

GUATEMALA: CONSTRUYENDO INSTITUCIONALIDAD E INCIDENCIA SOCIAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Olga Pérez Molina

Este documento está dedicado a Mariano Caal, Marcos Asig, Ceferino de Paz, Miguel Choc, Vinicio Penagos y Arnoldo Muñoz alcaldes comprometidos con el impulso de nuevos modelos de gestión municipal democráticos.

1. Introducción

El balance de los conflictos armados internos como el que se vivió en Guatemala durante 36 años, se ha realizado generalmente enfocando el aspecto de la violación de los derechos humanos individuales y colectivos y el recuento de daños a la infraestructura. Dos aspectos de por sí relevantes y trascendentes.

Sin embargo, en pocas ocasiones - durante la guerra y la postguerra - se ha discutido el impacto del proceso de desinstitucionalización que el país ha sufrido los últimos 47 años, expresado en un sistema atomizador y substitutivo.

Atomizador por la fragmentación y ruptura de redes sociales, económicas, políticas e institucionales civiles y substitutivo por el impulso de un proceso de privatización del municipio, un proceso de onogeneización.

El impacto de esta desarticulación fue muy fuerte y determinante en el debilitamiento del mismo Estado y de la institucionalidad local civil.

Hablar de la historia reciente, de la participación social y la democratización en Guatemala, es hablar de un sociedad que en pocas décadas ha transcurrido intensos procesos, algunos difíciles de comprender:

- más de 40 años de regímenes militares y civiles contrainsurgentes y represivos
- 36 años de guerra
- 9 años de negociación de paz
- 4 años de postguerra y de intentos por transitar a la democracia
- 2 años de haber elegido por más de un millón de votos en elecciones generales, a un gobierno encabezado por uno de los genocidas más represivos que ha habido en el país

Lo que ha sido invariable en estos periodos, son las características de la realidad nacional: la miseria, la exclusión (**Ver Gráfico 1: árbol de situación de pobreza en Guatemala**) y las prácticas represivas por parte del Estado y los grupos privados que ejercen el poder económico.

Esta realidad es el contexto en que hay que analizar el poder, la “governabilidad” y los esfuerzos por reconstruir la institucionalidad democrática civil y la participación.

En Guatemala, la realidad supera lo previsto en cuanto a la situación de debilidad institucional: un Estado contrainsurgente, vulnerable, débil y sin poder coercitivo en términos tributarios. A nivel del municipio la debilidad se refleja tanto a nivel de las organizaciones y el movimiento social como de la institucionalidad municipal.

A diferencia de otros países de la región, Guatemala no ha tenido una experiencia de muchos años de ejercicio sostenido de gobiernos locales democráticos de izquierda que le permitan contar con un acumulado municipal.

Sin embargo, aunque recién en 1999 este ejercicio de gobierno se inició ya ha tenido logros importantes y es portador de la historia de lucha que desde diversos frentes ha librado el pueblo guatemalteco.

Las experiencias más sistemáticas en torno al fortalecimiento de la institucionalidad local y municipal en Guatemala son recientes.

Las mismas tienen como referente 1995- año en el que por primera vez desde 1954- el movimiento social y popular participa organizadamente en la lucha política electoral, accediendo al gobierno de algunos municipios.

Solamente han transcurrido seis años, desde que se inició la reapertura de espacios de participación social y política en el marco de la transición y los esfuerzos por institucionalizar el país.

Es importante señalar como antecedente que, entre las causas de la guerra interna que se vivió en el país entre 1960-1996, se encuentran precisamente el cierre de espacios de participación social y política, la sustitución de la institucionalidad civil por la militarización de la sociedad y el Estado y los altos niveles de corrupción prevalecientes.

Lo anterior configuró un Estado centralista, militarizado, excluyente que no permitió el desarrollo de la Nación.

Esto fue determinante para la forma de relación Estado-Municipio. La municipalidad fue solamente una extensión de los intereses del ejecutivo y el poder militar, quienes controlaban el nombramiento o elección de autoridades municipales sin interesarles el desarrollo, la descentralización y el municipalismo.

La participación electoral para el acceso a cargos municipales era sólo una pantalla que permitía al régimen cumplir con la formalidad.

Esta situación se mantuvo con crisis cíclicas atravesadas por los efectos del conflicto armado interno, expresados en:

- el control que las bases y los comisionados militares ejercían sobre las alcaldías,
- la quema o desaparición de registros civiles,
- las funciones de control de población ejercidas desde la municipalidad,
- el papel de los gobernadores departamentales, entre otros.

Desde la doctrina militar se estableció una institucionalidad que generó su marco filosófico y operativo basado en la política contrainsurgente. Se establecieron así, las Coordinadoras Interinstitucionales, los Polos de Desarrollo y con este marco y propósitos surgió el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Es necesario comprender que el nivel, contenido y forma de la militarización en Guatemala, es fundamental para entender la actualidad, no sólo del desarrollo político del país, sino también del económico social.

Las experiencias y esfuerzos de fortalecimiento de la institucionalidad local municipal llevan consigo el peso de la historia inmediata del país.

Un referente necesario en el análisis de las experiencias de fortalecimiento de la institucionalidad municipal es el de la firma de la paz (diciembre de 1996) que posibilita la ampliación de la apertura de espacios de participación y delinea por medio de los diferentes acuerdos suscritos, las bases fundamentales del proceso de democratización nacional.

En 1999 se realizan las primeras elecciones generales en tiempos de “paz” , ampliándose la presencia de la izquierda y el movimiento social en la configuración del régimen político a nivel municipal y legislativo. Esto permite iniciar experiencias de fortalecimiento municipal.

2. Guatemala: un país con una división político administrativa que no responde a la naturaleza nacional y de su configuración étnico nacional

Hablar de procesos democráticos de fortalecimiento institucional sea a nivel nacional o local en Guatemala, lleva ineludiblemente a destacar la contradicción que prevalece entre la división político administrativa y el carácter del Estado actual y la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Esta realidad es la base de un sistema de opresión que atraviesa de manera transversal las políticas públicas y privadas que conciernen a la visión de País y de modelo de desarrollo.

Guatemala tiene una extensión de 108,889 Km² en donde coexisten cuatro pueblos: Maya (70%), Xinca (0.5), Garífuna (2%) y Mestizo (25%) y se hablan 24 idiomas. **(Ver Gráfico 2: Mapa Dispersión territorial idiomas de Guatemala)**. La población del país es de 11 millones de habitantes.

La división político administrativa de Guatemala viene del periodo de configuración del modelo agroexportador en 1873 y divide al país en:

22	departamentos
331	municipios

(Gráfico 3: Mapa división político administrativa de Guatemala).

Al confrontar ambos mapas es fácil comprobar que una realidad no corresponde con la otra. El problema territorial que tiene Guatemala es fundamental en la limitación que encuentra el proceso de fortalecimiento local y de democratización.

Lo anterior ha contribuido también, a la par de otros aspectos del proceso histórico y político, a desdibujar el proyecto nacional, la visión de país que aún no logra construirse. Esto afecta directamente los esfuerzos de fortalecimiento local/municipal, porque incide en que no haya en general entre la población una visión de municipio.

La configuración político administrativa de Guatemala ha determinado que las experiencias de fortalecimiento municipal estén limitadas al ámbito propiamente municipal con alguna presencia a nivel departamental.

A nivel municipal son los alcaldes y sus corporaciones municipales los que constituyen el gobierno local- electos popularmente- y a nivel departamental lo ejercen los gobernadores, que dirigen los procesos e instancias de desarrollo y coordinación.

Sin embargo, en el caso de los gobernadores departamentales, éstos son nombrados por el Ejecutivo, lo que limita la incidencia y las posibilidades de acceso de otras fuerzas a este nivel de gobierno, a diferencia de los países en donde el régimen federativo permite estos espacios de gobierno intermedios.

Esto constituye un elemento central de la dificultad que encuentran los procesos de incidencia social y política desde el municipio.

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz (1996), se sometió a Consulta Popular (1998) una serie de reformas constitucionales acorde al tipo de Estado y Nación contenido en los mismos, entre ellos se buscó modificar la Ley de Departamentos que define que es el Presidente de la República el que nombra a los gobernadores departamentales.

La propuesta iba encaminada a la participación social en dicha elección, sin embargo, en la Consulta Popular ganó el “no” y por lo tanto la ley quedó sin modificaciones.

El sistema de participación social en el país está constitucionalmente reconocido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que a diferentes niveles organiza la misma en espacios a nivel local, municipal, departamental y nacional.

Son los gobernadores departamentales quienes encabezan los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel departamental, instancia en donde se toman las decisiones de inversión al desarrollo que se elevan a las instancias nacionales. Al estar este espacio controlado por el ejecutivo, el mismo limita las posibilidades de la oposición a nivel municipal.

Otro aspecto a mencionar es el desfase que persiste en relación a la actuación legislativa y los procesos nacionales, lo que no permite una acción coordinada de los municipios con los representantes ante el legislativo.

El proceso de fortalecimiento municipal por lo tanto, se desarrolla como experiencias piloto a través de las cuales se busca ampliar la presencia de la izquierda y los movimientos sociales y populares en los espacios de poder.

La viabilidad del impulso de nuevos modelos de gestión municipal democráticos descansa en el avance de la construcción de fuerza nacional y en toma del poder público por parte de la izquierda y los movimientos sociales. Es por tanto un programa con direccionalidad política consciente.

Se tiene clara la vinculación local-nacional, construcción desde abajo con proyección nacional, por lo que uno de los ejes centrales es el de la construcción de un Estado democrático y una nación multiétnica, multilingue y pluricultural.

A cinco años de la firma del acuerdo final de paz (diciembre de 1996) la situación interna ha cambiado poco en lo que a los procesos de construcción nacional se refieren. Sigue prevaleciendo lo individual sobre los procesos, lo coyuntural sobre lo estratégico, lo emergente sobre lo importante.

3. Transformación del Estado, Territorialidad, Descentralización-Regionalización y Modelo de desarrollo: procesos clave en la estrategia

La propuesta de fortalecimiento del ámbito local/municipal debe estar enmarcada en los procesos nacionales que implica el periodo de postguerra y la búsqueda del establecimiento de la transición a la democracia en Guatemala.

No es un mero ejercicio teórico o práctico, no es una moda, no es algo aislado.

En este proceso, la descentralización ocupa un importante lugar en el debate nacional y es clave en el modelo de transformación del Estado. Es clave también en la apuesta por el tipo de modelo de desarrollo a impulsar y el contenido y forma de los procesos de fortalecimiento local.

Su realización está estrechamente ligada al modelo de reforma del Estado y la implantación de un modelo diferente de desarrollo para Guatemala: un modelo que responda exclusivamente a las directrices de los programas diseñados externamente o un modelo que contenga características de fortalecimiento interno de los actores y la institucionalidad local.

La transformación del Estado, no se circunscribe en torno a factores externos ligados con el predominio neoliberal y la economía globalizada, sino al papel que debe jugar el Estado guatemalteco frente a las necesidades de desarrollo del país.

Lograr lo anterior implica que las estructuras del Estado -desde las nacionales hasta las locales- sean capaces de llevar a cabo la concertación social y la conciliación de intereses de los distintos sectores nacionales. De promover el crecimiento económico y el establecimiento de formas de gobierno local democráticas y participativas de carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural.

Lo anterior es clave para el proceso de transformación de la relación del municipio y los gobiernos locales con el poder central y con los organismos internacionales y ONG nacionales, para reforzar su autonomía financiera, su capacidad de decisión y de gestión e incidencia en la política pública nacional. Para romper la naturaleza de la relación clientelista que hasta hoy ha prevalecido y que ha convertido todo en proyectos.

Es necesaria una descentralización en términos políticos que lleve a la distribución territorial del poder. Generalmente la misma se restringe a los aspectos puramente de funcionamiento o reacomodamiento administrativo, que si bien son fundamentales- no son en sí mismos el objetivo a alcanzar, sino el medio.

Lo anterior es un aspecto clave del fortalecimiento de las capacidades locales y la reconstrucción de la institucionalidad municipal civil.

Se trata del impulso de la democratización del Estado desde abajo, desde los cimientos, desde las construcciones concretas.

Todo esto debe ir en función de reforzar la presencia del Estado y las políticas sociales en el municipio, que deben reflejar una orientación distinta de la distribución del gasto público en el presupuesto de ingresos y egresos de la Nación.

El proceso implica diversos niveles:

- Económico
- Territorial
- Político y social
- Sectorial
- Administrativo y
- Fiscal

En lo económico, se parte de la necesidad de generación de condiciones para el desarrollo de las economías locales con capacidad de acumulación social y vinculado al desarrollo municipal.

En Guatemala su logro pasa porque el país logre superar las condiciones de violencia e ingobernabilidad que prevalecen, agravadas por constantes crisis económicas derivadas del modelo agotado que prevalece.

En lo territorial, es prerequisite para el fortalecimiento de la institucionalidad local, que los municipios tengan definido el territorio en donde ejercerán la autonomía municipal, contar con su cartografía y catastro.

En lo político y social, se refiere a la transferencia de poder de decisión a los gobiernos locales, en los aspectos que conciernen al desarrollo local-regional-nacional y la activa participación a la población organizada y actores del desarrollo en temas específicos como la tierra, educación, salud, infraestructura y cultura.

Un aspecto clave es el fortalecimiento de las capacidades locales y la reconstrucción de la institucionalidad municipal civil.

El enfoque incluye el impulso de Nuevos Modelos de Gestión Municipal Democráticos que articulan los poderes locales (actores sociales y sectoriales) y los gobiernos locales (corporaciones municipales). La presencia y participación de lo comunitario en este enfoque es esencial.

A nivel sectorial, se impulsa la regionalización de la administración de servicios educativos, de salud y de cultura y enfoca la intervención municipal en el tema tierra, sobre la base de la organización comunal por medio de la microregionalización.

En este tipo de descentralización, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las Unidades Técnicas Municipales deben ampliar la participación de la población en el ámbito regional, departamental, municipal y comunal, como medio para planificar, ejecutar y fiscalizar la administración de los servicios, tendiendo como eje la Municipalidad.

En lo administrativo, se parte del fortalecimiento de los gobiernos municipales (Organización Municipal) que tendrán relación con los entes centrales para asegurar el funcionamiento de las Unidades Técnicas Municipales y de los Consejos de Desarrollo, para garantizar la participación de la población, establecida en el sistema de participación vigente en el país.

A nivel fiscal, la visión se sustenta en la transferencia de recursos, la capacidad de recaudación de las autoridades locales y la fiscalización de los recursos tanto de los entes gubernamentales (fondos sociales, ministerios, gobiernos locales y otros) como de la población. La fiscalización de fondos destinados a proyectos en el municipio y hacia los consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

4. Municipalismo en Guatemala: el peso de lo establecido en el proceso histórico y la necesidad de cambios de fondo

Es importante iniciar este apartado señalando que muchos municipios en Guatemala, están en proceso de reconfiguración luego de tantos años de conflicto armado interno. Un conflicto interno que sigue profundizándose aunque haya cesado el fuego.

Esto implica, desde enfrentar la reconciliación entre la población de sus comunidades en donde victimarios y víctimas comparten un mismo espacio, reconstruir la institución municipal en todos sus ordenes: físicamente, organizativamente, enfrentar los problemas territoriales y de tierra, entre otros.

En suma trabajar en procesos de deconstrucción y reconstrucción a la vez.

Esto no es tarea fácil principalmente cuando en el país el proceso de paz se ve cada vez más lejano y en el marco de un gobierno virtualmente militarista que se prepara para controlar la nueva institucionalidad jurídica que se implanta en el país.

La tarea de municipalizar Guatemala, de cambiar el estado de cosas que ha prevalecido en el ámbito local implica por lo menos:

Deconstruir la:

- militarización del ámbito local
- privatización del municipio (onogeneización)
- procesos de desinstitucionalización
- participacionismo social
- forma de relación de los municipios con los entes del Estado y con las ONG nacionales e internacionales

Construir :

- procesos sostenibles basados en las capacidades locales -de actores y gobiernos municipales- que permitan desprivatizar el municipio y los movimientos y organizaciones locales
- fortalecer las instituciones locales civiles y romper progresivamente las estructuras y la institucionalidad paramilitar que aún prevalece de facto (patrullas de autodefensa civil, figura de comisionados militares, papel de tenientes de las bases militares)
- impulso de nuevos modelos de gestión municipal democráticos basados en gobiernos fuertes, transparentes y con base participativa

- procesos de participación con incidencia en las políticas públicas, superando el fraccionalismo, la dispersión y la carencia de direccionalidad consciente de la participación ciudadana (participación no como fin sino como instrumento)
- establecer relaciones horizontales de respeto y valoración mutua con ONG nacionales e internacionales, rompiendo la visión clientelar y asistencial que hasta hoy han mantenido

Los acuerdos de paz dan al municipio y a sus Corporaciones Municipales un papel fundamental en el proceso de descentralización y desarrollo social, situación que contrasta con los procesos de “recentralización” y debilidad institucional en el ámbito municipal.

Hacer realidad la democratización del Estado y la descentralización real del ejercicio público, no se va a dar de la noche a la mañana en Guatemala. Es un proceso largo y prolongado, que debe fundamentarse sobre bases sólidas.

Es importante señalar que a nivel financiero en promedio, más del 75% de los recursos que manejan las municipalidades provienen de las transferencias del Gobierno central a través del Situado Constitucional (10%), el IVAPAZ, el Impuesto sobre circulación de vehículos, consumo de petróleo y sus derivados.

El Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) contemplado en los Acuerdos de Paz, aún no es una realidad en la mayoría de los municipios del país.

La captación de recursos locales es insuficiente, lo que lesiona la autonomía municipal. Prevalece entre la población una cultura antitributaria, la que se refleja en la baja recaudación local y en el temor en la mayoría de las autoridades electas a impulsar medidas tendientes a ampliarla.

Las municipalidades han carecido de mecanismos adecuados de recaudación, control y recuperación de gastos por los servicios prestados, por deudas etc, por lo que en un alto porcentaje subsidian los servicios que prestan.

La mayor parte de las municipalidades no desarrollan procesos participativos de diagnóstico y priorización de necesidades con elementos técnicos para la orientación del trabajo de los gobiernos locales.

Esta debilidad técnico-política se expresa - y a la vez es resultado- de la dependencia que se ha generado en relación a organismos internacionales, ONG y/o organismos de gobierno central, en cuanto a los procesos de gestión de recursos al desarrollo.

Tradicionalmente los organismos internacionales de cooperación y las ONG han impuesto sus agendas y sus necesidades sobre las del municipio y la población, a partir del condicionamiento de la aplicación de fondos en función de la satisfacción de sus requerimientos y no a partir de responder a las agendas de desarrollo propias de los municipios.

Esta situación ha ido cambiando en algunos municipios del país, en donde se impulsan nuevos modelos de gestión local democráticos, como el caso de los municipios de Cahabón, Chahal y Fray Bartolomé de las Casas en Alta Verapaz.

5. Situación de los municipios: algunos aspectos sobre su problemática y configuración

5.1. Elementos de la historia inmediata

Hasta hace seis años, específicamente desde las elecciones de 1995, eran pocos los espacios e instancias dedicadas al debate y/o trabajo sobre temas relacionados al ámbito municipal en Guatemala. Esta situación era la misma en medios políticos, académicos, ONG, organizaciones populares, organismos internacionales entre otros.

El énfasis del trabajo en la década de los ochenta y principios de los noventa, se orientaba al ámbito de la organización y la participación comunitaria y los proyectos de desarrollo en comunidades rurales del occidente del país, bien entre la población desarraigada por el conflicto armado interno, los refugiados en México, las viudas y los huérfanos.

Hasta antes de 1995, los movimientos sociales y la organización popular giraban en torno a la necesidad de romper con el sistema imperante y por lo tanto no era pensable plantear la necesidad de reforzar la institucionalidad del Estado.

Por el contrario, la lucha social se situaba en la lucha reivindicativa económico social en función de lograr una acumulación de fuerzas que permitiera establecer las mejores condiciones a la lucha armada. Fue la última etapa determinante del factor militar como elemento central de la estrategia de guerra popular revolucionaria.

El municipio y las autoridades locales se concebían como un objetivo en el contexto de las luchas desde diversos frentes. La militarización del Estado y la sociedad, consolidada a partir de la profundización de la militarización del modelo económico en la década de los años 70, se expresó con especial énfasis en el ámbito local.

Alcaldes y corporaciones municipales de las fuerzas políticas lideradas por militares y el invariable nombramiento de los secretarios municipales como extensión del ejecutivo en los municipios, juntamente con las bases militares y sus comisionados, conformaron durante muchas décadas el “poder local”.

A este poder local se sumó a partir de 1982 la estructura paramilitar de las patrullas de autodefensa civil, que en más de 900 mil hombres poblaron el campo y las cabeceras municipales.

Bajo el lema de que la sociedad civil no tenía capacidad de gobernar los militares se abrogaron para sí esa responsabilidad. Poco a poco la débil organización municipal fue entrando en crisis.

Paralelamente las organizaciones no gubernamentales fueron constituyéndose como un espacio alternativo para la canalización de fondos sin pasar por los gobiernos militares.

En la última década de la guerra esta presencia fue fundamental para la sociedad. Se da “nuevo poblamiento” que tuvo como resultado un crecimiento en más de 2000 ONG de diverso tipo.

Muchas de estas ONG fueron fundamentales en apoyo de las comunidades y los pueblos, sin embargo, en términos generales, como fenómeno sociológico, puede decirse que poco a poco fueron sustituyendo de otra manera a los actores, movimientos e instituciones locales.

El control social por un lado y el impulso de un proceso que convirtió en proyectos los esfuerzos sociales por otro, devinieron en la situación tan compleja que presenta el ámbito local.

En 1995 se da el primer esfuerzo organizado del movimiento social y la izquierda - todavía armada y en la clandestinidad - por acceder a los gobiernos locales. Esto estuvo determinado por la inminencia de la firma de la paz y la necesidad de dar los primeros pasos en función de la nueva forma de lucha: la política legal.

Si puede señalarse un aporte fundamental del proceso de paz, éste es el de la reapertura de los espacios de participación política cerrados desde 1954.

A partir de 1996, la comunidad nacional e internacional basada en el contenido de los acuerdos de paz vuelcan su interés en el ámbito local y el desarrollo municipal.

La gran tarea de municipalizar Guatemala se profundiza, desde diversos enfoques y con diversos propósitos, que se analizarán más adelante.

5.2. Algunos aspectos sobre los municipios en Guatemala

Se señaló con anterioridad que la realidad supera lo previsto en cuanto a la debilidad de la institucionalidad local en Guatemala.

Sin embargo, como en toda realidad se presentan contraposiciones interesantes, una de ellas es la de la potencialidad de construcción institucional democrática desde abajo que también supera las condiciones del contexto descrito, a la que se hará referencia más adelante.

Pocos años han transcurrido desde la firma de la paz y puede afirmarse que la semilla está sembrada. Un referente necesario a señalar es el de las últimas elecciones generales en el país realizadas en noviembre de 1999.

De las 330 alcaldías que hasta 1999 había en Guatemala (un municipio más fue creado inmediatamente después de las elecciones), más de 200 entregaron sus administraciones sin que las instancias correspondientes emitieran un finiquito de gestión. Las nuevas autoridades municipales que tomaron posesión en enero del año 2000 lo hicieron en la incertidumbre de lo que recibían.

El diagnóstico comunitario y administrativo realizado sobre la situación encontrada en los municipios en enero del año 2000 nos arrojó lo siguiente:

- falta de credibilidad de la población en la institución municipal, fundamentada en la poca transparencia que ha tenido la gestión pública y el incumplimiento reiterado de las autoridades municipales de no dar informes públicos al pueblo como lo manda el Código Municipal,
- ausencia de participación social en la gestión municipal, la falta de comunicación y recursos para realizar obra física y social en los municipios han sido algunas causas del descontento,

- agudos conflictos territoriales y de tierra, indefinición de límites territoriales de muchos municipios que aún están en litigio. Inseguridad agraria y problemas de falta de certeza jurídica municipal. Ej: Chahal, Fray Bartolomé de las Casas, Cahabón en Alta Verapaz,
- un alto porcentaje de municipios enfrentaban (y enfrentan) una crisis de gobernabilidad aguda, especialmente en el altiplano central y el norte del país. En estas regiones el 65% de municipios de departamentos de Alta Verapaz, han presentado problemas de levantamientos de vecinos, señalamientos de corrupción, renunciadas de alcaldes y/o corporaciones municipales y linchamientos,
- a lo anterior, se suma la orientación del gasto público nacional, que es inequitativo y está atravesado por decisiones políticas que marginan a aquellas municipalidades que no son del partido oficial. Ej: En Alta Verapaz la distribución del gasto público regional en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el área norte del país es de 0.12 U\$D al día por habitante lo que hace una inversión pública aproximada de 43 U\$D por año por habitante,
- dependencia en promedio de más del 75% de los ingresos municipales de los aportes del Estado: Situado Constitucional, IVAPAZ, impuesto sobre petróleo entre otros, trasladado con sesgo político partidario,
- deudas públicas municipales de millones y/o miles de quetzales. Ej: Municipio de Retalhuleu U\$D 7 millones comprometiendo por 7 años las transferencias del gobierno central. La deuda de las municipalidades del país, en el año 2001 se ha acrecentado a Q 500 millones equivalentes a U\$D 80 millones, a un interés bancario del 26%. Las deudas municipales fueron trasladadas por el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) a los bancos del sistema a costa del Situado Constitucional,
- presupuestos precarios para inversión y funcionamiento. Ej: municipio de Chahal, Alta Verapaz funciona con un presupuesto de Q 65,000.00 al año (U\$D 8,333.33),
- pérdida de libros de control de obras,
- ausencia de actas de sesiones del Concejo Municipal,
- ausencia de inventarios de bienes municipales,
- altas planillas de personal sin manuales de funcionamiento y funciones,
- una hegemonía casi total en el gobierno municipal de funcionarios "Secretarios y Tesoreros" sobre las autoridades políticas electas,
- una desarticulación marcada entre poderes locales (actores sociales, comunitarios e institucionales) con respecto a los gobiernos municipales,
- gastos sin respaldo de facturas contables y actas municipales,
- documentos públicos contables extraviados, talonarios utilizados sin seguir un orden correlativo,

- personal cumpliendo funciones de cobrador-pagador,
- vales personales de “préstamos de la municipalidad a particulares”,
- obras canceladas a los contratistas, pero no ejecutadas,
- obras sobrevaloradas,
- inexistencia de verdaderas oficinas de planificación municipal,
- falta de archivos municipales organizados,
- desconocimiento y falta de documentación sobre aspectos del marco jurídico municipal (propiedad municipal, calles públicas, etc).

5.3. Configuración política actual de los gobiernos municipales

Es importante resaltar el elemento de la distribución política que prevalece hoy y hasta el año 2004 en la geografía municipal de Guatemala.

Hoy existen en Guatemala 331 municipios, de los cuales la mayoría (154) están gobernados por el partido oficial Frente Republicano Guatemalteco (FRG), 108 por el partido gobernante anterior Partido de Avanzada Nacional y el resto se dividen entre la Alianza Nueva Nación (14), la Democracia Cristiana (10) y Comités Cívicos (25). **(Ver Gráfico 4: mapa de la distribución política en los gobiernos municipales).**

EL régimen político guatemalteco está dominado en sus organismos por el partido oficial. Existe mayoría de municipalidades y mayoría en el Congreso de la República: de 113 diputados, 63 son del partido oficial.

Este poder casi absoluto ha llevado a definir un estilo de gobierno autoritario y discrecional. A lo que se suma la debilidad o casi inexistencia de una oposición política y una situación económica, social y política que cada día se agudiza más.

6. Visión y estrategia del programa de trabajo municipal

Un primer aspecto que es importante señalar es que el programa de trabajo municipal que se impulsa tiene una direccionalidad consciente.

Esto implica que los esfuerzos que se realizan comprometen procesos de toma del poder local. No se trabaja genéricamente por el fortalecimiento del poder local en sí, sino en el marco de esfuerzos por la transformación nacional.

Se trabaja en red y con criterio territorial. La red de trabajo que da soporte al programa está constituida por alcaldes, síndicos, concejales, organizaciones de base y fuerzas políticas que comparten los objetivos estratégicos y las tácticas propuestas y viene trabajando desde 1995.

Un criterio orientador del trabajo es la necesidad de impulsar procesos propios que generen condiciones sostenibles al desarrollo y que permitan transformar el carácter de la relación de los municipios (actores y gobiernos locales) con los actores externos.

Es un programa que privilegia las alianzas locales y departamentales a partir de consensos de base sobre problemáticas centrales del desarrollo municipal, ya que su composición es pluripolítica, partiendo de que en la actual etapa de transición de búsqueda de la democracia es fundamental la unidad de esfuerzos.

Uno de los ejes del programa es el impulso del asociativismo municipal, que gira principalmente sobre el tema territorio y tierra.

Se trabaja en comunidad de esfuerzos y a partir de programas de doble vía con Euskal Fundoa, Fons Catalá, Fons Mallorquí, Fons Menorquí, Fundación Soros Guatemala y Desarrollo y Paz de Canadá, en función de construir una alternativa descentralizada y democrática en el quehacer municipal.

6.1. La visión y criterios

Orientación general: impulso de Nuevos modelos de gestión municipal democráticos

La estrategia general del programa mantiene como ejes centrales:

- Su visión territorial para la incidencia en políticas públicas locales y a nivel nacional.
- El fortalecimiento municipal y de los recursos humanos, de infraestructura y organizativos locales para lograr procesos propios y democráticos reales.
- Su visión de sostenibilidad y de generación de condiciones internas.
- Su visión integral y de cooperación con otros actores del municipio, la microregión e instancias nacionales e internacionales: organizaciones gubernamentales (tribunal supremo electoral, salud, educación, policía nacional civil etc, no gubernamentales con presencia real en los municipios (campesinas, sindicales, de iglesia, alcaldías auxiliares, etc).
- Se parte de la necesidad de integrar esfuerzos y que los mismos respondan a los planes municipales y no a la inversa- como se ha dado de forma tradicional en Guatemala - planes diseñados desde fuera y aplicados desde los intereses de ejecución de proyectos, sin conocer los planes propios de las municipalidades y sus prioridades, las condiciones institucionales municipales y las necesidades de avance del proceso de desarrollo.

Se parte de la necesidad de “desprivatizar el municipio”, las ONG han sustituido en gran medida al movimiento social y a las autoridades locales a través de “volver todo proyectos” entendidos como la realización y/o ejecución en sí misma, sin que los mismos desaten procesos que den instrumentos al desarrollo y desde la propia comunidad, municipio etc.

La municipalización de Guatemala es uno de los ejes para pasar de la postguerra, la emergencia y la transición política a una etapa de desarrollo con dignidad.

Por la naturaleza de INCIDE, el trabajo se realiza a partir de los propios actores y autoridades locales, el programa constituye un soporte técnico para la generación de condiciones propias. Nos proponemos ir revirtiendo el carácter de sustitución de la institucionalidad y organización local que se ha dado lo últimos 40 años.

7. Universo y programas de trabajo: programas territorial* y disperso**

Es importante señalar que uno de los elementos que complejiza el trabajo es la extensión territorial de los municipios y la dispersión de su población.

En Guatemala el 78% de la población es rural. Los gobiernos municipales están asentados en las cabeceras municipales y desde allí deben atender los asuntos públicos de los municipios constituidos por cientos de comunidades. A esto se suma lo precario de las vías de comunicación.

En el departamento de Alta Verapaz por ejemplo de los 8.000 Km² que lo componen, solamente 104 aproximadamente están asfaltados. El resto son caminos rurales, roderas y veredas que no siempre son transitables por medio de vehículos.

Los municipios que constituyen el programa de nuevos modelos de gestión municipal democráticos son:

Municipio	Departamento	Extensión territorial	Comunidades / fincas / aldeas / colonias	Población	Pueblo
Chahal*	Alta Verapaz	700 Km ²	84	14.000	Kekchí
Cahabón*	Alta Verapaz	900 Km ²	165	42.000	Kekchí
Fray Bartolomé de las Casas*	Alta Verapaz	1.162 Km ²	104	42.000	Kekchí, Achí
Panzós*	Alta Verapaz	733 Km ²	260	56.000	Kekchí, Pokomchí
El Estor*	Izabal	2.896 Km ²	130	28.000	Kekchí
San Francisco*	Petén	320 Km ²	10	5.064	Mestiza
Retalhuleu**	Retalhuleu	256 Km ²	78	60.000	Mestiza
Yupiltepeque* *	Jutiapa	36 Km ²	20	9.586	Mestiza / Xinca
El Adelanto**	Jutiapa	31 Km ²	7	5.000	Mestiza
Zapotitlán**	Jutiapa	60 Km ²	13	4.300	Mestiza
Atescatemapa*	Jutiapa	68 Km ²	21	12.000	Mestiza
Jerez*	Jutiapa	60 Km ²	13	4.300	Mestiza
Chichicastenango**	Quiché	400 Km ²	78	75.800	Kiché

* Territorial: con incidencia departamental, carácter asociativo e incluye el componente territorio y tierra.

** Disperso: con incidencia municipal, de carácter multisectorial

(Ver gráfico 5: mapa programa de fortalecimiento municipal)

8. Experiencias de democratización y participación social en el ámbito municipal

Se desarrolla un programa global en los trece municipios arriba señalados. El mismo está enfocado en la construcción de institucionalidad local y la participación social.

El contenido de este programa es el resultado del proceso de consulta y decisiones que se toman a nivel comunitario y municipal y se operativizan por medio de la Red Municipal y Comunitaria por el Desarrollo y la Paz.

INCIDE no es más que un facilitador técnico-político, cuyo equipo de trabajo es parte del proyecto político de la organización social y comunitaria.

El acceso a los gobiernos municipales en siete de los trece municipios universo del programa, se dio a través de la organización de base campesina y popular, de la población desarraigada por el conflicto armado interno y de los excombatientes- desmovilizados de la ex-guerrilla.

En el resto de municipios se logró presencia en las corporaciones municipales y la incidencia municipal se trabaja desde la organización comunal. Algunos alcaldes de otras fuerzas políticas se han sumado al esfuerzo.

De inicio - en los municipios ganados por la izquierda- se definieron colectivamente los criterios que deberían prevalecer en los modelos de gestión municipal:

- el respeto a las minorías políticas representadas en las Corporaciones Municipales (alianzas locales). Desde el principio político de comprender que el gobierno municipal es para todos y no es una réplica de la lucha político electoral
- el respeto a las comunidades y sus organizaciones de base y tradicionales
- partir de un diagnóstico que mostrara la situación real en que se encontraba la Municipalidad (a partir del 15 de enero 2000)
- el funcionamiento apegado a la ley de las reuniones del Concejo Municipal
- la conducción del gobierno municipal por parte de las autoridades políticas electas (redefinición del papel de los funcionarios)
- transparencia financiera y el informe público al pueblo de cómo se había recibido la municipalidad
- el carácter participativo y popular que desde el primer día debía tener el accionar de las nuevas corporaciones, vinculando lo comunitario y lo municipal, tal y como nuestra concepción de trabajo - construida colectivamente - lo indica
- la planificación como eje central de todo el proceso

Estos aspectos son fundamentales ya que la historia municipal en Guatemala ha estado caracterizada por un funcionamiento anómalo de las municipalidades en donde los funcionarios - tesoreros y secretarios- son quienes ejercen el poder dado por el pueblo a las autoridades

políticas electas y en donde el “partido” que gana la alcaldía de “entrada” excluye o niega la participación a la oposición.

Con el fin de preparar la toma de posesión, a partir de noviembre 1999, se realizaron giras de trabajo con la base social de los municipios para recoger opiniones y observaciones antes de la toma de posesión, pero también para ratificar el compromiso de trabajo en función del pueblo tanto de los alcaldes, concejales como de los síndicos.

Este procedimiento terminó de dar coherencia a las acciones y unificar el enfoque político del trabajo colectivo e incorporar la necesidad de reforzar el aspecto técnico-político para el ejercicio de las nuevas corporaciones municipales.

A partir de la toma de posesión de los nuevos gobiernos municipales (enero de 2000) la base del trabajo descansó en la creación de las Unidades Técnicas Municipales y de las Oficinas de Planificación Municipal, dos espacios fundamentales de articulación de la participación comunitaria, sectorial e institucional con la municipalidad.

Otro elemento esencial fue la incorporación de los miembros de la Corporación Municipal en las Comisiones de trabajo que mandata el Código Municipal, para ir encaminando el quehacer en función del Plan de Desarrollo Municipal.

Se realizaron diagnósticos internos de las municipalidades para establecer con claridad la situación administrativa y financiera en que se recibían las mismas y se informó al pueblo por medio de cabildos abiertos y boletines sobre la situación financiera municipal.

Las primeras experiencias de cabildo abierto y boletines informativos no fueron exitosas, pues el pueblo no acudió en su mayoría. Se planteó la realidad de que la participación se construye, no se da. La respuesta fue pasiva, por la inexistencia de canales y de tradición participativa.

La realidad de dispersión que presentan los municipios conformados en su mayoría por población rural que vive en comunidades distantes por varias horas de camino, la ausencia histórica del ejercicio de fiscalización social, aunados a la miseria y el temor que aún prevalece, fueron determinantes de este fracaso.

Se llegó a la conclusión de que la estrategia de incorporación social a los procesos de fortalecimiento municipal es de carácter prolongado.

Para iniciar el proceso, se conformaron redes comunitarias a partir de los alcaldes auxiliares y consejos de ancianos y se trabajó directamente en cada una de las comunidades un proceso de explicación de la propuesta de fortalecimiento municipal.

Esto se hizo en el caso de Alta Verapaz en idioma Kekchí, que es el idioma que predomina entre el 95% de la población.

Un propósito fundamental de este proceso fue que las comunidades superaran la concepción tradicional de la municipalidad como “papa gobierno” y como gestora de proyectos puntuales, muchas veces de carácter asistencial y disperso y que la municipalidad fuera recobrando la credibilidad entre la población.

El trabajo organizativo inicial logró el propósito esperado y se realizó en los municipios un diagnóstico de la situación económica, social, política y geográfica de cada una de sus comunidades, que permitió a las municipalidades acercarse a la realidad.

Si bien el propósito inicial fue alcanzado, la estructura organizativa tradicional no era suficiente para promover el tipo de participación que el proceso demanda.

Se planteó una de las necesidades fundamentales: la construcción de las estructuras organizativas que permitieran de manera coherente la participación social en la toma de decisiones a nivel municipal. Esta estructura se denominó regionalización.

Un alto porcentaje de las comunidades y cascos urbanos (100% en Fray Bartolomé de las Casas, 80% en Chahal, 95% en Cahabón, como ejemplo) están hoy involucradas en los procesos.

8.1. Ejes transversales del proceso de fortalecimiento municipal

- capacitación orgánica para el fortalecimiento de los recursos humanos locales
- el fortalecimiento de la institucionalidad civil y pública local
- la participación ciudadana y su incidencia en las políticas públicas locales: regionalización
- el fortalecimiento de la organización interna municipal
- planificación al desarrollo
- la transparencia y relación democrática gobierno-poderes locales
- la descentralización del municipio
- documentación personal y empadronamiento

Es importante señalar que un criterio general del programa de fortalecimiento municipal es el de la capacitación orgánica, dirigido tanto a autoridades municipales, funcionarios y empleados municipales como a la organización social.

La misma parte de superar la visión tradicional que enfoca la capacitación como “la realización de talleres y/o actividades” en sí mismas. Visión que ha llevado al fenómeno del “tallerismo” que agota a quienes son su “objeto de trabajo”.

La capacitación orgánica se ubica en el proceso, la dinámica y la función. Se sustenta en la capacidad local para la generación de condiciones internas. Esto permitirá superar el nivel de dependencia externa y el desestímulo a la iniciativa local que prevalece en los municipios.

8.2. Participación social: Regionalización y Plan de desarrollo municipal

Es evidente que la difusión de la experiencia exitosa del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil), motivó los sueños de lograr procesos similares de ejercicio democrático en Guatemala.

En el caso de la experiencia de Guatemala, esta idea estuvo plasmada desde los Planes de Gobierno Municipal presentados por los entonces candidatos a las alcaldías municipales (199), al grado que se propuso su concreción en el primer año de gobierno municipal.

Sin embargo, la realidad planteada en páginas anteriores así como la imposibilidad de contar con el respaldo de un nivel intermedio de gobierno, hizo que esta tarea se planteara en el mediano plazo.

La construcción de la participación ciudadana y su involucramiento en los procesos municipales se planteó a partir de la Regionalización.

A nivel legal el Código Municipal en su artículo 13 permite a los municipios su ordenamiento territorial y social, bajo los requerimientos y normas urbanísticas y de desarrollo. La Constitución política de la República respalda también dicho proceso.

Cada uno de los municipios presenta aspectos particulares de acuerdo a su especificidad. Sin embargo, existe un asociativismo que permite la retroalimentación de las experiencias, intercambio que se hace operativo por medio de las Oficinas de Planificación Municipal.

El proceso de regionalización se articula al proceso participativo de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, que enlaza lo organizativo con lo técnico en función del desarrollo de los municipios.

La Regionalización es el instrumento para la formulación participativa y la ejecución del Plan y del proceso de descentralización.

La Regionalización está organizada de acuerdo con criterios económicos, históricos y geográficos. La misma se concretiza en microcuencas o microregiones con representantes a nivel de Consejos Comunitarios, que a su vez conforman las Asambleas y las Mesas Micro y Regionales.

Cada uno de los municipios establece un Foro Municipal y/o Cabildo Abierto, espacios en donde la Corporación Municipal participa.

A esta estructura se articulan las Alcaldías Auxiliares y los Comités Pro-Mejoramiento existentes en las comunidades.

La Regionalización se concibe como el instrumento que organiza la participación comunitaria y la convierte en participación ciudadana con incidencia en las decisiones municipales. Implica la descentralización política y administrativa de la propia municipalidad.

Organiza y permite de manera ordenada conocer las necesidades comunitarias y a través de los Consejos Comunitarios constituidos en Asambleas Regionales éstas se elevan a nivel estratégico municipal. Se va desde el espacio local a lo microregional y de allí al nivel municipal. Ejemplos de la estructura regional:

Municipio	Comunidades	Regiones / Cuencas
Chahal	84	9
Fray Bartolomé de las Casas	102	14
Panzós	260	9
Cahabón	165	12

* Incluyendo representantes de los cascos urbanos

La estructura base es la comunidad que conforma la región. En Asamblea de Comunidades por Región se eligieron por medio de voto directo a los representantes a conformar los Consejos Comunitarios y Regionales.

Estos representantes son los que trasladan las prioridades, acuerdos y propuestas a la municipalidad y por medio de los mismos, la municipalidad articula la comunicación a nivel de las comunidades del municipio.

A través de esta estructura se realizaron censos y diagnósticos de cada una de las comunidades, los que se sistematizaron en una base de datos común que manejan todos los municipios. Esto permite contar con diagnósticos de impacto comunitario y del desarrollo sectorial de los programas de salud, educación y agroforestal entre otros.

La base de datos permite conocer la situación exacta de cada una de las comunidades en los aspectos de economía e infraestructura, salud, educación, vivienda, ambiente/recursos forestales, organización y problemas de violencia.

A través de los representantes regionales la Oficina de Planificación Municipalidad recibe las propuestas, necesidades y problemas de la población y las sistematiza dándoles un carácter estratégico para trasladarlas a la Corporación Municipal, que será base para la formulación de los presupuestos municipales del 2003.

El presupuesto municipal 2003 debe estar presentado en agosto de este año y será la primera experiencia de formulación participativa del mismo.

La estructura regional se vincula en la Unidad Técnica Municipal en donde se suman las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales que trabajan en el municipio.

Esta forma de trabajo ha permitido ir superando un problema esencial que enfrenta la participación comunitaria y social en Guatemala: en los espacios de participación ha prevalecido tradicionalmente las propuestas de las ONG que tienen los elementos técnicos, quedándose la participación social como presencial y avaladora.

Lo anterior tiene que ver con el nivel de miseria y de educación formal que prevalece en el país, que limita las capacidades de propuesta al grueso de la población.

La participación por niveles, progresiva organizada y articulada a los procesos municipales, ha permitido - poco a poco- que la incidencia sea real y que pueda medirse con indicadores claros, uno de ellos el grado de incorporación de las propuestas locales en los presupuestos y decisiones municipales.

En municipios como Fray Bartolomé de las Casas por ejemplo, este proceso ha implicado la formalización de las estructuras regionales y la completación del proceso de elección de los representantes tanto comunitarios como del área urbana.

El éxito de este proceso de calificación y ampliación de la participación social, sin embargo, tiene como prerequisite el fortalecimiento de la administración y finanzas municipales para tener soporte, además de la profundización de la transparencia en la gestión municipal.

8.3. Documentación personal

El proceso de fortalecimiento de la participación social en función de ejercicio ciudadano es otro de los ejes de trabajo.

Un problema central en Guatemala es el de la documentación personal. Más de un millón de personas en Guatemala no cuentan con documentos de identificación personal.

La inexistencia jurídica fue durante décadas necesaria para preservar la vida. El conflicto interno que vivió Guatemala generó más de un millón de desplazados internos, 43.000 refugiados en México, la desaparición forzada de más de 150.000 personas y el fenómeno de la tierra arrasada y la desaparición de más de 400 aldeas.

Toda esta desestructuración provocó que un gran grueso de la población llegara al periodo de la paz sin existir jurídicamente.

El carácter de fenómeno sociológico que tiene en Guatemala la falta de documentación llevó a incluir como parte de los acuerdos de paz, la Ley Temporal de Documentación Personal, con una vigencia inicial de 3 años y prorrogada con posterioridad.

En este marco, un eje prioritario del fortalecimiento de la participación social es el de la documentación personal y el empadronamiento (registro ciudadano para ejercer el voto). Entre el año 1999, 2000 y 2002 en los municipios se han documentado alrededor de 12.000 personas, entre cédulas de vecindad y empadronamientos.

Este aspecto se trabaja desde las municipalidades, de manera coordinada con el Tribunal Supremo Electoral y sus subdelegaciones.

8.4. Fortalecimiento institucional municipal y transparencia

Desde el inicio de las nuevas gestiones municipales se ha trabajado en función del establecimiento de normas y procedimientos administrativos internos de las municipalidades y para dar soporte técnico para la formulación de planes de inversión tanto a nivel de gestión como de presupuesto.

La experiencia más avanzada se desarrolla en los municipios de Cahabón (Alta Verapaz) y Retalhuleu (Retalhuleu).

Se parte de que ningún proceso de participación al desarrollo tendrá posibilidad y carácter sostenible si no está respaldado por una municipalidad fuerte en lo administrativo y financiero, así como en la confianza de la población en los gobiernos municipales.

Se realizaron diagnósticos administrativo-financieros, con la participación de autoridades, jefes de dependencias, empleados municipales y en consulta con comités barriales.

Los resultados del diagnóstico fueron presentados y socializados con los involucrados en el proceso y de allí se elaboró un plan de trabajo para cada municipalidad. Este plan fue discutido y modificado por la Corporación Municipal y aprobado por la misma por medio de un acuerdo de Concejo.

En términos generales, el proceso de fortalecimiento interno que impulsan las municipalidades incluye:

- √ Estructura organizacional
- √ Reglamento interno municipal
- √ Procedimientos internos. Manual de procedimientos
- √ Reglamento de servicios municipales
- √ Política salarial
- √ Evaluación del desempeño de los empleados municipales, que se realizará en el mes de noviembre.

Se ha avanzado en la definición de una estructura organizacional que permitió la elaboración de un reglamento interno y un manual de procedimientos en torno a:

Reglamento interno:

- √ organización,
- √ clasificación del servicio municipal,
- √ ingreso al servicio de carrera,
- √ derechos, obligaciones y prohibiciones,
- √ jornadas y descansos,
- √ evaluación del desempeño,
- √ régimen de sanciones y promociones, peticiones y reclamos, medidas de seguridad e higiene, disposiciones transitorias y vigencia.

Manual de procedimientos sobre:

- √ registros contables,
- √ control de ingresos y egresos,
- √ solicitud de efectivo,
- √ manejo de cuentas bancarias,
- √ utilización de caja chica,
- √ control de salarios,
- √ autorización, compra y control de materiales,
- √ autorización y compra de activos fijos,
- √ procedimiento para anticipos de obras,
- √ procedimientos para la autorización de compras y contrataciones por licitación pública y
- √ procedimientos para la autorización de compra de bienes y servicios.

Reglamentos de servicios municipales:

- √ agua potable y alcantarillado,
- √ servicio de arrendamiento de locales, uso de piso y funcionamiento de carnicerías dentro del área de mercados municipales,
- √ reglamento para el arrendamiento de inmuebles y
- √ reglamento para el servicio de recolección de basura.

Política de salarios:

La definición de la política salarial se dio sobre la base de un estudio de mercado a nivel local y regional. Se trabaja en torno a:

- √ definición de la política de salarios,
- √ interpretación de la política,
- √ estrategia para emprender medidas de ajuste salarial y
- √ escala de salarios

Un aspecto esencial es la incorporación de la evaluación como parte fundamental y permanente del proceso de trabajo.

En el municipio de Cahabón (Alta Verapaz) por ejemplo, se realizó la primera experiencia de evaluación de puestos de directores, sub-directores y equivalentes, mandos medios y supervisores, personal de primer ingreso y de periodo probatorio.

El avance en este proceso ha permitido también ir avanzando en el ordenamiento para la recaudación local, habiendo podido aumentar algunas tasas y tarifas de servicios que durante años han estado prácticamente subsidiados por las municipalidades. Ej: agua potable y recolección de basura entre otros.

El proceso contó con la participación de la corporación municipal en pleno encabezada por el alcalde municipal, los empleados y los jefes de dependencia de la municipalidad.

Uno de los retos fundamentales para las municipalidades es recobrar la confianza de la población.

El legado de corrupción y arbitrariedades en el manejo público, arrastra una serie de problemas que determinan la fragilidad de la paz social y la gobernabilidad en los municipios de Guatemala.

Un ejemplo de la conflictividad es la cantidad de municipios que enfrentan problemas como la exigencia de la población de la renuncia de alcaldes y corporaciones municipales, la remoción de alcaldes sindicados de corrupción, la toma de municipalidades y linchamientos.

Guatemala es el único país de América Latina en el cuál aún se dan linchamientos. Este fenómeno se agudizó después de la firma de la paz e involucra en una gran cantidad de casos a militares o paramilitares.

En el año 2001 éstos se dieron en más 100 casos. El origen de este problema obviamente no se ubica en el municipio como tal, sino en la estructura nacional.

En el caso del departamento de Alta Verapaz por ejemplo, el año pasado enfrentaron agudos problemas el 65% de los municipios que lo constituyen. Fue uno de los departamentos con mayor cantidad de linchamientos.

La conflictividad en el ámbito de la comunidad y el municipio se expresa también como resultado de la inseguridad ciudadana y los altos índices de delincuencia.

Entre las causas generales que originan los conflictos se encuentran las siguientes:

- recorte de presupuesto de educación
- incremento de impuestos
- incremento de tarifas de servicios
- señalamientos de corrupción
- prepotencia y nepotismo
- desalojos
- conflictos de límites
- falta de solución a demanda de servicios básicos
- incremento al canon de agua
- conclusión de obras
- despidos y/o pago de prestaciones laborales
- problemas de tierra de diversa índole

Conscientes de esta realidad, se ha puesto especial énfasis en la comunicación con la población y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Cada uno de los municipios -de acuerdo a su especificidad- ha desarrollado modalidades de información y comunicación con el pueblo.

En el municipio de Chahal (Alta Verapaz) por ejemplo, se han realizado cinco cabildos abiertos en donde la Corporación Municipal encabezada por el alcalde debate con los vecinos los problemas del municipio y da a conocer a detalle el manejo de los fondos y la ejecución de obras.

En los cabildos han participado entre 600 y 800 vecinos representantes comunitarios y de barrios urbanos. Chahal cuenta además con un órgano informativo “El Chahalito”, publicación semestral.

Santa María Cahabón ha desarrollado asambleas comunitarias de información y cuenta con el “Brujo Cahabonero”, órgano divulgativo de la municipalidad, al igual que Fray Bartolomé de las Casas y Panzós que cuentan con el “Heraldo Municipal” y “El Pansoceño” respectivamente.

Un elemento importante de señalar es que, a pesar de que los municipios de Alta Verapaz que componen el programa, tienen una historia de alta conflictividad y fueron escenario de masacres y movilización de población, hoy son reconocidos como municipios que han logrado una paz social.

En ninguno de ellos se han dado problemas que no hayan sido resueltos por medio del diálogo directo. En ninguno de ellos se han dado linchamientos. Esto demuestra que sí es posible impulsar modelos de gestión democráticos y que los mismos obtienen resultados en el mediano plazo.

8.5. Territorio y tierra: lo jurídico, lo territorial y lo jurisdiccional en el proceso de fortalecimiento municipal

El tema territorio y tierra ha sido un tabú a lo largo de la historia nacional. Han sido pocos los alcaldes que han incorporado este componente en sus planes de gobierno municipal.

Para el caso de Las Verapaces este aspecto es requisito para el fortalecimiento municipal. Este programa se desarrolla fundamentalmente en los municipios de Cahabón, Fray Bartolomé de las Casas y Chahal (Alta Verapaz), ninguno de los cuales tiene definidos sus límites territoriales.

Los problemas territoriales que enfrentan los municipios en Guatemala, tienen a veces orígenes inverosímiles: por ejemplo, el municipio de Chahal, creado en 1903, se vio forzado por los militares en 1978 a cambiar su lugar de asentamiento, pues la finca en donde estaba asentado tenía petróleo y el gobernante militar de turno quiso apropiarse de la misma.

Hoy el municipio está asentado bajo el nivel del Río Chiú y sufre de constantes y graves inundaciones. Su territorio está en litigio y enfrenta problemas territoriales con los municipios de Fray Bartolomé de las Casas y Cahabón.

Otro ejemplo es el municipio de Fray Bartolomé de las Casas que fue creado por el mismo militar gobernante - Romeo Lucas García- en 1980. La delimitación de su territorio fue de "hecho" no de "derecho", cuenta con límites imaginarios, pero no asentados legalmente.

Por otro lado, el casco urbano del municipio está asentado en una finca privada y en los tiempos militares no se daban reclamos a las decisiones del ejecutivo, pero hoy, el propietario de la finca presentó una demanda contra el Estado, que ganó en primera instancia por una cantidad de U\$D 7 millones.

Al no estar definida la jurisdicción municipal, los gobiernos locales enfrentan problemas para establecer con certeza el ámbito del ejercicio de la autonomía municipal.

Al tema del territorio se suma el tema tierra. La falta de certeza jurídica en el norte del país es muy grave. Los municipios hoy no cuentan con información actualizada sobre la propiedad: fincas municipales, nacionales y privadas. No cuentan tampoco con un inventario de los bienes inmuebles de la municipalidad.

Por lo anterior, un componente central del proceso de fortalecimiento municipal es el que concierne a la definición del territorio, el catastro y los problemas de tierra.

Un aspecto esencial en el proceso de trabajo en el programa territorial han sido las acciones que competen al reordenamiento territorial municipal. En el proceso está integrado el Instituto Geográfico Nacional (IGN) a fin de que los procesos sean reconocidos catastralmente.

Al igual que el resto de componentes, el trabajo se realiza de manera multipartita:

- comunidades y organizaciones sociales
- municipalidad
- actores institucionales de los municipios
- equipo técnico de INCIDE

La estructura de trabajo está integrada a las Unidades Técnicas Municipales como espacios reconocidos de participación ciudadana e institucional en los municipios, encabezados por el gobierno local.

Se considera estratégico que las municipalidades cuenten con mapas catastrales que les permitan:

- conocer con claridad cuál es el territorio del municipio en donde se ejercerá la autoridad municipal,
- actualizar la información relacionada con la propiedad en el municipio,
- saber cuáles son las comunidades que integran el municipio, su ubicación, límites de las fincas de las comunidades y caminos,
- contar con información e instrumentos que permitan emprender procesos de resolución de conflictos de límites entre municipios,
- abordar de manera directa, integral y decisiva los conflictos de tierra,
- fortalecer el tema tierra y territorio en el proceso de formulación participativa del Plan de Desarrollo Municipal,
- contribuir de manera directa a la realización del catastro,
- contar con un ordenamiento territorial que incluya: límites intermunicipales, de fincas y de las comunidades, límites intermunicipales en litigio que permita procesos de negociación y
- contar con documentación jurídica y territorial del municipio.

El abordaje de este componente ha permitido liberar tensión social y emprender procesos de diálogo social respaldados legalmente.

9. La cooperación internacional

Es indudable que en países como Guatemala el peso que tiene la cooperación internacional es muy grande, incluso decisivo en muchos aspectos.

La cooperación internacional puede -según sea el caso- provocar clientelismos y modas en países como Guatemala, o bien, acompañar procesos de fortalecimiento interno para el logro de una democracia sostenible.

El flujo de fondos de la cooperación internacional para proyectos debe analizarse reconociendo que es una moneda que tiene dos caras. Han nutrido programas autogestionarios, pero también otros han generado dependencia e inmovilidad.

El análisis de la relación sociedad civil y la cooperación internacional debe partir en el caso de Guatemala, del hecho que algunos sectores de la cooperación internacional hacia la década de los años 70 se relacionaron de manera directa con las organizaciones sociales o buscaron la mediación de ONG como forma de canalizar recursos más allá de los gobiernos militares que controlaban el poder del Estado, en el marco de la guerra interna que durante 36 años vivió el país.

Esta relación varió substancialmente entre la de aquellos sectores de la cooperación internacional que trabajaron (y trabajan) directamente de gobierno a gobierno y aquellos que se relacionan de manera directa con expresiones organizadas de la sociedad civil, sean actores sociales, gobiernos municipales u ONG.

En la década de los 70 la organización campesina, sindical y popular tuvo una presencia muy fuerte, vinculada al proyecto revolucionario. El apoyo de la comunidad internacional más democrática fue fundamental para el desarrollo de estos esfuerzos organizativos.

En la década de los 80 se intensificó el acompañamiento a las luchas populares y revolucionarias con la diferencia de que en el escenario social se multiplicaron las organizaciones no gubernamentales, que poco a poco fueron tomando un protagonismo por encima incluso de los propios actores sociales.

Para la década de los 90 y principalmente a partir de la firma de la paz, el papel protagonista de las ONG y los programas impulsados directamente por la cooperación internacional vinieron a desdibujar a los propios actores locales.

Se intensificó lo que puede llamarse un proceso de onogeneización de la sociedad civil, de las organizaciones sociales y de los municipios -un proceso de sustitución de los mismos- que lejos de fortalecer el poder civil y el poder local, llevó al movimiento social a girar en torno a la dinámica de los “proyectos” generalmente bajo las directrices de los programas internacionales.

El liderazgo social, poco a poco, fue convirtiéndose en gerencia de proyectos, los actores locales en miembros de ONG y las luchas reivindicativas en luchas por consecución de proyectos.

A partir de la firma de la paz, en diciembre de 1996 se intensificó el interés nacional e internacional por el desarrollo de la participación social y de la sociedad civil como requisito para el impulso de la transición hacia la democracia.

Al reconocer la debilidad de la institucionalidad democrática en Guatemala, se planteó como uno de los ejes de la lucha política en la etapa de la postguerra, la reconstrucción de la institucionalidad civil rota por tantos años de militarización del modelo económico, el régimen político y el control social.

Particularmente, se planteó como eje prioritario el fortalecimiento del poder local y municipal y la participación ciudadana en cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

En el ámbito del fortalecimiento de la sociedad civil, la participación cívico ciudadana, el poder local y el municipalismo surgieron programas que trabajan desde diferentes ópticas y perspectivas. Ello ha provocado un virtual reparto de departamentos y municipios del país.

La diferencia entre los mismos es el nivel de participación y autogestión que los actores locales y municipios tienen en la definición de sus contenidos, prioridades y formas de actuación.

Unos, se rigen básicamente por los lineamientos de sus propios programas de cooperación y por medio de acuerdos con el gobierno central:

- desarrollando programas diseñados externamente que traen consigo sus propias priorizaciones al desarrollo, tienen un carácter discrecional y selectivo (qué se trabaja, en dónde se trabaja y cómo se trabaja),
- formatos de participación y/o propuestas preconcebidas,
- programas que no toman en cuenta a los gobiernos municipales y actores locales en la definición de sus políticas (muchos de ellos se dirigen directamente a las comunidades sin pasar por las municipalidades),
- programas dispersos y sin incidencia sostenida.

Otros, plantean programas discutidos y consensuados con los propios actores locales y sus ámbitos de trabajo están definidos en relación al fortalecimiento de los movimientos sociales y además trabajan con visión de programa.

Los mismos se basan en:

- una direccionalidad consciente hacia el acompañamiento de procesos organizativos populares y de participación ciudadana,
- necesidades identificadas desde las organizaciones y no en programas preconcebidos e impuestos desde arriba,
- apoyar el fortalecimiento de los recursos locales como base de los programas: recursos humanos, institucionales, infraestructuras locales entre otros,
- el respeto a las dinámicas propias de los actores locales, respetando como punto de entrada a los gobiernos municipales popularmente electos,
- con enfoque programático y no de proyectos.

En realidades distintas a la guatemalteca quizá la diferencia planteada no sea tan fundamental ni tampoco la influencia de la comunidad internacional lo sea.

Sin embargo, en países con una fragilidad y dependencia tan grande como Guatemala, resulta que la influencia y los enfoques de la comunidad internacional pueden ser determinantes, ya sea positiva o negativamente.

La discrecionalidad que tienen los programas de la comunidad internacional en cuanto a dónde, cómo y qué desarrollan, han generado diferencias entre municipios y regiones, lo que provoca un desbalance y un clientelismo, así como conflictos entre los poderes locales. Igualmente puede señalarse lo nefasto de la dispersión de esfuerzos y el enfoque asistencial.

Cantidad de dinero no es sinónimo necesariamente de desarrollo, lo que es fácilmente comprobable al cruzar las variables recursos invertidos e impacto al desarrollo.

De acuerdo a la experiencia del proceso guatemalteco, la superación de la dispersión, la discrecionalidad y el proyectismo es fundamental para el fortalecimiento de procesos propios comprometidos con el desarrollo nacional.