

Víctor Gálvez Borrell
Carlos Hoffman Bailey
Luis Fernando Mack

*Experiencias de
participación democrática
y poder local en Guatemala*

**EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN
DEMOCRÁTICA Y PODER LOCAL
EN GUATEMALA**

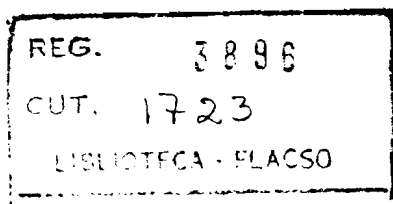
Víctor Gálvez Borrell
Carlos Hoffman Bailey
Luis Fernando Mack



DEBATE 40

352 Gálvez Borrell, Víctor
G182 *Experiencias de participación democrática y poder local en Guatemala / Víctor Gálvez Borrell, Carlos Hoffman Bailey, Luis Fernando Mack. -- Guatemala : FLACSO, 1998*
108 p. : il. ; 21 cms. -- (Debate no. 40)

1 DEMOCRACIA 2 AUTORITARISMO 3 PODER LOCAL 4 GOBIERNO LOCAL 5 DESCENTRALIZACIÓN 6 PARTICIPACIÓN 7 JUTIAPA 8 EL PROGRESO 9 SACATEPÉQUEZ 10 ALOTENANGO 11 JOCOTENANGO 12 MILPAS ALTAS I Hoffman Bailey, Carlos, II Mack, Luis Fernando



321
G182ex
200
112

Este libro se publica gracias al apoyo financiero de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, ASDI.

Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO/Programa Guatemala

Diseño de portada: Paola Beverini.

Los criterios expresados en esta publicación son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

Impreso en Editorial Serviprensa C.A.
3a. avenida 14-68, zona 1
Teléfonos: 2325424-2329025 / FAX: 2320237
E-mail: sprensa@gua.gbm.net

INDICE

Introducción / 7

- 1 El contexto: la democracia representativa en Guatemala / 11
 - 1.1 Las limitaciones de la noción de ciudadanía y del ejercicio de la democracia representativa / 13
 - 1.2 La democracia restringida o controlada / 15
 - 1.3 La perversión del sistema político y la crisis del autoritarismo / 16

 - 2 Democracia participativa y democratización en Guatemala: 1986-1997 / 19
 - 2.1 Los problemas y vicisitudes de la transición democrática / 21

 - 3 La caracterización del poder local / 27
 - 3.1 La renovación del interés por el tema y su revalorización / 29
 - 3.2 El poder: elementos para su comprensión / 30
 - 3.3 El estudio del poder local / 34
 - 3.3.1 Los trabajos realizados por FLACSO-Programa Guatemala / 35
 - 3.3.1.1 Las primeras experiencias exploratorias / 35
 - 3.3.1.2 El enfoque del gobierno municipal como parte del poder local / 36
 - 3.3.1.3 El objeto y la metodología de investigación / 38

 - 4 El régimen municipal en Guatemala / 43
 - 4.1 La corporación municipal / 47
 - 4.2 La alcaldía / 47
-

- 5 El proceso de descentralización y desconcentración en Guatemala / 49
 - 5.1 La falta de unanimidad conceptual y las principales orientaciones / 51
 - 5.2 Una nueva agenda para la descentralización en la década de 1990: democratización, modernización económica, combate a la pobreza / 52
 - 5.3 El modelo de descentralización en Guatemala / 54
 - 5.4 Un necesario balance / 58

 - 6 Las relaciones gobierno central-municipal-comunidades: Presentación de resultados / 61
 - 6.1 Las relaciones gobierno central-gobiernos locales / 64
 - 6.1.1 El sistema de consejos de desarrollo / 64
 - 6.1.2 Los fondos sociales / 67
 - 6.1.3 El concepto de descentralización / 68
 - 6.2 Los modelos de gestión local / 69
 - 6.2.1 Los casos que ejemplifican los modelos no participativos de gestión local / 72
 - 6.2.1.1 La municipalidad de El Progreso, Jutiapa / 72
 - 6.2.1.2 La municipalidad de San Bartolomé Milpas Altas, Sacatepéquez / 73
 - 6.2.2 Los casos que ejemplifican los modelos participativos de gestión local / 76
 - 6.2.2.1 La municipalidad de Alotenango, Sacatepéquez / 76
 - 6.2.2.2 La municipalidad de Jocotenango, Sacatepéquez / 81
 - 6.2.2.3 La municipalidad de San Lucas Tolimán, Sololá / 83
 - 6.2.2.4 La municipalidad de Río Hondo, Zacapa / 86

 - 7 Balance sobre la participación dentro de los modelos de gestión local estudiados / 91

 - 8 Bibliografía / 97

 - 9 Anexos / 103
-

INTRODUCCIÓN

El desarrollo democrático requiere consolidar tanto la *democracia representativa* como la *participativa*, a través de procedimientos que permitan ampliar la intervención ciudadana en los asuntos públicos. No obstante, en sociedades con una escasa tradición y cultura política democrática como la guatemalteca, el propio funcionamiento de la democracia representativa ha confrontado serios obstáculos en el pasado reciente.

Este informe presenta los resultados de una corta investigación sobre el tema, en el que se analizaron algunas experiencias de *participación social* como expresiones del *poder local*, en seis municipalidades del país. Si bien es cierto que las mismas no permiten plantear generalizaciones para el conjunto de municipios del país, el estudio que se hizo sobre lo que en este trabajo se denominó *modelos de gestión local*, muestra casos importantes de participación ciudadana dentro de una lógica de gobernabilidad local, que ameritan un conocimiento más amplio. En tal sentido, se estima que a través de los modelos de gestión local sería posible dar cuenta de otros fenómenos de participación ciudadana que pueden estar registrándose actualmente en Guatemala.

El informe se estructuró en siete capítulos. El primero corresponde al contexto del problema: una síntesis sobre el inicio y vicisitudes de la democracia representativa en Guatemala y sus desviaciones, hasta la crisis del sistema político en 1982. El segundo capítulo se refiere a la apertura política y la transición democrática de 1986 y los planteamientos para la ampliación de formas de democracia participativa.

El tercer capítulo aborda la cuestión teórica y metodológica de la investigación: el poder local, el objeto y la metodología de estudio.

El cuarto y quinto capítulos corresponden a una síntesis del régimen municipal en Guatemala y a las políticas de descentralización y desconcentración, en la medida en que constituyen el marco dentro del cual se van a estudiar los casos concretos de participación ciudadana.

El sexto capítulo contiene los resultados del estudio y el séptimo sus conclusiones. La participación ciudadana se analizó dentro de las relaciones municipalidades-vecinos en relación a seis casos de estudio. No obstante, se considera que se están desarrollando en Guatemala situaciones similares a través de las cuales las autoridades municipales estarían enfrentando las demandas crecientes de servicios y atención de los pobladores de los municipios del país. Muchas de las corporaciones y alcaldes, estarían encontrando a través de estas formas de acercamiento y vinculación de los vecinos organizados en comités, mecanismos prácticos para responder a tales demandas que sus recursos técnicos, humanos y financieros no permiten enfrentar en la forma directa y tradicional como antes se hacía o se intentaba hacer.

Al agradecer el apoyo que la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional -ASDI- brindó para financiar esta investigación, esperamos que su lectura sea de utilidad para aquellos que se interesan por el tema de la democratización, su consolidación y ensanchamiento.

1 EL CONTEXTO: LA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA EN GUATEMALA

1.1 Las limitaciones de la noción de ciudadanía y del ejercicio de la democracia representativa

La *democracia representativa* como sistema de gobierno y forma de seleccionar y elegir a las autoridades, se estableció en Guatemala dentro del conjunto de principios e instituciones que implantó el movimiento liberal de 1871. La división de poderes y el reconocimiento de los derechos individuales en un texto constitucional, debían garantizar la salvaguarda del individuo frente al poder público y evitar la dictadura.

El modelo liberal que se aplicó en Guatemala y en el resto de países de Centroamérica, fue más bien una selección arbitraria de los principios que convenían a los intereses del nuevo grupo en el poder. Al final de cuentas generó un sistema político alejado del ideario europeo en el que presuntamente se inspiraba. La división de poderes y su ejercicio equilibrado a través de tres de los organismos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), se convirtió en subordinación a un ejecutivo autoritario. La asamblea vino a ser un órgano dócil y presto a avalar las reformas legales que demandaron los dictadores. Los tribunales de justicia, por su parte, realizaron parodias de juicios, sobre todo cuando los intereses del gobernante o los de grupos económicamente poderosos estaban en juego.

Los derechos humanos quedaron como declaraciones vacías en el texto constitucional, frente a la persecución política, el exilio obligado, la confiscación de bienes, la cárcel o en el peor de los casos, el asesinato de los opositores. La autonomía relativa de los gobiernos locales frente al poder central, no pasó de tener un valor meramente declarativo, pues las municipalidades se desempeñaron como las agencias menores del Ejecutivo, a pesar de gozar

muchas veces de autonomía política y financiera. La forma como se obligó a la fuerza de trabajo para que trabajara en las plantaciones de café, tuvo un carácter "neocolonial" y substituyó a las relaciones asalariadas. Las pomposas declaraciones sobre la gratuidad y universalidad de la educación, no lograron disminuir en la práctica, los elevados niveles de analfabetismo, crear la supuesta igualdad de oportunidades para todos los habitantes, ni respetar sus diferencias culturales.¹

La noción misma de ciudadanía, fundamento de la democracia representativa, fue la gran ausente durante el *régimen liberal* (1871-1944). La democracia representativa sirvió, en la práctica, para justificar nominalmente la alternabilidad en el ejercicio del poder del Estado, pues dentro de un contexto como el descrito, las condiciones para el libre funcionamiento de partidos políticos y para el ejercicio de los derechos cívicos eran prácticamente inexistentes. La Constitución fue varias veces alterada para suspender la prohibición de la reelección presidencial y permitir así la persistencia de largas dictaduras.²

A pesar de estas desviaciones respecto del modelo que sirvió de origen al "liberalismo criollo", las instituciones republicanas adquirieron carta de naturaleza en la sociedad guatemalteca. En efecto, las diversas Constituciones posteriores a la liberal de 1879, confirmaron la división de poderes y la figura de la democracia representativa.

Dentro de este contexto por ejemplo, la Junta Revolucionaria de Gobierno que asumió el poder luego del movimiento del 20 de octubre de 1944 que derrocó la dictadura, reconoció el "derecho de rebelión" en manos del pueblo. Y la Constitución de 1945 indicaba que... "la soberanía radica en el pueblo, quien delega su ejercicio..." (arto. 2). A pesar de tratarse de textos dirigidos

¹ Así por ejemplo, la concepción liberal de la educación y su práctica a través de la castellanización, la alfabetización, la codificación y la difusión de nuevos símbolos patrios (escudo, bandera, himno, héroes, etc.), fundamentaron una nacionalidad en la que *lo indígena* era un referente más bien negativo y un obstáculo al progreso y en el que la homogenización social se lograría asimilándose al mundo occidental y a sus valores.

² La Constitución de 1879 estuvo vigente hasta 1944, pero fue reformada siete veces en 1885, 1887, 1903, 1921, 1927, 1935 y 1941. Las reformas de 1921 y 1927 contienen el germen del tratamiento constitucional de los derechos sociales, que se desarrollará después de 1944. Las restantes modificaciones se refieren a los poderes y el periodo presidencial para posibilitar la reelección (García Laguardia, J.M. 1993:22).

a legitimizar el orden político producto de golpes de Estado y de legitimidad cuestionada, las Constituciones de 1956 y de 1965, también retomaron este principio en el que se sustenta la democracia representativa. La Constitución actual, vigente desde 1985, confirma esta tradición al caracterizar el sistema de gobierno como republicano, democrático y representativo (arto. 140).

Por otra parte, las luchas por el respeto a los derechos individuales y por la vigencia de las libertades cívicas y políticas, inspiraron los más importantes movimientos sociales del presente siglo. Así, la movilización que en 1920 derrocó la “dictadura de los 22 años” del licenciado Manuel Estrada Cabrera y el alzamiento cívico y militar del 20 de octubre de 1994 en contra de la dictadura del general Federico Ponce Vaides (sustituto del general Jorge Ubico), se caracterizaron por el deseo genuino de los gobernados de restituir o convertir en realidad estos principios.

A lo anterior debe añadirse que entre 1954 y 1966, las reivindicaciones fundamentales del movimiento popular (sindicatos obreros y campesinos), de las asociaciones de maestros y estudiantes, así como de profesionales liberales, correspondían a la vigencia de un modelo republicano de gobierno y al respeto de las libertades políticas: elecciones libres, eliminación de restricciones al funcionamiento de partidos políticos, independencia efectiva del organismo judicial, etc. A pesar de que desde 1962 se registraron las primeras acciones de contrainsurgencia, durante varios años muchos dirigentes populares continuaron insistiendo en estas reivindicaciones “reformistas”, inspirados en el ideal que representaba el llamado “período democrático” de 1944-1954. No fue sino hasta que el régimen terminó por militarizarse y endurecer la lucha política, cerrando cada vez más los espacios de participación, que se substituyó el discurso de la “democratización” por el de la “revolución y el socialismo”.

1.2 La democracia restringida o controlada

Si la democracia representativa y la noción de ciudadanía tropezaron con tantos obstáculos como ya se indicó en el capítulo anterior, a partir de 1954 se instauró un modelo de democracia restringida o controlada basado en justificaciones ideológicas, que entrara en crisis a principios de la década de los ochentas. En efecto, en 1954 se institucionalizó un sistema político conservador, se emitieron leyes restrictivas para la participación y el funcio-

namiento de organizaciones políticas y se excluyó y persiguió a dirigentes de sectores populares presuntamente simpatizantes del comunismo.³

En 1963 y a raíz de un golpe de Estado preventivo para evitar el “retorno del comunismo”,⁴ vuelve a rediseñarse el sistema político. Este rediseño conservador, perseguía devolverle al sistema una relativa estabilidad política y controlar la influencia de dirigentes peligrosos de sus simpatía o militancia comunista sobre las organizaciones sindicales y populares, de acuerdo a las nuevas amenazas a la seguridad del Estado (el clima político continental producto de la revolución cubana de 1960 y el renovado conflicto Este-Oeste).

Todo lo anterior exigía concebir y poner en práctica un sistema político que retóricamente fuera “democrático” e inspirado en la representatividad electoral, pero según una forma limitada de entender la democracia: el sistema en el que participan todos aquellos que no amenazan su existencia (percepción que al final de cuentas identifica “democracia” con el grupo de quienes controlan los factores de producción y los mayores satisfactores sociales).

El sistema político que se formalizó con la Constitución de 1965, debía garantizar estabilidad, equilibrio ideológico y seguridad frente a las desviaciones que constituyeran un peligro de “retorno al pasado”, pues sólo se aceptaron formaciones políticas “comprometidas” con el nuevo orden. Ello produjo un sistema político excluyente y una gobernabilidad conservadora.

1.3 La perversión del sistema político y la crisis del autoritarismo

Las ambiciones de los grupos de interés que competían para alternarse en el poder, el autoritarismo y el oportunismo interno de los partidos políticos, la amenaza de la insurgencia, la posibilidad de una alianza entre ésta y otros grupos populares, así como la presión demócrata y socialdemócrata por am-

³ El derrocamiento de la administración del coronel Jacobo Arbenz en 1954, se produce dentro del contexto de la guerra fría, el inicio de la descolonización, el recurso de operaciones encubiertas por parte de EE.UU. y la intervención de un grupo de guatemaltecos anticomunistas que forman el “movimiento de liberación” y con el apoyo de otros gobiernos centroamericanos, incursionan desde la frontera de Honduras.

⁴ La crítica a la corrupción fue uno de los motivos esgrimidos por las fuerzas armadas que instrumentaron el golpe de marzo de 1963, pero también y con mayor sentido, la “amenaza” que representaba el ex-presidente Juan José Arévalo, considerado el candidato con mayores posibilidades de éxito en las elecciones de ese año, para el retorno del comunismo interrumpido en 1954.

pliar la participación política, determinaron a partir de 1970 (administraciones de los generales Carlos Arana Osorio, Kjell Eugenio Laugerud y Romeo Lucas García), *la inoperancia del sistema político diseñado en 1965*. En este sentido, fue determinante la utilización de la esfera pública para satisfacer objetivos de beneficio económico y la corrupción de la política, lo que prevaleció sobre las supuestas diferencias ideológicas.

Como resultado de lo anterior, entre 1970 y 1982 se produjo la perversión del diseño original de 1965 y su sustitución por otro; es decir, por un sistema político "resultante o de hecho", distinto del establecido en las Constituciones y las leyes (que como ya se indicó ya era excluyente, conservador y desconfiaba de la democracia). Ese sistema político fue identificado en la literatura de la época como "democracia de fachada". (Solórzano, Mario 1987)

En este sentido, se trataba de la coexistencia de un sistema político puramente formal de democracia representativa (pero excluyente y conservador como ya se señaló), pero cuyas limitadas perspectivas de participación eran, además, negadas en la práctica: manipulación de las autoridades electorales, irrespeto a los derechos humanos, autoritarismo, desconfianza de las elecciones si éstas generaban algún grado de incertidumbre y por tanto, práctica reiterada del fraude electoral. El mecanismo que se institucionalizó para la alternabilidad en el ejercicio del poder fue una de las características de la perversión de este modelo: los partidos "oficiales" (herederos de los iniciales de 1965), escogían al ministro de la defensa de la administración saliente como "candidato" y era éste quien ganaba las elecciones, después de alterar sus resultados. De tal suerte, la administración "saliente" definía cuál sería la "entrante" para asegurar la continuidad y la impunidad del régimen.

La *ilegitimidad* e incluso la *ilegalidad* de este modelo en pleno auge de las acciones de insurgencia y contrainsurgencia y la extensión de la corrupción, terminaron por minar las bases de su apoyo, pues representaba un verdadero peligro para "ganar la guerra". En 1982, cuando ya se había consumado otro fraude electoral, se produjo el golpe de los oficiales jóvenes que permitirá más adelante la apertura política y el diseño de la transición a la democracia, lo que coincidió con un clima de repunte contrainsurgente.⁵

⁵ En efecto, a inicios de la década de 1980 se registra un incremento de las acciones de contrainsurgencia, movilizaciones masivas de efectivos de las fuerzas armadas y la aplicación de lo que se conoció como la política de tierra arrasada en el altiplano indígena. Ello fundamentó, en parte, la interpretación sobre el carácter contrainsurgente de la apertura política y del inicio de la transición a la democracia.

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
Y DEMOCRATIZACIÓN EN
GUATEMALA: 1986-1997

2.1 Los problemas y vicisitudes de la transición democrática

El proceso de transición a la democracia (que se inicia formalmente con la asunción de la administración demócrata cristiana en 1986 y que para algunos analistas concluye con la firma de la paz en diciembre de 1996 y, para otros, continúa aún), ha sido accidentado y no exento de riesgos de reversión autoritaria. Por lo menos pueden identificarse dos tipos de problemas con manifestaciones y efectos diversos:

- a *La sobrevivencia de rasgos autoritarios que persisten en el sistema político*

La presencia de tales rasgos guarda relación, en parte, con el tipo y profundidad de la transición que se aplicó: una transición definida "desde arriba", o sea, impulsada por los propios sectores ligados al poder autoritario que percibieron los límites y su erosión (Gálvez, V. 1989:51). Tales transiciones también se conocen como "pactadas", pues el surgimiento de las nuevas democracias se basa en compromisos con las élites y no en consensos con intereses sociales que incluyan a la oposición (Tangermann, K. 1995:8).

Como expresión de estas características, se produjo un desarrollo tutelado de la transición por parte de las fuerzas armadas, así como tensiones y desacuerdos. Estos problemas produjeron dos alzamientos militares en 1987 y 1988 sofocados por las tropas leales al gobierno, así como al autogolpe de Estado que el propio presidente Jorge Serrano Elías realizara en mayo de 1993, luego de una larga crisis de gobernabilidad.

b El desencanto con la "democracia electoral"

Este desencanto se manifiesta en la tendencia decreciente a participar en los eventos electorales periódicos que se han sucedido a lo largo de la transición. En efecto, desde el inicio de la apertura política han tenido lugar en Guatemala tres consultas para elegir presidente y vicepresidente de la República, diputados y corporaciones municipales (elecciones generales) en 1985, 1990 y 1995. En las mismas han participado partidos políticos y comités cívicos (estos últimos para elegir corporaciones municipales), las consultas han estado organizadas por autoridades independientes, no sometidas a dictados del Ejecutivo y se ha respetado la voluntad de los electores. No obstante, el número de ciudadanos que asisten a depositar su voto ha ido paulatinamente en descenso, como lo indica el siguiente cuadro:

CUADRO 1			
Participación en elecciones generales			
(% del padrón)			
	1985	1990-91	1995-96
Primera vuelta	69.2	56.4	46.8
Segunda vuelta	65.3	45.0	36.8

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (TSE)

Este descenso testimonia un progresivo desinterés de los electores, lo que resulta aún más evidente si se compara el nivel de involucramiento ciudadano cuando principiaba a diseñarse la apertura política. En 1984, con ocasión de las elecciones a diputados para la Asamblea Nacional Constituyente que elaboraría una nueva Constitución, se registró una cifra de participación equivalente al 78.1% del padrón. Lo anterior contrasta con la práctica del primer referéndum democrático en la historia contemporánea del país, que tuvo lugar en enero de 1994 para aprobar reformas al texto constitucional de 1985, que tan sólo indujo a la asistencia del 15.8% del total de empadronados.

Como causas de este peligroso desinterés por la participación electoral, pueden considerarse algunas razones no directamente relacionadas con el sistema político, pero otras sí vinculadas a éste, como se muestra a continuación:

i *El crecimiento de la pobreza y de la inseguridad ciudadana*

Aunque la *persistencia de la pobreza y comportamiento económico* no dependen directamente del proceso político sino de una óptima combinación de factores muy complejos (desarrollo efectivo, redistribución de los beneficios del crecimiento económico, competitividad y eficiencia productiva, educación, tecnología, mejoramiento de oportunidades, etc.) cuyas respuestas positivas y sostenidas suelen tomar décadas, la generalidad de la población tiende a relacionarlos con el desempeño de las “administraciones civiles”. A ello debe añadirse el clima de *inseguridad ciudadana* que se ha acrecentado en los últimos años.⁶

ii *Una aparente incompreensión del significado mismo de la democracia representativa*

Es posible considerar que existen dificultades para captar plenamente el sentido y funcionamiento de un régimen de democracia representativa, lo que derivaría de varias razones. Por una parte, persiste en la memoria colectiva el desprestigio de las administraciones del pasado, que se proclamaban democráticas pero que negaban esa democracia mediante fraudes, violaciones a los derechos humanos y abusos de autoridad, como ya se indicó en los capítulos anteriores. Por otra parte, la debilidad de la noción y de la práctica de ciudadanía que ya se indicó en el capítulo 1 de este documento, en una sociedad en la que tradicionalmente ha predominado la exclusión, la concentración del poder y de la riqueza, el racismo y el irrespeto a la persona humana, también han contribuido a la limitada comprensión de la democracia representativa.

⁶ El porcentaje de hogares pobres pasó de 63% en 1980 a 76% en 1989. El sector que experimentó el mayor aumento fue el de los hogares en condiciones de extrema pobreza, cuyas proporciones fueron, para los mismos años, de 32% y 54% respectivamente. El gasto público en salud descendió, pues representaba el 1.6% en 1980 y 1.0% en 1992. A pesar de que el presupuesto del ministerio de educación creció en un 515% entre 1980 y 1992, la proporción del gasto público en educación como porcentaje del PIB, que en 1980 fue de 1.8% no pasó del 1.6% en 1992 (UNICEF, 1994: 53-77). El problema de la seguridad ciudadana puede enfocarse no sólo desde el tradicional ángulo de los índices crecientes de violencia y de hechos delictivos, sino desde los esfuerzos que hace la sociedad civil para su propia defensa. Así, en 1997, funcionaban en el país 130 empresas privadas de seguridad con 11,000 efectivos, cifra similar a la de la policía nacional, pero mejor armados, pagados y entrenados que aquélla, mientras que en manos de la población se encontrarían cerca de 2 millones de armas no registradas (Gutiérrez, E. 1997:3).

Como indica un analista refiriéndose a la región centroamericana... “resulta comprensible que tras décadas de dictaduras, la población entienda por democracia la realización directa de sus intereses. Pero precisamente este elemento participativo es el que es ajeno en las democracias representativas-parlamentarias. La asimilación de los valores de la democracia liberal sólo es posible en un proceso histórico de larga duración, que como es evidente, no se puede saltar (Tangerman, K. 1995:9).

En el sentido indicado, la “democracia esperada” dentro del proceso de apertura política y de transición iniciado en 1986 en Guatemala, fue vista como un sistema que permitiría la participación y la gestión directa de los intereses individuales o grupales largamente excluidos por las dictaduras, así como una forma de resolver las graves carencias sociales y económicas también acumuladas durante tantos años de limitaciones y exclusión.

En la medida en que el sistema político puesto en práctica a partir de 1986 no logró instancias de mediación para facilitar de alguna forma la gestión directa de los intereses o en el peor de los casos, para que los ciudadanos o grupos tuvieran canales para “ser oídos” por las esferas gubernamentales, creció el desencanto y desencuentro con la democracia electoral.

Por otra parte, en el plano de las elecciones municipales y de los diputados distritales, se siente con mayor intensidad otra limitación para comprender el funcionamiento de la democracia representativa. Se trata de la dificultad para aceptar que el funcionario electo se “independiza” del mandato del elector para actuar en “nombre del pueblo” y no de un grupo o estamento concreto e identificable. Ello ha originado problemas periódicos en muchas poblaciones del país y ha sido causa frecuente de críticas al sistema político en su conjunto.⁷

Dentro de este contexto, resulta importante para revalorizar el sistema político y apuntalar los niveles de gobernabilidad del Estado, *ensanchar la democracia* aumentando la *participación social* sin sacrificar por ello, el funcionamiento de la democracia representativa como medio para elegir a las autoridades públicas. En este sentido, la *democratización* no sólo debe dirigirse al

⁷ Esta separación y libertad entre el mandato directo del elector y el comportamiento del funcionario electo, es precisamente una de las condiciones que deben cumplirse para que se diferencie un Estado estamental de uno en el que se practica la democracia representativa (Bobbie, N. 1994: 36).

perfeccionamiento de las prácticas electorales, sino como una tendencia a lograr la redistribución más igualitaria del poder dentro de la sociedad.

Los esfuerzos para ampliar la participación social principiaron a plantearse en Guatemala en 1986, a partir del poder local y de su relación con los consejos de desarrollo urbano y rural, dentro de la estrategia de la regionalización y descentralización de la actividad del Estado. Como se indica más adelante, esos esfuerzos a pesar de la década transcurrida, no han logrado plasmarse en resultados significativos. En el siguiente capítulo se abordará el tema del poder local y sus posibilidades de incrementar desde el ámbito municipal, la participación social.

3 LA CARACTERIZACIÓN DEL PODER LOCAL

3.1 La renovación del interés por el tema y su revalorización

Una de las razones por las cuales se ha registrado un creciente interés por el *poder local*, parece deberse a que frecuentemente se le asocia con otros temas como democracia y desarrollo participativo, descentralización, nuevos movimientos sociales, sociedad civil, etc. En este sentido y en la medida en que la “década perdida” puso en cuestionamiento el Estado del bienestar y el desarrollismo latinoamericano, se incrementó la discusión sobre las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil y ganó terreno la tesis de la “subsidiariedad estatal”.⁸ Dentro de este contexto, lo local y municipal fueron cobrando importancia, especialmente porque se referían al gobierno más cercano a la población, al que tendría más posibilidades de ser eficiente y eficaz mediante la relación ciudadanía-Estado, dentro del control que el primero podía ejercer sobre el segundo. (Amaro, Nelson, 1994:59).

Paralelamente al desarrollo de la crisis económica de la década de 1980, también se dibujaba en el continente el fin del autoritarismo y el retorno de la democracia. Lo local fue adquiriendo relevancia por ser el ámbito que ofrece mayores oportunidades de involucrar a la ciudadanía en los procesos de deliberación y de toma de decisiones -elaboración y ejecución de políticas públicas-. En este sentido, el propio término poder local se convirtió en sinónimo de participación, solidaridad, desarrollo comunitario y en última instancia, de democracia efectiva.

Dentro del contexto arriba indicado, se fue desarrollando una tendencia altamente valorativa del poder local que se ejemplifica en la siguiente

⁸ Según este principio, la intervención estatal en la sociedad debe reducirse a todo aquello que los ciudadanos libremente asociados no pueden realizar, como la justicia, la defensa de la soberanía, la seguridad ciudadana entre otros. Correspondería a la tesis liberal del Estado mínimo planteada por Norberto Bobbio.

conceptualización... "Por poder local entendemos las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro-región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local (...). En síntesis, concebimos al poder local como una manera democrática e influyente de convivencia social y como horizonte hacia sociedades basadas en justicia social y equidad" (Macleod, Morna, 1997:39-41).

El enfoque que considera al poder local como "intrínsecamente positivo" no escapa a la tendencia que puede detectarse en las ciencias sociales de los últimos tiempos, a idealizar de entrada ciertos conceptos y a criticar otros, sin dilucidar suficientemente su sentido y los contextos dentro de los cuales éstos se ubican, reproduciendo así viejas dicotomías que poco ayudaron al conocimiento en el pasado.⁹ No obstante, el concepto de poder local, como el del poder en general, presenta más bien un carácter "neutro" en la medida en que puede ser positivo -como en la conceptualización de Macleod- o negativo, o participar de ambos contenidos, dependiendo del contexto en el que se sitúa, de los propósitos a los que sirve y de los intereses que vehicula; es decir, dependiendo del "análisis concreto de una situación concreta".

3.2 El poder: elementos para su comprensión

La problemática del poder en las ciencias sociales presenta una amplia gama de matices y posiciones. Reproducirlos en este espacio no es precisamente el objetivo de este capítulo, aunque sí retomar algunos puntos de reflexión que pueden tener aplicabilidad para esta investigación, resaltando los enfoques que se vinculan con la estructura social y la comunidad.¹⁰

Más que decidirse por adoptar "una" definición de poder, lo que puede resultar útil es resaltar los elementos significativos incluidos en varias de ellas, a partir de una selección indicativa y no exhaustiva de conceptos. Desde la psicología social, el poder aparece como... "aquel carácter de las relaciones sociales basado en la posesión diferencial de recursos, que permite a unos

⁹ Así, conceptos como derecho consuetudinario, sociedad civil, empoderamiento o potenciación, mercado, modernización estatal y privatización, han sido santificados o satanizados *a priori*, dependiendo de la perspectiva ideológica desde la cual se les aborde.

¹⁰ Buena parte de la teorización sobre el poder se refiere al estudio de los mecanismos psicológicos y sociales que permiten que un individuo obedezca el mandato de otro, dentro de una orientación micro-social que no es el campo de la presente reflexión.

realizar sus intereses, personales o de clase, e imponerlos a otros" (Martín Baró, Ignacio, 1993:101). Destacan en este enfoque tres elementos esenciales del poder: su carácter inherente a toda relación social, sus causas y sus efectos sociales.

Por otra parte, la interacción en un marco social de condiciones que deben desentrañarse, es determinante en la siguiente noción de poder... "El poder es socialmente construido... lo que sigue entonces es llegar a una comprensión de las maneras en las que se construye, explorando los mecanismos mediante los cuales se forjan relaciones de poder, autoridad y subordinación" (Villareal, Magdalena, 1996: 49 y 62). Paralelamente a lo anterior, la asimetría y la evaluación que cada término de la relación de poder hace del otro, también se evidencian en los enfoques que consideran que... "El poder es usualmente ejercido... a través del reconocimiento común por dos grupos de las tácticas de control que cada uno tiene. (Adams, R. 1968:6) y la autoridad como... "La relación desigual en la cual uno o varios individuos dominan a los otros y les doblegan más o menos a su voluntad" (Duverger, M. 1968:27).

Los conceptos anteriores permiten plantear que el poder se define en el marco de *relaciones sociales*, que éstas son *asimétricas*, lo cual deriva de la *posesión de recursos* (que pueden ser reales o simbólicos) y de la *valoración* que se hace de dicha posesión. En este sentido, en las relaciones de poder se distinguen polos o términos de las mismas, que de acuerdo al desarrollo de tales relaciones y a su historicidad, pueden llegar a convertirse en *fuerzas sociales* que interactúan para alcanzar un objetivo determinado. Los enfoques citados también evidencian que en las relaciones de poder es necesario explicar las *condiciones* y los *recursos* y los *mecanismos* que permiten su ejercicio.

Por otra parte, debe tenerse presente que el estudio del poder es complejo porque alude a una *realidad cambiante* (el poder se gana o se pierde), *concreta* y a la vez *simbólica* y por lo tanto, *cultural*. Así se considera que... "el poder es ubicuo y por tanto, difícilmente observable en su totalidad... como la energía, es un constructo hipotético cuya existencia se postula para explicar de forma unitaria una serie de fenómenos, sus relaciones y la transformabilidad de unos y otros...". Por ello en ciencias sociales se debe... "estudiar separadamente el poder económico, el político, el personal, etc., pero sólo teniendo en cuenta su naturaleza unitaria es posible estudiar sus relaciones recíprocas y la dinámica social en su conjunto" (Demarchi, F. y Aldo Allena, 1986:1336).

Esta realidad diferenciada del poder hace nacer lo que se conoce como los *ámbitos del poder*, es decir, sus diversas expresiones, que pueden estar relacionadas también con las *formas o mecanismos* a través de los que éste se ejerce o conquista por ejemplo. Etzioni distingue dentro de la dinámica del poder, el ejercido a través de la coacción y la fuerza, el obtenido mediante la retribución, inducción o corrupción y el producto de la persuasión, convencimiento o manipulación, que hace nacer el tema de la legitimidad y sus formas de alcanzarla, un tema central en las sociedades modernas. Por su parte Olsen propone denominar fuerza (o poder coercitivo) al primero, dominio (o poder económico) al segundo y autoridad (o poder cultural) al tercero (*Ibid*). (Demarchi y Alleno, op. cit.)

A partir de la relación entre *ámbitos y formas de ejercicio*, se produce la conocida adjetivación del poder: el político, el económico y el religioso.

- En el *poder político* la concentración esencial se produce por intermedio del Estado como institución responsable de la regulación y de la reproducción de la sociedad, cuya organización visible es el gobierno. En este sentido, el poder político usualmente se identifica con el poder formal y se manifiesta a través de las políticas públicas (lo que no implica que detrás de la formación de tales políticas dejen de existir intrincados procesos mediante los cuales se expresan intereses sectoriales, de grupos, etc.). En el caso del poder local, el municipal correspondería a la expresión de dicho nivel político. Se considera normalmente que las bases del poder político son la fuerza material o la amenaza del uso de la fuerza- y la legitimidad.
- El *poder económico*, por su parte, sería el derivado de la coacción o el control que se ejerce como consecuencia de la posesión de los factores de producción.
- El *poder religioso o simbólico*, correspondería al derivado de la posesión de recursos "sacros", según la conceptualización de E. Durkheim.

También se habla de *niveles de poder* para referirse a ciertos círculos o espacios más o menos identificables o delimitados en los que puede rastrearse los efectos de determinadas relaciones de poder. Así se considera que existiría:

- El poder en los grupos pequeños (familia, amigos, grupos, etc.) lo que ha sido estudiado por Foucault como los micro poderes por ejemplo).

- El poder en las comunidades locales (aldeas, municipios, ciudades, etc.).
- El poder en las organizaciones y en los sistemas formales.
- El poder en relación al sistema internacional.

En el sentido indicado, el *poder local* también sería uno de estos espacios de expresión no independiente de los otros niveles y ámbitos en los que se registran fenómenos de este tipo dentro de una sociedad dada. Plantear el poder local idealizadamente y considerar en forma *a priori* que sus efectos serán beneficiosos o positivos para los miembros de una comunidad, por el sólo hecho que derivan de las interacciones de los miembros de dicha comunidad, es olvidarse de que la sociedad está desigualmente organizada y que las personas vehiculan intereses diversos, opuestos y por ello, no necesariamente coincidentes en el marco local ni en el nacional o global. En la práctica del poder a veces “se gana” y otras “se pierde”, dependiendo de la acumulación de fuerzas, de las relaciones y alianzas, así como de las estrategias para alcanzar determinados objetivos que no siempre coinciden con el “bien común”.

La dinámica del poder local en forma simplificada se refiere a *una capacidad de actuar o de impedir que se actúe* en un ámbito geográfico determinado (que para efectos del presente estudio corresponde a lo municipal). Lo anterior supone que en dicho ámbito espacial confluyen actores sociales, intereses, instituciones, regulaciones, símbolos y creencias y que están en interacción constante para cambiar o mantener una correlación determinada de fuerzas.

El enfoque de la presente investigación se centra en el estudio de esa “capacidad de actuar” en el campo local pero en relación a un *centro de poder*: la municipalidad, que no es el único, ni necesariamente el que más poder concentra.¹¹

¹¹ Resulta obvio que aún y cuando la municipalidad representa el poder formal del Estado, en la práctica las actuaciones de sus representantes -la corporación municipal- pueden estar influidas o supeditadas por el poder económico, el de caciques locales, líderes religiosos, etc., lo que no invalida o impide que siga siendo la única expresión reconocida del gobierno local y actúe con esa pretensión.

3.3 El estudio del poder local

Algunos de los elementos identificados en el capítulo precedente son aplicables al poder local y contribuyen a elucidarlo, de acuerdo a los trabajos realizados en el país sobre este tema. Dentro de este contexto, se considera que el poder local debe abordarse a partir de la emergencia de actores políticos locales, dentro de la creciente importancia de lo municipal para la integración y la gobernabilidad nacional. En este sentido, se parte del supuesto de que la municipalidad ha dejado de ser el espacio donde era “factible ponerse de acuerdo”, pues se ha incrementado su precariedad para suscribir, asumir y cumplir compromisos políticos. Así se estima que... “cualquier apreciación sobre lo que se conceptualiza como poder local obliga a comprender cómo la gestión de los asuntos locales se fue construyendo, deconstruyendo, apropiándose o reconquistándose. La historia de la administración municipal guatemalteca es aquí un punto de referencia fundamental” (Ochoa, Carlos, 1993:10).

El poder local estaría como consecuencia, íntimamente relacionado con el tejido social, pues el mismo... “se refiere al conjunto de actores, individuales y colectivos, con capacidades y posibilidades diferenciadas para incidir en la realidad y en el comportamiento de los otros, dentro de una localidad determinada, que en este caso se identifica con el municipio” (García Vettorazi, María, 1996:39). Para esta investigadora, la realidad del poder local es compleja y dinámica, a la vez que interdependiente del contexto en el que se inserta y resalta la ambigüedad y lo contradictorio del concepto, especialmente porque puede configurarse en tres vertientes: i La del conflicto con el poder global en que se ubica -poder alternativo. ii Constituirse como derivación o apéndice del mismo. iii Mezclar elementos dominantes a nivel nacional con actores locales.

A continuación se resumen las orientaciones más recientes sobre este tema a raíz de los estudios realizados en FLACSO-Programa Guatemala.

3.3.1 Los trabajos realizados por FLACSO-Programa Guatemala

El estudio del *poder local* ha sido abordado en FLACSO-Programa Guatemala desde dos perspectivas:

3.3.1.1 Las primeras experiencias exploratorias

a Una primera perspectiva dentro de estos trabajos, concibió lo “local” como un ámbito espacial y delimitado del poder, en el que se registra la actividad colectiva de ciertos actores sociales. En este sentido consideraba... “que la noción del poder local tiende a privilegiar a los actores públicos y privados que, portadores de intereses específicos, interactúan en un ámbito espacial delimitado cultural o administrativamente y sus relaciones como un todo con el Estado y con el resto de la sociedad... El poder local sería la dinámica de los actores sociales en sus diferentes dimensiones (económica, cultural y política) y contextos, situados en un ámbito espacial determinado, que es lo local” (Poitevin, R. 1994:61). En 1993 se realizó una primera aproximación a este tema y las comunidades seleccionadas para ello fueron *Zaragoza* y *Santiago Atitlán*.

b Una segunda investigación ejecutada a finales de 1994, intentó profundizar el análisis con nuevos referentes teóricos y empíricos. Para el efecto consideró que la primera investigación... “agotó la descripción y el análisis de los componentes estructurales que permiten ubicar a los actores y sectores más importantes de las comunidades investigadas en su dimensión económica, cultural y política (por lo que consideró) imprescindible lograr un mejor y mayor acercamiento al proceso de involucramiento de los actores en la configuración de las instancias políticas que satisfacen sus intereses y determinan sus acciones” (Rivera, M. 1995:28).

Esta segunda investigación planteó otros “ejes prioritarios”: la reconstrucción de las manifestaciones del poder local, la delimitación de actores, el establecimiento de alianzas y la homogeneización de los intereses de quienes detentan el poder. En suma, pretendía desentrañar los mecanismos subyacentes que... “no se perciben dentro de la lógica externa del ejercicio del poder” (Rivera, M. 1995:29). Para el efecto utilizó tres técnicas para captar el ejercicio del poder local: i *El método posicional* (que pretende medir el poder identificando las personas más importantes según su posición formal en las jerarquías públicas y privadas más importantes de la comunidad). ii *El método estimativo* (fundado en el juicio de algunos miembros de la comunidad,

considerados como buenos conocedores de la misma). iii *El método decisional* (basado en la observación y/o reconstrucción de los comportamientos propios del proceso decisional público) (*Ibid*, 29-30). Las comunidades seleccionadas fueron las mismas: Zaragoza y Santiago Atitlán.

3.3.1.2 El enfoque del gobierno municipal como parte del poder local

Esta segunda perspectiva sobre el poder local presenta las siguientes características:

- Consideró el tema en su *dimensión política y formal*, es decir, la municipalidad como una de las expresiones del poder local.
- Correspondió a investigaciones de *carácter regional* ejecutadas por equipos nacionales en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica (y algunos componentes en Honduras).
- Utilizó un contexto más acotado para definir el objeto de estudio: *la democratización de las estructuras políticas y la reforma del aparato del Estado*, para precisar el lugar y la función que le correspondería jugar a lo local y dentro de ello, a la municipalidad como el nivel institucional más cercano al ciudadano (Córdova, R. y Manuel Rivera, 1996:1). Fue este contexto delimitado el que permitió definir parámetros más específicos para estudiar una de las expresiones del poder local como lo es la municipalidad, lo que no existía con ese grado de precisión, en el primer grupo de estudios exploratorios.

Bajo este enfoque se realizaron a su vez, tres investigaciones:

a *Un primer trabajo* a finales de 1994 dentro del proyecto regional *América Central: experiencias innovadoras de participación ciudadana y gestión de gobierno local*, bajo la coordinación del Programa FLACSO-El Salvador. Su propósito era rescatar experiencias positivas de interacción entre los vecinos y las municipalidades en la región, en un marco de democratización de la toma de decisiones y de fortalecimiento de la participación ciudadana. Los objetivos específicos eran analizar la naturaleza, profundidad e impacto de las innovaciones ciudadanas en la gestión municipal y su significado en el desempeño del gobierno local.

Dentro de este trabajo interesaba conocer cómo se producía el proceso de toma de decisiones (quiénes, cómo y qué deciden y para beneficio de quiénes se decide). Las unidades de análisis fueron la participación ciudadana en la toma de decisiones y las decisiones públicas municipales que implicaban la participación de actores sociales (Córdova, R. y Manuel Rivera, 1996:8-9).

Los municipios escogidos para el estudio de estas “experiencias innovativas” fueron: *Santiago Atitlán* (Sololá): seguridad y desarrollo, participación ciudadana y procesos de autogestión política. *Cantel* (Quetzaltenango): participación política y administración municipal, estrategias de participación y decisión ciudadana. *Mazatenango* (Suchitupéquez): Manejo de los desechos sólidos, la iniciativa privada como vínculo entre la municipalidad y la población. *Chinautla* (Guatemala): Desastres y conservación, puntos de equilibrio entre la municipalidad y la población para lograr la sobrevivencia comunitaria. *Nueva Concepción* (Escuintla): Descentralización administrativa y organización poblacional, una nueva modalidad de desarrollo de la infraestructura municipal (Córdova, R. y Manuel Rivera, 1996:141).

Dentro de la escogencia de estos casos, se insistió mucho en que fueran *experiencias exitosas*, que resultaron ser coyunturales y no necesariamente replicables o constitutivas de una “tendencia”. En efecto, varios de ellos se limitaron al hecho, pero no necesariamente permitían su seguimiento a futuro, es decir, se agotaban en la descripción.

b Un segundo estudio que se realizó en 1996 como parte del proyecto regional *América Central: descentralización y fortalecimiento municipal*, también coordinado por el programa FLACSO-El Salvador. En esta investigación se analizaron las políticas y propuestas de descentralización y desconcentración en Guatemala a lo largo de la última década y el papel asignado dentro de las mismas a los gobiernos locales. El interés consistió en presentar un balance sobre la capacidad operativa de las municipalidades ante las políticas de descentralización que les asignan -muchas veces teóricamente- un importante papel.

c Un tercer trabajo a través del proyecto *Investigación sobre políticas de descentralización a través de foros con asociaciones de gobiernos municipales*, coordinado por el CASC-UCA de Managua, Nicaragua, y destinado a apoyar el proceso de descentralización Estado-municipalidades, mediante la difusión de conocimientos y el mejoramiento de la capacidad de intervención de las autoridades municipales. El estudio recogió las opiniones y propuestas de

las autoridades municipales participantes en varios talleres de trabajo, para difundirlas al resto de la sociedad y a los tomadores de opinión. Este proyecto permitió corroborar algunos puntos detectados en la investigación anterior sobre políticas de descentralización en Guatemala: las dificultades en el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo, la pérdida de objetividad en la selección de los proyectos a financiar con el fondo de solidaridad, deficiencias de capacitación y tecnificación dentro del personal de las municipalidades, etc. (Gálvez Borrell, Víctor y Mack, Fernando 1998). Estas experiencias contribuyeron a definir el objeto de estudio de la presente investigación y su enfoque, tal y como se indica a continuación.

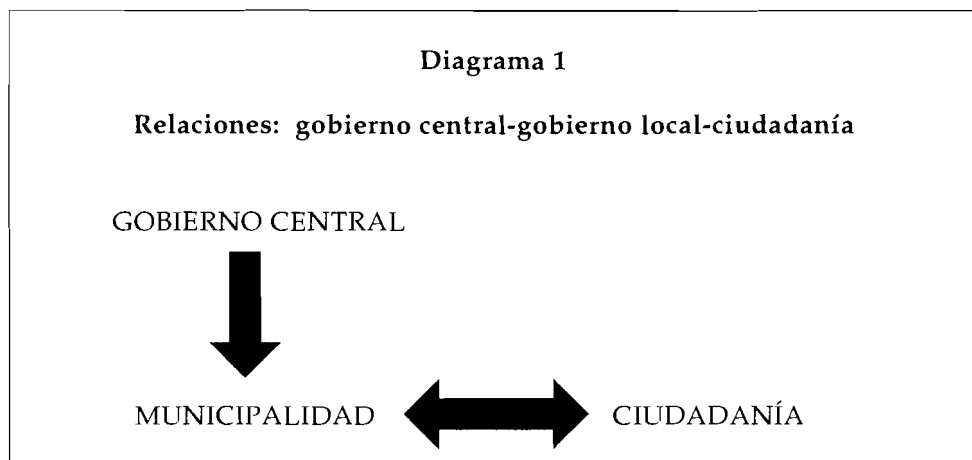
3.3.1.3 El objeto y la metodología de investigación

Los estudios exploratorios a los que ya se hizo referencia pusieron de manifiesto que el tratamiento del poder local, sin un marco situacional suficientemente preciso para delimitarlo, podían generar esfuerzos muy amplios y profundos, cuyos resultados prácticos difícilmente se lograrían visualizar, lo que es característico de toda perspectiva experimental. Incluso la referencia a la transición democrática que aparece en la segunda parte del primer estudio exploratorio, no parece haber encontrado una concreción evidente en el relevamiento de los casos prácticos de Zaragoza y Santiago Atitlán. Ello quizás se debió a que la transición a la democracia funcionó más bien como "un telón de fondo" que como marco situacional (la experiencia de Santiago Atitlán tiene que ver más bien con el proceso de negociación y con las presiones derivadas de la comunidad internacional que con la transición democrática considerada en sí misma).

El segundo grupo de estudios permitió relacionar el tema con la transición democrática, la reforma del Estado (las políticas de descentralización) y el papel que desempeñan dentro de este contexto las municipalidades.

En el sentido ya indicado y tomando en cuenta las dificultades que han experimentado las políticas de descentralización en los últimos 10 años en Guatemala y que se analizan en el capítulo 4 de este informe, la investigación se propuso *sistematizar algunas experiencias que documenten tipos de relaciones entre el gobierno municipal, el gobierno central y las comunidades, que constituyan formas de expresión de la participación democrática y que de alguna manera, representen intentos por apuntalar la gobernabilidad local "desde abajo"*.

Dentro de este propósito, las *relaciones Estado-gobierno municipal* tienden a darse en el marco de las políticas de descentralización, con todas las imperfecciones que las caracterizan y que serán explicitadas más adelante. Las *relaciones gobierno municipal-vecinos* por su parte, corresponden a formas de incorporación de las comunidades para mejorar la prestación de los servicios públicos locales y enfrentar la solución de situaciones que muchas veces generan problemas de gobernabilidad local. El esquema es el siguiente:



El *poder local* se entenderá como el conjunto de expresiones de poder en un ámbito espacial, jurídico y administrativo delimitado (el municipio). Esto incluye las relaciones de poder que se establecen con el gobierno municipal, con otras entidades del gobierno central en el municipio, así como con el resto de personas, grupos y asociaciones de la sociedad civil local (comités, vecinos organizados o no, ong's, iglesias, líderes, sindicatos, gremios, etc.). En este sentido se considera que el *gobierno municipal* forma parte del *poder local* aunque no lo agota, pues coexiste con otras expresiones de dicho poder.

La *descentralización* se considerará como el proceso... "mediante el cual se transfieren competencias y poder político, desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como legitimidad propia" (Gálvez, Víctor, 1997:251). Dicho proceso tiene como trasfondo la percepción que el Estado desarrollista en su versión autoritaria se encuentra en crisis en Guatemala,

por lo que se requiere de mayor participación social en la ejecución de políticas públicas, dado lo cual se plantea el ideal descentralizador.¹²

En el sentido arriba indicado, la descentralización es una cuestión de poder en la medida en que si antes correspondía al Estado decidir, ahora los actores sociales locales también reclaman para sí un cierto protagonismo en el proceso de toma de decisiones, por lo que desde esta óptica usualmente se habla de poder local en contraposición al poder nacional. Como se señala en el capítulo 5, también pueden darse formas o combinaciones en las que la descentralización orientada hacia las municipalidades, asocia a los vecinos organizados y constituye ejemplos de ampliación de la participación comunitaria.

Tomando en cuenta las restricciones temporales y financieras del proyecto (6 meses de duración) que no permitían un trabajo de campo suficientemente amplio, se escogieron *tres municipios del departamento de Sacatepéquez* que de acuerdo a informaciones previas, presentaban similitudes y diferencias importantes para el propósito del trabajo: *Jocotenango, San Bartolomé Milpas Altas y Alotenango*. Jocotenango es un área conurbada con la Antigua Guatemala y recibe una fuerte influencia de la misma. Su grado de ruralidad es bajo. Alotenango por su parte, es un municipio considerado como muy pobre, donde buena parte de sus habitantes migran temporalmente a la costa sur, mientras que San Bartolomé Milpas Altas se ubicaría en una posición

¹² Ya Sergio Boisier indicaba a inicios de la presente década, que el discurso sobre la descentralización gana adeptos y espacios políticos, aunque la brecha entre discurso y realidad es todavía muy grande, lo que explica que la descentralización "...sea un tema que goza -al igual que otros como libertad, democracia o familia- del privilegio que prácticamente nadie se declare en contra, pero goza también de otros privilegios: poco se comprometen efectivamente con él" (Boisier, S. 1991). Dentro de esta idea es importante destacar los compromisos con la descentralización y la reforma del Estado contenidos en el Programa de gobierno de la república, 1996-2000 y en algunos de los acuerdos de paz, con las ejecuciones tan limitadas que se observan e incluso, con las contradicciones que aparecen en proyectos de ley como la del organismo Ejecutivo, en la que lejos de avanzar, la descentralización parece retroceder.

intermedia, pues aunque estadísticamente se considera a su población como urbana, su principal ocupación es rural: hortalizas y frutas.¹³

Paralelamente a estos tres municipios en los cuales se previó realizar trabajo de campo con los vecinos y sus organizaciones, se escogieron otros tres municipios de contraste, en los que el trabajo de campo fue menor. Tales municipios fueron seleccionados por el liderazgo de sus respectivas autoridades municipales detectado a partir de la investigación que realizó FLACSO sobre políticas de descentralización a través de foros con asociaciones de gobiernos municipales: *Río Hondo* en Zacapa, *San Lucas Tolimán* en Sololá y *El Progreso* en Jutiapa. Al momento de considerar ambos tipos de municipios, pudo establecerse que las relaciones que se daban entre municipalidad y comunidad, podían explicarse según los modelos de análisis participativo y no participativo de gestión local (véase capítulo 6.2). En este sentido, el grupo de municipalidades de contraste, confirmó la pertinencia de los instrumentos de análisis seleccionados.

La investigación principió en julio para concluir en diciembre de 1997. Durante los meses de septiembre, octubre y noviembre se realizó el trabajo de campo que comprendió visitas para recabar información y practicar 69 entrevistas distribuidas así: seis a alcaldes, seis a otras autoridades municipales, 44 a líderes comunitarios y 13 a vecinos. Varias de las entrevistas a líderes comunitarios y vecinos se hicieron en forma colectiva.

Antes de pasar a la exposición de los resultados del estudio se incluyen 2 capítulos: uno que presenta una síntesis del régimen municipal en Guatemala y otro sobre las principales características del proceso de descentralización y desconcentración en el país, lo que permitirá una mejor comprensión del capítulo 6 sobre los hallazgos de este estudio.

¹³ La conceptualización de la población como "urbana" o "rural" ha constituido un problema en las estadísticas guatemaltecas. Según el censo de 1994, la diferencia no depende del tipo de actividad económica de los habitantes sino del reconocimiento "oficial" de las poblaciones según el acuerdo gubernativo del 7 de agosto de 1938. Así, las que tienen categoría de ciudad, villa o pueblo (cabeceras municipales y departamentales) son urbanas y aquellas cuya categoría corresponde a aldeas, caseríos, parajes y fincas serán rurales (INE, 1994). En los municipios de Alotenango y San Bartolomé Milpas Altas por ejemplo, que siguieron un patrón de asentamiento colonial nuclear para aprovechar la mano de obra indígena en beneficio de la ciudad de Antigua, su población fue muy concentrada en la cabecera municipal, existiendo pocas aldeas. Como consecuencia, les aparece registrada menos población rural que la que efectivamente existiría según criterios económicos. Así por ejemplo, Alotenango tiene un pueblo y dos caseríos y San Bartolomé ninguno.

4 EL RÉGIMEN
MUNICIPAL EN
GUATEMALA

La base del gobierno local en Guatemala es la *autonomía municipal*. En el plano político, la misma se traduce en la facultad de los vecinos de elegir a sus propias autoridades y se convierte en sinónimo de gobierno municipal. En el plano económico, la autonomía supone la capacidad de obtener y disponer de fondos propios. En este sentido, el Código Municipal vigente consigna como “elementos básicos” del municipio los siguientes:

a El territorio. b La población. c La autoridad. d La organización comunitaria. e La capacidad económica (arto. 4).

El reconocimiento de la *autonomía política y económica* a las municipalidades, forma parte de una tradición en la historia de Guatemala. No obstante, en algunas épocas, el autoritarismo y el centralismo se acrecentaron anulando la autonomía de las municipalidades.¹⁴ En otros momentos, los gobiernos locales recuperaron su autonomía y el derecho a elegir libremente sus autoridades.¹⁵ Sin embargo, en unos y en otros momentos, los exiguos recursos

14 Así, durante la administración del general Jorge Ubico (1931-1944), se modificaron los artículos 96 y 97 de la Constitución de 1879 que establecían el principio de elección popular directa de las autoridades municipales y la facultad de éstas para establecer arbitrios, con la aprobación del gobierno central. En su defecto, la dictadura estableció “intendentes” para el gobierno municipal, nombrados por el Ejecutivo y eliminó la potestad municipal de fijar arbitrios. En 1939 se emitió el Reglamento para la Administración, Contabilidad y Control de las Municipalidades de la República, por el que éstas se dividieron en categorías para recibir las asignaciones que la Secretaría de Gobernación y Justicia (ministerio del interior) trasladaría a las municipalidades para sufragar sus “gastos generales” (Gordillo Castillo, 1993).

15 La Junta Revolucionaria de Gobierno que accede al poder luego del movimiento cívico y militar del 20 de octubre de 1944, en su declaratoria de los “principios fundamentales de la revolución” indica que:... “La organización del municipio a base de elección popular de sus componentes constituye una modalidad de la forma democrática de gobierno y que la institución de intendentes fue creada dictatorialmente como uno de los medios centralización del poder, para cimentar la opresión e impedir el libre ejercicio del sufragio”. Dicho principio fue recogido en la Constitución de 1945 y en las subsiguientes.

financieros, humanos y tecnológicos de las municipalidades, limitaron de hecho su práctica democrática y convirtieron la autonomía municipal en una cuestión puramente formal.

Dentro de este contexto, la autonomía municipal tuvo un carácter formal hasta mediados de la década de 1980, cuando la promulgación de la constitución política de 1985 permitió crear nuevas condiciones. En efecto, el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales a través de la transferencia de un porcentaje fijado en la constitución sobre el presupuesto de ingresos del Estado, generó perspectivas para una autonomía más real.

Por otra parte y desde 1957 (fecha de la emisión de un nuevo Código Municipal, derogado en 1988), se ha dibujado una tendencia hacia la ampliación de las responsabilidades y funciones de los gobiernos locales. Ello convierte a las municipalidades en “ejecutivos en pequeño”, pero con insuficientes recursos técnicos, humanos y financieros para la magnitud y complejidad de las responsabilidades que tienen que asumir. En efecto, en la actualidad los gobiernos locales tienen asignadas las siguientes funciones:

a Prestar servicios públicos municipales. b Impulsar el desarrollo urbano, rural e integral del municipio y elaborar los planes correspondientes. c Atender el ordenamiento territorial en sus jurisdicciones. d Promover la participación de los vecinos en la identificación de las necesidades locales y en su satisfacción. e Promover, en coordinación con las dependencias del Estado, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes, los programas de salud, el saneamiento ambiental, la prevención y el combate a las enfermedades. f Autorizar e inspeccionar la construcción de obras públicas y privadas. g Administrar el registro civil. h Prestar el servicio de policía municipal, así como la supervisión de precios, pesas, medidas y calidades e imponer multas. i Manejar la hacienda municipal (fijación de rentas, tasas, aportes compensatorios y arbitrios, elaborar y ejecutar sus propios presupuestos (artos. 3, 30, 39, 40 y 112 del Código Municipal).

Paralelamente a lo anterior y siguiendo una tradición organizativa de larga data, el gobierno local se estructuró de acuerdo con dos órganos: *la corporación o concejo municipal*, órgano colegiado, deliberativo y con funciones de asesoría por una parte y *la alcaldía o alcalde*, órgano de ejecución, represen-

tante de la municipalidad, responsable de su planta administrativa y de su conducción y gestión, por la otra.¹⁶

4.1 La corporación municipal

La corporación o concejo municipal está integrado por funcionarios electos popularmente: *a El alcalde*, quien preside y representa a la municipalidad. *b Los síndicos*, que tienen el carácter de mandatarios judiciales, emiten dictámenes si se les requiere y desempeñan las funciones del Ministerio Público en los casos en que ello sea procedente. *c Los concejales*, integrantes de las diferentes comisiones en que se organiza la corporación. Además de las autoridades anteriores, forma parte de la corporación aunque no vota, *el secretario*, que también lo es del alcalde (artos. 39, 60, 63 y 64 del Código Municipal).

A la corporación le corresponde la aprobación de planes y programas de trabajo, la emisión de acuerdos de creación de empresas, dependencias y unidades de servicios administrativos, conocer de los recursos que los interesados interpongan, adjudicar contratos de obras, bienes servicios y suministros, fijar remuneraciones y dietas, promover relaciones con otras instituciones y mantener informada a la comunidad (arto. 41 del Código Municipal).

Los síndicos y concejales deben fiscalizar las acciones administrativas del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones tomados por la corporación. Pueden interpelar al alcalde y con mayoría de votos, aprobar o no las medidas que motivaron la interpelación. No podrán tomar, sin embargo, iniciativas o decisiones administrativas, salvo cuando actúen como cuerpo colegiado en los casos para los que estén autorizados.

4.2 La alcaldía

El modelo organizativo característico de las alcaldías del país comprende tres niveles: *a El despacho del alcalde*. *b La secretaría y la tesorería* (cada una a ambos lados de una imaginaria línea jerárquica que se desprende hacia abajo del despacho del alcalde). *c Distintas oficinas o unidades administrativas*, dependiendo del tamaño de la municipalidad (administración de mercados,

¹⁶ El término que utiliza el Código Municipal para referirse al órgano ejecutivo del gobierno local es "alcalde". Sin embargo, dado que dicho término también identifica a la persona que en lo individual es electa por los vecinos para desempeñar dicho gobierno, en este informe se emplea la palabra "alcaldía", que aunque no aparece incorporada en la legislación, corresponde a la tradición y al uso común de la población.

policía municipal, encargado de obras, guardián de cementerios, fontanero, pilotos, conserjes, etc.).

La labor de la alcaldía ha recibido tradicionalmente el apoyo de la secretaría y la tesorería, las dos unidades que se han convertido en los auxiliares por excelencia de la labor administrativa del alcalde. En la actualidad y para fortalecer la capacidad administrativa y de gestión, son varias las municipalidades en las que funcionan *unidades técnicas*, encargadas de la definición de prioridades y de la planificación y elaboración de proyectos, tomando en cuenta los volúmenes financieros que manejan las municipalidades y sus relaciones con los consejos departamentales de desarrollo.

Con el fin de consolidar estos esfuerzos y mejorar las relaciones entre autoridades locales y vecinos, es común encontrar en la agenda de los temas municipales, propuestas para institucionalizar *los cabildos abiertos* y volverlos obligatorios en casos como la discusión y difusión del proyecto de presupuesto antes de su aprobación, así como para informar de su ejecución. Dentro de esta idea, se ha considerado igualmente una variante: *los cabildos locales abiertos* que convocaría el alcalde auxiliar por lo menos una vez al año, para conocer dentro de otros propósitos, de las propuestas de nombramiento del alcalde auxiliar que hagan los vecinos.

El fortalecimiento de las alcaldías auxiliares para darle funcionalidad a las relaciones entre las comunidades y los gobiernos locales es otra de las propuestas consideradas. La misma fue recogida igualmente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito entre las partes dentro del proceso de negociación, en mayo de 1996 y el gobierno se comprometió en dicho acuerdo a promover las reformas legales que dicha disposición requiere.

5 EL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN Y
DESCONCENTRACIÓN
EN GUATEMALA

El punto de partida para considerar un proceso de descentralización se encuentra en el centralismo del Estado, mientras que el punto de llegada aún resta por definir. Tal afirmación cobra particular importancia en casos como el guatemalteco, en el que las experiencias de descentralización iniciadas en 1986, llevan ya más de una década, han ocupado ampliamente el terreno discursivo y el de los planes y programas de gobierno, pero respecto de las cuales, los resultados siguen siendo inciertos.

5.1 La falta de unanimidad conceptual y las principales orientaciones

Resulta frecuente en la actualidad, que la *descentralización* se incluye como parte de agendas diversas en las que se discuten puntos como la subsidiariedad del Estado, la privatización, la devolución de autoridad a las municipalidades o a las comunidades, la eficiencia administrativa, mejores formas de lograr la prestación de los servicios públicos y nuevas relaciones sociedad civil-Estado. En este sentido y como lo indica un analista, es un tema que todavía goza -al igual que otros como libertad, democracia o familia- del privilegio que prácticamente nadie se declare en su contra, pero también, que pocos se comprometan efectivamente con el mismo (Boisier, S. 1991).

En el sentido arriba indicado es que se manifiestan coincidencias sobre la conveniencia que el Estado impulse políticas de descentralización; sin embargo, tales coincidencias disminuyen al momento de precisar el sentido de lo que significa descentralizar y de identificar a los *receptores o sujetos* de tales políticas. Al respecto se dibujan dos grandes orientaciones:

a La que considera a la descentralización como un proceso por el que se transfieren funciones y responsabilidades al sector privado, liberando así al Estado de su papel como empresario, productor o interventor en la economía.

b La que entiende la descentralización como el proceso que se da dentro del Estado, que permite el traslado de funciones, recursos y capacidad de decisión a entes próximos a la población y que gozan de autonomía para elegir a sus autoridades, tener presupuesto propio y personalidad jurídica.

Frente a las dos orientaciones arriba indicadas, también pueden registrarse posturas mixtas y situaciones en las que los ciudadanos participan asociándose o apoyando las funciones transferidas. En todo caso, la segunda de las orientaciones señaladas hace aparecer de lleno a las municipalidades como un importante protagonista del proceso. La vinculación con los vecinos, es decir, la transferencia de ciertas funciones a comités o la asociación entre éstos y las autoridades locales, es precisamente la opción que ocupa el interés de esta investigación, según se expone en el capítulo 6 del presente documento.

5.2 Una nueva agenda para la descentralización en la década de 1990: democratización, modernización económica, combate a la pobreza

Los antecedentes sobre las ventajas y desventajas de la descentralización pueden rastrearse desde los propios inicios del período independiente en la mayoría de los países del continente, cuando al modelo centralista y unitario del Estado, se oponía el federal por ejemplo. No obstante, como un tema reciente, la descentralización aparece vinculada a la planificación para el desarrollo y a la regionalización en las décadas de 1960 y 1970. En efecto, durante aquellos años se consideró en Guatemala que la *descentralización* era un subproducto de la *planificación regional*, estrategia esta última susceptible de corregir y reducir los desequilibrios tanto estructurales como espaciales legados por el "modelo de crecimiento hacia adentro".

Los conflictos sociales, el enfrentamiento armado interno y la crisis económica, política y social de la década de 1980, dificultaron la puesta en práctica de la planificación regional en el país. No obstante, el interés por una reordenación del espacio y un cambio en la relación entre el sector público y el territorio, permaneció viva en la mente de algunos tecnócratas y políticos a la espera de mejores tiempos.

Al iniciarse la transición a la democracia, el tema de la *descentralización* entró a formar parte de las estrategias para solventar la crisis y sus secuelas. La misma se relacionó así con la *democratización*, la *modernización económica*, el *combate a la pobreza* y la *reforma del Estado*. En este contexto, la descentraliza-

ción dejó de verse como una preocupación netamente administrativa y técnica para recobrar su dimensión política vinculada con los nuevos desafíos de la década:

a En el campo político, el reto de revalorizar la credibilidad de las instituciones y apuntalar los niveles de gobernabilidad del Estado, llevó a considerar la necesidad de acrecentar la eficiencia administrativa y la honestidad de los equipos de gobierno, pero también el incremento y profundización de la participación social más allá de las consultas electorales periódicas. El fortalecimiento de la organización comunitaria y de los gobiernos locales correspondió a esta reflexión. La descentralización de funciones apareció como un instrumento para mejorar la intervención de actores sociales, organizaciones populares, ong's, comités de vecinos, etc., a través de los consejos de desarrollo.

b En materia de modernización económica, la crisis de la década de 1980 puso en cuestionamiento el propio modelo de desarrollo que el país venía impulsando desde la posguerra. La relación entre *mercado y descentralización* se planteó en Guatemala en la década de los noventa, teniendo como referente directo la reforma del Estado y aunque no aparece expresamente recogida en el programa de gobierno de la administración actual, ha sido objeto de propuestas de centros privados de investigación que le prestan asesoría, como el CIEN.

c En cuanto a la política social y el combate a la pobreza, el principio de cercanía de los gobiernos locales y departamentales a las necesidades de la población, se consideró como un elemento central en la nueva estrategia de atención a la población de menores recursos. Se postuló la descentralización administrativa y el traslado de recursos, poder de decisión y administración de los servicios básicos a la comunidad, los gobiernos locales y departamentales. Se puso en práctica una serie de fondos de emergencia, inspirados en el Fondo de Inversión Social, para que funcionaran como "compensadores sociales", integrando por su cantidad y complejidad, una verdadera estructura paralela frente a los ministerios sectoriales del área social.¹⁷ Se definió también una estrategia de largo aliento que requerirá serios y continuados esfuerzos para fortalecer técnica y financieramente a estos niveles de gobierno (Programa de gobierno de la república, 1996).

¹⁷ En 1996 operaban 10 fondos sociales y con destino a 1997 se programó una asignación para tales fondos equivalente al 30% del presupuesto de inversión del Estado (Gálvez, Víctor, 1997).

5.3 El modelo de descentralización en Guatemala

El análisis de las políticas y propuestas de descentralización y desconcentración desde los inicios de la transición a la democracia hasta la fecha, pone de manifiesto su comportamiento desigual, pero también algunas regularidades que integran una tendencia. Ello permitiría afirmar la existencia de un *modelo de descentralización*, es decir, de una combinación de elementos producto de las normas constitucionales y ordinarias, así como de la actuación de las diversas administraciones que se han sucedido a lo largo de esos años (1986-1997).

En este sentido, los elementos en referencia y que se repiten en estos 10 años son los siguientes, que se desarrollan a continuación:

El sistema de consejos de desarrollo, que representa la "dimensión institucional" recogida en la Constitución y en la legislación ordinaria para encauzar las políticas de descentralización y desconcentración en el país y para promover la participación de la población.

La descentralización sectorial impulsada sobre todo a raíz de las dificultades experimentadas por el sistema de consejos de desarrollo.

El fortalecimiento de la capacidad financiera de las municipalidades, que muestra una regularidad sostenida aunque también situaciones de retraso en su cumplimiento, como consecuencia de las periódicas crisis financieras del gobierno central.

a El nivel organizacional: el sistema de consejos de desarrollo

Tomando como base la regulación constitucional, la administración democrática cristiana concibió en 1987, *ocho regiones y el sistema de consejos de desarrollo* constituido por *cinco niveles*. En la práctica, dicho sistema se integró con: i Un consejo nacional de desarrollo urbano y rural, que correspondía prácticamente al gabinete de gobierno. ii ocho consejos regionales para igual número de regiones. iii 22 consejos departamentales bajo la responsabilidad del gobernador de cada departamento. iv 330 consejos municipales de desarrollo, integrados por igual número de corporaciones. v Un número no determinado de consejos locales de desarrollo, equivalentes a los centros poblados que decidieran constituirlos, en los que vivieran como mínimo, 250 personas mayores de edad.

El esquema inicial incluido en la Constitución política preveía tres niveles (el consejo nacional, regional y departamental) en vez de los cinco considerados en 1987. Los consejos locales fueron tachados de inconstitucionalidad y suspendidos, quedando la pirámide conformada, como lo sigue estando en la actualidad, por cuatro instancias. Una de las principales formas de relacionamiento de tales instancias fue a través de los alcaldes municipales, pieza clave presente en todos los niveles del sistema y a través de los cuales se lograría -al menos en teoría- la funcionalidad de dicho sistema.

No debe olvidarse que para los legisladores de 1987 uno de los objetivos del sistema de consejos era “asegurar, promover y garantizar” la participación de la población en la identificación y solución de sus problemas (Decreto 52-87, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural). Ello justificó las críticas de una oposición que veía en tales consejos, un claro instrumento del interés demócrata cristiano de “perpetuarse en el poder”. La declaratoria de inconstitucionalidad de los consejos locales, las intentonas golpistas, la crisis financiera del Estado y el alza en los índices de inflación, sobre todo en 1990, configuró un panorama adverso para la puesta en ejecución del sistema de consejos. La situación al respecto tampoco mejoró durante la corta administración de Serrano Elías. No fue sino hasta 1994 que lograron reactivarse los *consejos departamentales de desarrollo*, entre otras razones, por los recursos financieros proporcionados por el fondo de solidaridad establecido durante la administración de De León Carpio.

El funcionamiento parcial del sistema de consejos (limitado a los consejos departamentales y en alguna medida a los regionales), así como el compromiso contenido en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria de restablecer los consejos locales y de ampliar la participación social en los departamentales y regionales, plantea dudas sobre la concepción final que privará sobre dicho sistema, tomando en cuenta la experiencia de una década en la que su actividad ha sido tan limitada.

El sistema de consejos adolece de problemas de *concepción, diseño y funcionamiento*. Dentro de los primeros debe considerarse que se trata de un esquema organizativo “centralizado” para descentralizar, de una iniciativa “impulsada desde arriba” para provocar la participación pero dosificada y de una opción de “legislar primero para desregular después”, propia de una tradición burocrática de la gestión pública que en la actualidad ha sido objeto de críticas.

Como consecuencia de la concepción indicada, se *diseñó* una estructura institucional compleja y poco operativa, con cuatro niveles o instancias, una variada gama de funcionarios de diversas jerarquías y de actores sociales en cada uno de ellos, de difícil relación. Por otra parte, también debe tomarse en cuenta que para alcanzar resultados, el sistema debe funcionar como un todo, lo que en la práctica nunca ha sucedido.

Los problemas de concepción y diseño acarrearón *limitaciones en su funcionamiento*. El sistema de consejos creó una red de instancias para elaborar políticas y estimular la participación y las propuestas de diversos sectores organizados de la sociedad, pero no para ejecutar acciones. También se basó en órganos administrativos preexistentes (las gobernaciones y las municipalidades) que no fueron fortalecidos técnica y administrativamente para asumir las funciones que los consejos les exigían. Las regiones por su parte, son entes nuevos y sin ninguna tradición ni implantación real entre la población. Otro de los problemas que limitaron que el sistema funcionara derivó de la desconfianza de quienes debían participar: empresarios, sindicatos, cooperativas, partidos políticos, ong's, etc. que no se sintieron motivados para ello, ya sea por los argumentos de la oposición indicados o porque les recordaba a las coordinadoras interinstitucionales en las áreas de conflicto, a inicios de los años ochenta.

b La descentralización sectorial

De acuerdo con las políticas de descentralización, los ministerios (sobre todo los del área social), debían orientar sus acciones según el esquema de los consejos regionales, pero las dificultades que éste experimentó explican los resultados limitados al respecto. En este sentido, ha existido una relación entre la poca funcionalidad del sistema de consejos y las restricciones de la descentralización sectorial. En efecto, en la medida en que los ministerios no se desconcentraban o lo hacían con gran lentitud, los consejos debilitados por un contexto político adverso y por la falta de fondos, tampoco tenían la suficiente fuerza para estimular esa desconcentración y descentralización.

Paralelamente a algunos avances en materia de regionalización educativa (regiones educativas, juntas asesoras, readecuación curricular), se han intentado otras experiencias ligadas a la participación comunitaria y al papel que pueden desempeñar los gobiernos locales, como el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE-.

El PRONADE principió a funcionar en 1994 y se inspiró en las experiencias de autogestión del programa Saq-b'e realizado en 19 escuelas del departamento de Chimaltenango. Es perceptible también la influencia del programa EDUCO de El Salvador y del Banco Mundial en el sentido de priorizar la atención de poblaciones en extrema pobreza, a través de mecanismos educativos y organizativos no convencionales.

Por medio de PRONADE se trasladan fondos a las comunidades organizadas en comités -los COEDUCAS- para que los administren y financien servicios de maestros, útiles y recursos educativos, refacción escolar y mobiliario. Con la participación de las municipalidades pueden construirse escuelas. Se trata de atender poblaciones distantes que por la centralización de los servicios y la falta de eficiencia del sistema, no han tenido acceso a la educación (Segura, E. 1995). Se trata de una experiencia iniciada a finales de 1994 en forma experimental y aún difícil de evaluar, aunque según informaciones de prensa, para 1996 había atendido a 55,000 niños.

En el área de salud, las realizaciones alcanzadas son aún limitadas lo que contrasta con el contenido del discurso y el interés que se muestra en el programa de gobierno 1996-2000. Dentro de este contexto, *los fondos sociales* representan más bien un ejemplo de desconcentración que de descentralización, en la medida en que realizan funciones que antes correspondían a los ministerios sectoriales con independencia de éstos pero sin participación comunitaria o de las autoridades municipales como ocurre con PRONADE. Su situación se asemeja a la de las llamadas entidades descentralizadas en boga en las décadas de 1960 y 1970, por la especialidad funcional que los caracteriza.

c El fortalecimiento de la capacidad financiera de las municipalidades

Cuando la Constitución política de 1985 estableció la obligación de trasladar anualmente a las municipalidades, inicialmente el 8% y luego el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, hacía realidad una reivindicación de larga data en Guatemala, impulsada por municipalidades y apoyada por técnicos y partidos políticos.

El monto de dicha transferencia ha representado una substancial transformación en el volumen y estructura de sus finanzas. Entre 1985 (año anterior al inicio de la transferencia) y 1995, los ingresos totales de las municipalidades se han multiplicado por 13, al pasar de Q68.2 millones a Q889.0 millones. No

obstante relacionado con la economía nacional, el incremento no es tan significativo pues no llega a duplicarse, ya que representaba el 0.6% del PIB en 1985 y 1.0% en 1995. El efecto de la transferencia también ha sido importante en la estructura de los ingresos municipales. Desde que principió a entregarse hasta 1995, la misma ha generado en promedio más de la mitad de los ingresos que las municipalidades perciben, aunque entre municipalidades menores, la transferencia ha representado hasta el 70% de sus ingresos (Gálvez, V. 1996:80).

Gracias a este incremento muchos gobiernos locales han podido realizar, por primera vez en su historia, obras importantes en sus comunidades. A pesar de ello, entre 1992-1995 los ingresos municipales derivados de fuentes propias y de arbitrios, han registrado un comportamiento desfavorable, sobre todo entre las municipalidades pequeñas. Ello mostraría su dependencia del gobierno central, en desmedro de su recaudación propia y la necesidad de revisar el principio constitucional que faculta al Congreso para aprobar en definitiva los planes de arbitrios.

5.4 Un necesario balance

A partir de 1986 puede apreciarse la persistencia de las políticas y propuestas de descentralización y desconcentración en Guatemala, aunque con ritmos, orientaciones e intensidades distintos. El interés inicial de la administración demócrata cristiana durante 1986 y 1987, vinculado al incremento de la participación social aunque a través de un modelo complejo y burocratizado (el sistema de consejos de desarrollo), se diluyó como consecuencia de problemas económicos y políticos. Durante la corta administración de Serrano Elías (1991-1993), tales políticas tuvieron una prioridad marginal. La descentralización fue objeto de una revitalización parcial y con un sesgo más tecnocrático durante la administración de De León Carpio (1993-1995), misma en la que los fondos sociales dominaron la política social y constituyeron un ejemplo de desconcentración sectorial. La administración actual muestra líneas de continuidad con la anterior en cuanto a la política social (los fondos sociales), en relación al apoyo financiero de los consejos departamentales de desarrollo (vía el fondo de solidaridad) y al PRONADE. Destaca sin embargo, la distancia entre las reiteradas declaraciones de intención sobre los beneficios de las políticas de descentralización contenidas en el plan de gobierno 1996-2000 y los logros efectivos alcanzados.

Dentro de un enfoque comparativo a nivel regional, Guatemala se ha caracterizado en la última década (1987-1997), por la persistencia del discurso descentralista, por la elaboración de propuestas y por la emisión de leyes destinadas a impulsar políticas en tal sentido, pero por magros resultados efectivos. Frente a ello, otros países como El Salvador y Nicaragua por ejemplo, que cuentan con menos aparataje institucional y legislativo, han logrado avances importantes en descentralización sectorial. La situación en Guatemala parece derivar entonces de la falta de una voluntad política que acompañe las declaraciones y ponga en práctica el contenido de las leyes.

En este contexto, a nivel local se dibujan tendencias interesantes en las que con grandes dificultades, los gobiernos municipales intentan definir o redefinir sus relaciones con las comunidades mediante comités y asociaciones de vecinos, relaciones que se abordan en este estudio a través de la identificación de lo que se ha denominado *modelos de gestión local* (capítulo 6.2). La mayoría de municipalidades del país se encuentran atrapadas entre la presión de los vecinos por el incremento y mejoramiento de los servicios, los ofrecimientos del gobierno central de apoyarlas y trasladarles nuevas funciones y recursos (descentralización), y las propias limitantes que tradicionalmente las han caracterizado en el plano técnico, administrativo y financiero (a pesar de las transferencias constitucionales).

En el marco de este “realismo crítico” a través del cual las autoridades locales perciben sus problemas y los numerosos casos de conflictos y desbordamientos (expulsiones de alcaldes y corporaciones, linchamientos, destrucción de instalaciones, etc.), algunos gobiernos locales como los que se estudian en esta investigación: Alotenango y Jocotenango en Sacatepéquez, Río Hondo en Zacapa y San Lucas Tolimán en Sololá, están desarrollando experiencias de organización y participación comunitaria. Se trata de intentos por institucionalizar la participación ciudadana y asociarla a la administración local, que podrían considerarse como expresiones de “descentralización horizontal”. A continuación se exponen los resultados de estas experiencias.

6 LAS RELACIONES
GOBIERNO CENTRAL-MUNICIPAL-
COMUNIDADES: PRESENTACIÓN
DE RESULTADOS

La forma como se visualizó gráficamente este tipo de relaciones en el diagrama 1 traduce, en gran medida, el sentido o la naturaleza de las mismas: *la verticalidad* en las vinculaciones entre los dos componentes del Estado (gobierno central-gobiernos locales) y *la horizontalidad* en el caso de las que se establecen entre el gobierno local y las comunidades.

Las relaciones pertenecientes al primer tipo arriba indicado son diversas y evidencian la larga tradición centralista del Estado guatemalteco, así como la magnitud y complejidad de atribuciones que se les asigna a las municipalidades y que ya fueron evocadas en el capítulo 4 sobre el régimen municipal. No obstante, la necesidad de acotar tales relaciones dentro de los objetivos de esta investigación (véase capítulo 3.3.1), llevó a privilegiar algunas de ellas: las que nacen de las *políticas públicas de descentralización* que plantea e impulsa el Estado y que supuestamente definen la nueva forma como se está concibiendo el papel del Estado y sus vinculaciones con otros segmentos del sector público (gobiernos locales), el territorio y la sociedad civil. En este sentido y en la medida en que las políticas de descentralización definen la intencionalidad de la administración central hacia los gobiernos locales, sobre todo a partir de 1985, su escogencia quedaba ampliamente justificada.

Como se señaló en el capítulo anterior, la descentralización ha seguido en Guatemala durante los últimos 10 años, un modelo caracterizado por la combinación de tres elementos: el *diseño institucional* (el sistema de consejos de desarrollo), *la descentralización sectorial* (sobre todo en educación y salud) y *el fortalecimiento financiero de las municipalidades* (la transferencia constitucional y la descentralización tributaria). Es necesario tener presente que no todos los elementos de este modelo se han cumplido plenamente y que los mismos se fueron desplegando secuencialmente en el tiempo con diferentes niveles de intensidad a lo largo de la última década.

Tomando en cuenta lo anterior, para estudiar las relaciones gobierno central-municipalidades en cuanto al referente de la descentralización, se escogieron los aspectos que en forma espontánea fueron planteados a través de entrevistas por las autoridades municipales visitadas y que muestran las opiniones de éstas sobre situaciones en aos que se han evidenciado mayores “contactos”:

- a El funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo.
- b El funcionamiento de los fondos sociales (que más que un ejemplo de descentralización es de desconcentración pero que usualmente se presenta bajo este primer sentido).
- c El concepto mismo de descentralización y la forma como es percibido por las autoridades municipales.

6.1 Las relaciones gobierno central-gobiernos locales

6.1.1 El sistema de consejos de desarrollo

Dicho sistema que presenta las complejidades ya indicadas en el capítulo 5.3 de este informe, constituye un canal de relación con el gobierno central que requiere de mayor planificación por parte de los gobiernos municipales, para la presentación de proyectos que la asignación del 10% constitucional no puede cubrir. El consejo departamental de desarrollo es el nivel de referencia inmediata para los gobiernos municipales dentro del sistema de consejos, mientras que el regional aparece más lejano, por su composición y por las funciones que tiene asignadas.

El consejo departamental de desarrollo es percibido como una instancia del gobierno central, como un ente para la planificación y coejecución de proyectos, pero no necesariamente como un nivel que impulse la descentralización y la participación social, tal y como la ley de su creación lo establece. Así, para un alcalde entrevistado:

“El consejo departamental más que otra cosa, es un coordinador de todas las actividades del departamento, es la instancia en la cual los alcaldes y todos los que intervenimos... debemos velar porque los pobladores mejoren sus condiciones de vida, porque es ahí en donde se deben buscar los proyectos prioritarios para el departamento... yo pien-

so que dentro del proceso de descentralización ha venido, tal vez no a cumplir su papel en un 100%, sino a llenar un vacío que el mismo municipio no puede satisfacer... por ejemplo, en vista que los fondos que recibimos los municipios son tan escasos que no nos alcanzan, el consejo es un soporte para poder solucionarle problemas y la cobertura real. Más que descentralizar, el consejo departamental lo que ha hecho es sencillamente apoyar al gobierno local para que haga un mejor trabajo..."

Por otra parte, el consejo departamental también se percibe como un instrumento que ha fortalecido el papel del gobernador del departamento (que es además, el presidente de dicho consejo). Hay que recordar que el gobernador, quien funciona como representante del presidente de la República y enlace con el ministerio del interior, cumplió tradicionalmente y sobre todo durante los períodos autoritarios, una función represiva hacia los alcaldes, olvidándose que éstos eran precisamente, autoridades electas y representantes de sus respectivas poblaciones y no meros "empleados públicos". Así, el desempeño del gobernador como presidente del consejo, ha causado cierto malestar entre los jefes municipales, sobre todo si éstos provienen de partidos políticos de oposición y debido a que dicho funcionario es nombrado por el Ejecutivo y no electo.

Las críticas sobre acciones interesadas por parte de los consejos de desarrollo en función de intereses políticos, se observan claramente en la siguiente opinión de un alcalde:

"...siempre y cuando yo diga que el gobernador o el jefe regional son excelentes personas... entonces todo está bien... Si un día yo lanzo alguna crítica, si me opongo a algo o simplemente, si soy de un partido político de distinto color del de ellos, todo cambia... el obstáculo que yo siento son los partidos. Yo... a veces les he dicho... o bien nos trasladan los recursos y responsabilidades... o que lo hagan ellos, pero sin "jalarnos" a nosotros, porque ese "juntarnos" es terrible, viera cuántas peleas hemos tenido porque nos quieren juntar a tres distintos: el gobierno, la municipalidad y el consejo de desarrollo... entonces sentimos como que es una pelea, un conflicto..."

Los consejos departamentales de desarrollo cuentan con una unidad técnica que ha proporcionado apoyo a los gobiernos municipales que carecen de la misma o bien, que no se encuentran preparados para presentar un

proyecto adecuadamente fundamentado. Sin embargo, existe también lentitud y burocratización en el funcionamiento de los consejos, así como casos en los que los proyectos son aprobados cuando la necesidad para la cual fueron elaborados ya ha sido cubierta por otra vía, como lo evidencia un alcalde visitado:

“Al menos aquí en el departamento... hemos estado funcionando bien, con participación de las municipalidades... aunque nuevamente viene la centralización de las decisiones, lo que provoca esa burocratización porque... si algún municipio no utiliza un fondo, la decisión tiene que ir a consultarse a la cabecera departamental, luego a la regional y eso hace que sea un trámite mucho más extenso, entonces al final de cuentas se pierde la eficiencia de la toma de decisiones a nivel departamental con todos los alcaldes... se llega a perder el ritmo con el que se había iniciado todo...”

El funcionamiento de los consejos de desarrollo corresponde a una forma de descentralización que mantiene la verticalidad en las relaciones gobierno central-gobiernos locales. En efecto, la discrecionalidad de que goza el gobernador y su equipo de trabajo lleva a los alcaldes municipales a plantear una variedad de opciones, pero sin la certeza de cuál de ellos realmente será aprobado. La creación de unidades técnicas dentro de los consejos departamentales de desarrollo ha mermado un poco el peso de los criterios políticos sobre los técnicos en la calificación de los proyectos presentados. En todo caso, el desempeño de los consejos de desarrollo y el apoyo que reciben del fondo abreviadamente conocido como de solidaridad, difiere de la asignación de fondos provenientes del 10% constitucional, pues el gasto puede ejecutarse con mayor autonomía.

Es importante señalar el requisito que establecen los consejos de desarrollo la mayoría de veces para la aprobación de proyectos: que los mismos sean de naturaleza tripartita, es decir, cubiertos con recursos financieros provenientes del gobierno central (a través del fondo de solidaridad por ejemplo), municipales (producto de los propios ingresos de las municipalidades o de los derivados del 10% constitucional) y aportados por los vecinos (en trabajo, en especie o en dinero). Ello ha favorecido en parte la organización interna del municipio, pero ha sido un obstáculo para los municipios en donde dicha organización es débil o existe conflictividad interna. Para varios alcaldes el requisito mencionado es realmente un beneficio y no un obstáculo para la fluidez del proceso:

“Yo pienso que sí, es muy importante porque eso legitima el proyecto... con los diagnósticos que se han hecho se ven las necesidades y se les plantea a los comités su participación, para luego con la municipalidad, ponerse de acuerdo sobre los aportes de cada una de las partes y del consejo de desarrollo. Así hay mayor participación, mejor conservación y utilización de estos proyectos que han salido de la comunidad, no como en otros casos en donde se centraliza la decisión. En estos casos las municipalidades muchas veces imponen los proyectos, ya no se siente que se da respuesta a una necesidad de las comunidades, sino que es una imposición de las autoridades de turno...”

6.1.2 *Los fondos sociales*

Las referencias a los fondos sociales son más ambiguas, pues los gobiernos municipales con frecuencia señalan que no han sido partícipes de la implementación de dichos fondos, aunque sí reconocen que se han llevado a cabo obras dentro de su municipio pero sin coordinación con la corporación municipal. En la medida en que se trata de proyectos que pertenecen a una variada gama desde construcción de caminos y obras de infraestructura hasta letrinización, la situación tiende a hacerse más confusa para las corporaciones municipales, porque la mayor parte de dichos fondos no son conocidos por sus miembros o su concepto es aún vago.

Al igual que ocurre con el financiamiento proporcionado por los consejos de desarrollo a través del fondo de solidaridad, para estos fondos sociales también se aplica la estrategia tripartita: gobierno central-local-vecinos, lo que parece que se ha cumplido menos. Otras críticas se refieren a señalamientos de politización, preferencias y exceso de burocracia, como indica un alcalde entrevistado:

“Tal vez como se entendía al principio, si entran los tres, va a ser bueno... pero no como ha sucedido aquí. Por ejemplo, una obra la pide la aldea Las Flores, dice: ... “póngame luz en mi aldea”. El gobierno lo acepta y después decide... “juntémonos el alcalde y la comunidad”. Después vienen los estudios... ¿cuánto vale el proyecto? Luego de todo lo que se estudia, resulta por ejemplo, que vale Q100,000. Entonces dice el gobierno yo sólo les voy a dar Q20,000. La municipalidad se ve en la obligación de participar en algo que no tenía previsto. Pero como el gobierno ya dio el “arracón” con Q20,000; entonces debe aportar supongamos Q70,000 y a la comunidad le corresponderá Q10.000 dentro

del mismo ejemplo. Eso nos obliga a que la mayor parte del presupuesto lo aportemos nosotros y a aceptar que la obra se haga hacia donde los fondos decidan...”

Esta situación tiende a convertir a los fondos sociales en la mayoría de los casos, en una “ayuda no solicitada” o bien, no coordinada con el respectivo gobierno municipal, en instrumentos de relación directa con las aldeas, sin pasar por los gobiernos locales y en un canal a través del cual el gobierno central interviene en el municipio. El ejemplo que plantea un funcionario municipal de Alotenango, es útil para ilustrar tal relación.

“El FIS ha trabajado aquí en el pueblo, pero directamente con la OPS y el centro de salud, en proyectos de letrización, pero la municipalidad no ha intervenido. El comité de vecinos se constituye en una pequeña empresa, que sólo se registra en la municipalidad. Pero de otra forma la municipalidad no ha trabajado directamente con el FIS...”

6.1.3 *El concepto de descentralización*

A pesar de que el proceso de descentralización se ha iniciado con altibajos desde hace una década en Guatemala, en la mayor parte de los casos considerados no se tiene una idea clara de su significación y alcances. En este sentido, es común que el término descentralización adquiera una geometría variable para los entrevistados, dependiendo de sus propias perspectivas y vivencias.

Algunas autoridades municipales vinculan el proceso de descentralización con la transferencia de funciones, decisiones y recursos para aumentar el ahorro de los usuarios y la eficiencia de los servicios y del aparato estatal:

“Yo pienso que la descentralización es más bien, el desprendimiento de funciones, cuestiones económicas y decisiones de parte del gobierno central hacia el interior del país, hacia las oficinas y alcaldías... para que no se tenga que gastar tanto dinero en la capital, perder tiempo, correr riesgos, ser mal atendido en una oficina en Guatemala... habría más flexibilidad y se podría en vez de atender a cinco personas, quintuplicar la atención y eso daría como resultado, que los usuarios estuvieran más satisfechos y si son oficinas en donde se generan ingresos, pues aumentarlos. En resumen, sacar de la capital las cosas comunes que le hacen falta al vecino común en el interior del país...”

Para otros, la descentralización se refiere a una mística de trabajo y de identificación con los requerimientos de la comunidad:

“La descentralización es que nosotros nos unamos más y como alcaldes entendamos que todos nuestros funcionarios sean de nuestro mismo pueblo, para que todo aquel que está trabajando a nivel de la municipalidad, reconozca la necesidad que tiene nuestro pueblo...”

En otras situaciones, las autoridades locales entrevistadas consideran que la descentralización es una posibilidad que aún no ha logrado concretarse, dada sus propias complejidades:

“Descentralizar sería disminuir la dependencia del gobierno central y es posible que se pueda lograr, pero recordemos que eso va a la par del aspecto económico, entonces tal vez a nivel departamental, a nivel regional se ha alcanzado algo, pero va muy despacio...”

Las políticas de descentralización también despiertan temores sobre las condiciones que deben cumplirse previamente para la comprensión del proceso, su aceptación y asimilación desde la perspectiva de los gobiernos locales:

“Yo pienso que la descentralización sectorial es algo muy importante y necesario... pero no hay suficiente información y pareciera que hay que tener una preparación y una conciencia de lo que se persigue, porque si no, el fin que se tiene puede perderse... estaríamos todos viendo esto como algo impositivo, sin la suficiente infraestructura, ni los recursos para poder hacerlo de una mejor manera...”

6.2 Los modelos de gestión local

Tomando en cuenta que las relaciones que se establecen entre municipalidades y organizaciones comunitarias son variadas y complejas, sobre todo si se considera la coyuntura política local y la correlación interna de fuerzas en un municipio, se estimó conveniente elaborar modelos para el abordaje de tales realidades. Ello permite trascender el esfuerzo puramente descriptivo de los casos estudiados y buscar la comparación de las experiencias con otras, a través de sus elementos más generales. Gracias a ello pueden también considerarse tendencias y generalizaciones. Se consideró entonces que las notas características que aparecen es este tipo de relaciones integrarían los

denominados *modelos de gestión local*. Tales modelos generalmente van dirigidos a posibilitar un clima de gobernabilidad que reduzca la conflictividad local y es en relación a ellos que pueden darse nuevas formas de participación ciudadana. Los mismos pueden clasificarse a su vez en dos tipos:

a Modelos no participativos

Los mismos corresponden a formas de “hacer gobierno”, basadas casi exclusivamente en las decisiones de la propia corporación municipal. Con frecuencia se identifica la participación ciudadana organizada como un obstáculo más que como ventaja, para la ejecución de proyectos en el espacio municipal. Por diversos motivos, la figura del alcalde tiende a proyectarse más que la del resto de la corporación municipal y depende fundamentalmente de su liderazgo local para llevar adelante su mandato. Por esta razón es el funcionario que también sufre el mayor desgaste a nivel interno. Este modelo de gestión municipal que podría llamarse *vertical tradicional*, posiblemente sea uno de los más difundidos en Guatemala, aunque estudios posteriores deberían permitir confirmar o no esta hipótesis y verificar matices y diferencias para elaborar otras tipologías.

b Modelos participativos

Su característica es la presencia de formas diversas de cooperación organizada de los vecinos a través de asociaciones específicas. Desde este punto de vista, el diagnóstico, la planificación, el trámite y la ejecución de varios de los proyectos que se ponen en práctica en los municipios, se realizan de manera conjunta entre la municipalidad y las organizaciones comunitarias.

Dentro de estos modelos es posible distinguir a su vez, dos variantes:

i Una primera orientación que corresponde a un *alto grado de relación y de peso del plano comunitario sobre la municipalidad*, que para simplificar se ha denominado modelo vertical invertido. Puede afirmarse que es en el seno de las organizaciones de vecinos en donde la mayor parte del proceso de gestión municipal tiene lugar, utilizando a la municipalidad como canal para elevar sus peticiones financieras y de apoyo técnico. En este caso el papel de la municipalidad es el de generar lineamientos para que tal organizatividad de vecinos se realice de la manera más uniforme posible. Este tipo de relación permite, con la ayuda de las organizaciones de vecinos, ejecutar altos volúmenes de obras en menor tiempo y esfuerzo financiero. Esta modalidad

puede ser también de base ampliada o restringida como se indica más adelante.

ii Una segunda modalidad de tipo *horizontal participativo*, se diferenciaría de la anterior porque existe un balance cercano a lo deseable entre la municipalidad y las organizaciones de base de las comunidades. Esto significa que existe paridad y cooperación para establecer y priorizar necesidades, así como para negociar y ejecutar las cuotas que corresponden a las partes asumir en la ejecución de proyectos dentro del espacio municipal. El papel de la unidad técnica en este modelo es importante, ya que posibilita que el alcalde municipal y su corporación enfoquen sus esfuerzos en gerenciar el proceso y direccionar sus gestiones al trámite ágil de proyectos técnicamente elaborados que cuentan con participación ciudadana altamente organizada. Ello permite que las organizaciones de vecinos diversifiquen sus gestiones y campos de acción. Podemos afirmar que bajo este modelo se podría realizar de manera más fluida el proceso mismo de la descentralización y democratización en la articulación municipalidad-participación ciudadana organizada.

Los seis casos estudiados en relación con la práctica ciudadana organizada y que integran lo que en esta investigación se denomina *modelos de gestión local*, se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2		
Modelos de gestión local, variantes y casos estudiados (1997)		
Modelos de gestión local	Variantes dentro de los modelos	Casos estudiados (municipalidades)
Modelos no participativos	Vertical tradicional	El Progreso (Jutiapa) San Bartolomé Milpas Altas (Sacatepéquez)
Modelos participativos	Vertical invertido	Alotenango (Sacatepéquez)
	Horizontal participativo	Jocotenango (Sacatepéquez) San Lucas Tolimán (Sololá) Río Hondo (Zacapa)

6.2.1 Los casos que ejemplifican los modelos no participativos de gestión local

6.2.1.1 La municipalidad de El Progreso, Jutiapa

El municipio de El Progreso corresponde a un antiguo asentamiento pipil cuyos habitantes se dedicaron a cultivar además de maíz y frijol, achiote. De este cultivo posiblemente se derivó el nombre de Achupa, como eran conocidas esas tierras antes de la fundación del municipio. El Progreso es de mediana extensión dentro del conjunto del departamento de Jutiapa (68 kms. cuadrados). Su clima cálido y templado ha permitido la ampliación de la superficie de cultivo para dedicarse al arroz y las verduras. La fabricación de artículos de cuero, muebles y pirotécnica son, además de las actividades agropecuarias, las principales ocupaciones de los vecinos. Es un municipio mayoritariamente ladino (97.7% según el censo de población de 1994), en el que se registra sin embargo, un lento crecimiento de la población indígena, aunque ésta siga siendo minoritaria. Su índice de ruralidad es de 57.8% (Instituto Geográfico Nacional, 1978-1983, Cívica-F.F Naumann, 1996., INE, 1996).

El alcalde municipal goza de liderazgo interno y externo, pues es actualmente presidente de la Asociación Regional de Municipalidades del Suroriente (Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa). Se proyecta a la comunidad más que el resto de la corporación y basa su liderazgo fundamentalmente en su carisma personal y habilidad política, las decisiones se toman generalmente en su despacho municipal. El desgaste de la figura del alcalde municipal se evidencia en el conflicto de intereses que sostiene con el consejo departamental de desarrollo, el gobernador departamental y los comités de vecinos.

Dentro del conjunto de la población, la del casco urbano es la que ofrece el más bajo nivel organizativo pero también, la que mayores problemas genera en opinión del alcalde, cuando se afectan sus intereses. En el municipio se registra una fuerte comercialización de arroz y los grupos de mayor capacidad económica parecen mantenerse al margen a nivel político, aunque el alcalde sostiene relaciones con dicho sector, especialmente con la asociación de ganaderos del lugar.

Sobre los *comités de vecinos y su participación* en la ejecución de proyectos municipales, el alcalde muestra en los siguientes términos, su poco convencimiento:

“Los (comités de desarrollo) que mejor funcionan son los rurales, los urbanos no sirven para nada... un comité urbano cuesta.” Y en relación con la posibilidad de impulsar la formación de nuevos comités, aclara...: “Yo buscarlos, no. ¿por qué, me dirá Ud.? Otros alcaldes actúan al revés. Yo nunca voy a la reunión de un comité de desarrollo porque cuando uno se presenta, es como si llegara el salvador del mundo, cualquier problema que tengan, entonces dicen aquí está el señor alcalde y yo no voy a poder resolvérselos...”

Las preferencias políticas se encuentran << fuertemente divididas dentro del municipio. Los partidarios de los candidatos perdedores en la contienda electoral en contra del alcalde actual (quien pertenece a un partido de oposición), se han aglutinado para ejercer fuertes críticas a su gestión. Dado que el alcalde cuenta con más apoyo en la periferia del casco urbano así como entre la población de las aldeas, este modelo siendo vertical, poseería una relativa base ampliada rural, pero no con la suficiente organicidad.

Tomando en cuenta el bajo nivel organizativo de los vecinos en el área urbana y la fuerte oposición que muestran al ser fácilmente ganados por las críticas de los grupos perdedores en las últimas elecciones, todo parece indicar que el modelo vertical tradicional es funcional y el único posible en la coyuntura política actual de El Progreso.

6.2.1.2 La municipalidad de San Bartolomé Milpas Altas, Sacatepéquez

El municipio de San Bartolomé Milpas Altas es uno de los de menor extensión dentro del departamento de Sacatepéquez (7 Kms. cuadrados). Su clima templado y frío ha permitido el incremento de la producción de hortalizas y frutales (melocotón y pera), aprovechando la cercanía con la ruta interamericana y la proximidad con la intersección que divide las rutas hacia Chimaltenango y Antigua Guatemala, que se convierte en un mercado dominical muy concurrido por los habitantes de la capital.

La explotación de frutales ha facilitado la conservación de los recursos naturales, principalmente los bosques para la protección de las fuentes de agua, de las cuales los vecinos son muy celosos. Esta razón posiblemente sea la que explica por qué son desconfiados ante los proyectos de desarrollo turístico.

Es un municipio de mayoría indígena (71.3% según el último censo de población de 1994), de habla cakchikel, en el que la población no indígena ha venido disminuyendo sostenidamente desde 1955. Todos sus habitantes se reputan como urbanos por el lugar de residencia, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (Instituto Geográfico Nacional, 1978-1983, Cívica-F.F Naumann, 1996, INE, 1996). Esta característica puede explicar el escaso consumo de leña en el municipio y la conservación de sus bosques.

El nivel de organización ciudadana es débil y los vecinos tienden a aglutinarse en torno a situaciones específicas: de los cinco comités que funcionan, dos representan a inquilinos de los mercados municipales, otro es un comité nombrado por el propio alcalde para la construcción de una pasarela, mientras que los dos restantes se constituyeron con el fin de introducir drenajes.

El alcalde municipal refiere que existe poca colaboración por parte de la población:

“En el casco urbano la gente es muy apática, cuesta que participe pues están acostumbrados a tener agua, luz, drenajes, todos los servicios, en cambio los de las afueras del municipio se organizan de mejor forma y hasta participan en los trabajos que nosotros les hacemos allá...”

Esta percepción sobre la poca respuesta de los vecinos, ha llevado al alcalde a tomar la iniciativa, aunque con resultados no del todo satisfactorios...

“Si no hay un equipo que lo ayude a uno, entonces yo lo que hago es que llamo a la gente, hay cosas que yo ignoro y no las impongo sino más que todo, les hago ver lo bueno... Yo por lo menos quiero darles el ejemplo a los vecinos del casco urbano, salgo todos los días a barrer mi calle para que la gente vea que la autoridad también tiene conciencia. Tuvimos inicialmente éxito con el programa del tren de limpieza... y después fue disminuyendo la motivación... Durante la feria... yo regañé a los vecinos, les dije que así no se podía, que había que cambiar un poco, de lo contrario la municipalidad no va a poder sola... ha ido disminuyendo la colaboración de los vecinos, incluso siento un poco de rechazo a que se integren de un tiempo a acá...”

Paralelamente a estas dificultades, debido a que la corporación municipal se constituyó por técnicos y profesionales en varios campos, se han registrado

problemas debido a que durante la semana, la mayor parte de síndicos y concejales tienden a ocuparse de sus labores privadas, dejando al alcalde municipal como único funcionario a tiempo completo. Ello genera una situación que no se limita al caso de San Bartolomé cuyas ambigüedades destaca el alcalde...

“Una cosa ventajosa y que quizá nos ayudó a ganar las elecciones, fue que mis compañeros eran profesionales: maestros, peritos contadores, estudiantes de auditoría, un abogado que por sus ocupaciones tuvo que renunciar pero siempre ha estado a la par nuestra en todas las gestiones... Sin embargo, este factor deber ser estudiado... a la vez de ser positivo es un obstáculo, porque por ejemplo... todos están en sus asuntos y trabajan casi sólo sábado y domingo, una compañera del magisterio que trabaja en la tarde me viene a dar una mano en la mañana...”.

En este caso de estudio, la figura del alcalde municipal se proyecta más allá que la del resto de la corporación debido a los problemas que provoca el trabajo de síndicos y concejales, pero no ha sufrido un desgaste político en el interior del municipio. Por otra parte, la débil y coyuntural organicidad de los vecinos, especialmente en el casco urbano, así como su escasa respuesta a las motivaciones de la municipalidad, también se extienden a otras asociaciones importantes como la Cooperativa de comercialización de peras o la cofradía del santo patrono, que no participan ni directa ni indirectamente con la municipalidad.

En las dos experiencias anteriores resalta el bajo nivel de organización comunitaria o bien, la conflictividad interna derivada de la oposición política de los vecinos. Por otra parte, ambos casos muestran que los alcaldes proyectan su imagen y papel más allá de la corporación y de la propia municipalidad, por razones diversas, pero los resultados finales son coincidentes.

Por otra parte y si bien es cierto que las dos experiencias difieren en cuanto a la coyuntura política, las formas de gestión municipal permiten observar claramente el modelo a la luz de su verticalidad. De la misma forma se puede considerar la dificultad de aplicar otro modelo de gestión municipal diferente en relación con la participación ciudadana, dada la conflictividad en uno de los casos (El Progreso) y la aparente apatía de los vecinos en el otro (San Bartolomé Milpas Altas). La posibilidad de poner en práctica otro modelo dependería de un cambio en la situación del municipio, tanto en relación a la conflictividad como respecto del desinterés de los veci-

nos, lo que exigiría modificaciones de fondo en las relaciones municipalidad-vecinos.

En uno de los casos (El Progreso), las formas de participación ciudadana como el cabildo abierto o la conformación de comités de vecinos y sus respectivas asambleas, son visualizadas con cierta reticencia y en algunos momentos como obstáculos al proceso de gestión municipal, dada la tensión real y potencial que se vive. En el otro (San Bartolomé), el problema no es tanto la desconfianza a estas formas de participación, como la percepción de su inoperancia en la práctica.

En los dos casos estudiados, existe una cierta tendencia dentro de otros actores sociales, a percibir el modelo de gestión como expresión del "orden natural de las cosas". Este relativo "fatalismo" significa para algunos vecinos que la forma como se realiza la gestión municipal es la única porque no podría desenvolverse de otro modo. En este sentido, el papel que asume el alcalde municipal refleja lo esperado a nivel de los vecinos y de las organizaciones de base.

6.2.2 *Los casos que ejemplifican los modelos participativos de gestión local*

6.2.2.1 La municipalidad de Alotenango, Sacatepéquez

El valle de Alotenango constituyó desde la época prehispánica, un espacio de relación entre Iximché, la capital de los cakchikeles cercana a Tecpán y las actuales tierras del departamento de Escuintla. Esta relación con la costa sur se mantuvo durante la Colonia y la época independiente y fue facilitada por la ruta nacional 14 que permitía una fluida comunicación con Escuintla. La crisis financiera de la década de 1980 y la violencia, deterioraron esa vía, que en la actualidad se encuentra en un práctico abandono y su uso se considera peligroso por el clima de inseguridad de sus alrededores.

Se estima que el nombre del valle es de origen nahuatl y significaba "lugar del elote tierno" y también "muralla del papagayo", esta última denominación coincide con la significación original cakchikel de "casa de las guacamayas". El área fue un centro de emplazamiento tolteca en el siglo XII y en el *Memorial de Sololá*, se le menciona ya como un asentamiento cakchikel.

Alotenango es el municipio de mayor extensión territorial de Sacatepéquez (95 kilómetros cuadrados) y cuenta con un clima templado. El 55.8% de su población es indígena, según el censo de población de 1994, contingente que ha registrado en las estadísticas oficiales una tendencia al descenso, pues en 1955 su proporción era de 76.9% (Instituto Geográfico Nacional, 1978-1983, Cívica-F.F. Naumann, 1996., INE, 1996). Su índice de ruralidad es bajo (16%), aunque debe tenerse presente lo indicado al final del capítulo 3.3.1.3. La proximidad de la antigua laguna de Quilisimate en las cercanías de los actuales municipios de San Miguel Dueñas y San Antonio Aguas Calientes, también ejerció atracción para el asentamiento de población precolombina. Dicha laguna fue desecada durante la Colonia por problemas de miasmas y epidemias, tarea que concluyó hacia 1940.

Según el cuadro 1, el caso de Alotenango se consideró como propio del modelo participativo con una variante denominada *modelo vertical invertido*. Con ello se trata de visualizar que existiría una verticalidad que va desde la comunidad organizada hasta la institución municipal, pues es en el seno de las organizaciones de vecinos en donde la mayoría del proceso de gestión tiene lugar, utilizando a la municipalidad como canal para elevar sus peticiones financieras y de apoyo técnico. En este caso el papel de la municipalidad es el de generar lineamientos para que el proceso de organización de los vecinos se realice en forma coordinada. Se considera que este esquema *vertical invertido* es típico de comunidades con alto nivel de complejidad y antecedentes organizativos sólidos, con cierto grado de efectividad en su labor.

Alotenango es una sociedad local compleja, con antecedentes organizativos importantes y tensiones políticas recientes. En efecto, el alcalde municipal actual, señor José Serapio Civil Charal, fue electo con una diferencia a su favor de más de 400 votos, venciendo a los candidatos del Frente Republicano Guatemalteco -FRG- y al Partido de Avanzada Nacional -PAN-, quienes ocuparon la segunda y tercera posición respectivamente. El señor Serapio Civil había asumido la alcaldía en el período anterior por muerte del electo y debido a que el concejal primero no aceptó la nominación.¹⁸

Al momento que Serapio Civil debía asumir ya como funcionario electo en 1996, los candidatos que no habían resultado favorecidos con el voto movilizaron a sus seguidores, provocando el asalto del edificio municipal.

¹⁸ A Civil no le correspondía asumir el cargo, sino al suplente del concejal primero, sin embargo en cabildo abierto se le designó para el cargo de alcalde.

Tomaron como rehén al alcalde y lo agredieron para evitar que se le adjudicara su puesto, bajo la sindicación de malversación de fondos y venta de terrenos municipales. Gracias a la mediación del Ministerio Público, de la Procuraduría de Derechos Humanos y el gobernador departamental, se logró la salida pacífica de los ocupantes.¹⁹ Este hecho fortaleció la figura del alcalde ante la población.

Los comités de vecinos de Alotenango (46 en total), son de naturaleza provisional y legalizados en la propia municipalidad en sesión de concejo y una vez realizada la obra para la que fueron integrados, se disuelven, lo que impide su desgaste y el de sus dirigentes, evita fricciones ulteriores en su seno y facilita dinamismo a la participación ciudadana, como señala el propio alcalde... "Todo empezó cuando después que el primer comité se presentó y luego...

"recibimos más solicitudes... por las necesidades que ellos tenían. Están organizados como comités temporales, no más termina el proyecto se quedan paralizados, pero gracias a Dios todo esto fue como la señal del inicio de comités, fue donde todos empezaron a organizarse para ver las mejoras de sus necesidades... hemos recibido necesidades de alcantarillado, de energía eléctrica, de agua potable... con todo el apoyo de los vecinos y la municipalidad... hemos sacado adelante esas necesidades... hemos tenido necesidad de arreglar las calles... donde no podían ni entrar vehículos... donde entraban gateando los vecinos... Yo me siento satisfecho con que los vecinos estén tranquilos y sirvan como apoyo a la municipalidad..."

El comité pro-agua (el primero de este tipo en conformarse ya que este recurso es particularmente crítico en Alotenango) tiene cobertura total, es permanente y sus miembros fueron electos en cabildo abierto. Dicho comité presta asesoría a la municipalidad y realiza acciones en coordinación con ella.

Según los vecinos, el comité pro-agua prácticamente es un centro de poder real dentro de la correlación política de fuerzas del municipio, como indica su presidente:

¹⁹ En el momento de la toma del edificio, sonaron las campanas del templo católico y la población se aglomeró frente al edificio municipal. Se discutió la salida o permanencia del alcalde y después de varias horas se llegó a la conclusión de que debía permanecer en el cargo.

“...el movimiento que le hicieron al alcalde yo, dentro de lo malo, lo veo positivo porque era necesario meterlo en cintura en algunas cosas en las que se había salido un poquito del orden... Como comité pro-agua le brindamos asesoría para que logre salir sin novedad....aunque como ahora somos los comités los importantes, cuando se están armando los proyectos tripartitos (creemos) que la municipalidad debería tener una secretaría específica para ello, para poder llevarlos al consejo de desarrollo, ya que de esto dependen los proyectos que se realicen... El pueblo es el que pide los proyectos porque no tiene una estructura, una municipalidad que arme los proyectos...hemos trabajado como comité para abrir las puertas del consejo de desarrollo. La relación ideal con los comités sería que le prestaran mayor atención (a éstos) para que no quedaran engavetados en la municipalidad...la municipalidad debería de ser un conducto hacia los consejos de desarrollo, pero un conducto de velocidad...el éxito de la municipalidad es crear los comités para cada necesidad...pero se pierde demasiado tiempo en el concejo municipal... Yo creo que en las sesiones del concejo deberían haber representantes de los comités para que esto fuera verdaderamente democrático...”

El nivel organizativo de la comunidad ha sido importante en la actual administración municipal, al igual que el volumen de obras ejecutadas. La municipalidad facilita fondos y proporciona la estructura básica de organización para los comités así como la presencia de algunos albañiles contratados fuera de la participación de los vecinos. El diagnóstico y ejecución de las obras corresponde a los comités de vecinos, quedando en manos de la municipalidad tan sólo la etapa de planificación de los diversos proyectos presentados. El que se acercara un primer comité para realizar un proyecto y que éste tuviera éxito, dio la pauta para que se organizaran en forma similar otros grupos, hasta que esta forma de participación estuvo plenamente difundida en el municipio.

Las asambleas de vecinos convocados por los diferentes comités han abierto un canal fluido para la información por parte de la municipalidad aloteca y hacia ella. El constante cabildeo permite atención por parte de los funcionarios municipales en otras áreas, por lo que el campo cubierto por la administración municipal es bastante extenso. Ello ha permitido un alto volumen de obras y ahorro en tiempo, pues existe abundancia de mano de obra y se privilegian los materiales que se pueden conseguir en el lugar: piedra y balastre.

Según un proveedor de materiales de construcción...

“En Alotenango ha ocurrido una verdadera revolución del trabajo, da alegría ver con qué amor trabajan los vecinos en sus proyectos, incluso día y noche se organizan en turnos y se reparten las tareas, las señoras en canastos llevan las piedras hacia arriba y los niños también. Cuando llega la noche la gente saca focos a las calles y eso da oportunidad de trabajar a los que regresan de sus labores del campo por las tardes y los que se quedan en el pueblo trabajan en las mañanas. Aquí yo he visto 300 metros de calle empedrados en 17 días, da gusto de verdad ...”

Las cofradías y la hermandad católica, así como las iglesias cristianas (protestante y católica) que fueron en el pasado actores importantes con movimientos de cesión-ganancia de espacio político y que generaron incluso fenómenos violentos como intentos de linchamiento, han cedido posiciones a las organizaciones de vecinos, beneficiándose incluso con alguna dotación de materiales por parte de la municipalidad. El retroceso de estas estructuras otrora fuertes en momentos de vacío de poder, ha facilitado la tolerancia y la gobernabilidad local.

En el caso de Alotenango se observa un nivel de organización creciente por parte de los vecinos, a partir de una coyuntura política favorable para la descentralización y democratización del poder de la municipalidad hacia los comités de vecinos. A través de este modelo se ha dado un proceso de participación activa y creativa del vecino, aparentemente sin más límites que los propios recursos municipales y algunos requisitos que los comités deben llenar. Los alcaldes auxiliares y alguaciles se encuentran articulados de igual forma en la estructura de participación, ya sea presidiendo un comité de vecinos o formando parte del mismo.

Por otra parte, la constante actividad de los comités y sus relaciones con la población, ha hecho aparentemente innecesaria la figura del cabildo abierto como forma de consulta y vinculación. Los actores sociales consultados afirman que éste sería una opción para que la cada vez más debilitada oposición política retomara los espacios perdidos, lo que retardaría el proceso de desarrollo que se vive en la actualidad.

La relación del alcalde con los comités pro-mejoramiento le ha conferido legitimidad y conocimiento suficiente para ser apoyado por éstos y la delegación que practica hacia los concejales y síndicos, constituiría un ejemplo de

desconcentración sectorial (salud, educación, deporte, cultura, supervisión de obras, etc.) que contribuiría al mejoramiento de la administración municipal.

6.2.2.2 La municipalidad de Jocotenango, Sacatepéquez

El municipio de Jocotenango actualmente conurbado con la ciudad de Antigua Guatemala, tiene una historia íntimamente relacionada con la ex-capital colonial. En efecto, se estima que el lugar en el que actualmente se encuentra la cabecera municipal, fue poblado por los indígenas tlascaltecas y cholultecas que auxiliaban a los colonizadores y por cakchikeles sobrevivientes de la destrucción de la segunda capital de Guatemala, el 11 de septiembre de 1541. Estos grupos, al igual que los españoles, decidieron migrar y abandonar Almolonga (que después se conoció como "ciudad vieja").

Jocotenango fue tradicionalmente un área de residencia de los albañiles indígenas empleados en las obras importantes de la Antigua. Se considera que su nombre derivaba del nahuatl *xocotl*, o jocote, fruta que abundaba en los alrededores. Al igual que San Bartolomé Milpas Altas, Jocotenango es uno de los municipios de menor extensión superficial de Sacatepéquez: cuenta con nueve kilómetros cuadrados. Según las estadísticas oficiales, la población indígena ha venido disminuyendo desde 1955, año en el que correspondía al 28.1%, proporción que según el censo de 1994 había descendido a 7.8%. Su índice de ruralidad es bajo: 8.6%, (Instituto Geográfico Nacional, 1978-1983, Cívica-F.F. Naumann, 1996, INE, 1996. Respuesta municipal, 1997).

Jocotenango se ha convertido en un área de crecimiento demográfico y urbanístico reciente. Ello guarda relación con la migración de quienes residían en Antigua y se han trasladado por los problemas que el turismo y los cambios urbanos han provocado en su ciudad de origen, dentro de los que destacan la venta de viviendas para aprovechar los atractivos precios del nuevo mercado inmobiliario, pero también expulsados por el alza de los alquileres y de los costos en general, todo lo cual ha transformado el tradicional estilo de vida antigüeño. Los migrantes no parecen haber desarrollado aún un sentimiento de identidad y pertenencia hacia su "nuevo" municipio, pues tienden a no acercarse formalmente en él y a mostrar poco interés por los problemas de su casco urbano.

La participación ciudadana se registra mayoritariamente entre las comunidades rurales de las aldeas Vista Hermosa y San José La Arrinconada y

a un caserío. Sin embargo, también se realiza un proceso incipiente de organización de vecinos de la colonia Los Llanos construida por el BANVI.

Según el cuadro 1, las relaciones entre la municipalidad y los vecinos corresponde al modelo que se ha identificado como *horizontal-participativo*. El mismo se caracteriza por la existencia de un balance cercano a lo recomendable entre la municipalidad y las organizaciones de base, lo que significa que existe paridad y mayor equilibrio que en el caso de Alotenango por ejemplo.

Esta modalidad dentro del modelo participativo, parece ser propia de las corporaciones municipales altamente organizadas, que aprovechan el trabajo de una unidad técnica. Ello posibilita que la corporación enfoque sus esfuerzos en la gerencia del proceso, ya que los proyectos están técnicamente elaborados y cuentan con la participación de los vecinos, lo que también permite a éstos diversificar sus gestiones y campos de acción. En estas condiciones, el modelo en referencia parecería ser el más recomendable por el equilibrio en las relaciones municipalidad-comunidad y por su aporte a la gobernabilidad local, aunque no siempre sea posible generalizarlo dadas las particulares coyunturas de los municipios del país.

Entre las condiciones que han contribuido a facilitar la organización de las relaciones municipalidad-comunidad en el caso de Jocotenango, puede citarse el trabajo previo del actual alcalde, al realizar durante su campaña política un exhaustivo plan de visitas a la casi totalidad de residencias de los vecinos. Ello le permitió una consulta de opinión para contar con elementos para el diagnóstico y priorización de necesidades. Este contacto le facilitó coordinar el trabajo de los comités existentes e involucrar a un mayor número de personas.

Otro elemento explicativo puede ser también la utilización de una unidad técnica que no pertenece a la municipalidad de Jocotenango, sino que fue creada a instancia de los alcaldes del departamento de Sacatepéquez en el seno del consejo departamental de desarrollo. El aprovechamiento de este recurso ha ayudado a la municipalidad a la elaboración de proyectos que juntamente con el diagnóstico antes descrito y la relación con los comités de vecinos (especialmente los de las aldeas y el caserío), ha permitido la aprobación y ejecución más eficiente de los mismos.²⁰ Dentro de este contexto, se

²⁰ La coordinadora de comités pro-mejoramiento es la única organización de base que sostiene relaciones antagónicas con la municipalidad. La misma se ha debilitado por la deserción de varios comités que han considerado que tal organización presenta fines políticos y no sólo comunitarios.

han realizado no sólo obras que persiguen la cobertura de servicios y el mantenimiento de calles y caminos, sino trabajos como drenajes pluviales y construcción de escuelas entre otros.

En opinión de uno de los dirigentes de un comité de vecinos de Jocotenango...

“hasta el momento la municipalidad no nos ha dejado solos, en el momento en que hemos acudido a ellos nos ha brindado la mano, no en el sentido tradicional de decir...espérenme tengo que consultar, sino que ha estudiado la situación y hasta el momento, creo que no ha habido problemas. Respecto del comité hemos tenido toda la colaboración municipal, el problema que hemos tenido es que entre los vecinos hay apatía y esto unido a que la gente no se acerca en el municipio, eso perjudica a las autoridades, tan sólo por decir....mire yo no soy de aquí, yo soy puro antigüeño...”

Para enfrentar la relativa apatía de algunos vecinos, los comités *ad hoc* afines políticamente al alcalde intentan llenar el requisito que los canales del Estado hacia las municipalidades establecen: la integración tripartita de las obras propuestas. El caso de Jocotenango es aún reciente pero los ejemplos de relaciones entre la autoridad municipal y la comunidad se están produciendo con bastante fluidez, lo que induce a pensar que se trata de un caso importante que debería de continuarse estudiando como patrón para la ejecución de proyectos específicos en el espacio municipal y como experiencia de participación comunitaria.

6.2.2.3 La municipalidad de San Lucas Tolimán, Sololá

Aún y cuando el municipio de San Lucas Tolimán se ha considerado como parte de la comunidad lingüística cakchikel, en las aldeas se habla tzutuhil, lo que puede obedecer a patrones de migración. A finales del siglo XIX y coincidentemente con la expansión del cultivo del café, la población del municipio se incrementó y este fruto se convirtió en el principal cultivo comercial. Al plantarse algunos frutales como árboles para sombra, la producción tendió a diversificarse. La utilización alimenticia de ciertos productos del lago que antaño se practicaba ha disminuido considerablemente.

La extensión superficial ubica a San Lucas Tolimán como un municipio de dimensiones intermedias dentro del departamento de Sololá: 116 kilómetros

cuadrados. Su población es mayoritariamente indígena: 88.6% según el censo de 1994, proporción que se ha mantenido más o menos estable desde 1955. El índice de ruralidad es de 47.8%. La localización del municipio dentro del sistema vial hace que una parte importante del tráfico comercial del departamento que se dirige hacia la costa sur, pase por San Lucas Tolimán, convirtiéndolo en un área importante (Instituto Geográfico Nacional, 1978-1983, Cívica-F.F. Naumann, 1996., INE, 1996).

Dentro de este contexto, en las elecciones de 1995, el comité cívico Alianza Luqueña conquistó el favor de los vecinos, principalmente en las aldeas del municipio, pero no en el casco urbano, en donde se mantiene un clima de relativo antagonismo hacia la corporación municipal actual.

Debido a que la contradicción indígena/no indígena es acentuada en el municipio, ello constituye un obstáculo para la corporación y su alcalde por su origen indígena. Sin duda, dicha contradicción es un factor a considerar en cualquier fenómeno tocante a dicho municipio.

El liderazgo del alcalde sobresalió dentro del conjunto de sus colegas al encabezar la primer planilla de oposición para presidir la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- en 1997, enfrentándose al candidato del partido oficial. La campaña se manejó presentándolo como representante de una planilla maya. Y aunque no salió victorioso, su figura cobró dimensión nacional dentro del grupo de alcaldes del país.

Como se recordará, según el cuadro 1, los casos de las municipalidades de Jocotenango, San Lucas Tolimán y el que se expondrá sobre Río Hondo, corresponden al modelo bautizado como *horizontal-participativo*. En el caso de San Lucas, el proceso de relación municipalidad-vecinos lo realizó el alcalde a través de dos etapas: la primera sin éxito con algunas ong's y la segunda, directamente con los vecinos a través de sus organizaciones de base, estrategia que el propio alcalde considera como la más recomendable:

“En relación a las necesidades del municipio hicimos algunas reuniones. Inicialmente trabajábamos con un proyecto de una institución que nos estaba apoyando para hacer un diagnóstico, sacar algunas muestras sobre las necesidades. Era un grupo que iba unas dos horas nada más y nos traía los datos. Después de ver que esto no estaba dando el resultado que nosotros deseamos, convocamos a todos los comités y grupos organizados de la población. Les enviamos antes toda la información

sobre lo que se trataba y les pedimos que nos trajeran necesidades priorizadas por la comunidad, para trasmitírselos a la corporación municipal y hacer un diagnóstico general del municipio. Eso es lo que hicimos en un inicio y a partir de eso empezamos como corporación a hacer una priorización de los diferentes proyectos y sus recursos... Pienso que lo ideal es que todos los vecinos se organicen como miembros de un comité para que a través del mismo, pueda lograrse su participación indirectamente, pues al momento de tomar una decisión, ello se hace con los representantes de esos comités”.

Los comités de vecinos, principalmente los del área rural, realizan activos y constantes cabildeos con sus representados, con la finalidad de darle legitimidad y representatividad a sus peticiones. El liderazgo que obtienen les confiere la capacidad de convocatoria necesaria para ejecutar los diferentes trabajos correspondientes a los proyectos aprobados. La importancia de la relación de la municipalidad con estos comités y de dichos comités con los vecinos en general, ha redundado en un alto volumen de obras y servicios locales.

El alcalde municipal confirma las siguientes etapas a partir de la primera relación con los comités de vecinos así:

“Ahora estamos realizando un diagnóstico más formal porque se va hacer una publicación con una institución que ha estado apoyando este tipo de actividades en el departamento, entonces ya vamos a tener un mejor resultado, pues con el documento todos podrán conocer con la formalidad del caso, la problemática del municipio para estar conscientes de que hay que cubrir las necesidades de todos, verdad, no solamente de un sector”.

El esquema práctico de trabajo combina la organización comunitaria mediante la identificación de prioridades y el apoyo en la ejecución de los proyectos que con la asistencia técnica se brinda a la municipalidad por parte de algunas ong’s o del propio consejo departamental de desarrollo. Esta capacidad técnica es vista como una pieza clave para traducir las demandas ciudadanas en proyectos que pueden ser cofinanciados por el municipio y por otras instancias. En palabras del alcalde:

“...Los vecinos son quienes viven los problemas, dan tipos de solución, ellos consideran qué es lo adecuado, al pasar a la corporación o a la

municipalidad, pues aquí se analiza la mejor forma de poder realizar lo propuesto, siempre con el consenso que se ha realizado con ellos, para que esto pueda ser apoyado tanto por la municipalidad como por las instituciones que pudieran aportar. (...) Ellos nos presentan sus inquietudes y nosotros analizamos acorde a lo que está establecido en el diagnóstico que nosotros hicimos para darle una respuesta a cada comité... Es nuestro deseo que en el futuro se pueda crear una unidad técnica que pueda analizar las necesidades de los diferentes campos para que pueda haber una respuesta mejor fundada y más inmediata..."

6.2.2.4 La municipalidad de Río Hondo, Zacapa

Por su extensión superficial, Río Hondo se ubica como un municipio de posición intermedia dentro del conjunto del departamento: cuenta con 422 kms. cuadrados. El clima es cálido pero su cercanía con la Sierra de Las Minas hace que el terreno sea accidentado y presente hacia los cauces de valles y ríos saltos que constituyen sus conocidas cataratas y cascadas.

La minería se consideró una actividad importante en el pasado, principalmente la extracción de mármol en las montañas de Santa Cruz y se estima que existen vetas y yacimientos importantes de otros minerales. Se han desarrollado industrias recientes (bebidas alcohólicas y gaseosas), agroquímicos y la explotación forestal. La producción de melones ocupa parte del tiempo de la fuerza de trabajo local, al igual que ocurre en otros municipios de Zacapa, así como la hotelería. La producción hídrica (riego y electricidad), el ecoturismo, la ganadería y la agricultura tradicional (granos básicos), completan el panorama de actividades productivas del municipio.

Se trata de un municipio de población mayoritariamente ladina. Su índice elevado de ruralidad se ha mantenido estable en las últimas décadas: 85.0% en 1964, 85.5% en 1973 y 84.2% según el último censo de 1994 (Instituto Geográfico Nacional, 1978-1983, Cívica-F.F. Naumann, 1996, INE, 1996).

La experiencia de relacionamiento municipalidad-vecinos en Río Hondo, corresponde a la forma más elaborada de las tres estudiadas, producto de 10 años de permanencia del alcalde actual al frente del municipio, lo que le ha dado estabilidad al modelo de gestión que ha continuación se describe. Dentro del desarrollo de estas relaciones, el papel de la unidad técnica ha sido determinante. La misma funciona con un cierto grado de autonomía, como encargada de diagnosticar, desarrollar, elaborar y ejecutar obras que van a

impulsarse conjuntamente con los comités de vecinos. Ello ha permitido fluidez a la presentación de proyectos y a la participación de entidades financiadoras gubernamentales, ong's e internacionales. Lo anterior ha incrementado y diversificado la formación de comités como los ecológicos, de reciente integración. La respuesta más entusiasta de los pobladores rurales respecto de los urbanos vuelve a presentarse en el caso de Río Hondo, constituyéndose así en una tendencia generalizada en la mayoría de los ejemplos estudiados, lo que puede deberse a la concentración de las obras en las áreas urbanas que tradicionalmente se realizó con el financiamiento proporcionado por la transferencia constitucional.

La relación entre la unidad técnica municipal y los comités de vecinos, ha abierto canales de comunicación importantes. Ello favorece un proceso de descentralización y de participación comunitaria y libera al alcalde y al resto de su corporación del grueso de estas tareas, permitiéndoles concentrarse más en otras labores de la gestión local y en la búsqueda de recursos financieros.

Dentro de este contexto, la figura del alcalde auxiliar por ejemplo, tendería a desaparecer puesto que la unidad técnica hace sus veces, dotada de mayores ventajas para la consulta y respuesta técnica a las demandas de los habitantes del casco urbano y de las aldeas. En términos del alcalde:

“Gracias a la unidad técnica municipal...mantenemos una constante comunicación con todos los sectores de la población. Río Hondo es un municipio en donde no existen alcaldes auxiliares. ¿Por qué razón? porque en otros tiempos eran vistos como instrumentos de represión por la población, así que, si en otro lugar el mismo Código Municipal les quiere dar potestades a los alcaldes auxiliares, aquí yo no comparto esas ideas, en las 31 comunidades que tenemos no hay alcaldes auxiliares. Creo que lo mejor que se debe hacer es integrar comités de desarrollo, de desarrollo integral o pro-mejoramiento, como se les quiera llamar, pero un comité que represente a cada comunidad. Con esos comités establecemos prioridades, nos inclinamos por la solución más urgente, hacemos perfiles y los llevamos a donde corresponda para que ellos mismos aprendan la autogestión...Yo creo que lo que más conviene es la organización comunitaria, allí está la base para un alcalde, para la corporación, porque son los mismos vecinos quienes respaldan el desarrollo y todo el trabajo que realiza una alcaldía...”

El alcalde de Río Hondo también considera que para contribuir a la gobernabilidad local, es necesario que la corporación municipal se conforme lo más representativamente posible:

“La corporación municipal de Río Hondo está conformada por siete lugares, siete miembros diferentes, esa ha sido mi política siempre, buscar representantes de los sectores más populares del municipio para que cada quien, dentro del concejo municipal, exponga las necesidades de su sector y eso nos permita atender a la población...”

La planificación y la justificación técnica de las decisiones y su concreción a través de proyectos, constituye la mejor solución frente al problema de la escasez de recursos:

“Debemos ser cuidadosos en el manejo de los fondos pues hay que atender a toda la población, pero como el dinero no alcanza para cubrir todo de una vez, debe empezarse con un plan de trabajo anual...de acuerdo al diagnóstico que hace la unidad técnica... siempre apegado a la realidad. Eso va a permitir trabajar a fondo donde más falta hace... y en forma integral, eso significa abarcar todos los sectores del municipio (salud, educación, obra vial, etc.)...esto va a permitir que ningún sector se queje, pero lo fundamental es que todas las comunidades den crédito a la participación comunitaria, bien organizados los comités...”

Por otra parte, las relaciones personales, la imagen y la vocación de servicio, no deben descuidarse nunca:

...“por la experiencia que yo tengo, lo que me ha permitido gozar en tres períodos ya de la alcaldía...ha sido el trato con la persona, siempre debemos tener una sonrisa, una palabra de aliento, una atención para todas las personas aunque estemos enojados, padeciendo problemas de salud y sentar las bases del respeto, para que la autoridad municipal sea bien vista, respetada, reconocida en cualquier ámbito en que se desempeñe...”

La permanencia del actual alcalde por tres períodos consecutivos ha permitido a la continuidad y consolidación de esta experiencia que corresponde al modelo horizontal participativo. La existencia de una unidad técnica también constituye un ejemplo de funcionamiento exitoso, sobre todo si se tiene presente que se intenta capacitar a través de ella a los comités de vecinos,

para que la mayor parte del proceso de diagnóstico, planificación, trámite y ejecución de obras se realice en el seno de la comunidad solicitante, descentralizando así las atribuciones de la propia unidad técnica hacia la autogestión de los comités. Se trataría, como consecuencia, de un caso importante de participación comunitaria y democratización del poder local que amerita su seguimiento dentro del contexto de los objetivos de esta investigación.

7 BALANCE SOBRE LA
PARTICIPACIÓN DENTRO
DE LOS MODELOS DE
GESTION LOCAL ESTUDIADOS

a El carácter limitado y exploratorio de esta investigación, en la que el número de casos se limitó a tres analizados a través de entrevistas a autoridades municipales y vecinos (Alotenango, Jocotenango y San Bartolomé Milpas Altas) y a otros tres que se centraron básicamente en conversaciones con alcaldes (El Progreso, San Lucas Tolimán Y Río Hondo), no permite realizar amplias generalizaciones. Sin embargo, mediante el concepto de los *modelos de gestión local*, esta investigación ha logrado la construcción de instrumentos útiles para continuar el análisis de las relaciones entre las municipalidades y sus poblaciones en Guatemala, dentro de las experiencias de participación ciudadana en el nivel municipal.

En este contexto, las relaciones municipalidades-vecinos corresponden a las formas como las autoridades locales intentan resolver parte de los problemas prácticos que enfrentan diariamente, para mantener la gobernabilidad en sus respectivas circunscripciones. Es difícil hablar de *gestiones municipales exitosas*, en la medida en que todos los casos estudiados han logrado mantener niveles de gobernabilidad, resolviendo crisis y tensiones. Ninguna de las experiencias analizadas se saldó por ejemplo, por la expulsión, linchamiento o persecución de las autoridades locales como ha sido corriente en la historia reciente en el país. No obstante, los casos que corresponden a los modelos participativos, en la medida en que amplían la intervención comunitaria y desgastan menos la figura del alcalde y de la corporación, tienden a generar mejores condiciones de gobernabilidad local. Al menos esta investigación permitiría fundamentar una hipótesis de este tipo.

Dentro de esta línea de razonamiento, en la medida en que los modelos estudiados obedecen a condiciones particulares dentro de la coyuntura política local, es importante tener presente que, si bien existen formas que serían más deseables que otras, las primeras no necesariamente son fáciles de implantar, pues se requiere de cambios o adaptaciones previas. Sin tales cambios o

adaptaciones previas, es posible que se causen más problemas que soluciones, al momento de intentar variar un modelo por otro.

b Puede afirmarse como una hipótesis, que el modelo de gestión local más generalizado es el *vertical tradicional*, caracterizado principalmente por la proyección de la figura del alcalde por encima del resto de su corporación, lo que le obliga a asumir toda o la mayor parte de la carga del gobierno municipal, con el consecuente desgaste que ello provoca. Ello va generalmente acompañado de una baja organizatividad interna de los vecinos en torno a comités específicos o bien de una alta conflictividad en el municipio, que introducen al alcalde en un juego de fuerzas políticas en donde busca mantener su posición. La oposición juega en este modelo un papel activo y busca por diversos medios, la destitución o salida del alcalde.

El modelo anterior presenta limitaciones en relación al volumen de obras, principalmente si se toma en cuenta que dentro de los requisitos para el apoyo financiero mediante fondos sociales se encuentra el esfuerzo tripartito (gobierno central-municipalidad-vecinos). El funcionamiento del modelo estriba en la capacidad política del alcalde, en su liderazgo o en su capacidad para lograr ciertas alianzas para mantener su estabilidad.

c El *modelo vertical invertido* que correspondería a Alotenango, ofrece un interés particular dada la complejidad que caracteriza a este municipio, pues ha permitido movilizar voluntades para apuntalar la gobernabilidad local y generar un volumen importante de obras en poco tiempo y a bajo costo. Un obstáculo a esta forma de gestión deriva de las insuficiencias técnicas, pues si bien es cierto que existe un alto volumen de proyectos, el hecho de trabajar con un número tan elevado de comités provoca problemas de descoordinación y de fluidez en las obras de infraestructura.

Se percibe un clima de relativa estabilidad posterior al desarrollo alcanzado por los comités de vecinos en el municipio, hecho por el cual la oposición política y algunas organizaciones preexistentes han perdido parte de sus espacios y lo mismo ha sucedido con las asociaciones de carácter religioso. El caso de Alotenango abre una nueva perspectiva para la gestión local en donde la democratización del poder hacia las organizaciones de vecinos ha incrementado la participación ciudadana a través de varios canales.

d El tercer modelo, el *horizontal*, es el que parece ofrecer mayores oportunidades para ampliar la participación ciudadana en el marco del trabajo

municipal y la gobernabilidad local. No obstante, debe tenerse presente que en situaciones y coyunturas distintas a las estudiadas, se requeriría de ciertas condiciones para su funcionalidad. Dentro de estas experiencias destaca la de Río Hondo, puesto que ha podido impulsarse una paridad de relaciones entre municipalidad y organizaciones de vecinos. Ello parece guardar relación con el liderazgo participativo del alcalde que por tres períodos ha logrado las preferencias del electorado, lo que le ha dado la oportunidad de desarrollar de una manera más integral este modelo de gestión. Las experiencias de San Lucas Tolimán y Jocotenango, parecen obedecer a formas transicionales que persiguen la consecución de un modelo más democrático y más descentralizado, pero carecen de la continuidad del caso antes expuesto.

Las experiencias en cuanto a horizontalidad del modelo de gestión municipal son variadas, si se tiene en cuenta la diferencia entre la participación de la población urbana y rural en los municipios estudiados. Aunque se requeriría más información para fundamentar una hipótesis sobre el resto de municipios del país, pareciera que a mayor nivel de urbanización existe menor participación ciudadana, ello si aparece como una tendencia en los casos evaluados para el presente estudio. La menor cooperación de segmentos importantes de la población en los municipios de Jocotenango y San Lucas Tolimán, hace que el modelo tenga una base social más restringida que en Río Hondo, Zacapa.

e En cuanto a ciertas formas de participación ciudadana como el cabildo abierto -figura que junto con la del alcalde auxiliar está considerada en los compromisos de los acuerdos de paz y en el anteproyecto de Código Municipal- se manifestó resistencia entre algunos alcaldes y comités de vecinos. El antecedente de la utilización violenta del cabildo abierto para interpelar y expulsar a autoridades municipales, aún permanece fresca en la memoria de muchas personas.

Por otra parte, se considera que el cabildo abierto ofrece inconvenientes cuando existe un alto grado de organización representado por la presencia de comités específicos que realizan asambleas de vecinos y constatan sin mediar conflictividad ni cesión de espacio para agitadores, lo que es conveniente para cada área dentro del espacio municipal. En algunos casos se ha estimado que el cabildo abierto podría retirar el terreno político y de consulta que han ganado los diversos comités de vecinos en cuanto a representatividad. Sin embargo, cuando se alcanza una forma más participativa de gestión municipal dentro del modelo horizontal (como en el caso de Río Hondo), el

cabildo es aceptado aunque no se practica, porque se considera que existen otras formas de comunicación, consulta y decisión más funcionales.

f Las formas más elaboradas y complejas que se han observado dentro de las relaciones gobierno local-comunidades y que corresponden al modelo participativo de gestión local, llevan a pensar que existe una cierta madurez tanto entre los funcionarios municipales como en los comités de vecinos, por la cual y con independencia del cambio futuro en las coyunturas políticas de los municipios estudiados, el recurso humano que se ha formado en la experiencia puede dar continuidad a la forma en que la gestión municipal se ha llevado a cabo, una vez que las actuales administraciones entreguen sus cargos a la siguiente corporación electa. Dentro de estas opciones, la reelección es una forma que también permitiría proporcionar continuidad a estos modelos de gestión municipal.

g Sobre las relaciones gobierno central-gobiernos locales dentro del marco de las políticas de descentralización y desconcentración, destaca su verticalidad, es decir, ejemplifica un proceso descentralizador concebido, pero también-ejecutado "desde arriba", en el que es escasa la presencia y participación de las autoridades locales, según las críticas que éstas han formulado.

Los fondos sociales se invierten en los municipios estudiados prescindiendo en la mayor parte de los casos de las municipalidades, debido a que no existe coordinación previa con éstas para la selección de los proyectos que se ejecutan principalmente en las aldeas.

Con excepción del caso de Río Hondo, que posee financiamiento diversificado a través de ong's y de cooperación internacional, el resto de administraciones cifran el éxito de sus proyectos financiados por el gobierno central, en las relaciones e influencias que logren obtener dentro del sistema de consejos de desarrollo. Dentro de este contexto y aunque el 10% constitucional tiende a generar dependencia hacia el gobierno central frente a las fuentes propias del financiamiento municipal (arbitrios, rentas, tasas por servicios), representa un mecanismo más seguro (está previsto en la Constitución) y que brinda mayores márgenes de autonomía en las decisiones sobre el gasto.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Richard. "El poder y los dominios del poder", en: *Revista Paraguaya de Sociología*, (13), diciembre de 1968.
- Amaro, Nelson. *Descentralización, gobierno local y participación. América Latina y Honduras*, Honduras: AID/ Ministerio de Gobernación y Justicia, Tegucigalpa: E. Guaymuras, 1994.
- Baró, Ignacio Martín. *Sistema y grupo de poder, psicología social desde Centroamérica (II)*, El Salvador: UCA, 1993.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*, México: FCE, 1994.
- Boisier, Sergio: "La descentralización: Un tema difuso y confuso", en: *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América Latina*, Dieter Nohlen (comp.), Caracas: E. Nueva Sociedad, 1991.
- Castellanos Cambranes, Julio. "Tendencias del desarrollo agrario en el siglo XIX y el surgimiento de la propiedad capitalista en Guatemala", en: *500 años de lucha por la tierra*, Guatemala: FLACSO, 1992.
- Casaus, Marta Elena. *Guatemala: linaje y racismo*, San José, Costa Rica: FLACSO, 1995.
- Córdova Macías, Ricardo y Manuel Rivera. *Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana*, El Salvador: FLACSO, 1996.
- Demarchi, Franco y Aldo Ellena. *Diccionario de sociología*, Madrid: Ediciones Paulinas, 1986.
- Duverger, Maurice. *Sociología política*, Barcelona: Ariel, 1968.

Gálvez Borrell, Víctor. "Democratización e institucionalización: las vicisitudes de la transición en Guatemala", en: *Estado, democratización y desarrollo en Centroamérica y Panamá* (memoria VIII Congreso Centroamericano de Sociología), Guatemala: ACAS, 1989.

———. "Avances, estancamientos y retrocesos: el proceso de descentralización y desconcentración en Guatemala (1986-1996)", en: *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica*, Ricardo Córdova (comp.), El Salvador: FLACSO, 1997.

Gálvez Borrell, Víctor y Roberto Camposeco. *Guatemala: políticas de descentralización y capacidad de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*. El Salvador: FLACSO, 1997.

Gálvez Borrell, Víctor y Fernando Mack. *Descentralización y movimiento municipal en Guatemala: Percepciones desde los gobiernos locales*, Guatemala: FLACSO, 1998, mimeo.

García Laguardia, Jorge Mario. *Política y constitución en Guatemala*, Guatemala: PDH, 1993.

García Vettorazzi, María Victoria. *Poder local y desarrollo en los municipios de San Antonio Ilotenango y Sololá*, Guatemala: SERJUS, 1996.

Garrard Burnett, Virginia. "Positivismo, liberalismo e impulso misionero: misiones protestantes en Guatemala (1880-1920)", en: *Mesoamérica* (19), Guatemala: CIRMA, 1990.

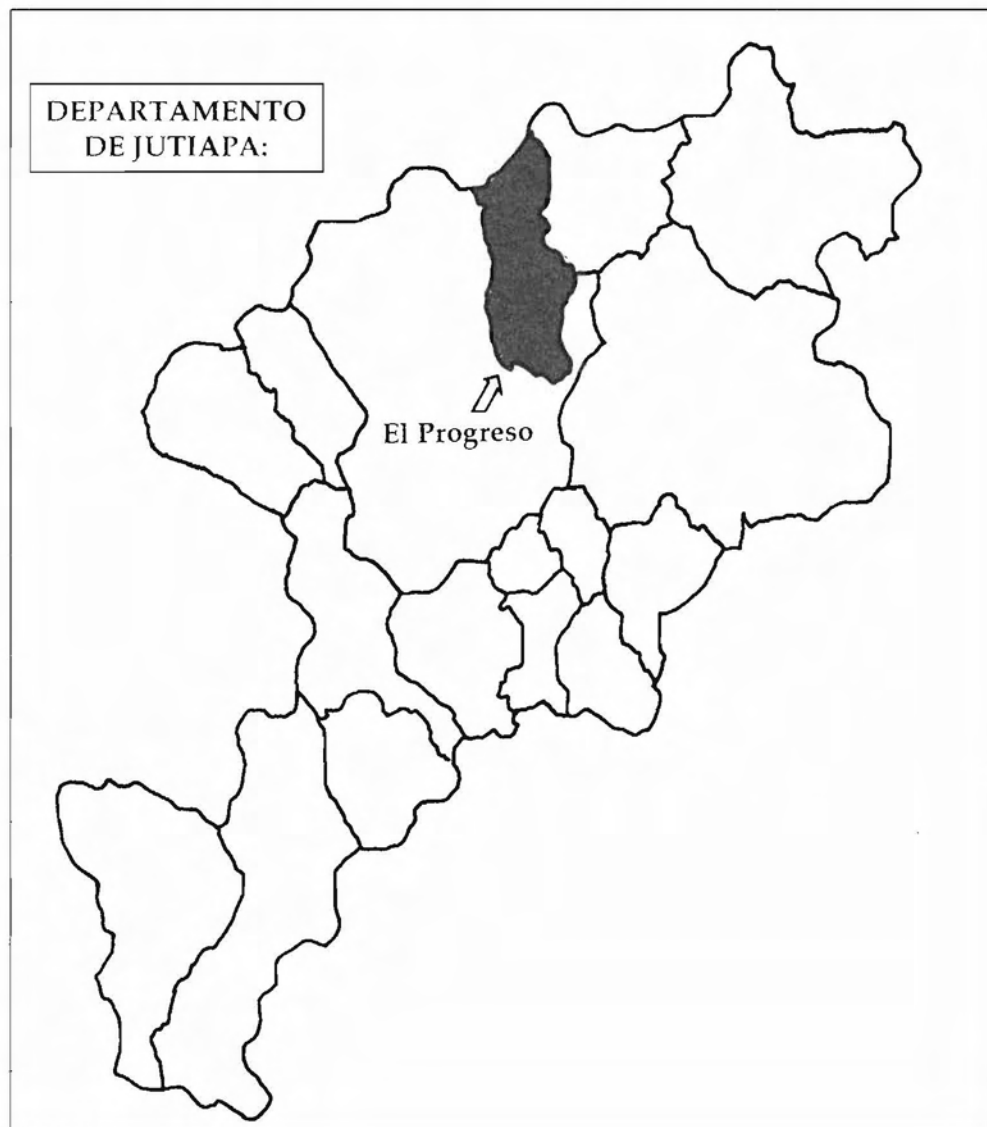
Gordillo Castillo, Enrique. "Tendencias generales de la administración municipal en Guatemala (1944-1990)" en: *La administración político territorial en Guatemala*, Gustavo Palma (coordinador), Guatemala: USAC, 1993.

Gutiérrez, Edgar. "De la seguridad nacional a la inseguridad ciudadana", en: *Diálogo* (3), Guatemala: FLACSO, marzo de 1997.

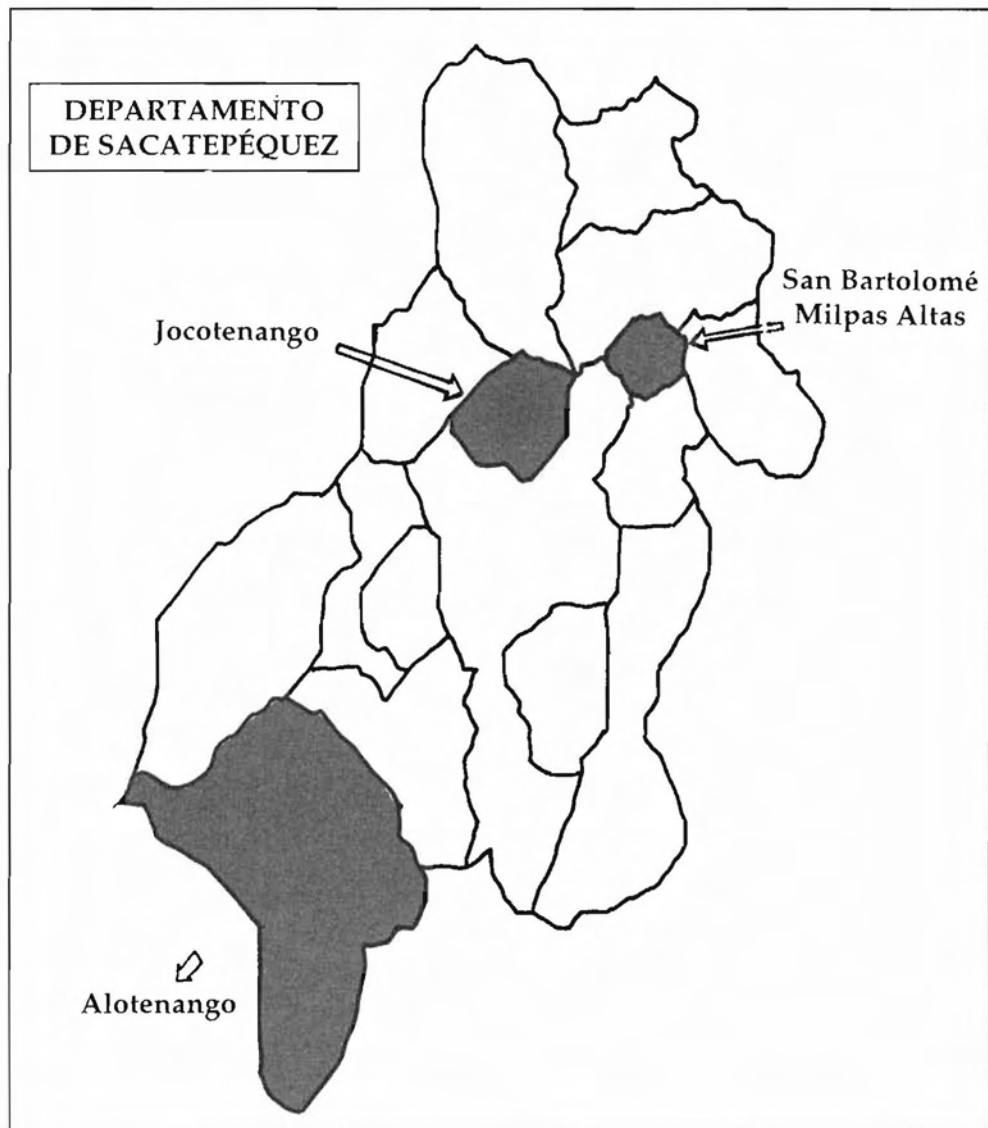
Instituto de Estudios y Capacitación Cívica/Fundación Friedrich Naumann. *Diccionario municipal de Guatemala*, Guatemala: Fondo de Cultura Editorial, 1996.

- Instituto Geográfico Nacional. *Diccionario Geográfico de Guatemala*, Guatemala: Tipografía Nacional, 1978-1983.
- Macleod, Morna. *Poder local: reflexiones sobre Guatemala*, Guatemala: OXFAM UK & Ireland, 1997.
- Municipalidad de Jocotenango. *Respuesta municipal, acción que se ve, (1)* diciembre de 1997.
- Ochoa García, Carlos. *Los contextos actuales del poder local: gobernabilidad y municipalismo*, Guatemala: Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz -IRIPAZ- Fundación Friedrich Ebert, 1993.
- Poitevin, René. "Poder local", en: *Estado, participación popular y democratización*, Gálvez Borrell, Víctor, René Poitevin y Carlos González, Guatemala: FLACSO, 1994.
- Rivera, Manuel. *Poder local (2a. parte), Cuadernos de trabajo (13)*, Guatemala: FLACSO, mimeo, 1995.
- Solórzano, Mario. *Guatemala: autoritarismo y democracia*, San José: FLACSO, 1987.
- Tangerman, Klaus. *Ilusiones y dilemas, la democracia en Centroamérica*, San José: FLACSO, 1995.
- UNICEF. *Realidad socioeconómica de Guatemala, con énfasis en la situación del niño y la mujer*, Guatemala: E. Piedra Santa, 1994.
- Villareal, Magdalena. "Secretos de poder: el Estado y la mujer campesina", en: *Revista Nueva Antropología (49)*, México: GV. Editores, marzo, 1996.
- Ziccardi, Alicia (coordinadora). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México -UNAM- Editorial Miguel Angel Porrúa, 1995.

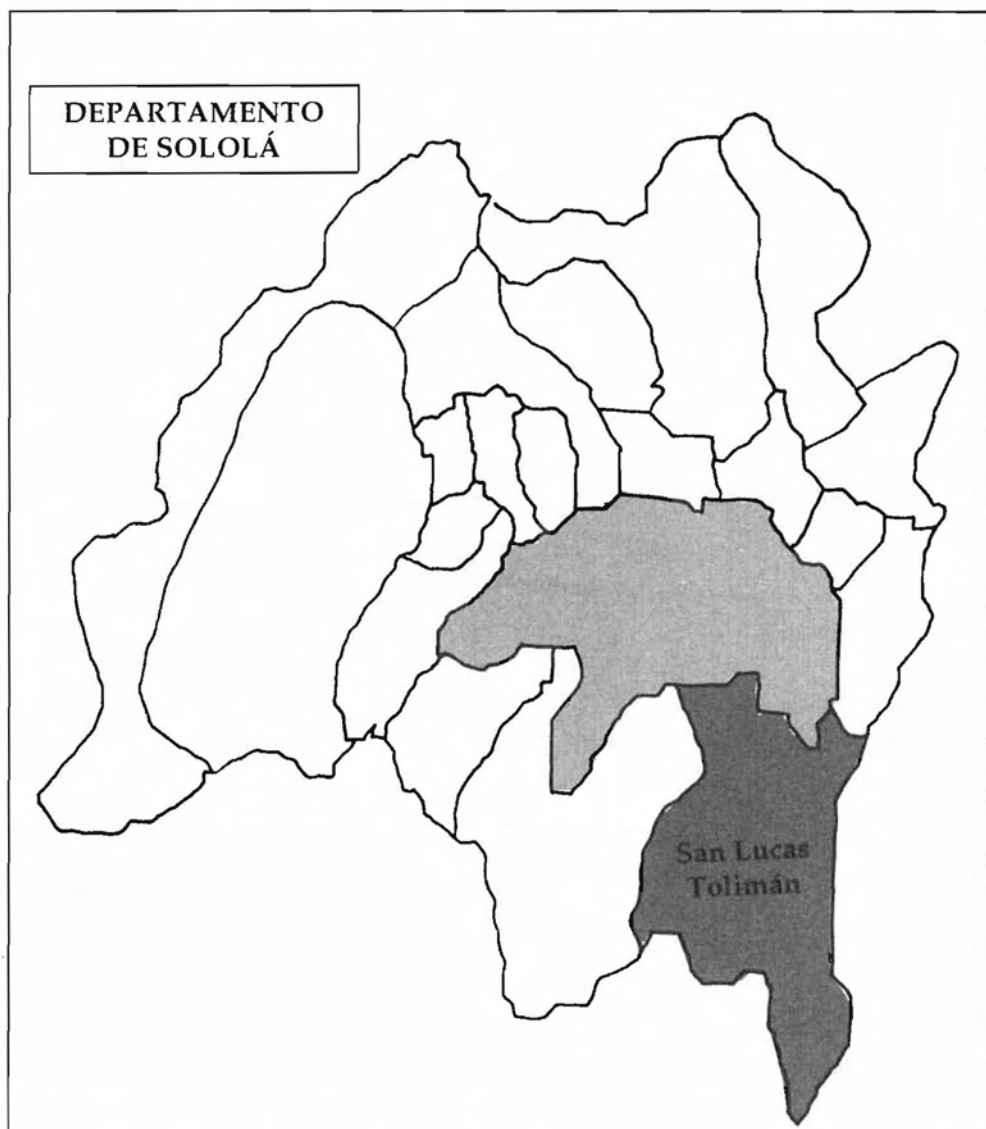
UBICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS INVESTIGADOS



UBICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS INVESTIGADOS

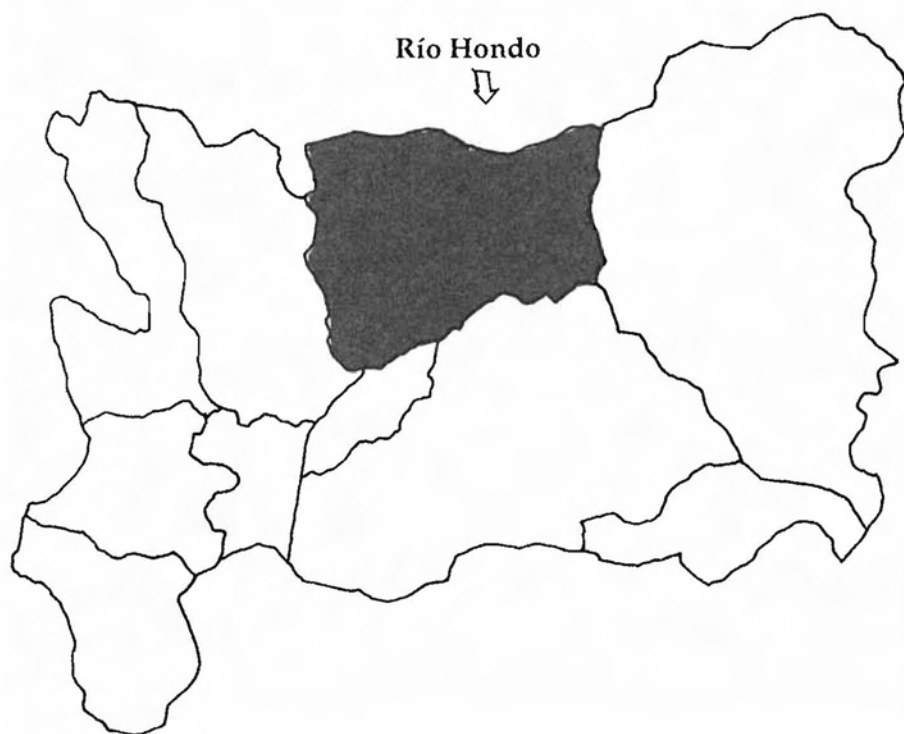


UBICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS INVESTIGADOS



UBICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS INVESTIGADOS

DEPARTAMENTO
DE ZACAPA



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa C.A., en abril de 1998. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond beige de 80 gr.