarrollo Rural (a requerimiento del Grupo Facilitador del Pacto con Partidos Políticos). Guatemala, julio 2006.

Wielandt, Gonzalo. Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica. Publicación de Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile, diciembre 2005.



Tina

**Biblioteca Central  
USAC**



4701255139