



3º y 4º SEMINARIO
**INTERNACIONAL DE
POLITICA SOCIAL**

POLÍTICAS PÚBLICAS
Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA PARA
EL DESARROLLO
TERRITORIAL



Konrad
Adenauer
Stiftung



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

3º y 4º SEMINARIO INTERNACIONAL DE
POLÍTICA SOCIAL

**Políticas Públicas y
Participación Ciudadana
para el Desarrollo Territorial**

3º Seminario Internacional de Política Social (2009)

4º Seminario Internacional de Política Social (2010)

Tjark Egenhoff
Representante
Fundación Konrad Adenauer
El Salvador, Guatemala y Honduras

Ana Victoria Peláez
Compiladora

Miguel von Hoegen
Director Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales (IDIES)

ISBN 978-9929-8122-0-8

Este libro fue impreso en el mes de julio del 2011.
La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.

Impreso por:
De León Impresos S.A.
14 Ave. 7-09 zona 6
Tel.: 2288 0229, 2288 1233
Guatemala, Centroamérica.

Diagramación: www.disenocreativo.net

Presentación vii

3º Seminario Internacional

Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial

1. La economía espacial, las externalidades y la interacción social:
nuevas herramientas y métodos para su estudio..... 3
Marcos Valdivia López
2. Refundación de la Alcaldía Indígena: institución representativa
de los Pueblos Indígenas (Maya, Garífuna y Xinca)..... 13
Rigoberto Quemé-Chay
3. Gobernabilidad en territorios en disputa 23
Mario Sosa
4. Políticas públicas territoriales y el fomento al emprendimiento:
mejores prácticas y experiencias de Grupos Gestores..... 35
Roberto Gutiérrez

4º Seminario Internacional

Participación Ciudadana para el Desarrollo Territorial

1. Conferencia inaugural: Las tendencias de la participación
social en la gestión del desarrollo territorial 43
Francisco Aguirre
2. Reseña de la instauración de la democracia participativa
en Guatemala: de 1975 al presente 71
Miguel von Hoegen
3. “De la democracia representativa a la democracia participativa:
la experiencia de Guatemala”. Comentarios a la conferencia de
Miguel von Hoegen 101
Amílcar Burgos

4.	Gobierno Provincial de Tungurahua y su nuevo modelo de gestión: un modelo de gobernabilidad diferente.....	111
	Fernando Naranjo Lalama	
5.	Nuevas rutas para la institucionalidad del desarrollo: la experiencia de diálogo entre actores territoriales en la cuenca Ostúa-Güija	121
	Ana Victoria Peláez Ponce	
6.	La participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas sociales: el caso de Pachalum, Quiché.....	135
	Selvin García Velásquez	
7.	Los Nonualcos, El Salvador: un caso de alianzas públicas-privadas en la gestión del desarrollo territorial.....	143
	Ismael Merlos	
8.	Entre la visión territorial y la visión sectorial de la gestión e implementación de las políticas públicas sociales: oportunidades, tensiones, tendencias.....	149
	Miguel Gómez	

Presentación

Con esta entrega, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (IDIES/URL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) continúan con la divulgación de las propuestas y reflexión sobre política social; en este caso, las que fueron puestas en común durante el 3º y 4º Seminario Internacional de Política Social, realizados sucesivamente en 2009 y 2010.

El Seminario Internacional realizado en octubre de 2009 congregó a expertos en Desarrollo Territorial, con el fin de analizar las políticas sociales desde una perspectiva territorial, a través del estudio comparativo regional de los principales indicadores sociales, específicamente en la pobreza y desigualdad; así como también en la profundización sobre la concepción e implementación de las distintas políticas sociales.

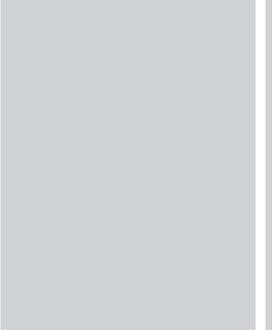
En octubre de 2010 se realizó el 4º Seminario Internacional con el tema: Participación Ciudadana para el Desarrollo Territorial. Durante el encuentro, se dialogó acerca de las tendencias, experiencias y marcos institucionales para participación ciudadana en la gestión del desarrollo territorial, tomando en cuenta que las políticas sociales deben partir de las necesidades de los territorios.

La decisión de enfocar el 3º y 4º seminarios hacia el tema Desarrollo Territorial respondió al reto que actualmente enfrentan las políticas públicas, de articular la dimensión sectorial con la territorial; y particularmente, en el caso de las políticas sociales, es necesario contar con mecanismos que permitan una planificación y gestión pública que, sin descuidar las especificidades sectoriales, fortalezcan su pertinencia y sostenibilidad.

Esta publicación se suma a los aportes con los cuales las entidades organizadoras desean contribuir para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de un Estado que privilegie la justicia social, la cual es uno de los postulados estratégicos de la Economía Social de Mercado (ESM).

Tjark Egenhoff
Representante de KAS

Miguel von Hoegen
Director de IDIES-URL



3º Seminario Internacional de Política Social

Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial

La economía espacial, las externalidades y la interacción social: nuevas herramientas y métodos para su estudio¹

Marcos Valdivia López²

1

Introducción

La teoría económica define el término 'externalidades' como los efectos indirectos de la actividad productiva o de consumo; es decir, son los efectos ("indirectos") sobre los agentes económicos, los cuales, a su vez, directamente realizan actividad de consumo o producción, de tal suerte que dichos efectos indirectos no operan a través del mecanismo de precios (Laffont, 2008). Las implicaciones que las externalidades tienen para el enfoque competitivo (neoclásico) en economía no son triviales porque, ante la presencia de estos efectos colectivos, un resultado económicamente eficiente no está garantizado.

Cuando se discuten las externalidades en los ámbitos de la geografía económica o de la economía urbana y regional, la discusión se remonta a Marshall y a las llamadas economías externas. Marshall (1920) alude a tres razones para explicar la presencia de las economías externas: a) la concentración geográfica ofrece proveedores de insumos (*input-output*), es decir, la concentración de productores similares provee un mercado lo suficientemente grande para soportar la oferta de una variedad de productos especializados; b) la presencia de mercados laborales condensados (*thick markets*) que proveen mano de obra especializada; y c) la proximidad física que facilita la difusión de tecnología e información -en otras palabras, el hecho de que la industria y el trabajo tiendan a aglomerarse, produce a su vez concentración del *know how*, lo que refuerza la tendencia de aglomeración y profundiza la disponibilidad de conocimiento local- (Fingleton, 2003). De los tres elementos marshallianos citados, solo el último puede considerarse propiamente como externalidad (no pecuniaria) si nos atenemos a las definiciones que se han mencionado al inicio de este ensayo. A este tipo de externalidades también se le denomina 'derramas' (*spillovers*), y está asociado a la difusión de tecnología, de conocimiento y/o de información.

3

¹ Este capítulo está basado en un trabajo inédito y es una versión adaptada para estas memorias del Tercer Seminario Internacional de Política Social.

² Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: marcosv@correo.crim.unam.mx

Es importante señalar que la llamada Nueva Geografía Económica -asociada principalmente a los trabajos de Paul Krugman y otros teóricos de la economía espacial-, ha ganado un fuerte reconocimiento dentro de la teoría económica moderna precisamente porque ha formalizado las llamadas economías externas a las que alude Marshall. Sin embargo, y como el propio Paul Krugman reconoce (1992), la Nueva Geografía Económica ha sido cautelosa en modelar las externalidades no pecuniarias asociadas a procesos de difusión tecnológica o de información, pues no son susceptibles de fácil formalización.

En contraste con lo ocurrido con la Nueva Geografía Económica, la noción de derramas de conocimiento (*knowledge spillovers*) está fuertemente vinculada con la llamada nueva teoría del crecimiento endógeno. En particular, Lucas (1988) ha enfatizado que el capital humano tiene un papel fundamental en el crecimiento económico; y en especial, ha insistido en que la competitividad en una región depende de la concentración de trabajadores calificados, quienes a su vez promueven la innovación y la generación de ideas a través de, precisamente, derramas de conocimiento.

Finalmente, en esta introducción mencionamos, por su importancia, lo que hoy en día algunos autores denominan la Nueva Economía Social (Durlauf and Young, 2001) y que en realidad puede ser vista como un replanteamiento del modelo individual de decisión racional a partir de la incorporación de los efectos de interacción social (i. e. externalidades). En particular, la incorporación de las externalidades en estos modelos de decisión (o modelos basados en interacciones -véase Blume-Durlauf, 2001-) es un resultado natural al momento de cuestionar los supuestos de racionalidad que operan en los modelos canónicos a la Arrow-Debreu de equilibrio general, en particular cuando se levanta el supuesto de expectativas racionales.

Si los individuos tienen "racionalidad limitada" -es decir, no poseen conocimiento a priori de la estructura de la economía agregada, entonces actúan de manera inductiva e incluso podrían estar actualizando o cambiando sus creencias de manera continua (Arthur, 1994). Y es aquí, justamente, donde las externalidades no pecuniarias, como las discutidas en este ensayo, se convierten en un mecanismo central en la construcción de tales modelos. De hecho, en un contexto de heterogeneidad y racionalidad limitada, los agentes obtienen información valiosa (o "tips" de mercado) muchas veces simplemente a partir de lo que hacen los "otros agentes" y más si esos "otros" están cercanos (ya sea social o físicamente). De esta manera, modelos de decisión como los planteados por la Nueva Economía Social se convierten, desde nuestro punto de vista, en una herramienta central para la modelación y el análisis de las externalidades no pecuniarias. En los siguientes apartados, se discutirá sobre este tipo de modelación y sobre diversas estrategias de implementación empírica.

1. Modelación de las externalidades no pecuniarias desde el enfoque de interacción social

1.1 Un modelo simple de decisión que incorpora externalidades como presión de grupo

En esta sección, se bosquejarán algunas de las metodologías que hoy en día pueden ser usadas para analizar y medir externalidades. En principio, es conveniente postular un modelo de decisión general que pueda ser usado como referencia. Supongamos que este modelo de decisión base involucra, como externalidad, un efecto de conformidad, en el sentido de que la decisión de un individuo i (Y_i) -adoptar una tecnología, salir o entrar al autoempleo, invertir en educación, casarse, etc.- es una función de las siguientes variables: a) información local sobre la decisión promedio de los agentes que son "vecinos" (Y_j) y que están localizados dentro de un radio de distancia (R) del individuo i ; y b) un vector de características propias de los individuos i (X_i), es decir,

$$Y_i = f(Y_{j \neq i: \|j-i\| \leq R}, X_i) \quad (1)$$

Desde una perspectiva económica convencional, la ecuación (1) puede tener una interpretación de maximización tal que la decisión óptima de un agente depende tanto de sus atributos o características propias -sexo, educación, religión, etc.- como de las decisiones de los otros individuos³. Consideremos ahora una especificación lineal de (1) añadiendo además un término estocástico, de tal manera que,

$$Y_i = \Gamma X_i + Ja + \varepsilon_i \quad (2) \text{ en donde } a = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^N Y_{j \neq i: \|j-i\| \leq R}$$

³ Incluso, es relativamente fácil mostrar que (1), si consideramos la noción de una "función de reacción espacial" (Brueckner, 2003), es la solución de un problema de maximización. Supongamos que cada individuo tiene la siguiente función objetivo:

$$U(Y_i, Y_{j \neq i: \|j-i\| \leq R}, X_i) \quad (2)$$

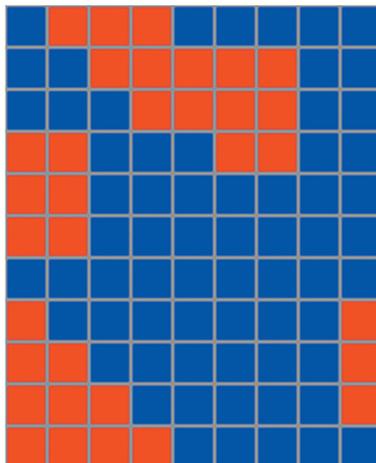
Por lo tanto, cada individuo i escoge la decisión que maximice la ecuación (2) tal que:

$$Y_i \equiv \partial U / \partial Y_i = 0 \quad \text{y cuya solución es la ecuación (1).}$$

La ecuación (2) puede ser interpretada como un típico caso de influencia social con efectos de derramas (*spillovers*) tal que los agentes i 's desean considerar la decisión promedio de los vecinos; además, el modelo introduce un parámetro J que controla el grado de "influencia social" sobre las decisiones de los individuos y un vector de parámetros asociado con los atributos de los individuos. La ecuación (2) puede ser interpretada como una versión local del modelo global de interacciones de Brock-Durlauf (2001, 2003) y es análoga a la utilizada por Young (2001) en un marco de teoría de juegos (con decisiones binarias) con agentes de baja racionalidad que interactúan localmente en una estructura de grafos.

Las implicaciones analíticas de los modelos como (2) son relevantes ya que las condiciones de equilibrio son complejas (incluso en aquellas que consideran derramas informativas globales, como en Brock-Durlauf, 2001). El equilibrio múltiple es una característica de estos modelos, y se ha llegado incluso a mostrar en algunas otras versiones del modelo (2) -i.e. un modelo tipo *logit* que incluye el término de interacción social, que la probabilidad en el largo plazo de estar en un estado x toma la forma de una distribución Gibbs (Young, 2001, 1998). Interesante es el hecho de que, aun cuando los elementos del vector sean todos ceros, es decir, solo el parámetro de externalidad J sea el que cuente, se pueden producir no solo consensos como equilibrios (i. e. todos los agentes tomando la misma decisión), sino también otro tipo de equilibrios; en este último punto, si la ecuación (2) fuera analizada en un *grid*, se podría observar que estos otros múltiples equilibrios mostrarían conformidad local y diversidad global, es decir, equilibrios en forma de aglomeraciones (véase figura 1).

Figura 1
Conformidad local y diversidad global
Equilibrio típico de una versión dicotómica de la ecuación (2)



1.2 Implementación econométrica

Durante los últimos años, se ha desarrollado una serie de técnicas econométricas que se ha usado para implementar modelos del tipo de la ecuación (2). En primera instancia, por su popularidad, sobresale el enfoque de econometría espacial cuya figura más visible es Luc Anselin y asociados (1988). En este enfoque sobresale, en especial, el modelo de rezago espacial que tiene las siguientes características:

$$y = \rho W y + X \beta + \varepsilon \quad (3)$$

donde y es un vector ($n \times 1$) de observaciones de la variable dependiente (o de decisión), W es una matriz de pesos ($n \times n$) que formaliza la estructura de la red de interacción de los agentes analizados, ρ es el parámetro de rezago espacial, X es una matriz de ($n \times k$) observaciones de variables exógenas, con un vector ($k \times 1$) de parámetros asociados β , y ε es un vector de errores aleatorios.

Este modelo (3) es claramente una versión del modelo (2), en donde las externalidades o derramas de los agentes están controladas por el tipo de especificación de la matriz W que sea usada. La forma más común de construir W es por medio de calcular las distancias físicas entre los agentes considerados en el análisis, por lo que el uso más común de (3) recae en tomar regiones geográficas (países, estados, municipios, microrregiones, etc.) como agentes económicos, y en este sentido, el cálculo de las distancias y la construcción de la matriz W pueden hacerse fácilmente a través de los Sistemas de Información Geográfica (véase Anselin, 2000). Por lo que respecta a la estimación de la ecuación (3) y debido a que la variable dependiente está endogeneizada, se utilizan métodos de máxima verosimilitud y/o métodos por variables instrumentales; hoy en día, está disponible una serie de *software* libre (por ejemplo, GEODA) y no libre (por ejemplo, MATLAB), que además están integrados a los SIG, lo que vuelve francamente accesible el utilizar este tipo de métodos.

También, debe señalarse que el enfoque de econometría espacial no es el único que existe para medir externalidades e implementar una ecuación como del tipo (2). En estos enfoques alternativos, y debe señalarse con toda claridad, hay una fuerte preocupación metodológica acerca de los problemas de identificación que pueden surgir cuando se implementa econométricamente una ecuación como (2), sobre todo cuando se utiliza información de corte transversal. Brock y Durlauf (2001, 2003) han discutido el problema de identificación en modelos discretos binarios y multinomiales, y han señalado abiertamente la dificultad de distinguir entre efectos endógenos (como las derramas) y efectos contextuales ya que ambos están interconectados, por lo que es necesario contar con información a priori sobre la relación entre los individuos y los efectos contextuales (Durlauf, 2006). Recientemente, Brock y Durlauf (2007) han explorado técnicas no paramétricas para tener resultados parciales de identificación de parámetros en modelos binarios con interacción social.

1.3 Simulación computacional

Una alternativa a la modelación analítica que ha emergido de manera importante en la última década es el uso de simulaciones computacionales, las que, a su vez, tienen la característica de incorporar una mayor riqueza en el ambiente de modelación (por ejemplo, más heterogeneidad en el comportamiento de los agentes) que difícilmente puede permitirse en un tratamiento matemático convencional.

Por ejemplo, el Autómata Celular (AC) es una alternativa de modelación que tiene ya varios años siendo utilizada para analizar en particular la dinámica de diversos procesos socioeconómicos y urbanos (Wolfram, 1986; Hegselmann y Flache, 1998). Un AC es un sistema dinámico que evoluciona a pasos discretos en el tiempo y tiene las siguientes características: a) posee celdas que están arregladas en una malla (*grid*) regular de dimensión-D; b) cada celda adopta un "estado" a partir de un conjunto finito de estados; c) el tiempo es discreto; d) las celdas cambian sus estados de acuerdo con reglas locales; e) la misma regla de transición opera para todas las celdas; y, f) en cada período, las celdas actualizan sus "estados" simultánea o secuencialmente⁴.

En cierto modo, el AC ha sido la base para desarrollar otros métodos computacionales que analizan interacciones entre agentes (económicos). Al respecto, destacan los modelos basados en agentes (*Agent Based Models*, ABM) que analizan interacciones sociales⁵ y la dinámica en el largo plazo de procesos socioeconómicos bajo condiciones en las que los agentes despliegan heterogeneidad, adaptación, diferentes reglas de comportamiento y racionalidad limitada (Epstein y Axtell, 1996). Desde una perspectiva de teoría económica crítica (heterodoxa), los ABM constituyen una interesante herramienta de análisis.

En este sentido, los métodos de AC y ABM constituyen interesantes aproximaciones computacionales para tratar tales problemas. Asimismo, si las externalidades tecnológicas e informativas, como se señalaba en la sección anterior, tienen un fuerte carácter local (*face to face interactions*), entonces métodos como el AC y el ABM pueden ser además muy útiles para analizarlas.

Un ejemplo sencillo de cómo pueden tratarse computacionalmente las externalidades, puede verse a partir de considerar la siguiente versión recursiva de la ecuación (2) (Valdivia, 2009):

⁴ Una manera sencilla de imaginar un AC en dos dimensiones y su funcionamiento es considerando un tablero de ajedrez, en el que cada cuadro representa a una celda (o un agente económico), y que el color de esta celda (su estado) va a depender del color que tienen, por ejemplo, los cuadros adyacentes (véase figura 1).

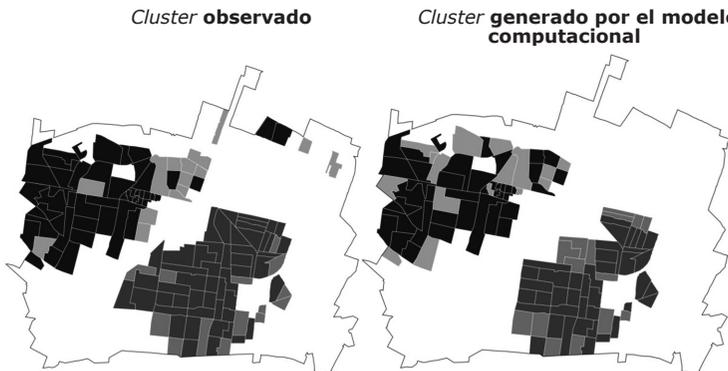
⁵ Reiteramos que por interacciones sociales entendemos formas particulares de externalidades no pecuniarias (tecnológicas, informativas) en las cuales las acciones de un grupo de referencia afectan las decisiones (preferencias) de un individuo.

$$Y_i^{t+1*} = k + \Gamma X_i^t + \lambda \frac{1}{n_i} \sum_{j \neq i, |j-i| \leq R} Y_j^t \quad (4)$$

Los resultados cualitativos que se encuentran en este tipo de ecuaciones (i. e. tipo de equilibrios) por medios computacionales son similares a los encontrados por vías analíticas cuando se analizan versiones de la ecuación (2). Pero la ventaja de trabajar con un modelo del tipo (4) estriba en la posibilidad de crecer en el nivel de heterogeneidad del modelo; por ejemplo, diferentes reglas o modelos para grupos de agentes, revisión o actualización del modelo, integración con sistemas de información geográfica, etc.

Recientemente, y gracias al desarrollo y a la disponibilidad de los Sistemas de Información Geográfica, se han desarrollado estrategias de integración de modelos tipo ABM con los SIG (Gimblett, Randy H. -editor-, 2002). La idea central de esta integración consiste en que la interacción de los agentes está limitada por las condiciones geográficas-espaciales (relieve, carreteras, clima, etc.) que proveen los SIG. Por ejemplo, si tomamos como agentes a las regiones (cartografía de estados, municipios e incluso AGEBS), estas pueden ser modeladas incluso bajo los mismos principios de un AC solo que en vez de una "malla regular" se usarían los polígonos irregulares de la cartografía que proveen los SIG. En la figura 2, mostramos un ejemplo tomado de Valdivia (2009) donde se muestra cómo un modelo computacional del tipo de la ecuación (4) que está integrado a los SIG, es capaz de reproducir los *clusters* de las actividades de autoempleo observados en el centro de la ciudad de México a nivel de AGEB.

Figura 2
Equilibrio de un modelo computacional integrado al SIG que explica las derramas de autoempleo en el centro de la Ciudad de México



Sin embargo, es importante concluir señalando que no es suficiente que un modelo computacional esté integrado a las condiciones geográficas reales y que además sea capaz de reproducir las aglomeraciones espaciales observadas (es decir, que sea empíricamente adecuado). Al igual que los problemas de identificación que surgen en la econometría en los modelos que incorporan externalidades, los modelos computacionales (en particular los ABM) no están exentos de críticas que principalmente están asociadas a la calibración y validación (empírica).

De cualquier modo, el desarrollo de los modelos computacionales basados en agentes sigue siendo una agenda de investigación en desarrollo y fuertemente activa, donde la integración con los SIG parece constituir una apuesta importante a futuro (Brown et al., 2005a; Brown et al., 2005b).

2. Conclusiones

En este ensayo, se ha realizado una breve revisión de cómo las externalidades no pecuniarias son discutidas en algunos ámbitos contemporáneos de la Economía Urbana y Regional. Y se privilegió la discusión de las externalidades a partir de un enfoque económico de interacción social, en donde las derramas (*spillovers*) son evaluadas como los efectos de las acciones de un grupo de referencia sobre las decisiones o preferencias individuales. De igual manera, en este ensayo se propuso un modelo-base de decisión individual que está sujeto a influencia grupal [ampliamente discutido en la literatura de interacción social (véase Durlauf y Young, 2001; Durlauf, 2006; Brueckner, 2003)], como la forma más representativa (y no por ello la única) en la que la teoría económica moderna aborda el tema de las externalidades no pecuniarias. Además, se discutió que este tipo de modelos es susceptible de ser implementado econométricamente, y que interesantes esfuerzos se han realizado sobre todo en el ámbito de la econometría espacial y de otros enfoques econométricos que han usado principios de la física estadística o mecánica estadística. Finalmente, en este ensayo pusimos especial énfasis en la utilidad y las ventajas de la simulación computacional para analizar este tipo de modelos-base sujetos a influencia grupal (regional). Hoy en día, como se expuso en el documento, existen diversas estrategias computacionales para modelar las externalidades: entre ellas sobresalen los modelos basados en agentes (ABM), y en especial, se indicó que la validación empírica de tales modelos computacionales podría hoy en día ser más accesible debido a su integración con los sistemas de información geográfica.

3. Referencias bibliográficas

Anselin, L. (2000). "GIS, spatial econometrics and social science research", En: **Journal of Geographical Systems**, 2:11-15.

Anselin, L. (1988). **Spatial econometrics, methods and models**. Boston: Kluwer Academic.

Arthur, B. (1994). "Inductive reasoning and bounded rationality". En: **American Economic Review**, Vol. 84: 2.

Blume, L. and Durlauf, S. (2001). "The interactions-based approach to socioeconomic behavior", En: Durlauf y Young, **Social Dynamics** (2001).

Brock, W. and Durlauf, S. (2001). "Discrete Choice with Social Interactions". En: **Review of Economic Studies**, 68: 235-260.

____ (2003). **Multinomial Choice with Social Interactions**. National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 288.

____ (2007). "Identification of Binary Choice Models with Social Interactions". En: **Journal of Econometrics**, 140, 52-75.

Brown, D.; Riolo, R.; Robinson, T.; North, M. y Rand, W. (2005a). "Spatial process and data models: Toward integration of agent-based models and GIS". En: **Journal of Geographical Systems**, 7:25-47.

Brown, D.; Page, S; Riolo, R.; Zellner, M. y Rand, W. (2005b). "Path Dependence and the Validation of Agent-Based Models of Land Use". En: **International Journal of Geographical Information Science**, Vol. 19, No. 2, 153-174.

Brueckner, Jan K. (2003). "Strategic Interaction Among Governments: An Overview of Empirical Studies". En: **International Regional Science Review**, 26: 175-188.

Durlauf, S. (2006). "Groups, Social Influences, and Inequality". En: Bowles, Durlauf y Hoff, **Poverty Traps**.

Durlauf, S. and P. Young -Eds.-. (2001). **Social Dynamics**. Cambridge: MIT Press.

Epstein, J. and R. Axtell (1996). **Growing Artificial Societies**. Cambridge: MIT Press.

Fingleton, B. (2003). "Externalities, Economic Geography, and Spatial Econometrics". En: **International Regional Science Review**, 26; 197.

Gimblett, R. -Ed.- (2002). "Integrating Geographic Information Systems and Agent-based Modeling Techniques". A Volume in **The Santa Fe Studies in the Sciences of Complexity**, Oxford University Press.

Hegselman, R. y Flache, A. (1998). "Understanding complex social dynamics: a plea for cellular automata based modelling". En: **Journal of Artificial Societies and Social Simulation**, vol. 1, no. 3.

Krugman, P. (1992). **Geografía y Comercio**. España: Antoni Bosch.

Laffont, J. J. (2008). "Externalities". En: **The New Palgrave Dictionary of Economics**, 2nd. edition Palgrave Macmillan, published, edited by Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume.

Lucas, R. E. (1988). "On the mechanics of economic development". En: **Journal of Monetary Economics**, vol. 22, issue 1.

Marshall, A. (1920). **Principles of Economics**. London: Macmillan.

Valdivia, M. (2009). "Social interactions and information dynamics in self-employment in Mexico City". En: **Investigación Económica**, Vol. LXVIII, No. 268, abril-junio, pp. 115-158.

Wolfram, S. -Ed.- (1986). **Theory and Applications of Cellular Automata**. Singapore: World Scientific.

Young, H. P. (1998). **Individual Strategy and Social Structure**. Princeton: Princeton University Press.

Young, P. (2001). "The dynamics of conformity". En: Durlauf y Young, **Social Dynamics** (2001).

Refundación de la Alcaldía Indígena:

institución representativa de los Pueblos Indígenas (Maya, Garifuna y Xinca)

Rigoberto Quemé-Chay ¹

Introducción

Desde 1524, los pueblos indígenas transitan y se debaten entre dos fuerzas económicas, sociales, culturales y políticas, las cuales determinan sus lógicas y dinámicas de conservación, adaptación y adopción de valores propios y ajenos. Una de estas fuerzas es la imposición colonialista desde la normatividad e institucionalidad del Estado. La otra fuerza es la propia, que en oposición, fuera del ejercicio del poder político y en desventaja, mantiene demandas y reivindicaciones en cuanto a derechos individuales y colectivos². Ésta es la explicación original de la diversidad cultural que se traduce en desigualdad y racismo, la cual ha dado lugar, por un lado, a un Estado Monocultural que acepta y genera diversidades a su conveniencia de manera declarativa, simbólica y sin incidencia política y, por otro lado, a luchas y demandas por el reconocimiento y la autodeterminación³.

13

En el marco de ese vaivén, se han desarrollado la vida social, las instituciones, las organizaciones y, en general, el Pueblo Maya; a veces, cerca del Estado y, en

¹ Antropólogo. Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales. Centro Universitario de Occidente, Quetzaltenango.

² En relación con los derechos colectivos, nos referimos a colectivo como a aquella organización territorial de individuos que poseen y reclaman una ciudadanía diferenciada, es decir, a ser considerados como ciudadanos con igualdad de derechos ante el Estado, pero capaces de expresar como colectivo humano su alteridad y su derecho a ser diferentes colectivamente. CANEK – Observatorio Cultural. <http://www.canek.info/> / observacultura@gmail.com / + 502 2434-6655.

³ La condición que aparece entonces como parámetro básico para considerar que un colectivo ejerce su colectividad es el ejercicio de la libre determinación, es decir, su libre capacidad para decidir su estatus político, que implica:

- Comprensión del territorio desde lo local hacia lo regional, es decir, de abajo hacia arriba.
- Capacidad para organizarse según sus propios principios, valores, tradiciones e interpretación. Ello implica la existencia de estructuras organizativas capaces de gestionar dicho territorio y paralelas a las oficiales (las del Estado).
- Autoidentificación, como reconocimiento y comprensión de sí mismo y su pertenencia, representatividad y relación con sistemas superiores.
- Autonomía, o sea, su capacidad para elegir su sistema de gobierno, sus gobernantes y su propio derecho.

mayor medida, alejados del mismo. En ambos casos, por voluntad propia o por imposición estatal. Una conclusión general de esa situación de ir y venir pendularmente, entre el abandono y la integración, entre el racismo y la asimilación, entre la violencia y la cooptación, se puede resumir en que a los pueblos indígenas les ha ido mal, han perdido más que ganado.

Sin embargo, lo poco ganado (mantenido, preservado o recuperado) desde el punto de vista social, económico, cultural y político puede y debe ser base fundamental, como un punto de inflexión, para revertir, cambiar y superar las condiciones generales de desventaja en que actualmente se mantienen los pueblos indígenas. Una de estas posibilidades es la existencia y el valor de las Alcaldías Indígenas que, aunque son pocas las existentes, pueden ser el inicio de un proceso de recuperación y desarrollo desde las necesidades y posibilidades de los pueblos indígenas.

1. Alcaldía Indígena: institución ancestral

Las Alcaldías Indígenas se originan en el período de inicio de la Colonia como una institución impuesta para controlar la población. Sin embargo, poco a poco, se constituyeron en el refugio institucional, social y cultural de los pueblos indígenas ante los acometimientos -muchas veces violentos- que, en el siguiente orden, han sufrido a través del tiempo: los de los invasores, los de los criollos y los de los mestizos.

14

Su número e importancia se ha reducido paulatinamente pero, paradójicamente, es la institución con más legitimidad que poseen los pueblos indígenas y con más legalidad desde el punto de vista del Estado, tal como se demuestra más adelante.

La siguiente descripción, guardando las especificidades y distancias respectivas, así como los diversos contextos sociales y temporales, puede ayudarnos a entender la difícil lucha y las posibilidades de estas instituciones representativas de los pueblos indígenas para sobrevivir y superar las agresiones, la marginalidad, la transculturación, la exclusión política y la pobreza que se abaten sobre ellas.

La Alcaldía Indígena de Chichicastenango es un referente importante en la lucha por los derechos territoriales y de propiedad en el municipio. Además, junto a las Alcaldías Indígenas de Sololá, Nahualá y Totonicapán, son las que más fortaleza organizativa y presencia mantienen. Sin embargo, es importante resaltar varios aspectos que definen su relación con la autoridad municipal y, en general, con el poder constituido del Estado.

En primer lugar, existe una mutua desconfianza y descalificación entre ambas autoridades. La alcaldía municipal y estatal, a través de entrevistas realizadas por el autor de este ensayo a un miembro de la corporación municipal (en el año

2009), evidenció que la ruptura de la relación es bastante fuerte ya que la autoridad municipal la considera no representativa y sin mayor trascendencia hacia la población. A su vez, la autoridad tradicional -la Alcaldía Indígena- considera que ellos son los legítimos representantes de la población indígena del municipio porque conservan los títulos de propiedad de varios inmuebles que la municipalidad oficial usurpa y utiliza sin tomarlos en cuenta. Tales son los casos del cementerio y del edificio donde se aloja TELGUA, entre otros. Actualmente, la Alcaldía Indígena mantiene un litigio legal contra TELGUA por la propiedad y posesión del edificio donde funciona esta entidad ya privatizada.

La Municipalidad considera que el inmueble es propiedad del municipio, que tiene el derecho de disponer sobre él y que el alcalde municipal es quien tiene la plena autoridad para decidir su destino. Dicen que ellos son las verdaderas autoridades porque así lo señala la ley (lo cual es falso según las leyes del Estado que se enuncian más adelante) y porque han sido electos por el pueblo. En cambio, afirman que las autoridades ancestrales adolecen de esa legalidad y legitimidad, y que no son democráticos por no existir la alternabilidad en el cargo.

En segundo lugar, la Alcaldía Indígena ha perdido fortaleza ya que la Municipalidad ha presionado a los alcaldes comunitarios⁴ para que se relacionen y dependan más de las autoridades municipales que de la Alcaldía Indígena. En la última asamblea para el cambio de autoridades, solo asistió aproximadamente el 50% de los alcaldes comunitarios y, en lo cotidiano, se relacionan poco con la Alcaldía Indígena.

15

En tercer lugar, las funciones y competencias de las autoridades ancestrales se han visto limitadas a la resolución de algunos conflictos de orden doméstico, la aplicación de la justicia Maya reducida al castigo por ciertas transgresiones que la población comete, la realización de las festividades religiosas locales, y el conocimiento y control de los límites municipales.

La mayor parte de los entrevistados señalan el carácter meramente simbólico de la Alcaldía Indígena y sin ninguna vinculación al proceso de desarrollo y participación que se da en distintas esferas, especialmente en el sistema de Consejos de Desarrollo.

En cuarto lugar, a pesar de que el concejal entrevistado proviene de organizaciones comunitarias relacionadas con los alcaldes comunitarios y ha sido capacitado por organizaciones sociales de apoyo, mantiene una actitud hostil hacia la Alcaldía Indígena y lo aún más relevante es que, en su percepción como autoridad municipal, existen dos clases de organizaciones y autoridades comunitarias: por un lado, las que mantienen una relación estable, armónica, subordinada y dependiente de la autoridad municipal, Alcalde y Corporación, a través de los proyectos; por otro, las organizaciones que se consideran conflictivas (de repente más

⁴ Los definidos en el Código Municipal que antes eran Alcaldes Auxiliares y mencionados en la Ley de Descentralización y otras afines.

democráticas y legítimas) y no armonizadas con la autoridad municipal. A estas últimas se les margina, coacciona o amenaza con no participar en los proyectos que la Municipalidad utiliza clientelariamente.

En quinto lugar, se refiere a la diferencia existente entre alcaldes comunitarios y alcaldes indígenas (autoridades ancestrales). Los primeros son aquellos que la población visualiza más como parte de la autoridad municipal y no tanto como autoridad ancestral y propia. Por esa razón, en algunos municipios se ha evitado que los alcaldes comunitarios, antes llamados auxiliares, sean los coordinadores de los Consejos Comunitarios (COCODES) porque, a decir de los entrevistados, su función tradicional ha sido la de ser interlocutores de la municipalidad, mensajeros, los que ejercen labor de policía y que intervienen en los conflictos ocurridos en el marco de las fiestas locales.

En todo caso, es bien claro el hecho de que hasta el momento, en varios municipios ya no existen las autoridades ancestrales; en otros sí, pero muy débiles, sin ningún papel relevante ni participación en el proceso de desarrollo local. Y en donde están más consolidadas dichas autoridades, estas se encuentran en conflicto con la autoridad local municipal y en proceso de debilitamiento.

Lo más significativo del caso es que se nota muy débil el proceso de análisis, reflexión, conocimiento y capacitación sobre la importancia de dichas autoridades y, por lo tanto, no son actores importantes en la definición, articulación y acción del desarrollo local. La comunidad organizada no se ha apropiado debidamente de esta realidad que es un referente necesario en las relaciones multi e interculturales para la consolidación de la identidad Maya y para la incidencia política.

16

2. Propuesta para recuperar las Alcaldías Indígenas

El Convenio 169 de la OIT, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, la Constitución de la República y otras leyes nacionales, como los Acuerdos de Paz, no se aplican adecuada y completamente; la excusa, una de tantas, es que no se han definido claramente las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas como lo señalan las leyes mencionadas. En tanto, de manera supletoria, el Estado se remite a otras leyes monoculturales para todo lo relacionado con derechos colectivos, demandas políticas y trato a los pueblos indígenas.

Los siguientes procesos son una propuesta para la refundación de las Alcaldías Indígenas, como un mecanismo social y político para avanzar en la consolidación de la multi e interculturalidad, no desde la posición y visión sesgada del Estado, sino desde la realidad y demandas legítimas de los pueblos indígenas. Según el Censo del año 2002, existen alrededor de 170 municipios de mayoría indígena donde es posible la re-creación de estas instituciones que en momentos determinados y por circunstancias discriminatorias han ido desapareciendo.

2.1 La comunidad

La comunidad, ese concepto tan abstracto para el fortalecimiento de identidades, capacidades políticas e incidencia ante el Estado, aparece constantemente referida en políticas públicas, leyes, programas, formaciones, discursos políticos, etc.; sin embargo, su apropiación e interpretación se hace desde distintas ópticas e intereses. Además, dichos espacios territoriales son escenario de dinámicas y cambios acelerados y diversos en los aspectos cultural, religioso, económico, político y social.

El no tener definida a la comunidad desde el ámbito territorial, cultural, de autoridad y de competencias contribuye a la confusión legal y a la atomización de la organización social y política de los pueblos indígenas; imposibilita la unidad y debilita los procesos identitarios. La comunidad, indefinida, es vulnerable a la manipulación política, al clientelismo y afectada por el racismo, el abandono del Estado, la pobreza, la desigualdad y la injusticia. Es un problema estructural que no se puede entender y abordar desde el planteamiento sesgado y bajo ciertas formas legales que el Estado ha planteado y que ha provocado la "oenegación" de la sociedad civil y comunitaria, debilitando la identidad social, cultural, política y territorial.

Consejos de Desarrollo, asociaciones civiles, asociaciones municipales, mancomunidades, cooperativas, comités de mejoramiento y otras formas asociativas desembocan, al final de cuentas, dentro del ámbito privado de la ley –el Código Civil es ejemplo de ello- y no logran constituirse como espacios públicos legítimos ni erigirse como la representación comunitaria. Además, no se puede esperar cambios estructurales desde organizaciones coyunturales, legalizadas por el Estado.

17

En el tema de la Comunidad, se propone delimitarla de manera más conveniente y bajo aspectos legales. Por ello, se plantea que la comunidad sea entendida como la aldea y viceversa. Dentro del marco de las leyes del Estado, se propone recuperar, recrear, revitalizar y refuncionar a las autoridades tradicionales de más arraigo histórico y social como son las Alcaldías Indígenas, con base en la unidad territorial mínima: la aldea. En diversos estudios de campo, se ha podido comprobar que las dirigencias sociales y comunitarias saben y entienden que existieron en algunas comunidades o existen en otras, las Alcaldías Indígenas y muchos indagan sobre cómo hacer para recuperarlas y darles el rol de representatividad y legitimidad que otras formas organizativas comunitarias no tienen.

También, para organizaciones comunitarias y sociales, se plantea un proceso escalonado simultáneo y circular de incidencia social y política⁵ con los siguientes elementos:

⁵ Aplicable para la refundación de las Alcaldías Indígenas.

- a. El proceso voluntario y consciente de organización comunitaria-social-municipal.
- b. El proceso voluntario y consciente de legalización con base en las normas jurídicas del Estado y lo relacionado con las normas y los procedimientos propios.
- c. El proceso voluntario, consciente y responsable de actoría social y política.
- d. El proceso voluntario y consciente de conocimiento y toma de conciencia del contexto social, económico, político y cultural en los aspectos local, nacional e internacional.
- e. El proceso de búsqueda y consolidación de productos sociales, políticos, económicos y culturales en beneficio de los pueblos indígenas.
- f. El proceso de fortalecimiento de la representación, legitimidad, interlocución, articulación permanente, voluntaria y consciente con otros actores sociales y políticos.
- g. El proceso voluntario y consciente de construcción, apropiación e interiorización de elementos ideológicos y políticos.
- h. El ejercicio del poder político, local o nacional.

Para estos ocho niveles, se debe plantear un proceso de acompañamiento y capacitación articulada a cada nivel y acorde con las necesidades de cada uno. Los principios del proceso de acompañamiento de este proceso formativo, paralelo y simultáneo deberían ser, como mínimo, los siguientes:

18

- a. la permanencia,
- b. la integralidad,
- c. la sistematización de prácticas y saberes de la comunidad,
- d. la retroalimentación,
- e. la pertinencia cultural, social, económica y de diversidad social,
- f. la vinculación permanente de teoría y práctica,
- g. la construcción de medios alternativos de educación que articule lo popular y lo comunitario, la pluralidad económica y los procesos de localidad,
- h. la globalidad.

2.2 La convocatoria

Convocar en el marco de la aldea, de acuerdo con los principios del Convenio 169, de manera informada y de buena fe, a todos los pobladores mayores de edad (no a los comités y grupos o fuerzas)⁶ para formar el **Consejo Comunal** o **Comité Central** o **Coordinadora Comunal** de la aldea. De igual manera se hará en las restantes aldeas que conforman e integran el respectivo municipio; luego, estas organizaciones de aldea, articuladas y organizadas, formarán no una asociación de comunidades como se contempla en el Código Civil, sino **la autoridad indígena del municipio (Alcaldía Indígena y sus regidores)**⁷.

⁶ Se ha detectado como una constante que los comités de mejoramiento, grupos sociales, diversas ONG, cooperativas, incluso los COCODE, etc., en la formulación de sus objetivos y la gestión de recursos lo hacen de manera sectorial o para ámbitos territoriales micro y fragmentados.

⁷ Tomar nota del Anexo sobre Autoridades Ancestrales.

Este planteamiento se justifica legalmente ya que el artículo 66 de la Constitución Política de la República plantea que el Estado reconoce, dentro de otros, a los pueblos indígenas y “...respeta y promueve... costumbres, tradiciones, **formas de organización social...** etc.”.

El artículo 20 del Código Municipal señala que **“Las Comunidades⁸ de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tal tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el Registro Civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo con disposiciones constitucionales y legales”**.

El Artículo 21 dice que: **“Se respetan y reconocen las formas propias de relación u organización de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí, de acuerdo con criterios y normas tradicionales o a la dinámica que las mismas comunidades generen”**.

Y en el Artículo 8, se señala que los elementos del Municipio lo constituyen, dentro de otros: “c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por **las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción**”. Además, en el artículo 18 del mencionado código, se garantiza el derecho de organizarse en asociaciones comunitarias: **“...incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen”**. Asimismo, el artículo 55 de este Código señala que **“El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo”**. (Los resaltados son nuestros).

19

2.3 Las competencias de la Alcaldía

En ese sentido, la Alcaldía Indígena del Municipio, institucionalizada, fortalecida y representativa, será la autoridad máxima reconocida por las comunidades (aldeas) y su respectiva población, y tendrá como funciones mínimas las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de las leyes nacionales y específicas de los pueblos indígenas.
- Orientar el desarrollo integral de los pueblos indígenas.
- Defender, promover y desarrollar el territorio y los valores culturales propios.
- Promover la unidad y el desarrollo de la respectiva comunidad lingüística.
- Avalar, respaldar, asesorar y acompañar a las organizaciones sectoriales, so-

⁸ En esta propuesta, la “comunidad” se refiere a la “aldea”.

ciales, culturales, religiosas, etc., que funcionan en el municipio: COCODE, como unidad de gestión del desarrollo y de recursos en el seno de los Consejos de Desarrollo; Alcaldías comunitarias, como articuladores de la función de la Municipalidad y la comunidad; consejos asesores indígenas, comités, grupos religiosos diversos, etc.

- No participar en la política partidista.
- Promover, avalar y velar por el cumplimiento de las consultas contenidas en el Convenio 169, la Ley de Consejos de Desarrollo, el Código Municipal y otras leyes.
- Monitorear el tipo y la calidad de obras de infraestructura, prestación de servicios públicos⁹, etc., que el Estado construye, y el tipo y calidad de inversión social que es necesaria desde el punto de vista de las comunidades. Importante en este sentido es saber que "Las comunidades podrán opinar sobre obras de infraestructura que las afecten, luego de que quedara en firme la participación ciudadana en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), según fallo de la Corte de Constitucionalidad (CC)¹⁰.
- Velar por el uso racional de los recursos naturales del territorio de su competencia y que son "apetecibles" por las empresas privadas explotadoras de los mismos y por las autoridades nacionales y locales interesadas en promover estos intereses sin que esto signifique consultas y beneficios para los pueblos indígenas:

20

- Según la prensa (agosto de 2009), "La Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNE) ha autorizado 37 proyectos hidroeléctricos y 2 geotérmicos que generarían 1,681 megavatios (MV)".
 - "La explotación sin control de piedrín en el valle de Palajunoj, Quetzaltenango, obliga a las autoridades a tomar acciones concretas para su regulación"¹¹ ya que a decir de los dirigentes comunitarios, la falta de control provoca problemas como el que en tiempo de invierno existan deslaves y se dañen los caminos.
- Ser interlocutora ante el Estado y otras instancias de la sociedad nacional e internacional.
 - Dignificar y promover el ejercicio de los derechos colectivos y descolonizar a los pueblos indígenas:
 - Evitar el clientelismo de que son víctimas por su pobreza y el aprovechamiento que cometen hacia ellos los partidos políticos.
 - Evitar la manipulación política, garantizando la pluralidad política de sus miembros y la autonomía de la Alcaldía Indígena.
 - Tener la capacidad de intervenir para evitar que la pobreza y sus consecuencias sean utilizadas como bandera, justificación y promoción de los

⁹ Seguridad, agua, infraestructura, medio ambiente, deportes y transporte son preocupaciones de las comunidades.

¹⁰ *Prensa Libre*, 15 de julio de 2009.

¹¹ *elQuetzalteco*, 20 de agosto de 2009.

políticos, quienes haciendo uso de los recursos públicos y sesgando los derechos de los pueblos indígenas sobre los mismos, aparecen como benefactores y con ello condicionan el agradecimiento y la sumisión de los miembros de la comunidad en promociones políticas¹².

- Evitar la cultura del regalo que se instila en toda la sociedad pobre para mantener el estado de cosas y fortalecer a las elites privilegiadas y tradicionales que controlan y usufructúan al Estado.

2.4 Visión, misión y acción compartida

La meta sociopolítica sería buscar la consolidación organizativa y articulada de las Alcaldías Indígenas y promover los parlamentos o consejos de principales indígenas por cada comunidad lingüística¹³, trascendiendo los límites municipales y departamentales, funcionando mejor la representatividad no solo en el Sistema de Consejos de Desarrollo, sino en otras entidades del Estado que han incluido, paulatinamente, la presencia, representación y participación de los pueblos indígenas, como el Ministerio Público, la PDH, algunos ministerios de gobierno, CODISRA, DEMI, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, etc.

Un resultado importante es que construido ese espacio territorial, cultural, social, político y económico, se dependerá menos, como ocurre actualmente, solo de los Consejos de Desarrollo, por ser un espacio en proceso de desinstitucionalización que se desarticula paulatinamente por las acciones asistencialistas, fragmentadas y clientelares del gobierno de turno.

21

2.5 Aplicación de la justicia maya

Algunos elementos a considerar en este proceso de refundación de la Alcaldía Indígena son los relacionados con el Derecho y la Justicia Mayas. En este sentido, es importante tomar en cuenta, como mínimo, los siguientes aspectos en el orden tal como se presentan a continuación:

- constituir la autoridad y legitimarla por medio de una asamblea convocada de buena fe e informada,
- definir las instancias encargadas del conocimiento del derecho propio y la aplicación de la justicia maya,
- capacitarlas en las leyes nacionales,
- entender las normas indígenas,
- aplicar la prevención,
- documentarla,
- llevar a cabo un juicio comunitario para definir las sanciones,

¹² "La Unión Europea (UE) aportará 6.3 millones de euros (73.5 millones de quetzales) por medio del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para combatir el hambre en Guatemala".

¹³ La Academia de Lenguas Mayas y la Ley de Idiomas Mayas son base jurídica suficiente para la definición de las comunidades lingüísticas de Guatemala.

- establecer sanción de resarcimiento y compensación,
- hacer trabajo comunitario,
- el acta ha sido un instrumento muy importante en todas las comunidades indígenas, lo que significa que hay que enfatizar en esto, capacitar, darle importancia y consolidarla como un instrumento legalizador y legitimador.

2.6 Condiciones

- Garantizar que la consolidación de las instituciones representativas que exige el Estado, las leyes nacionales e internacionales, se construya de manera amplia, informada, de buena fe y en el pleno ejercicio de la autodeterminación.
- El proceso no implica cambios constitucionales. En principio, adecuarse a las leyes del país, y en última instancia, promover cambios legales ante el Congreso de la República.
- Aprovechar los convenios internacionales ratificados por Guatemala en materia de pueblos indígenas.
- La aldea y el municipio, por ser elementos materiales de identificación colectiva, serán las bases territoriales y de competencias de las Alcaldías Indígenas.
- Un primer objetivo será promover la refundación, el fortalecimiento y la consolidación de las Alcaldías Indígenas, convocando y conformándose a y con la representación de las aldeas y éstas convocando y conformándose a y con la representación de caseríos, cantones, parajes, etc., en aproximadamente 170 municipios, aquellos que el Censo del año 2002 fueron determinados como de población mayoritariamente indígena.
- Un segundo objetivo será organizar las Alcaldías Indígenas por comunidades lingüísticas mayas y conformar los respectivos Concejos de autoridades. A estos Concejos se sumarán los garífuna y xinka, haciendo un total aproximado de veinticuatro. Y estos Concejos, proporcionalmente, conformarán el Parlamento Indígena Nacional.

2.7 Conceptos

En relación con los derechos colectivos¹⁴, nos referimos a colectivo como a aquella organización territorial de individuos que poseen y reclaman una ciudadanía diferenciada, es decir, a ser considerados como ciudadanos con igualdad de derechos ante el Estado, pero capaces de expresar como colectivo humano su alteridad y su derecho a ser diferentes colectivamente.

La ciudadanía diferenciada se define entonces como el conjunto de relaciones sociales, económicas, jurídicas y políticas representativas, reconocidas o no al día de hoy por el sistema oficial, pero que dan sentido de pertenencia y de unidad territorial a un grupo humano, ya sea éste pluri o mono cultural y que sea dife-

¹⁴ Varios de los conceptos aquí enunciados y utilizados han sido elaborados por CANEK - Observatorio Cultural. <http://www.canek.info> / observacultura@gmail.com / + 502 2434-6655.

renciado de las otras formas de relación propias de los otros grupos humanos que conforman el resto de unidades territoriales dentro de un mismo Estado.

El respeto por la ciudadanía diferenciada significa que el colectivo puede crear sus propias instancias de representación, instituciones públicas y mecanismos de tributación afines a las diferencias de su colectividad –simbólicas, materiales y sociopolíticas- e, incluso, a que estas instituciones junto con el territorio y sus recursos naturales sean gestionadas política y administrativamente de forma autónoma por los representantes del colectivo.

Un punto importante y clave para identificar a los colectivos es la comprensión del territorio como variable cohesionadora de la colectividad. La identidad del colectivo reside entonces en la interpretación (ancestral e histórica) y capacidad de gestión del territorio a partir de sistemas propios de representación y de toma de decisiones, así como en la protección y desarrollo de sus estructuras organizativas. En conclusión, podemos afirmar que un colectivo, más allá de sus diferencias culturales internas, se caracteriza por concentrarse alrededor de una institucionalidad o ente rector propio y local o regional que regula las relaciones, y representa a los individuos que lo componen fuera y dentro de un espacio territorial.

2.8 ¿Qué derechos colectivos hay?¹⁵

Profundizar en la reflexión y puesta en común sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas es una necesidad política para efectos de reivindicaciones y cambios en el Estado. Por ello, se plantean los siguientes derechos colectivos como un punto mínimo y de inicio para este proceso:

- A la representatividad y participación en la vida política.
- A la libertad, paz y seguridad.
- A la autonomía, autodeterminación, autogobierno.
- A la propiedad y posesión del territorio y patrimonio natural.
- Al patrimonio cultural y a los símbolos de identidad.

23

¹⁵ CANEK – Observatorio Cultural. <http://www.canek.info> / observacultura@gmail.com / +502 2434-6655.

Gobernabilidad en territorios en disputa¹

Mario Sosa²

3

En el enfoque que se presenta en esta ponencia, se concibe la gobernabilidad como un proceso político basado en un acuerdo aceptado, con relación a principios, normas y objetivos de bien común que rigen el marco y las posibilidades de acción de los sujetos-actores y sus liderazgos, al interior de un territorio jurídica y políticamente establecido y en el cual el Estado constituye el ente llamado a garantizarla. En este marco, la gobernabilidad alude a una expresión que privilegia la acción gubernamental, lo público institucional, y su real o potencial eficacia y legitimidad para hacer prevalecer dichos principios (equidad, solidaridad, dignidad, democracia, soberanía, entre otros), normas (el respeto inalienable a los Derechos Humanos, por ejemplo), objetivos (de desarrollo sostenible, de participación, etcétera), y prevenir u orientar las demandas, conflictos, etc., por procedimientos adecuados y orientados a su satisfacción y solución. Hace referencia a la capacidad del Estado para hacer viables y efectivas sus decisiones y políticas, cuyas consecuencias son la aceptación ciudadana o su impugnación por diversos mecanismos.

25

La gobernabilidad encuentra sus posibilidades y limitaciones en estructuras económicas, sociales, políticas y culturales en las cuales se desarrollan relaciones, prácticas y concepciones contradictorias, entre otras aquellas que privilegian los

¹ Esta ponencia surge, se documenta y fundamenta en la investigación **Gestión ambiental y gobernabilidad local**, encargada por el IARNA al INGEP, la cual fue coordinada por el autor de esta ponencia y donde participaron como investigador Carlos Quezada y como asistente Luis Gaytán, entre febrero de 2008 y junio de 2009. Constituye una síntesis que recupera un conjunto de elementos correspondiente a la temática de seminario y sacrifica datos empíricos, procesos y casos documentados, así como una riqueza analítica, crítica y propositiva contenida en dicho informe publicado en el año 2009.

² Investigador de tiempo completo en el INGEP-URL. Antropólogo por la USAC y maestro en antropología social por la USAC y la Universidad de Oslo, Noruega. Docente de la Escuela de Historia de la USAC. Autor de publicaciones diversas, entre las cuales se encuentran: **Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán** (Serjus, 1998), **Proceso comunitario y sistema de clasificación étnica en Primavera del Ixcán** (USAC, 2003), **Un Estado otra Nación** (coautor con Belinda Ramos, INGEP, URL, 2008), **Gobernabilidad y gestión ambiental en territorios en disputa** (coautor con Carlos Quezada, IARNA-INGEP, URL, 2009). Ha participado en procesos de acompañamiento, organización y formación política de organizaciones de desarrollo y del movimiento social guatemalteco.

intereses individuales sobre los colectivos, la productividad y el crecimiento económico sobre el desarrollo humano sostenible. Pero, además, cuando nos adentramos en los ámbitos locales y regionales de nuestro país, puede delinarse un proceso que se desarrolla en una constante disputa de territorios, que no es exclusiva y que se expresa en la conflictividad que hoy configura el proceso de América Latina, que no solamente es político e ideológico, sino que también es la búsqueda de control económico y geoestratégico de territorios con recursos naturales, mercados y posiciones de carácter estratégico, en tanto fuentes de acumulación de capital y espacios para controlar vastas regiones que, inclusive, están determinando los cursos de la gobernabilidad regional.

Un elemento principal que impacta decididamente en las posibilidades de gobernabilidad en los territorios locales y regionales en clara disputa por sus recursos, es el modelo económico imperante, el cual se desarrolla principalmente sobre una estructura agraria concentradora de la tierra y con fuerte desigualdad en el acceso a medios de producción y capital para población campesina e indígena, fuerzas productivas dependientes y atrasadas, orientado y dependiente del mercado internacional en su calidad de productor de materias primas. Es un modelo que se adecúa no solamente a ese papel, sino a los vaivenes de la demanda internacional y a los ejes principales de acumulación que hoy resultan ser tres: a) la instalación y expansión de megacultivos para la producción de agrocombustibles y aceites (palma africana, piñón, caña de azúcar, otros); b) la explotación minera y petrolera; y c) los megaproyectos -tal es el caso de las grandes represas ligadas a la distribución y al servicio de energía que representa altas ganancias, carreteras como la Franja Transversal del Norte (FTN) y los proyectos etno-eco-turísticos de alto impacto como el Parque de los Cuatro Balam para la región de Petén. (Para ampliar, ver **El Observador**, 13 al 19).

Esto hace que determinados territorios sean más apetecibles y de disputa para la ampliación de acumulación de capital en el campo y, ligado con ello, los negocios complementarios -construcción de carreteras, transporte, servicios, generación y distribución eléctrica, ecoturismo, tráfico de maderas preciosas- que están generando la reacción organizada de comunidades y pueblos que se sienten amenazados por el despojo, el desplazamiento forzoso, y los daños en sus tierras y territorios. Todo ello, en un marco de débil regulación y estímulos perversos para la reapropiación de la tierra, cobros risibles de regalías (1% en el caso de la minería), expulsión de población, "nuevos" factores como el narcotráfico, conflictividad histórica, relegación de necesidades sociales, entre otros aspectos.

Estamos, entonces, ante un proceso de reconfiguración de territorios regionales y locales a partir de la disputa de sus recursos, y con ello, de un conjunto de procesos que generan mayores presiones y que son más sensibles en territorios regionales configurados como áreas protegidas o regiones como la FTN, específicamente en el territorio Ixil, Ixcán, las Verapaces, Izabal, o en Petén y el Occidente del país.

Estamos, además, ante un modelo apoyado y promovido por el Estado, a través de políticas que se asientan en esta orientación del modelo económico, desde donde están siendo determinadas, en buena medida, las posibilidades de gobernabilidad en estos territorios puesto que las posibilidades de respuestas creativas y proactivas que se desarrollan desde lo local y nacional –en materia de gestión ambiental o de alternativas productivas, por ejemplo- resultan limitadas e insuficientes para generar opciones de desarrollo y no evitan la conflictividad generada por dicho modelo. Así, son las respuestas reactivas, entre las cuales dominan las acciones de resistencia a proyectos de carácter minero, hidroeléctrico y a formas de organización del territorio como el caso de las áreas protegidas, reacciones que intentan frenar procesos depredadores de los recursos y las condiciones ambientales y de las cuales están surgiendo -como creación o recuperación- concepciones y prácticas que constituyen una reapropiación simbólica y política del territorio.

Un segundo elemento se refiere al Estado, su institucionalidad, su política. La gobernabilidad, como condición para lograr la aplicación de políticas públicas, requiere de una institucionalidad estatal que las haga posibles. En este sentido, la gestión gubernamental se enfrenta a graves e históricas condiciones de inequidad social que, reproducidas por un régimen y modelo económicos excluyentes, y un ejercicio de poder contradictorio con sus propios parámetros formales de justicia, democracia, participación y diálogo, con poderes fácticos que se imponen en instituciones y territorios, generan procesos de conflictividad y un círculo sistémico que hace de la gobernabilidad una condición vulnerable y endeble.

27

En este marco, el Estado presenta serias dificultades para conducir los procesos y los actores hacia una gobernabilidad democrática, basada en garantías constitucionales a la ciudadanía y en relaciones políticas de diálogo, negociación y acuerdo, para generar las bases éticas y las articulaciones institucionales, políticas y sociales que impulsen la cooperación en la política pública, en los distintos niveles y ámbitos. En esa misma dirección, los entes encargados de intermediar y representar a la ciudadanía en sus distintas expresiones -tal es el caso de los partidos políticos- presentan problemas fundamentales para lograr tales funciones, mientras las instituciones estatales no logran encauzar e incorporar en buena medida las demandas de los sectores implicados en los procesos de gobernabilidad, varios de los cuales se sienten excluidos de las decisiones, recursos, etc., e incurrir en medidas de distinto orden, incluidas aquellas que tienden a confrontar y transgredir la legalidad establecida.

Más allá de las debilidades en materia de política pública, por ejemplo en la ambiental, uno de los principales problemas es que no existe complementariedad ni coherencia en la implementación de una política ambiental en otros ámbitos de la política gubernamental: economía, energía y minas, por ejemplo. El Estado, en general, desarrolla una política que sacrifica lo ambiental al favorecer las mismas, lo cual se logra establecer en ejemplos como: la expansión de la producción de caña, palma africana, minería, producción hidroeléctrica, etc., que

independientemente de su justificación productivista, presenta serios cuestionamientos éticos, políticos, financieros y ambientales. Contrariamente, la política económica, como sucede con la minería, termina imponiéndose sobre la política ambiental, y al concretarse en territorios en disputa, se convierte en un factor y argumento que provoca conflictividad desde y hacia los proyectos mineros, que se agrava en tanto las políticas de diálogo y negociación presentan desprestigio ante los actores sociales, y que se suman a las dificultades estatales para comprender o considerar los distintos procesos sociales que impugnan la política pública desde lo local y lo regional.

En el territorio local, resalta una presencia débil o eventual de la institucionalidad, sin mayor impacto y cuestionada por la ciudadanía. O como en el caso de las áreas protegidas, presenta el problema del reconocimiento referido a la existencia de comunidades previo a la declaración de áreas protegidas, en cuyas condiciones se abre paso la confrontación entre una lógica procedente de lo nacional y otra lógica procedente desde sujetos étnicos asentados y relacionados históricamente con tales territorios.

Así se pueden ubicar contradicciones entre el Estado que se adecúa, facilita y estimula un modelo productivo que lo hace entrar en contradicción con sus propios principios y mandatos constitucionales, con lo cual genera una fuente de conflictividad y una gobernabilidad sociopolítica y ambiental débil, deficitaria y tendiente a crisis en territorios locales y regionales. Asimismo, se registra contradicción entre la construcción de una gobernabilidad procedente de lo local –basada en el interés común desde la perspectiva comunitaria y municipal- frente a la gobernabilidad nacional –basada en intereses cuestionados desde la ética, las políticas y las finanzas estatales-, imponiéndose la segunda, no obstante que podrían y deberían ser complementarias.

En muchos casos, la llegada y operación en territorios locales/regionales de compañías transnacionales o extra locales, por un lado ha generado respuestas aglutinadoras de la población, la cual ha manifestado rechazo hacia tales compañías y las políticas nacionales de concesión, lo que ha estimulado que en alrededor de treinta municipios se realicen procesos de consulta ciudadana para establecer su decisión con respecto a la presencia y actividad de estas empresas³. Tales procesos evidencian la negativa de la población hacia la explotación, especialmente minera, y constata que desde la perspectiva y el proceso en el territorio local existen intereses comunes (aunque también intereses perversos) y recursos naturales locales que se deben preservar. Y tales consultas, que podrían ser entendidas como parte de procesos de gobernabilidad desde el territorio y actores locales (comunidades, organizaciones sectoriales, gobiernos municipales), son asumidas por los poderes centrales como casos de ingobernabilidad, toda vez que contradicen leyes y políticas que son del interés de poderes económicos y políticos extraterritoriales y de perspectivas productivistas, economicistas. Esto,

³ En marzo de 2011, cincuenta consultas habían sido realizadas y en todas ellas se hizo manifiesto el rechazo a la actividad minera y, en algunas, a proyectos hidroeléctricos.

evidentemente, pone en duda la pretendida gobernabilidad desde los poderes centrales y extraterritoriales.

La mayor parte de actores y sujetos que confrontan tales manifestaciones del modelo económico y de la política pública dominante, lo hacen desde la recuperación de un sentido de pertenencia e identidad étnica y reapropiación del territorio, reivindicando derechos humanos –particularmente colectivos, propios de los pueblos y comunidades indígenas, aunque no solamente-. Desde ahí, resaltan procesos de resistencia a las características del modelo y a las políticas institucionales que le acompañan –como expresión de la disputa de intereses, inclusive antagónicos sobre los territorios y los recursos-, en los cuales participan sujetos críticos que cuestionan el tipo de desarrollo promovido y justificado desde lo global-nacional, sujetos que además se expresan a través de sus formas de autoridad, liderazgo y representación comunitaria, sectorial e institucional; que demandan y reivindican derechos a la información y al conocimiento, a la defensa/resistencia y al beneficio para sí de los elementos de la naturaleza, así como la aplicación de instrumentos jurídicos. Desde ahí, se encuentran procesos de apropiación o reapropiación social, económica, étnica y política del territorio, que se manifiestan como resistencia ante expresiones del modelo económico y de la institucionalidad pública.

Ambos son procesos que explicitan planteamientos, estrategias –incluidos el diálogo y la negociación-, capacidades organizativas y políticas, y gestiones proactivas en materia ambiental, que logran incorporar la participación de comunidades, gobiernos municipales, organizaciones sociales, iglesias, diversas ONG, como se observa en varios casos donde además se ha generado una estructura de gobernabilidad democrática, con legitimidad, basada en la consulta, discusión y toma de decisiones compartida, con posibilidades para el desarrollo, por ejemplo, de un sistema de gestión ambiental local coherente con el territorio local y efectivo en sostenimiento, ampliación de posibilidades e impactos, si es que logra percibir los incentivos necesarios; pero al mismo tiempo, vistos y asumidos como signos de ingobernabilidad por el poder centralizado del Estado y de las elites dominantes.

29

Estamos ante procesos de disputa por territorios -por apropiárselos para producir en una lógica de acumulación o crecimiento económico o por resistir a las formas de producir bienes y servicios-, que combinados con un ejercicio débil, deficiente y contradictorio de la institucionalidad pública -y también de las institucionalidades empresarial y social-, más que lograr gobernabilidad democrática, producen efectos contrarios: conflictividad social, agraria y ambiental, con una tendencia a mantenerse y en algunos territorios a incrementarse. Los avances organizativos, políticos y territoriales de las acciones de resistencia, sumados a la respuesta represiva del Estado en varios casos significativos, generan una situación propensa al agravamiento de dicha conflictividad y, por consiguiente, de condiciones de ingobernabilidad que al mismo tiempo y contradictoriamente, persigue la institucionalidad estatal, por cierto, en vano.

En este sentido, las posibilidades del desarrollo, la gestión ambiental y la gobernabilidad en estos territorios pasan por reconocer la complejidad económica, social, étnica y política que los constituye y, como parte de ésta, los procesos, sujetos, actores, valores simbólicos, usos, etc., que hacen racionales y entendibles tales procesos de ingobernabilidad o gobernabilidad alternativa, dependiendo del punto de vista o intereses desde donde se observen.

Sipacapa: un caso ilustrativo de gobernabilidad alternativa desde el territorio local

Sintéticamente, en Sipacapa asistimos a un proceso en el cual se trasciende la resistencia al proyecto minero Marlin, de la empresa Montana Exploradora, subsidiaria de Goldcorp: la movilización se traduce en una manifestación democrática y participativa, asentada en los procesos históricos de consulta comunitaria y en la figura de consulta presente en diversas normativas del país: Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo, Convenio 169 de la OIT.

Es un proceso en el que, desde los valores, normas y objetivos definidos y aplicados localmente, los actores locales hegemónicos han identificado y cuestionado el tipo de desarrollo manifiesto con el proyecto minero, la apropiación de los recursos de un territorio que reivindican como propio y los posibles efectos que puedan generarse, al mismo tiempo que han optado por otro desarrollo que parte de la identificación de sus necesidades y potencialidades.

Tales actores han desarrollado una estrategia mantenida y coherente, basada en la legalidad y los procedimientos de participación como ciudadanos y pueblo indígena –por cierto, incluyente de comunidades mestizas-, de lucha por el poder municipal, de cuestionamiento a las relaciones de poder económico y político manifiestas, de impugnación y resistencia a la minería en aspectos que resultan cuestionables y, en ese marco, se enfrentan con una forma de acumulación intensiva de capital, como apropiación y explotación de recursos naturales.

Asimismo, han tenido como referente el autorreconocimiento a ser sujetos de las decisiones públicas, de la gestión de recursos y de sus condiciones de existencia; han reconocido y potenciado sus formas de autoridad, liderazgo y representación que se articulan en el gobierno municipal, al mismo tiempo que cuestionan determinadas formas de intermediación y representación como la de los partidos políticos, así como las formas verticales y autoritarias que emanan de la institucionalidad estatal centralizada. Demandan y reivindican derechos y normas nacionales relativas a los pueblos indígenas, la información y el conocimiento, la defensa/resistencia y el beneficio de los elementos de la naturaleza, entre otros.

En la localidad, entonces, se ha configurado un proceso dual, íntimamente relacionado y contradictorio con el de gobernabilidad.

Por un lado, una estructura local: cimentada esta en la comunidad y sus formas de organización y decisión que registran su expresión más importante y fundamental en la consulta comunitaria como forma de democracia participativa y directa, como ejercicio que reivindica autonomía local, social y política, étnica en buena medida. Por otro lado, en sus expresiones de representación política, parte de las cuales se articularon en un comité cívico que configura un nuevo gobierno municipal que hoy constituye una articulación de dicha base comunitaria, otros actores sociopolíticos locales y las autoridades municipales, que asumen y gestionan los espacios de descentralización creados por el Estado (consultas comunitarias, COCODE, COMUDE, gobierno municipal) para resolver democráticamente la conflictividad y surgir como actores representativos. Una estructura sociopolítica que propugna por la salida de la actividad minera del territorio, que implementa acciones hacia un desarrollo concebido y deseado desde lo local, y que reivindica la existencia de un sujeto colectivo con representación unificada: al pueblo Sipakapense, como consolidación de un esfuerzo que se origina al mismo tiempo que fortalece la identidad étnica, la cual se articula explícitamente con contenido étnico-cultural, y como práctica y discurso sociopolíticos vinculados al municipio, identidad que en buena medida se potencia a partir de la defensa del territorio.

Es un proceso que presenta una estrategia de gobernabilidad democrática, basada en la consulta, discusión y toma de decisiones compartidas que se registra –no sin contradicciones e imperfecciones- de manera permanente en el ámbito del gobierno municipal, la cual permite que el proceso transcurra por senderos en los cuales la representación sociopolítica es garantizada, donde la comunicación y la gestión de demandas desde las comunidades y sectores, se abre paso.

Trascendiendo la visión institucionalista y estatista de la gobernabilidad procedente del poder nacional, el caso de Sipacapa implica un proceso de participación y representación, de confianza y credibilidad, de legalidad y legitimidad; eficacia y capacidad para tomar decisiones y resolver conflictos, todo ello como dinámicas iniciales y progresivas, factores de los cuales adolece, por negación o inexistencia, la pretendida gobernabilidad desde el ámbito nacional.

Dicha estructura, expresiones y orientaciones sociopolíticas procedentes de lo local, constituyen la base de un acuerdo hegemónico por el cual pasa cualquier posibilidad de relación política e institucional, y establece el marco de lo que es posible hacer en el territorio local, lo cual implica a la política gubernamental. Es desde este proceso que se abren posibilidades para hacer efectiva una gestión ambiental que se encamine a lograr resultados de sostenibilidad ambiental, por ejemplo.

Desde fuera, el proceso de globalización expresado –como uno de sus aspectos, el más importante- en la intensificación de la apropiación de territorios locales con disposición de recursos, para garantizar la acumulación global de capital

centrada en las corporaciones transnacionales, se impone a los intereses y necesidades nacionales y locales.

Desde el ámbito nacional, se realiza un proceso de gobernabilidad en donde aparece la política minera, en buena medida condicionando la política ambiental y de seguridad. No obstante, también desde el ámbito nacional, se encuentran leyes y surgen resoluciones jurídicas de la Corte de Constitucionalidad, que avalan procedimientos, mecanismos, instancias sociales y políticas que fundamentan el proceso de gobernabilidad desde lo local, pero también una normativa que impide que el deseo y decisión local tengan un carácter vinculante, como en la decisión local contra la exploración y explotación minera. Al mismo tiempo, abre posibilidades para permitir el avance en la perspectiva de desarrollo y gestión de recursos que se está perfilando en el municipio. En este sentido, la gobernabilidad -como expresión que privilegia la acción gubernamental, lo público institucional y su real o potencial eficacia y legitimidad para hacer efectivas sus políticas- se encuentra en un estado incipiente, y sus concreciones institucionales, que actúan desde lo local y desde lo nacional, presentan debilidades e incapacidades para lograr aceptación ciudadana y para abrir la posibilidad de una gestión pública necesaria y coherente con las condiciones socioétnicas, políticas y ambientales del territorio local.

32

En estos territorios en disputa, se observa ingobernabilidad para el impulso de proyectos productivos de alto impacto debido a que se carece de acuerdo social, con base no solamente a la legalidad, sino a principios, normas y objetivos de bien común, los cuales el Estado está llamado a garantizar. Esto debido a que la acción gubernamental y lo público institucional carecen de la eficacia y legitimidad para hacer prevalecer principios (equidad, solidaridad, dignidad, democracia, soberanía, entre otros), normas (el respeto inalienable a los Derechos Humanos, por ejemplo), objetivos (de desarrollo sostenible, de participación, etc.), y para prevenir u orientar las demandas, conflictos, etc., por procedimientos adecuados. El Estado, así planteado, está resultando incapaz para hacer viables y efectivas sus decisiones y políticas, cuya consecuencia es la impugnación ciudadana -individual y colectivamente considerada- por diversos mecanismos que, en determinadas circunstancias, obstaculizan las pretensiones y políticas públicas.

El caso de Sipacapa ilustra un proceso de gobernabilidad procedente de lo global-nacional, cuyos contenidos y formas adolecen de carácter democrático, de coherencia territorial, que parta del interés nacional y de los sujetos y procesos ciudadanos, sociales, políticos y económicos situados en lo local. Por consiguiente, ante construcciones de gobernabilidad local con una lógica y con contenidos y formas diferentes, la gobernabilidad -pretendida desde lo global-nacional- se ve confrontada y, contrario a sus pretensiones, genera condiciones de ingobernabilidad.

En ese sentido, una gobernabilidad democrática supone la representación, la participación, la legitimidad, la legalidad, la equidad, la solidaridad, la inclusión, la igualdad de oportunidades, la capacidad para tomar decisiones y resolver conflictos, y la eficacia política; implica convocar a todos los sujetos ciudadanos, individuales y colectivos. En esta misma dirección, presupone la confianza y credibilidad en las acciones, el cumplimiento de las funciones y la satisfacción de las necesidades, la información veraz en tiempo y forma, los controles públicos y ciudadanos, la transparencia, la prudencia en el obrar. Sin esto, son inviables en tanto aspectos sinérgicos o confluentes, la democracia y el desarrollo, la gestión de políticas públicas territoriales.

Políticas públicas territoriales y el fomento al emprendimiento:

mejores prácticas y experiencias de Grupos Gestores

Roberto Gutiérrez¹

1. Algunas consideraciones preliminares

Un punto de partida importante es tomar en cuenta que la inversión productiva es la única generadora de empleo permanente. Generar un puesto de trabajo en Guatemala requiere una inversión -promedio ponderado- de 5 mil dólares (CACIF, 1998). En la industria, puede ser de hasta 30 mil, mientras que en el comercio de unos 1.5 a 2 mil dólares. Y en este sentido, la iniciativa productiva debe ser desde la empresarialidad privada. Las experiencias "productivas" desde lo público no han demostrado viabilidad por la contaminación de lo político.

Por otra parte, la inversión depende del ahorro. En Guatemala, no hay cultura de ahorro, ni en lo público ni en lo privado. Por ello, la inversión está a menos de la mitad de lo requerido (12% del PIB), cuando se necesitaría cerca de un 30% del PIB, es decir, unos 10 mil millones de dólares anuales para crear empleo a 2.5 millones de personas (los que han emigrado más los que están en la informalidad). Tarea monumental para lo que se requiere -además del ahorro- de condiciones adecuadas, es decir, de un clima de negocios; trataremos esto más adelante.

El centralismo administrativo y financiero, con causas históricas fundamentalmente políticas, no ha sido resuelto. Los esfuerzos por la descentralización han sido tímidos, y aun cuando hace cincuenta años se inició (INFOM, 1956), los resultados no son alentadores. En Guatemala, la inversión se ha concentrado en la metrópoli capitalina (Región I, departamento de Guatemala). El 87%, crédito privado; el 43%, de las empresas.

Además del marco anterior, se debe considerar la realidad actual de Guatemala en cuanto a la concentración de la producción y la inversión pública. Como se observa en el Cuadro 1, el 48% del Producto Interno Bruto (PIB) se genera en la Metrópoli; en ella, se invierte el 28% del gasto público. Este indicador, comparado con el de la Región VI, en donde solamente se produce un 15% del PIB

¹ Presidente y fundador de la Red Nacional de Grupos Gestores.

y se invierte un 7% del gasto público, muestra ya un desbalance. Por ello, en la Metrópoli únicamente hay un 16% de pobreza, mientras que en la Región VI hay un 59%.

Cuadro 1
Desbalance en la producción y en el gasto público

Variable	Región I (Depto. de Guatemala)	Región VI (6 Deptos. del Suroccidente)
% de población del país	22%	24%
Área territorial (Km ²)	2,253	12,230
% PIB del país	48%	15%
Pobreza (a 2005)	16%	59%
Índice de calidad de vida	94%	34%
Gasto público (2008)	28.5%	7.1%
No. de empresas	43%	20%
Crédito privado (a 2007)	86%	- -

36

2. Acciones a emprender

Frente a la realidad observada, se requiere de un adecuado clima de negocios en el interior del país. Ello significa infraestructura física, especialmente carreteras, energía, centros de acopio, parques industriales y, si es posible, zonas francas; capacitación para la empresariedad (INNOVACIÓN) y la producción; simplificación de trámites; acceso al crédito; promoción de la asociación; y construcción de alianzas público-privadas.

2.1 Propuesta de los Grupos Gestores

La iniciativa de constituir un grupo gestor surgió en 1996, en Quetzaltenango, con el objetivo de conformar un modelo de organización orientado a promover el desarrollo económico local, en un marco de competitividad y descentralización. A partir de esta experiencia, se organizaron otras iniciativas en diferentes territorios del país, con el mismo modelo.

El modelo de Grupos Gestores se basa en la organización de los actores y sectores de un territorio (productivos, profesionales, gobierno local, organismos no gubernamentales, etc.) con el fin de fomentar la empresariedad, promover la competitividad y propiciar las condiciones necesarias para estimular la inversión productiva, generadora de empleo, como mecanismo para mejorar las condiciones de vida de la población.

La estrategia se fundamenta en las redes de cooperación e intercambio, lo que motiva y afianza el fortalecimiento de los tejidos social, político y económico desde el nivel local.

¿Cuáles son los principios rectores de los grupos gestores?

- a. El mismo origen de los grupos: la convicción de no “seguir esperando”.
- b. La integración multidisciplinaria (empresarios, académicos, profesionales, gobierno local).
- c. La Tarea: el Desarrollo Económico Local (se cuenta con un respaldo teórico formulado por la academia).
- d. Experiencia: metodologías de trabajo validadas.
- e. Interés por participar, fortalecer la ciudadanía y la gobernanza (basado en la topofilia). Hoy: setenta Grupos Gestores en catorce departamentos, treinta en formación. Ocho Nodos obedeciendo a lógicas económicas. Una Red Nacional.
- f. Resultado: formulación y gestión de proyectos productivos acordes con potencialidades locales.
- g. Identificación de problemas que condicionan el DEL (constricciones al desarrollo).
- h. Conformación de “Mesas de Competitividad Municipales y Departamentales”.
- i. Por lo tanto, es un apoyo real al desarrollo económico y a la gobernanza.

Un Grupo Gestor se constituye en una institución que aporta al desarrollo económico local, por medio de acciones de investigación, gestión de proyectos y promoción del diálogo orientado a mejorar los niveles de inversión y de competitividad en un territorio. Con el tiempo, al observar la diversidad de Grupos Gestores en el país, se dio la necesidad de contar con una coordinación que facilitara la implementación de los programas y proyectos, con lo cual surgió la Red Nacional de Grupos Gestores, como instancia que aglutina y coordina las diferentes iniciativas.

37

2.2 Necesidad de una nueva división geopolítica

La actual división geopolítica de Guatemala (conformada en el siglo XX) no responde a las necesidades del desarrollo ni a la división regional (provisional). Por tanto, conviene revisarla para que obedezca a lógicas económicas, y que facilite estrategias de desarrollo.

Es importante partir de la figura del municipio, el cual representa el continuo urbano-rural: existe antes que el Estado, genera identidad, cuenta con autonomía. Por ello, es la base para cualquier diseño de desarrollo territorial.

Luego, debe pensarse en la “comarca” (en el caso de la Red Nacional de Grupos Gestores, se cuenta con los nodos, que son los conglomerados de Grupos Gestores de varios municipios que coinciden en un territorio), que vincula por lógicas

económicas, sociales e históricas. Y más adelante, el conglomerado más amplio: la región, que requiere de una nueva propuesta.

2.3 Propuesta de una nueva territorialidad

Una nueva regionalización se ilustra en el mapa 1, que muestra cómo se conformaría y la autoridad política que la dirigiría. Esta propuesta viene desde la lógica de la posibilidad de diseñar e implementar políticas de desarrollo que respondan a las realidades e intereses de los habitantes de la región.

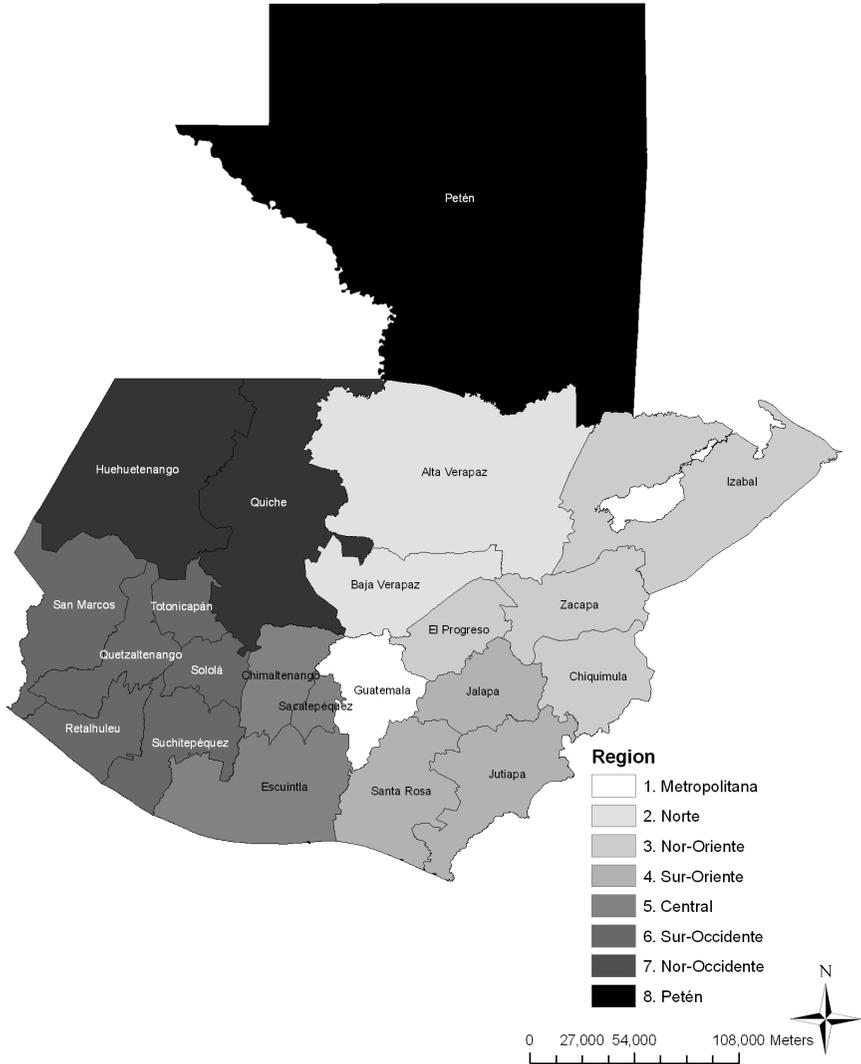
Actualmente, en Guatemala, la Red Nacional de Grupos Gestores está incidiendo y participando en:

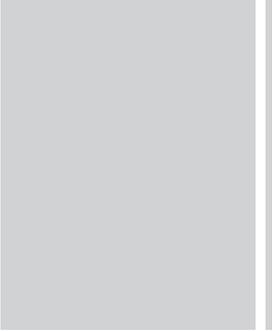
- La conformación de “mesas de competitividad” municipales y departamentales.
- El Sistema de Consejos de Desarrollo, para llevar propuestas de precompetitividad y propuestas productivas (municipales y territoriales).
- La proposición de una metodología para el ordenamiento territorial.

Una propuesta adicional es la de crear la figura política de Gobernador de la región, electo por sufragio directo, con lo que se podría contar con un liderazgo regional legal y legítimo que promueva la región y defienda sus intereses. Esta propuesta se complementarían con un Congreso Regional, de pocos miembros que representen los diversos territorios de la región y que legislen para la región, respetando la legislación de carácter Nacional. Esta propuesta tiene una connotación federalista.

Esta estrategia sería verdaderamente un modelo para el fomento de la inversión, la economía y el emprendimiento desde los ámbitos local y territorial.

Mapa 1
Propuesta para la nueva regionalización de Guatemala





4º Seminario Internacional de Política Social

Participación Ciudadana para el Desarrollo Territorial

Conferencia inaugural:

Las tendencias de la participación social en la gestión del desarrollo territorial

Francisco Aguirre¹

1. Aspectos conceptuales

1.1 ¿Qué es lo territorial?

El territorio es un espacio socialmente construido cuyas fronteras son definidas principalmente por los procesos de los actores sociales que lo intervienen y lo transforman, y no siempre por las características biofísicas o por las divisiones político administrativas.

43

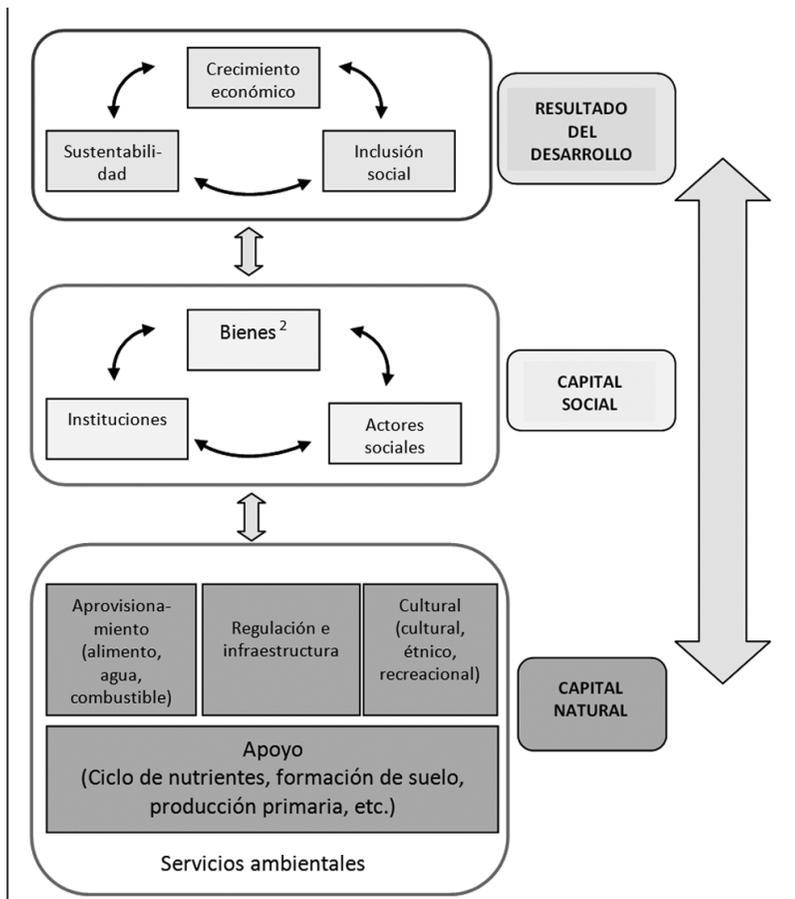
Es importante este énfasis en la identidad socialmente construida, y su relación con la estructura institucional y los actores sociales porque incluye las cuestiones de gobernanza y ciudadanía, las interacciones que se establecen con los distintos niveles de decisión política (local-regional-nacional) y los efectos que tienen los factores externos (inversión, cambio tecnológico) en las culturas locales.

Para entender las dinámicas territoriales y poder intervenir en ellas, se consideran cuatro elementos claves:

- la disponibilidad de capital físico y cultural (natural) en el territorio. Esto está dado por los bienes propiamente naturales (suelo, agua, bosques), la infraestructura y las normas, y el capital cultural.
- la interacción entre los agentes socioeconómicos forma coaliciones o arreglos institucionales específicos para relacionarse en el territorio.
- el tipo de institucionalidad existente en el territorio.
- los efectos de estas relaciones en el desarrollo: crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental.

¹ Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Chile.

Figura 1
Dinámica para un desarrollo territorial inclusivo



44

Fuente: Desarrollo Territorial Rural. RIMISP.

² Los bienes de capital social son coaliciones sociales empoderadas; capacidades locales para construir acuerdos efectivos; capacidad de incidencia de la institucionalidad a nivel regional y nacional.

1.2 Cómo configurar un proceso de intervención y gestión territorial

La aspiración de las regiones rurales es lograr, en forma simultánea, crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental. La pregunta fundamental que intentamos responder es: ¿Qué se requiere y qué se debe hacer para promover dinámicas virtuosas en los territorios?

Los elementos esenciales que debe tener un programa de intervención son:

- Comprensión de los procesos de cambio.
- Posición de actores y coaliciones en cuanto a interés y poder.
- Desarrollo de capacidades: qué capacidades se necesitan para transformar.
- Incidencia: en los niveles local, regional, nacional.

La propuesta de intervención le da una especial importancia a actuar sobre una base de conocimientos consistente en relación con las dinámicas que movilizan a los territorios. La **comprensión de los procesos de cambio** se considera un punto de partida vital para realizar un trabajo de intervención consistente, y a la vez, estos son útiles si se originan de un proceso de investigación riguroso y si posteriormente son sometidos a validación por parte de los actores territoriales. Es vital disponer de un trabajo de investigación que permita iniciar un diálogo constructivo y fijar prioridades a la intervención.

Un segundo aspecto corresponde a la **identificación de los actores**, individuales u organizados, instituciones formales o informales, que tienen relación con esos procesos de cambio; comprender las relaciones entre ellos y los conflictos que se generan, si existen coaliciones o arreglos institucionales para enfrentar o resolver los conflictos. Y un aspecto de gran relevancia es la existencia de instancias de diálogo y acuerdos donde puedan participar aquellos actores marginados que tradicionalmente no participan, pero también esos actores más poderosos que se autoexcluyen.

Un tercer aspecto significativo es el **fortalecimiento de las capacidades** que permitan mejorar la calidad y efectividad de la acción colectiva, el trabajo en redes, la innovación y el emprendimiento social. Los problemas de manejo de recursos son problemas de poder; por lo tanto, para asegurar que esta capacidad y control territorial no reproduzca y profundice inequidades, es crucial que la gestión busque el empoderamiento de actores marginados dentro del territorio para asegurar que puedan influir en las decisiones sobre el uso de los recursos.

Un cuarto aspecto implica crear las condiciones para **hacer incidencia** en diferentes niveles y que el programa tenga la visibilidad y comprensión suficiente por parte de las autoridades políticas y financieras, a nivel local, regional y nacional.

La gestión, por lo tanto, se vuelve un factor clave para el desarrollo y la gobernabilidad. Por eso, la gestión del territorio requiere la ampliación del acceso, control y poder de decisión de uso de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores. Esto significa contar con la capacidad de influir y controlar los medios, instrumentos y recursos para la toma de decisiones estratégicas sobre el uso de recursos del territorio.

1.3 Qué comprende la intervención para ser entendida como desarrollo territorial

Es cada vez más evidente que la realidad de los territorios rurales se complica y que una diversidad de interrelaciones va tomando fuerza. Dentro de las interrelaciones más relevantes están:

- **Intersectorialidad:** el sector productivo agropecuario ha ido perdiendo importancia relativa, y en algunos grupos, el ingreso de origen agropecuario es marginal. En todo caso, lo importante es que las familias rurales han diversificado sus estrategias de generación de ingresos, y cada vez más, las políticas públicas tienden a considerar la promoción y el fortalecimiento de actividades no agrícolas dentro del espacio rural.
- **Relación urbana-rural:** el mejoramiento de las comunicaciones y la mayor dependencia por productos y servicios ha ido incrementando la relación entre los espacios rural y urbano. Los movimientos de población y productos van creciendo, pero a su vez, las ciudades se hacen dependientes del abastecimiento de alimentos y últimamente toman más conciencia de la importancia de la provisión de servicios ambientales.
- **Público-privado:** en los distintos países y territorios, se puede observar la presencia de lo público en diferente magnitud, desde la intervención pública masiva -a través de una fuerte institucionalidad que provee servicios técnicos, financieros, proyectos de fomento e innovación, y sistemas de regulación en el acceso y uso de los bienes naturales- hasta la prácticamente ausencia del sector público. Es cada vez más importante articular las funciones pública y privada.
- **Multiescala (local, distrital, regional):** lo territorial tiene que reconocer y asumir la importancia de articularse en diferentes niveles. En los casos donde se ha trabajado la intervención, se observarán diversas situaciones; sin embargo, si alguno de estos niveles no está presente o está muy desequilibrado, hay una amenaza a la sostenibilidad del sistema.

1.4 Condiciones mínimas para hacer intervención territorial

En los casos estudiados, se enfrentaron diversas situaciones que afectan positiva y negativamente los procesos de intervención territorial. Sin pretender ser

exhaustivo en la materia, se considera necesario en este capítulo dejar planteadas preguntas para una discusión:

- a) ¿Es fundamental que haya al menos un factor de cambio que movilice el territorio? Esto no significa que estos factores sean necesariamente potenciales productivos, sino que más bien cambios significativos que ofrezcan oportunidades para promover un desarrollo con mayor equidad y sustentabilidad ambiental; se comprobará al analizar los casos.
- b) ¿Se requiere que los actores tengan una visión positiva sobre el futuro del territorio? ¿Es posible hacer Desarrollo Territorial Rural (DTR) en territorios con fuertes procesos migratorios, con altos niveles de corrupción o con crisis políticas que hagan poco viable un clima de acuerdos?
- c) ¿Se requiere que haya un mínimo de capital social? En el entendido de que haya una cierta capacidad de la sociedad de organizarse para interactuar positivamente con la institucionalidad para levantar propuestas en los temas que la afecten.
- d) ¿Es posible hacer DTR en aquellos territorios en los que los actores más poderosos no quieren participar?

2. Aprendizaje para intervenir en el desarrollo de los territorios

Estamos buscando obtener una visión y una estrategia teóricamente consistente y empíricamente analizada de cómo lograr crecimiento económico con reducción de pobreza, con equidad y con sustentabilidad ambiental³. Lo que presentaremos surge del aprendizaje que se ha ido logrando en la intervención en seis territorios: Tungurahua (Ecuador), Secano Interior O'Higgins (Chile), Chalatenango (El Salvador), Macizo de Peñas Blancas (Nicaragua), Olancho (Honduras) y Ostúa-Güija (Guatemala).

Se parte de la base de que el desarrollo territorial no se da en forma espontánea, sino que es la resultante de la combinación de una serie de factores que deben ser intencionados, tales como:

1. La existencia de una estrategia de desarrollo compartida por los actores del territorio y que se articula y conversa con las estrategias y políticas de los niveles regionales y nacionales.
2. Una concertación pública-privada en el territorio que gestione el desarrollo.
3. El trabajo en red.
4. La incidencia en la toma de decisiones de asignación de recursos públicos de inversión.

³ Rimisp-Latin American Center for Rural Development (may 2007). **Rural Territorial Dynamics. Submitted to IDRC.**

5. La capacidad de formular y gestionar proyectos.
6. El seguimiento de la gestión del desarrollo del territorio con foco de mejoramiento continuo.
7. La evaluación de resultados.

Cabe señalar, en forma complementaria, que los esfuerzos y recursos que involucra instalar las capacidades de gestión para el desarrollo en un territorio determinado se rentabilizarán en la medida como se logren apalancar recursos públicos y privados hacia los objetivos de desarrollo planteados. Las bases para el apalancamiento de los recursos públicos, en un Estado que se estructura sectorialmente, se fundamentan en las capacidades de los actores locales de incidir, principalmente, en la decisión de asignar recursos dirigidos a proyectos específicos.

2.1 El territorio y los factores de cambio

La intervención en los territorios se basa en dos antecedentes procesados en profundidad en la etapa de investigación, cuya metodología y proceso de análisis se presenta en diversos documentos emitidos por el Programa, especialmente en la síntesis "Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial en Regiones Rurales de América Latina". Estos antecedentes son: la delimitación del territorio y los factores de cambio, los que en la mayor parte de los casos sufrieron algunas modificaciones cuando fueron validados por los actores territoriales para iniciar procesos de intervención.

En términos más generales, para los diecinueve territorios estudiados, la hipótesis es que las trayectorias de desarrollo territorial son el resultado de la interacción de cinco elementos a lo largo de la historia:

- **Estructura agraria:** las formas de tenencia de la tierra, y el agua y las estructuras sociales que se derivan de la misma. A mayor equidad en la distribución de la tierra en las etapas iniciales de desarrollo del territorio, mayor probabilidad de observar dinámicas de crecimiento con inclusión social.
- **Vínculos con mercados dinámicos:** grado de acceso e intercambio del territorio con mercados de suficiente tamaño como para estimular tasas importantes de crecimiento en forma sostenida por períodos largos de tiempo.
- **Estructura productiva:** grado de diversificación y encadenamientos sectoriales, así como la diversidad de tipos de empresas en la economía del territorio.
- **Ciudades intermedias en el territorio:** existe una relación de dependencia mutua entre un pueblo o ciudad de suficiente tamaño y su entorno rural.
- **Coaliciones sociales poderosas:** grupos de actores sociales dotados de recursos (capitales humano, social, económico, político y simbólico) y de discurso (creencias, ideas, normas y valores) suficientes para participar en la definición de las reglas del juego sobre flujos de inversión, formas de producción de la renta del territorio, uso y distribución de dicha renta.

Al menos en cuanto a las características de los territorios donde se ha intervenido, se pueden destacar los siguientes aspectos:

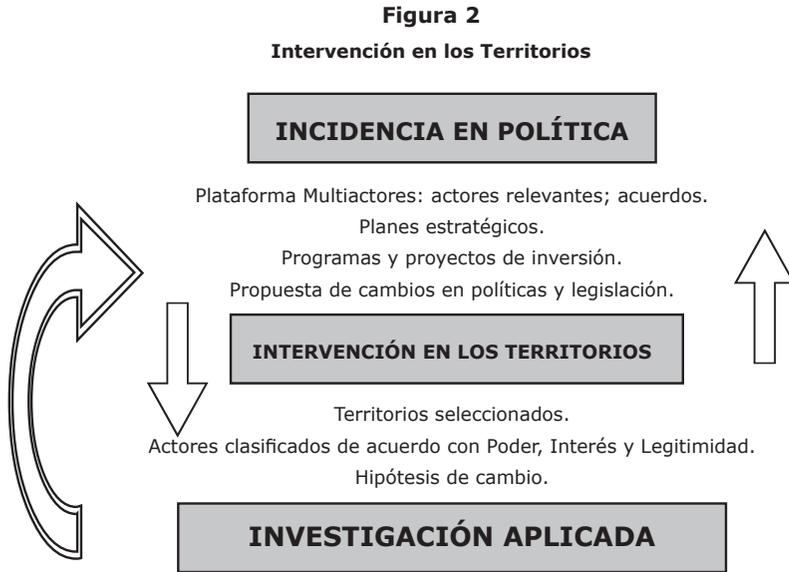
- Los territorios son de tamaños muy diferentes y corresponden a delimitaciones administrativas muy distintas. Desde territorios muy amplios que representan provincias completas (Tungurahua) hasta grupos de tres o cuatro municipios (Macizo de Peñas Blancas y Secano Interior O'Higgins).
- En todos los territorios, hay una lógica de agrupación administrativa.
- En algunos casos, la delimitación territorial, para efectos del proceso de intervención, ha estado sujeta a la decisión de los actores claves de participar. Esto es, si bien hay una identificación de territorio producto de la investigación, el proceso de intervención se hace solo con los que deciden participar, lo que fue manifiesto en los casos del Secano Interior O'Higgins y Ostúa-Güija.

En lo referente a los factores de cambio, éstos se identificaron a partir de las hipótesis levantadas en el proceso de investigación, que fueron las siguientes para cada uno de los territorios:

Cuadro 1
Hipótesis de cambio

TERRITORIO	HIPÓTESIS
Ostúa-Güija (Guatemala)	El desarrollo de Jutiapa fue posible porque se dio una diversificación productiva que aprovechó las ventajas comparativas naturales del territorio por medio de infraestructura y tecnología, y se articuló al mercado interno.
Macizo de Peñas Blancas (Nicaragua)	Los cambios económicos, distributivos y ambientales observados en el territorio durante las últimas décadas se deben a la competencia entre los actores sociales sobre el uso y el control de la tierra. Esto se refleja en el conflicto entre los actores que demandan un manejo sostenible del capital natural del territorio y aquéllos que impulsan la lógica "productivista" de poner en producción tierra baldía.
Tungurahua (Ecuador)	El fortalecimiento de las cadenas productivas principales es determinante para la competitividad territorial.
Chalatenango (El Salvador)	El capital social del territorio, expresado en sus capacidades organizativas, en las coaliciones sociales y en los arreglos institucionales existentes, no ha tenido la fuerza suficiente para incidir en las características y los efectos de los megaproyectos, de tal forma que éstos sean motores de una dinámica de crecimiento endógeno con inclusión social y sustentabilidad ambiental, porque no ha existido voluntad política para institucionalizar las propuestas surgidas del territorio.
O´Higgins (Chile)	Para que el territorio fuera capaz de revertir sus condiciones iniciales, se requirió de una fuerte inversión estatal centrada en la provisión de bienes públicos y semipúblicos, sin la cual no hubiera tenido lugar la profunda transformación productiva que benefició a los hogares del territorio.
Olancho (Honduras)	Los recursos naturales en los municipios que forman parte del territorio pueden transformarse en un activo de la comunidad local que permita a los actores la consolidación de estrategias locales de desarrollo económico incluyente basado en los recursos naturales, y la sostenibilidad de instituciones y coaliciones innovadoras.

En definitiva, a partir de los resultados de la investigación, se configura el siguiente esquema de intervención en los territorios:



2.2 Validación de la delimitación territorial, los factores de cambio y los actores

En todo proceso de DTR, es clave el papel de los actores que lideran los espacios políticos, sociales, económicos y políticos en el territorio. Esto implica identificar y promover los mecanismos necesarios para que dichos actores coordinen y avancen en una visión compartida; en otras palabras, promover la gobernanza en el territorio, la cual se refiere a las "condiciones y procesos de coordinación de actores estatales, grupos sociales e instituciones para lograr metas entendidas como propias y comunes, que se asumen colectivamente"⁴.

Los resultados de la investigación entregaron una mirada informada del territorio. La geografía, las dinámicas, los actores y los modos en que interactúan, constituyen el punto de partida para definir la estrategia en la promoción de

⁴ Ballón, Rodríguez y Zeballos (2009). **Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial**. Santiago de Chile: RIMISP. Pág. 8.

procesos de DTR. Esto permitió formular hipótesis preliminares que identificaron los posibles factores que originaron las dinámicas.

A partir de la hipótesis, fue posible delimitar aquellos aspectos más relevantes del territorio que se deberían de abordar en un proceso de DTR tales como: actores, capital social, focos de conflicto, participación de los grupos marginados y excluidos, visión de territorio, cultura local y niveles de institucionalidad, entre otros.

2.3 Actores y coaliciones de actores

Como actores, se hace referencia a personas o agrupaciones con algún grado de representatividad de intereses relacionados con el desarrollo del territorio; estos intereses pueden ser positivos o negativos. En un primer momento, no es tan importante la influencia que puedan tener en la toma de decisiones, sino más bien interesa la legitimidad y la voz para hablar en nombre de grupos, asociaciones, coaliciones u otra forma de expresión colectiva.

Al realizar este análisis, conviene elaborar un mapa de actores para establecer dónde hay coaliciones, hacia dónde se orientan los intereses de los actores, los modos de relación y los incentivos de estas coaliciones. Un primer levantamiento de información detecta los actores y las plataformas existentes en el territorio, así como los posibles aliados en la promoción del eje específico a promover.

Una vez caracterizados, los actores se valoran con base en dos criterios: cuánto interés tenían en el eje propuesto y cuánta alineación tenían en el territorio. Estos criterios se organizaron en una matriz de doble eje que generaron cuatro categorías de actores:

- los Aliados Naturales: aquéllos que tenían alto interés y alineación con el eje de desarrollo.
- los de Atención: aquéllos que tenían alto interés, pero su interés era conflictivo con la visión que se quería promover.
- los de Incorporación: aquéllos actores que por su naturaleza eran alineados, pero que tenían muy poco interés en el tema.
- los de Información: aquéllos que, aunque se consideraban de bajo interés y baja alineación, podrían representar un riesgo al proceso.

Por ejemplo, en el caso del Macizo de Peñas Blancas en Nicaragua, sobre el factor de cambio principal que es el conflicto por el uso y control de la tierra y el agua, la situación de los principales actores es la siguiente:

Cuadro 2
Estrategias de trabajo en el territorio Macizo de Peñas Blancas, Nicaragua

ALINEACIÓN	ESTRATEGIAS DE TRABAJO	
	GRUPO A INCORPORAR	ALIADOS NATURALES
	INTA, MINED, IDR, MINSA, INTUR. COOPERATIVAS, IGLESIAS, FDL, CAFETALEROS NO CERTIFICADOS	PNUD, SETAB, ALCALDÍAS, UNAN, CUCULMECA, ENEL, CATIE, COPROCOM, INAFOR, POLICÍA, CEN, ATRCPB, CCDMPB, CAFETALEROS CERTIFICADOS, RAINFOREST
	GRUPO A INFORMAR	GRUPO DE ATENCIÓN
	SINDICATOS, GPC/CPC, ACODEP, BANEX, FUNDESER, BANPRO, CARITAS	Cafetaleros Sol: Las Brisas, El Cielo. Horticultores tradicionales ATLANTIC CISA Ganaderos extensivos
INTERÉS		

Fuente: Nitlapán.

53

2.4 Focos de conflicto

Al igual que las coaliciones, otro aspecto clave a observar es la conflictividad, que puede ser motivo de alianzas o diferencias entre actores. Los conflictos pueden aparecer en diferentes expresiones, pero también es posible que no aparezcan explícitamente, aun cuando pudieran ser un factor clave para aglutinar a una plataforma de actores territoriales. A este respecto, quizá una de las conflictividades invisibles –pero existentes– se expresa en las relaciones de poder entre mujeres y hombres.

2.5 Participación de los grupos marginados y excluidos

Del análisis de conflictividad, pero principalmente del mapa de alineación-interés, se puede desprender la identificación de quiénes son los actores que han permanecido relegados del desarrollo del territorio. Esta marginación y exclusión se refiere a quienes no participan de los beneficios del crecimiento económico –lo cual puede ser indicativo de los niveles de equidad– y se plantea en términos tanto de ingresos suficientes y de acceso a servicios básicos, como también de

las condiciones para mejorar las capacidades humanas⁵ como indicadores de equidad (este tema se desarrollará más adelante con más profundidad).

2.6 Niveles de institucionalidad⁶

El análisis de la institucionalidad tiene el propósito de establecer si es posible lograr acuerdos entre actores y también hasta qué punto los acuerdos entre estos se cumplen. Para ello, se puede observar el cumplimiento de normas y leyes, las experiencias de articulación institucional, los planes de desarrollo de las instituciones, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las asociaciones locales, las redes de segundo piso y, sobre todo, las experiencias de diálogo y sus resultados.

Si se toma en cuenta que los procesos de DTR requieren de la participación de los actores locales, se debe tener claridad sobre las instancias de participación que ya operan en el territorio, con dos objetivos: (1) observar el grado de institucionalidad; y (2) establecer cómo se relacionaría la nueva instancia con las ya existentes, en especial para evitar duplicidades. El análisis de las instituciones y redes institucionales permite establecer cuál es el mejor espacio de entrada para integrar una plataforma de actores territoriales.

54

3. Espacios de diálogo en los territorios: plataformas y mesas de diálogo

El territorio puede avanzar en el crecimiento económico, en la superación de la pobreza y en la distribución de los recursos, siempre y cuando los actores territoriales tengan mayor poder de decisión en las políticas y los programas de desarrollo territorial y estos se diseñen tomando en cuenta las estrategias de medios de vida locales. Para ello, se hace necesario diagnosticar si los espacios de diálogo y las coaliciones existentes son suficientemente inclusivos y representativos en términos territoriales.

Es muy probable que se pueda verificar la existencia previa de espacios o coaliciones de tipo sectorial, no necesariamente territorial. Por ejemplo, no es extraño encontrar en los territorios coaliciones intrasectoriales alrededor de actividades productivas: grupos de ganaderos, de agricultores, etc. O bien, coaliciones mul-

⁵ Un desarrollo centrado en las personas como fin y no como un medio, como lo plantea A. Sen (2001): desarrollo como la ampliación de oportunidades para la adquisición de capacidades que lleven a las personas a mejores niveles de bienestar. Una de estas capacidades es precisamente la de participación social y política.

⁶ Institucionalidad entendida como un sistema de relaciones donde se cumplen acuerdos, hay continuidad de políticas, legitimidad en los espacios de representación y consistencia en las acciones de las instituciones. Institucionalidad no es sinónimo de instituciones.

tiatorales alrededor de sectores definidos por la administración pública: educación, salud, producción agropecuaria, etc.

Es decir, probablemente no exista en el territorio un espacio para la confluencia multisectorial que reúna, de forma inclusiva, la diversidad de intereses o motivaciones existentes en el territorio. De modo que la estrategia de intervención necesita, para comenzar, la articulación de una plataforma multisectorial, que en algunos lugares recibe el nombre de "mesa de diálogo", "consejo", "comité interinstitucional". En ciertos contextos, puede ser necesario aclarar que no se trata de una red de actores de sociedad civil para presionar a los gobiernos municipales o instituciones nacionales, sino un proceso de facilitación de la interacción entre los gobiernos municipales, instituciones de gobierno central, gremios y organizaciones de sociedad civil. Se trata de espacios para diálogo gobierno-sociedad y sociedad-sociedad.

Desde el punto de vista de la inclusión, la plataforma multisectorial debería incluir a grupos tradicionalmente excluidos o subordinados del desarrollo y/o de los procesos de toma de decisiones, como pudieran ser las mujeres, los indígenas, los jóvenes, etc. En todo caso, es importante la participación de todos los actores relevantes y pertinentes en las dinámicas articuladoras del territorio: el poder político local, los principales usuarios de los servicios ecosistémicos, los sectores de mayor peso en la dinámica económica, los sectores que pueden aportar una visión particularmente novedosa o necesaria para el desarrollo territorial.

55

Sin embargo, el propósito ideal de incluir a la mayor cantidad de sectores y actores pudiera resultar no práctico, por lo menos en un primer momento. En la realidad, las experiencias de formación de plataformas multiactores han debido priorizar la participación de determinados grupos o instituciones. Algunas de las consideraciones tomadas en cuenta al organizar las plataformas multiactores han sido las siguientes:

- Garantizar el involucramiento de las autoridades locales, pues de otra manera existe el riesgo de crear instancias paralelas a las formales de participación, o bien, propiciar una instancia de oposición política.
- Tomar en cuenta la polarización política partidista. En Nicaragua, por ejemplo, el territorio comprende tres municipios, pero no en todos ellos se presenta igual potencial para lograr sinergias. Por un lado, en el municipio de La Dalia, la alcaldía es afín al gobierno y se han establecido los "gabinetes de poder ciudadano", con un potencial de sinergia entre instituciones de nivel central y local. El Cuá es gobernado por una alcaldía no afín al gobierno, pero la existencia de una estructura paralela "de poder ciudadano" obliga a tratar con ambas instancias. En el caso de Rancho Grande, hay conflictos entre el gobierno municipal y las instituciones de gobierno central.

- En algunos casos, es conveniente trabajar inicialmente en un solo municipio (municipio “foco”), donde se presenta el menor potencial de conflicto entre actores y el mayor número de instituciones (mayor posibilidad de sinergias). Eso ofrece mejores oportunidades para establecer una relación de confianza con los actores claves del territorio y favorece contar con logros tempranos. Al ganar experiencia de trabajo y legitimidad ante los actores clave, se hace más factible la incorporación de los otros municipios.
- La pluralidad de la plataforma incrementa el interés de los gobiernos locales en la misma. En Nicaragua, “se jugó con el aspecto electoral, ya que al incluir a los jóvenes de primaria, secundaria y líderes de comarcas y barrios, los funcionarios de la alcaldía encontraron una oportunidad de proyectarse ante la población, ya fuera tanto de manera individual como institucional”.
- Trabajo paralelo con grupos que presentan una situación particular. Por ejemplo, en Guatemala, inicialmente la participación de mujeres fue escasa, por lo que se conformó una plataforma de mujeres exclusivamente, y a partir de allí, se promovió su participación en la plataforma más amplia.
- En el caso de O’ Higgins, la plataforma se formó con fines más bien tácticos, para elaborar un plan de inversión para presentar al Gobierno Regional: “si esto funciona y los actores participantes son capaces de presentar una agenda de inversión al gobierno regional, es posible pensar que la plataforma se transformará en un actor territorial”.

56

Por otra parte, aun cuando los territorios se articulen en torno a una actividad económica, determinados recursos naturales o una historia compartida, puede no existir entre los actores una visión del territorio. Es decir, los referentes territoriales de los actores pueden restringirse a las delimitaciones espaciales establecidas por las divisiones administrativas: municipios, departamentos o regiones. Por lo tanto, para avanzar en el tema de gobernanza, sería necesario construir colectivamente dicha visión.

Los esfuerzos previos para crear y dinamizar plataformas multiactores a nivel local, ya sean como parte de la planificación municipal o para el manejo de los recursos naturales, desde mediados de la década de 1990, son un elemento que llama la atención en estos casos. Aunque estas plataformas generaron planes, ejes de trabajo y estuvieron activas por más de diez años, al momento de la promoción territorial, estas plataformas tenían al menos tres años de estar desactivadas. Esto se asocia con procesos que generan planes y proyectos que luego tienen poca o nula financiación, y procesos que se descontinúan por falta de apoyo financiero de la cooperación o del Estado central; estos son detalles a tener en cuenta en los esfuerzos que se impulsan actualmente.

Un segundo aspecto a resaltar es el hecho de que las mancomunidades (o asociaciones de municipios) tienden a integrar más municipios de los que conforman los

territorios identificados, lo que está muy relacionado con los temas de gestión de proyectos, pero que es a la vez un reto para los equipos de capacidades porque no se puede ser “excluyente”. Así que, aunque el componente de investigación definiera ciertos límites territoriales, una vez iniciado el trabajo de incidencia a nivel territorial, el proceso incluyó más comarcas o municipios. Asociado a lo anterior, cada municipio tiene su propio proceso de planificación y los planes de las mancomunidades tienden a ser la suma de los planes municipales, lo cual es consistente con la lógica de que los procesos de planificación no han generado ejes de identidad territorial, sino que han sido ventanas de oportunidad para la gestión de fondos.

4. Las estrategias de desarrollo territorial fortalecidas y promovidas por el componente de capacidades

Las estrategias de desarrollo territorial deben ser el resultado de un proceso de negociación entre los actores de nivel territorial, tomando en cuenta los activos con que se cuenta y la posibilidad de identificar un eje (argumento) común de desarrollo que le permita negociar fondos con el nivel central o la cooperación. Para ello, los grupos promotores del desarrollo deben contar con herramientas que permitan diagnosticar el nivel actual de los activos y estimar un nivel propuesto en el mediano plazo.

Las estrategias de desarrollo rural, hasta ahora puestas en práctica en los territorios, tienen varios objetivos: reducción de pobreza, protección de activos naturales claves, mejoramiento de la competitividad del sector agrícola, entre otros. Las de mayor duración están relacionadas con el manejo sostenible de recursos naturales, mientras que las de menor duración tienen un enfoque de acceso a mercados e integración de cadenas de valor.

La tendencia básica de los territorios a la hora de definir los ejes de desarrollo es centrarse en la producción agrícola, manejar los recursos naturales y/u opciones rurales de generación de empleo como lo es el turismo rural. Consistente con este contexto, los cinco planes tienen carácter sectorial -dos de ellos centrados en planes de manejo de recursos naturales (PADEMA en El Salvador y el Plan de Manejo Reserva Peñas Blancas en Nicaragua) y tres relacionados con cadenas productivas (madera, en Honduras; hortalizas, en Guatemala; competitividad, en Tungurahua).

4.1 Limitaciones para promover estrategias de desarrollo endógeno y fortalecer la gobernanza local

En el caso del proceso de intervención, hay que tener en cuenta que los municipios que participan son rurales, con limitada capacidad de recaudación, y por ello, altamente dependientes de su relación a nivel central. Esta dependencia se relaciona con dos factores claves: primero, la baja capacidad de decisión a nivel local sobre la asignación de fondos, lo que ocasiona problemas de transparencia; y segundo, la interferencia política.

Los casos de Nicaragua y El Salvador son interesantes en este aspecto. En el caso de El Salvador, la mancomunidad y su plan de desarrollo se reactivan cuando asume un gobierno con una opción política distinta a la de los anteriores gobiernos. En el caso de Nicaragua, la mancomunidad tiene una mezcla de gobiernos municipales que genera tres escenarios de relaciones entre los niveles central y municipal: de armonía, de convivencia y de conflictos. Las relaciones de armonía, que son el punto en el cual las instituciones de nivel central apoyan financiera y técnicamente a las municipalidades, se logran únicamente en la alcaldía del mismo partido político al que pertenece el gobierno central.

En los territorios donde se está trabajando, se han observado las siguientes situaciones que limitan el fortalecimiento de la gobernanza local:

- Los procesos de descentralización aún tienen la limitante del acceso a recursos para la implementación de vías de desarrollo definidas a nivel local, por lo que la influencia del nivel central sigue siendo determinante en los procesos de gobernanza y desarrollo territorial.
- Debido a este peso del nivel central, la politización de los procesos de la administración pública y del nivel central tiene efectos directos en la financiación de los planes de desarrollo.
- Dado que los fondos de nivel central tienden a ser administrados sectorialmente, las estrategias y los planes de desarrollo diseñados en los territorios en estudio tienden a ser sectoriales. La gobernanza territorial se basa en que buena parte de las pérdidas de energía y recursos públicos y privados se deben a modalidades de acción sectoriales que no logran mirar en forma integrada problemas complejos. La forma de mirar integralmente requiere poner por delante la realidad de los territorios, en su dimensión socialmente construida, para articular desde allí la acción multinivel de diferentes actores que comparten propósitos. La gobernanza quiere ser una respuesta para resolver el problema de cómo subordinar lo sectorial al territorio teniendo en la mira un objetivo de desarrollo equilibrado y sostenible del territorio. Tiene en cuenta la identidad, la especialización y la posición territorial.

- Los territorios son, en general, un conjunto de municipios organizados en mancomunidades o asociaciones de municipios; sin embargo, el sistema de administración pública tiende a promover la planificación municipal, y la tendencia es a sumar planes y no a construir identidades territoriales.
- Finalmente, el uso de plataformas multiactores para los procesos de negociación y planificación territorial es una práctica que se ha llevado a cabo desde hace más de una década. El principal factor de inactivación de las mismas está relacionado con la poca o nula financiación de los planes de desarrollo acordados.

Uno de los aspectos claves para el cual la gobernanza debe cumplir un rol central es cómo los territorios deben enfrentar el manejo de los bienes comunes y la lógica de la acción colectiva⁷. La administración y el uso adecuado de los bienes comunes y de los bienes públicos en los territorios rurales generan situaciones de conflicto, especialmente en lo relacionado con tierra, agua, bosques, caminos, infraestructura que son de uso común. Este es el sentido, en parte, de la importancia de los acuerdos entre las comunidades locales y los empresarios porque estos últimos normalmente hacen uso de los bienes colectivos sin contribuir a los costos de mantenimiento o provisión del bien, pero tampoco pueden ser excluidos de obtener los beneficios de este bien colectivo. Es el ejemplo de los cafetaleros en Nicaragua que contaminan el agua, pero que no aportan solución a dicho problema; el uso de las aguas subterráneas en Chile; el uso de los bosques en Honduras; y el uso de los caminos rurales en casi todos los territorios.

59

5. Incorporación de los más pobres y automarginados a los procesos de desarrollo territorial

Una de las preguntas relevantes en los procesos de intervención territorial es cómo incorporar a los más pobres y crear los incentivos y mecanismos para atraer a los que tradicionalmente no participan (empresarios). Para hacer esto, se han utilizado, entre otros: metodología SAS⁸, grupos focales, mesas de trabajo, mecanismo de coordinación multiactoral y mapeo de alcances.

5.1 Mecanismos y herramientas utilizadas en DTR

- Revisión de la literatura: tiene como resultado una primera aproximación e identificación de los actores en cada campo, y su relación con cada una de las dinámicas de desarrollo. Normalmente, en los territorios hay una historia de estudios que se debe aprovechar.

⁷ Ambos conceptos desarrollados en Elinor Ostrom. (1990). **Governing the Commons.**

⁸ SAS: Sistema de Análisis Social.

- Socialización de los resultados de la investigación e información: se realiza a diferentes niveles -con un énfasis en los espacios de toma de decisiones municipal e institucional y con aquellos actores que se automarginan (empresarios) en el territorio- mediante presentaciones, asambleas, entrega de documentos impresos y reuniones privadas con autoridades municipales.
- Mapeo de actores claves: es un primer paso para lograr hacer eficiente la convocatoria de la sociedad civil en las acciones participativas (talleres, reuniones, seminarios, etc.). Con ello, no solo se asegura el número, sino la representatividad de las personas o entes (asociaciones, fundaciones, organizaciones de base, instituciones gubernamentales, etc.) que se está invitando a participar.
- Identificación de actores relevantes y su valoración: luego de haber identificado el o los problemas principales y los actores más relevantes relacionados con dicho problema, se analiza el compromiso, interés e influencia de estos actores. Conscientes de que el motor de una participación activa de multiactores en un territorio es mejorar el bienestar individual y colectivo, es importante detectar una motivación que permita modificar el comportamiento de estos individuos, organizaciones y sectores. En el caso de los menos influyentes y de los empresarios, que han permanecido aislados o excluidos de procesos de desarrollo con enfoque territorial como el que estamos implementando, el incentivo debería ser resaltar el rol que ellos tienen en este proceso, su contribución en el desarrollo del territorio, el reconocimiento de su función social y económica, pero también las implicaciones de las actividades que desarrollan individualmente y como empresa, las responsabilidades; se les debería invitar a cada proceso importante y tener cuidado de crear un ambiente de concertación y de confianza entre los presentes.
- Grupos focales: es una reunión con modalidad de entrevista grupal abierta y estructurada, en donde se procura que un grupo de individuos seleccionados discutan y elaboren, desde la experiencia personal, una temática o un hecho social.

Distintas experiencias muestran métodos y resultados diversos en cuanto a las formas de integrar a los grupos marginados que serán protagonistas de las dinámicas de desarrollo territorial.

Como se ha visto, las dinámicas territoriales están fuertemente relacionadas con las decisiones externas, especialmente en América Latina donde la descentralización es baja. Sin embargo, las decisiones centrales pueden ayudar en forma importante a promover y fortalecer las decisiones y capacidades locales. Un caso interesante es el Programa de Caminos Rurales (PCR) en Perú⁹:

⁹ Impacto del Programa Caminos Rurales sobre la Democracia y la Ciudadanía en el Ámbito Rural del Perú. Banco Mundial. María Isabel Remy. Junio 2008.

En Perú, se evaluó el impacto de la inversión en infraestructura vial en los territorios rurales, con los siguientes resultados:

- La integración vial -particularmente la rehabilitación y el mantenimiento de vías que comunican aldeas rurales con capitales distritales o provinciales- disminuye los costos de la participación democrática. En un contexto de creciente oferta participativa (procesos electorales y creación de nuevos derechos de participación), nuevos caminos permiten que pobladores rurales se integren en los procesos de decisión democrática sin tener que asumir costos significativamente mayores que los asumidos por los pobladores de los centros urbanos.
- La manera como opera el PCR, sus arreglos institucionales y las instituciones en que se asientan sus servicios, fortalecen la democracia y la sociedad civil local, refuerzan nuevos liderazgos, mejoran la capacidad de gestión local y colaboran para la inclusión política.

Estos arreglos institucionales se despliegan en tres claras opciones:

- Construcción de un modelo de gestión acorde con la descentralización (apoyo a la gestión de los gobiernos locales, presencia de más personal técnico calificado y mejora de los procesos de presupuesto participativo).
- Desarrollo de acciones de mantenimiento de los caminos a cargo de los propios interesados. Creación de microempresas de mantenimiento rural rutinario.
- Impulso a un uso productivo de los caminos recuperados a través de proyectos de desarrollo.

Otra experiencia bastante extendida en América Latina es la de los presupuestos participativos. Estos son el mecanismo más difundido para enfrentar el déficit de democracia a nivel local. Es un proceso democrático concebido para asegurar que el gasto público disponible para un determinado gobierno local sea asignado de la forma más eficiente, productiva y transparente posible.

Para que este proceso sea exitoso, se requiere:

- a) Voluntad política.
- b) Capital social: presencia significativa de organizaciones sociales dispuestas a participar en asuntos de desarrollo local.
- c) Personal mínimamente competente en la administración municipal.

- d) Recursos suficientes en los gobiernos locales para ejecutar proyectos y programas sociales.
- e) Plataforma legal: permite e incentiva la participación.
- f) Descentralización política.
- g) Visión territorial del desarrollo.

Sin embargo, no existe evidencia clara de la participación de los sectores más pobres en estos procesos. Normalmente, estos grupos carecen de organización. Tampoco participan los empresarios ni los grupos de poder local, quienes resuelven sus intereses por otras vías institucionales o por decisiones extraterritoriales¹⁰.

5.2 Estrategia para conformar el MCMA¹¹: el caso de Olancho en Honduras

El equipo del territorio de Olancho (Honduras) hizo un esfuerzo especial para integrar actores tanto de los grupos marginados como de los autoexcluidos. La conformación de la plataforma multiactores la consideraron un mecanismo adecuado; sin embargo, era muy limitada en cuanto a su participación:

En el territorio, existe la MAMNO, un espacio de fortalecimiento y desarrollo institucional de las municipalidades que aglutina a los alcaldes de los municipios que la conforman. En ella, no participan otros actores locales del territorio (productores, pobres, empresarios, grupos ambientalistas).

Administradora de la MAMNO (Salamá, Olancho, Honduras).

Por lo tanto, había que pensar en la conformación de otro espacio donde tuvieran cabida todos los actores. Los pasos a seguir para conformar este MCMA fueron:

1. Revisión de la síntesis de la etapa de investigación.
2. Mapeo de actores locales, plataformas existentes y su nivel operativo, sectores excluidos de forma más puntual con apoyo en la caracterización previa que brindó la investigación.
3. Convocatoria de los multiactores a través de las Autoridades Municipales.
4. Socialización del proyecto, componentes y discurso por parte del equipo técnico.
5. Diagnóstico rápido de la situación del territorio en los aspectos económico, social, político, cultural, ambiental, apuntando, desde la perspectiva de los

¹⁰ Fortalecimiento de Capacidades para DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial. Eduardo Ballón et al.

¹¹ MCMA: Mecanismo de Coordinación Multiactoral.

actores, los problemas, las necesidades, las potencialidades y las limitantes que ellos observan.

6. Definición de la estructura organizativa y operativa del MCMA.
7. Diseño de la estrategia de trabajo para la planificación participativa, el seguimiento y la evaluación de actividades para el desarrollo del territorio.
8. Diseño y gestión de procesos para su sostenibilidad e inclusión de los diferentes grupos locales dentro del territorio.

A pesar de que el proceso descrito anteriormente era incluyente, igualmente hubo que hacer un esfuerzo especial con los empresarios:

Convocatoria a empresarios de la madera en el Municipio de Campamento, Olancho, Honduras

Desde el inicio del proyecto y en la etapa de socialización, objetivos y acciones de investigación del territorio, así como en la etapa de la profundización de los ejes de desarrollo y elementos que dinamizan el crecimiento económico, este sector se mostró desinteresado y haciendo caso omiso a las invitaciones y convocatorias a los eventos y talleres.

Para poder contar con su participación, fue entonces necesario:

1. convocar a través del alcalde municipal.
2. entregar las convocatorias con personal de la municipalidad.
3. solicitar que firmaran un registro de recibido.
4. contar con la presencia de alcalde y técnico de la unidad ambiental.
5. tener una agenda muy clara y apegarse a los tiempos.
6. contar con un equipo técnico multidisciplinario que manejara leyes (forestal y de agua), procesos, historia de las concesiones, especialistas en planes de manejo y aprovechamiento de recursos.
7. ser un buen mediador y/o especialista en resolución de conflictos.

Con todo esto, fue posible sentarnos y tener la participación de la empresa YODECO DE HONDURAS¹², y poder, en primer lugar, aclarar entre estos y su oposición más frontal -el CAM¹³- que este espacio se logró crear para

¹² YODECO DE HONDURAS S.A. de C.V. es una empresa privada con fines de lucro, fundada en 1981; es propietaria de dos planteles de procesamiento (yardas) primario y uno de procesamiento secundario, ubicados en la Aldea Ocotillo, Yoro, Yoro, en la Aldea El Nance, Campamento. Tiene fincas localizadas en Yoro, Honduras (Mapachines, La Habana, Laguna de Agua, La Pintada Yodeco, El Tizate, Río Abajo y Mata de Plátano); Francisco Morazán (Guamiles, Guarabuqui y Lologuara); para el Sector Campamento, cinco sitios manejados por YODECO, pero que no son de su propiedad (existen convenios de Delegación del Manejo por un plazo de cuarenta años), San Felipe, San Antonio de Horcones, Guayapito y San Francisco de Lepaguarme.

¹³ CAM: Movimiento Ambientalista de Campamento.

que juntos vislumbremos las acciones incluyentes que podamos implementar en el territorio para lograr un desarrollo integral.

En realidad, no podíamos avanzar ya que cada comentario era interrumpido. Para superar esto, se utilizó la herramienta VIP¹⁴ para que el grupo evaluara su propio rol y contribución en el desarrollo del municipio. Al hacer el ejercicio, el CAM reconoció que la empresa contribuye generando empleos permanentes y temporales en el municipio, pero también señala que no está de acuerdo en cómo han manejado los aprovechamientos forestales, las plantaciones en los sitios talados y los porcentajes que tributan al fisco municipal. Por su parte, YODECO reconoció que al no sentir presión de las comunidades, descuidó la ejecución de los planes de manejo y aclaró que no son responsables de la contaminación del río Almendarez -tema del que siempre habían sido culpados-, que trabajan con planes de manejo privados y que ellos no son dueños de los bosques.

Con todo esto hablado entre todos los actores presentes, se llega a acuerdos muy interesantes:

YODECO

- Invitar a la plataforma a una gira por sus fincas u aprovechamientos para que conozcan las obras y plantaciones de la empresa.
- Integrar la plataforma de forma activa.
- Llevar las ideas de la plataforma a instancias más altas de la empresas.

CAM

- Realizar la gira con el personal de YODECO y conocer más de cerca su trabajo.

COVEDECOFRAZA, ACARECAM, AUTORIDADES MUNICIPALES Y TODOS LOS ACTORES PRESENTES

- Trabajar de manera cordial por el desarrollo del municipio.
- Integrar las mesas de trabajo en las que más aporten.
- Mantener una actitud de respeto y cordialidad entre los actores.

Esta experiencia es coincidente con lo sucedido en el territorio del Secano Interior de O´Higgins en Chile que, después de una ronda de talleres con actores públicos y privados, se concluye: "Si en el territorio no se instalan las competencias y capacidades ni los procesos y organización requeridos, la disposición de las empresas privadas por apoyar a las comunidades consistente con una gestión estratégica responsable, se concretará en proyectos con una visión asistencia-

¹⁴ VIP: Valores, Intereses y Posiciones de SAS.

lista y no en proyectos sustentados en una relación que se construye en torno a maximizar los proyectos de desarrollo en juego: el de las empresas y el de las comunidades”.

5.3 Incentivo para la participación de los menos influyentes y empresarios

Motivar e incentivar la participación de los no alineados y de los influyentes con doble discurso es imprescindible para el éxito de las acciones que puedan emprender una plataforma multiactores, organizaciones o coaliciones en busca del desarrollo del territorio.

Los incentivos para las coaliciones son un aspecto importante a observar, dado que entrega indicios sobre la sostenibilidad de las alianzas. Puede ser que respondan a una coyuntura específica (por ejemplo, una crisis de servicios públicos), que estén promovidas por una organización no gubernamental o bien que ciertas entidades estén asociadas por un requerimiento de los entes cooperantes para obtener financiamiento para sus proyectos.

En el caso del territorio de Olancho, el incentivo que podría motivar el involucramiento de los diferentes grupos que no participan sería la aplicación y observancia de la nueva ley forestal, que teóricamente da oportunidad a todos para aprovechar racionalmente el bosque. Para que este escenario se haga efectivo, es necesario, en primer lugar, la socialización masiva de la nueva ley, la voluntad política, el fortalecimiento de la capacidad instalada en las UMA'S, el fortalecimiento de las capacidades de los grupos ambientalistas, los consejos consultivos comunitarios forestales, las diferentes asociaciones de productores (café, granos básicos, ganadería, etc.) y oficinas regionales del Instituto de Conservación Forestal, y una política bien definida sobre el uso de los recursos en cada municipio.

65

El incentivo para los más pobres es solucionar sus problemas de producción, y cubrir sus necesidades y servicios básicos, educación y salud. En el territorio, si bien es cierto ha habido crecimiento económico y desarrollo, no se ha tenido la capacidad de encontrar el agente que dinamice igualmente un crecimiento que garantice una mejora en la calidad de vida de los hogares.

6. Sostenibilidad

La sostenibilidad de los procesos de Desarrollo Territorial Rural (DTR) dependerá de que se genere el andamiaje técnico, político y económico suficiente para la continuidad de los acuerdos institucionales y del proyecto compartido¹⁵. Por ejemplo:

¹⁵ Ver: Ballón, Rodríguez y Zeballos (2009). **Fortalecimiento de capacidades para el DTR: innovaciones institucionales en gobernanza territorial**. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

- La continuidad en la agenda.
- La consolidación de un equipo de trabajo orientado al fortalecimiento y al desarrollo de capacidades de actores locales para los procesos de DTR.
- La vinculación con tomadores de decisiones; ¿qué tan vinculante es la plataforma con la toma de decisiones de política?

6.1 Actores y procesos de cambio

Un indicador clave de éxito en las iniciativas de DTR está en la apropiación de los procesos por parte de los actores territoriales, para lo cual es importante una buena articulación institucional. Para establecer mecanismos de sostenibilidad en los procesos de DTR, es importante tener claridad sobre el proceso iniciado y plantearse si:

- ¿Se han producido cambios en las prioridades territoriales?
- ¿La institucionalidad –los actores, las organizaciones, las lógicas territoriales– ha recogido la propuesta, la tendencia de cambio, el discurso del DTR?
- ¿Se han estimulado procesos de participación democrática?, ¿se han formado o fortalecido grupos de opinión y/o incidencia?
- En los planes territoriales, ¿se han recogido las prioridades de los actores –incluyendo los marginados y excluidos– y estos se sienten partícipes de dichos planes?

La sostenibilidad estará dada en la medida en que las transformaciones permeen las lógicas del territorio y los mismos actores las promuevan, pero principalmente se observará en el logro de los componentes fundamentales de los procesos de DTR:

- participación: ¿quiénes participan en estos procesos?, ¿quiénes se benefician?
- equidad (económica y social): ¿están orientados los planes territoriales a reducir las desigualdades y a promover mejores oportunidades?
- sustentabilidad ambiental: ¿se prevé el uso adecuado y responsable de los recursos?

Los actores y las instituciones son fundamentales cuando los procesos de DTR se basan en la articulación de diferentes necesidades, sectores, ámbitos e instancias de poder en un territorio, de manera que la interacción de este conjunto se refleje en una ruta hacia un desarrollo con equidad.

6.1.1 Instituciones y actores

Entre los aspectos a clarificar en una estrategia de salida¹⁶ de procesos de DTR, las instituciones y los actores son fundamentales, por cuanto debería tenerse, como mínimo, una integración que trascienda la visión sectorial, niveles de fortaleza institucional –sobre todo en aquellas que representan la voz de grupos clave-, la inclusión de los gobiernos locales y las instancias de participación existentes. Así también, garantizar la inclusión de actores que representen las experiencias y los intereses tanto de grupos marginados y excluidos, como de los grupos económicos más importantes del territorio.

6.1.2 Herramientas de cambio

Cada proceso de DTR va configurando sus propias herramientas para promover cambios, pero es importante que continúe una instancia que proceda como vector para operar dichos cambios y continúe impulsando procesos de planificación con visión territorial.

Las herramientas de cambio –o algunas de estas- residen en los mismos actores, que pueden ser:

- La propia plataforma de actores, para lo cual se pueden identificar liderazgos dentro de esta instancia, que luego conformarán un equipo promotor.
- La agenda de desarrollo, ojalá con indicadores de seguimiento; esta se puede apoyar en los resultados de las investigaciones que haya realizado la entidad promotora.
- La socialización del proceso de investigación para la apropiación del conocimiento.
- La inclusión de los actores del territorio que participaron en actividades de investigación y/o diagnóstico.
- El fortalecimiento de las redes de confianza entre los actores territoriales.
- El apoyo de otras instituciones e/o instancias de participación.
- Entidades de apoyo técnico, tales como Oficinas Municipales de Planificación, diversas ONG, universidades, etc., que se constituyan en un referente institucional.
- Posicionamiento de la plataforma de actores en el territorio, tanto a nivel de la opinión pública como frente a las autoridades de niveles departamentales y nacionales.

67

¹⁶ Estrategia de salida: entendida esta como un proceso dentro de la intervención institucional que se concentra en los mecanismos de relevo en la conducción, cuando la organización promotora concluye la iniciativa.

6.2 Criterios para la sostenibilidad de los procesos de DTR

Hay tres niveles de sostenibilidad, independientes uno del otro, pero igualmente importantes. Este trípode está dado por los factores técnico, político y financiero.

6.2.1 Sostenibilidad técnica

Es importante la inclusión de actores del territorio –principalmente de los departamentos técnicos de las municipalidades, diversas ONG y universidades u otras instancias académicas- en las actividades de investigación, con el fin de formar capacidades que puedan continuar con la práctica de investigar y deliberar sobre información válida, así como también promover procesos de investigación aplicada.

También, resulta muy útil iniciar procesos de gestión de proyectos, acompañando a los actores locales en estas tareas, de manera que la práctica de negociación, gestión y procuración de fondos se vuelva más familiar a quienes no tienen o tienen poco acceso a redes institucionales fuera del territorio; y, a la vez, aportar criterios para superar la calidad actual del diseño de los proyectos.

68 Para la sostenibilidad, es importante contar con un soporte técnico que dé vida a las iniciativas de la plataforma en cuanto a los planes y programas que esta proponga. Esto se puede concretizar ya sea con un referente institucional que aporte un equipo o con una persona experta en planificación y diseño de proyectos; o bien, con una lista corta de posibles consultores para los cuales, eventualmente, se consiga financiamiento.

6.2.2 Sostenibilidad política

La sostenibilidad política se dará en la medida en que los actores se apropien de la iniciativa y las decisiones de política y acciones de desarrollo territorial estén vinculadas a ella. Por ejemplo, ¿cómo la equidad de género –ausente anteriormente- aparece en un plan de desarrollo municipal? O, ¿cómo las relaciones de colaboración con los pequeños productores se convierten en una práctica entre los grandes empresarios del territorio? En este sentido, hay una apuesta al capital social del territorio.

Los actores tendrían que continuar con la visión de territorio y de inclusión, sobre todo en los aspectos no resueltos en la etapa inicial (por ejemplo, grupos marginados pendientes de incluir). Los espacios donde “arraigar” esta visión son tantos como instancias de acceso a toma de decisiones de interés público existan en el territorio, pero de manera fundamental, es importante posicionar esta visión con quienes participan –temporal o permanentemente- en los partidos políticos.

¿Cómo concretar la institucionalización de la Plataforma de Actores?

La institucionalización de la plataforma de actores requiere tanto de un posicionamiento político y social en el territorio como también de un referente institucional que le dé respaldo. Dicho referente reside fundamentalmente en el conjunto de organizaciones representadas, pero también, en términos operativos, en una organización desde la cual se operativicen las iniciativas.

En el caso de Nicaragua, en el proyecto de desarrollo ambiental, desde el inicio se establecieron alianzas con organizaciones locales, pero básicamente con una ONG dedicada a la protección de una reserva natural. Esta organización será la responsable de continuar con el proceso de DTR, luego de haber participado en el diseño e implementación de la etapa inicial.

Las organizaciones presentes en el territorio pueden tener un mayor protagonismo a través de actividades y temas específicos, como en el caso del territorio del Suroriente de Guatemala, donde las actividades de investigación (la encuesta de hogares, por ejemplo) se realizaron con la participación de estudiantes universitarios del territorio, personal de las oficinas municipales de planificación y personal de una ONG local, con el fin de promover la transferencia de conocimientos y la sensibilización sobre DTR y el compromiso que implica.

69

6.2.3 Sostenibilidad financiera

“Si no está en el presupuesto, no existe”: si no se cuenta con un mínimo de recursos para continuar con las actividades que promuevan procesos de DTR, estos no tienen garantía de permanencia. Los actores están inmersos en sus compromisos cotidianos y necesitan la coordinación concreta de, al menos, la logística de las actividades que programan, el seguimiento a procesos de incidencia directa, la ampliación de redes, etc.

La sostenibilidad financiera de los procesos de DTR se puede abordar desde dos áreas:

- el presupuesto que requiera el sostenimiento de las actividades de la plataforma de actores y acciones relacionadas con esta; y
- los presupuestos que se requieran para implementar los planes y programas orientados a lograr un crecimiento equitativo y sustentable; es decir, cuánto cuesta alcanzar el DTR.

Respecto a la primera, es un financiamiento para asegurar que hay una figura de coordinación y que se cuenta con recursos para logística, cuando menos. Idealmente, se debería contar con una fuente específica para este fin, pero de no contar con esta, podría negociarse con alguna de las organizaciones que participan en la plataforma de actores (alguna ONG, universidades o alguna oficina municipal) para hacerse cargo de la coordinación, así como también distribuir los costos de las actividades a realizar.

La segunda tendría que estar inmersa en los presupuestos de las organizaciones e instancias comprometidas con los procesos de DTR y es muy importante identificar estos montos en un sistema de indicadores de avance. Ni la plataforma de actores ni la entidad coordinadora se deberían de convertir en ONG ni en recaudadoras de fondos para programas y proyectos, a menos que en el territorio no existan instancias que ya lo realicen; y en todo caso, este tipo de actividades deberían ser temporales como estrategia de inicio.

Reseña de la instauración de la democracia participativa en Guatemala: de 1975 al presente

2

Miguel von Hoegen¹

1. Introducción

Después de poco más de tres décadas (1975) de haberse iniciado el proceso de implementar la estructura institucional jurídica para la participación ciudadana, que en el 2002 culminaría con la aprobación de la tercera generación de la legislación que la norma, se constituye una oportunidad para revisar lo alcanzado en la práctica, tomando en cuenta que dicha participación es sinónimo de la democracia participativa y forma un elemento de:

- práctica cotidiana de la democracia;
- control social -vinculado al anterior, pero con valor separado intrínseco- que pone, junto con otros, limitaciones al abuso del poder que con frecuencia ejercen funcionarios tanto desde cargos públicos electos, es decir, producto de la democracia representativa, como desde los cargos públicos designados;
- y
- fortalecimiento del tejido social al unir a las personas y sus asociaciones en las instancias de participación.

71

La democracia participativa en Guatemala tiene varias características propias, entre las cuales están: (a) posee raíces profundas en la historia del país y su cultura, psicología o conciencia social –en lo que puede denominarse la Guatemala profunda-, pues tiene antecedentes precolombinos que luego pasaron a dos instituciones coloniales y a la primera etapa de la vida independiente²: la caja de comunidad y la alcaldía indígena³; (b) se gestó en el marco de la guerra insur-

¹ Director de IDIES-URL.

² En el presente trabajo, se entiende por primera etapa de la vida independiente al período que va de la firma de la Independencia en 1821 a la Revolución Liberal de 1871.

³ Con el objeto de concentrar el presente trabajo en la participación ciudadana, se deja de lado la descripción del uso negativo de ambas instituciones como mecanismos de control social y explotación económica por parte de las autoridades y elite dominante, en especial la del café; lo referido puede consultarse en, por ejemplo, tres publicaciones del autor del presente trabajo: (a) "La organización comunitaria en Guatemala. Apuntes y reflexiones". En: *Revista de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales* (ASIES), Guatemala, No. 1, 1990. (b) "Organización social: Notas sobre el pasado y lineamientos para el futuro." En: *Revista de la Asociación de Investigación y Estudios*

gente y contrainsurgente que duró casi cuatro décadas⁴; (c) tiene las instancias de participación más completa de América Latina –y quizá del mundo- al incluir instancias desde el nivel comunitario⁵ hasta el nivel nacional; y, para concluir, (d) se basa en el pensamiento social cristiano, específicamente en el principio de subsidiariedad, sobre el cual León XIII, en su encíclica *Rerum Novarum* (1891), expuso:

“No es justo (...) que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie. No obstante, los que gobiernan deberán atender a la defensa de la comunidad y de sus miembros...” (Párrafo 24).

Más adelante, Pío XI reitera y amplía, en su encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), lo expuesto por León XIII⁶.

“(...) sigue (...) en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a las comunidades lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.” (Párrafo 79)⁷.

Aún más:

“Conviene, por lo tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto a que solo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija.

Sociales (ASIES), Guatemala, No. 1, 1991; y (c) “La recuperación de una administración gubernamental descentralizada: el caso de Guatemala”. En: *Revista Estudios Sociales*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales / Universidad Rafael Landívar (IDIES/URL), Guatemala, No. 54, 1995.

⁴ De 1960 –específicamente con el levantamiento militar del 13 de noviembre- a la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996.

⁵ Es decir, con base en el pensamiento social cristiano: desde el nivel inmediato superior de la familia al respecto, debe tenerse presente que dicho pensamiento propone que el Estado debe evitar injerencias en la familia, excepto cuando esta se encuentra en crisis.

⁶ León XIII se concentra en las asociaciones de individuos (ver párrafos del 35 al 40 de su encíclica *Rerum Novarum*, mientras que Pío XI se concentra en los gobiernos menores o intermedios.

⁷ Juan XXIII, en su encíclica *Madre y Maestra* (1961), cita textualmente lo expuesto por Pío XI (párrafo 53).

Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función "subsidiaria", el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no solo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación" (Párrafo 80).

Derivado de lo expuesto, el resto de los países de Centroamérica podrían interesarse en lo vivido en Guatemala y luego acordar si establecen la democracia participativa, desde luego con modelos propios y adaptados a sus realidades.

2. Los cuatro períodos de la democracia participativa en Guatemala

2.1 El primer período: de la planificación global y sectorial a la planificación regional y participativa (1975-1982)

El primer período, que es el de antecedentes de la democracia participativa contemporánea⁸, se caracteriza por el inicio de la planificación regional o espacial como complemento de la planificación global y sectorial, en el seno de lo que fue la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y que hoy es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN). La planificación regional se introdujo en SEGEPLAN en la segunda mitad de la década de 1970, en tres niveles⁹:

- Nivel nacional, en el que se empezaron a identificar las grandes diferencias económicas y sociales entre los diferentes espacios geográficos y se determinó la necesidad de escoger una sola regionalización para el trabajo de todas las dependencias del Estado, tomando en cuenta que casi cada ministerio contaba con una¹⁰.
- Nivel regional, limitado en esa época al occidente del país e incluía a todos sus departamentos: Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, Quetzaltenango, Retalhuleu y Suchitepéquez¹¹; luego, a partir de la Ley Preliminar de Regionalización -Decreto del Congreso No. 70-87-, la región se dividió en dos: Quiché y Huehuetenango en una región y el resto de departamentos en

⁸ Se le designa como contemporánea para diferenciarla de la participación en las instituciones históricas citadas: caja de comunidad y alcaldía indígena. Adicionalmente, debe señalarse que las cofradías indígenas atendían las situaciones de precariedad -como enfermos, huérfanos, gastos de enterramiento, etc.

⁹ El autor ocupó el cargo de Director de Planificación Regional de SEGEPLAN entre 1976 y marzo 1982; luego, fue Secretario en dos ocasiones (1982, 2001-2004) y encargado de una Subsecretaría (1983-1985).

¹⁰ Esta planificación contó con asesoría técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹¹ Esta planificación contó con asesoría técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

otra, lo que rompió la lógica del centro o dominio cultural, social y económico de todo el occidente en la Ciudad de Quetzaltenango.

- Nivel departamental, limitado en esa época al departamento de Baja Verapaz, en especial al eje conformado por sus cinco municipios centrales¹².

La naturaleza de la planificación regional en este nivel fue, desde sus inicios, diferente a la de las dos anteriores al incluir, por un lado, la consulta y debate con los gobiernos municipales, comunidades y organizaciones sociales¹³ operando en dicho departamento y, por el otro lado, fuentes internacionales de financiamiento a las que se podía recurrir para cubrir los costos de ejecutar obras identificadas como prioritarias¹⁴.

La importancia y trascendencia del apoyo brindado por las dos instituciones internacionales debe tomar en cuenta que el modelo financiero nacional previsto por SEGEPLAN fracasó. Ese modelo consistía en que: (a) cada entidad pública con cobertura y operación y sede en Baja Verapaz incluiría anualmente, en el marco de la planificación departamental, los requerimientos de recursos a su correspondiente sede nacional –ministerio, secretaría o entidad autónoma y descentralizada-; y (b) SEGEPLAN cabildaría ante (b.1) los despachos superiores de las entidades públicas para que incluyeran esos requerimientos en sus presupuestos para el año siguiente, (b.2) la Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas para que las mantuviera en el proyecto de presupuesto que el Organismo Ejecutivo envía al Congreso de la República, y (b.3) los diputados del Distrito de Baja Verapaz para asegurar que los requerimientos fueran efectivamente asignados en el presupuesto que aprobaría el Congreso. Las causas del fracaso fueron fundamentalmente dos: (a) la ineficacia del cabildeo de SEGEPLAN, por la coyuntura del momento, en la que Baja Verapaz carecía de interés político partidario, por el escaso caudal político que ofrecía y, vinculado a lo anterior, (b) los despachos superiores reasignaron o transfirieron los recursos efectivamente asignados por el Congreso a otros departamentos.

74

¹² De oriente a poniente: San Jerónimo, Salamá, San Miguel Chicaj, Rabinal y Cubulco. Con menos intensidad, se tomaron en cuenta los dos municipios al sur de ese eje, El Chol y Granados, en parte porque parecía que ya giraban más alrededor de la Ciudad de Guatemala que de la Ciudad de Salamá; y el ubicado al norte, Purulhá, por parecer girar más alrededor de la Ciudad de Cobán, Alta Verapaz, además de que ecológicamente es parte del ambiente húmedo de Alta Verapaz.

¹³ Entre estas organizaciones, debe destacarse al Hogar Rural, en el municipio de Rabinal, del Centro de Integración Familiar (CIF).

¹⁴ Las dos instituciones que apoyaron el proceso de financiamiento para ejecutar obras que se identificaban necesarias en el ámbito local fueron: el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para la reconstrucción de la infraestructura social dañada por el terremoto de 1976; y el Ministerio de Cooperación para el Trabajo Conjunto del Gobierno de la República Federal de Alemania –Bundesministerium fuer Zusammenarbeiten (BMZ)-. Este segundo apoyo se concretó en el proyecto conocido como Cooperación Guatemalteca-Alemana de Alimentos por Trabajo (COGAAT) y tuvo una duración y cobertura mucho más amplia que el de la primera fuente.

La disponibilidad de recursos financieros para obras comunitarias identificadas como prioritarias merece un comentario final: el primero es que dicha disponibilidad es crucial para demostrar la efectividad de la participación ciudadana en la resolución de problemas locales, pues conforme la planificación regional se acerca a la población, se hace más puntual o concreta y requiere de recursos para resolver los problemas que han sido identificados como prioritarios; en caso contrario, pierde credibilidad y sentido, y con ello también la democracia participativa¹⁵.

En lo expuesto, se observa que en el sistema de planificación pública del país, centrado en lo que fue la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN), se pasó de la planificación global y sectorial –que dominó la planificación entre la fundación de SEGEPLAN en 1954 y mediados de la década de 1970- a la planificación regional o espacial y de esta a la participación ciudadana, conforme aquella se fue acercando a lo local; en ese proceso, se fue cobrando conciencia de que la planificación regional o espacial podía darse sin la participación ciudadana por medio de la simple desconcentración, o inclusive descentralización, de funciones públicas en las entidades públicas del Organismo Ejecutivo, pero ello empobrecería el desarrollo nacional al hacerse alejado de los planteamientos o necesidades de la población.

El cambio en el sistema de planificación coincidió con la experiencia del Comité de Reconstrucción Nacional (CRN), establecido el 18 de marzo de 1976¹⁶ para la reconstrucción de los daños originados por el terremoto del 4 de febrero del mismo año. El CRN contempló, desde su inicio, la participación ciudadana, lo cual viabilizó significativamente los avances del período siguiente, el cual se describe a continuación. En forma sintética, los antecedentes que deben destacarse sobre el CRN son los siguientes:

75

- Se previó que, en adición a las dependencias e instituciones del Organismo Ejecutivo, el CRN operaría con base en las organizaciones sociales¹⁷, entendiéndose como tales a las federaciones de cooperativas y cooperativas de base, fundaciones de desarrollo u organizaciones no gubernamentales y, sobre todo, los Comités de Reconstrucción, los que fueron complementados por las “Coordinadoras institucionales” para fortalecer “...la acción de los gobernadores departamentales dentro del concepto de descentralización, aprovechando los recursos naturales, materiales y humanos de cada localidad, para que se organicen y tomen decisiones a fin de solucionar los problemas a nivel departamental”¹⁸.

¹⁵ Esta planificación contó con asesoría técnica de la Organización de Estados Americanos (OEA).

¹⁶ El CRN operó casi dos décadas: fue suprimido el 28 de diciembre de 1995 por medio del acuerdo gubernativo 721-95.

¹⁷ Ver literal c) del artículo 3o. del acuerdo gubernativo de creación del CRN, fechado 18 de marzo de 1976.

¹⁸ Balcárcel, Miguel Ángel y Orellana A, Óscar René. **Comité de Reconstrucción Nacio-**

Lo expuesto se basó, en buena medida, en la red de promotores sociales formados en el Centro de Autogestión de Promotores Sociales (CAPS), de la Universidad Rafael Landívar y, por ende, influidos en el pensamiento social cristiano citado en la introducción¹⁹.

- En el marco de lo anterior, poco después del establecimiento del CRN, el 13 de julio de 1976, se acordó que su Programa de Promoción Social estaría a cargo de la Unidad de Promoción Social, dado que la reconstrucción requería "...la participación ciudadana en general, así como una ordenada organización social tendiente a lograr los objetivos:
 - a) promover la autoeducación de las comunidades creando el sentido de responsabilidad para su propio desarrollo;
 - b) fortalecer la organización social a efecto de que sus integrantes puedan detectar sus necesidades, planificar, ejecutar y evaluar sus acciones..."²⁰.

En resumen, a lo largo del período 1975-1982, se dieron dos experiencias paralelas –la de SEGEPLAN y la del CRN- que viabilizaron la implementación de la participación ciudadana en el período siguiente.

2.2 El segundo período: la primera institucionalización jurídica de la participación ciudadana (1982-1986)

El segundo período se caracteriza por un entorno político de dos administraciones militares²¹ cuyo objetivo fundamental era instaurar la democracia representativa²² –lo cual logran en poco menos de tres años-. En el proceso de dicha instauración, culmina la derrota militar del movimiento insurgente²³ y la emisión

nal. Simposio Internacional sobre el Terremoto de Guatemala, del 4 de febrero de 1976 y el Proceso de Reconstrucción. Guatemala, mayo 1978. Pág. 7; ver también págs. 30-31, 45.

¹⁹ Información brindada por el Dr. José Miguel Gaitán Álvarez, quien formó parte del primer grupo directivo del CRN, en representación de los movimientos sociales; los otros tres fueron: el Presidente de la República, Ministro de Finanzas y Ministro de la Defensa.

²⁰ Balcárcel. **Op. Cit.** Pág. 43. Se desconoce si el Programa fue creado por medio de un acuerdo gubernativo o de una resolución interna del CRN. Al respecto, en la consulta a la Secretaría General de la Presidencia de la República sobre la existencia de un acuerdo gubernativo de esa fecha sobre la creación del Progrma, dicha dependencia respondió que no existe.

²¹ Las de los generales Efraín Ríos Montt y luego Óscar Humberto Mejía Víctores.

²² Ver el Decreto Ley No. 24-82 de la Junta de Gobierno, fechado 27 de abril de 1982.

²³ Pareciera que esa derrota ocurre entre 1983 y 1984, a partir de lo que -hasta la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996- la insurgencia se limitó a actos de sabotaje; entre los autores de esta opinión está Mario Roberto Morales: "Fuego a la polémica." En: *El Periódico*. Guatemala; 11 de junio de 2008. Otros autores ubican la derrota de la insurgencia mucho antes: en 1966; ver por ejemplo Edelberto Torres-Rivas. "Las aporías de la guerra en Centroamérica." En: *El Periódico*. Guatemala; 8 de

de la primera legislación a favor de la participación ciudadana, sobre la cual se mantiene vivo el debate sobre si fue parte de la estrategia contrainsurgente, pero ese debate debiera en todo caso extenderse o aplicarse también a la instauración de la democracia representativa²⁴.

Independientemente del debate citado, por primera vez se legisló a favor de la participación ciudadana –es decir, de la democracia participativa– en la época contemporánea al emitirse la ley del Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo -Decreto Ley No. 111-84-, cuyo objetivo era:

“... orientar y coordinar las acciones y esfuerzos del sector público y de las organizaciones no gubernamentales, con participación de la población en la generación, ejecución, instrumentación y operación de los planes, programas y proyectos encaminados a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país a nivel nacional, departamental, municipal y local” (Art. 2).

La implementación de esa ley descansó en dos dependencias estatales: una de planificación y otra de ejecución, o de apoyo a la ejecución, de obras de infraestructura comunitaria, las que en este período fueron respectivamente: la SEGEPLAN y el Comité Nacional de Reconstrucción (CNR), el cual se había creado para el proceso de reconstrucción de la infraestructura comunitaria y municipal dañada por el terremoto de 1976 y contaba con una gran capacidad institucional en esos dos niveles.

77

Más importante que la ley citada fue la inclusión del tema de la participación ciudadana en la Constitución Política de la República, la cual fue decretada en mayo de 1985 y entró en vigor en enero de 1986; los elementos constitucionales sobre el tema de participación ciudadana, o democracia participativa, son:

- la administración pública será descentralizada (Arts. 119 -literal b- y 224).
- las instancias de participación ciudadana –denominadas Consejos de Desarrollo Urbano y Rural– se establecieron en los niveles departamental, regional y nacional (Arts. 225, 226 y 228).
- en los campos sectoriales: (a) el sistema educativo será descentralizado y regionalizado (Art. 76), y (b) el derecho y obligación de la población de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud (Art. 98)²⁵.

junio de 2008.

²⁴ El señalamiento de que la introducción de la democracia representativa fue un instrumento de la estrategia contrainsurgente se basa en que el grupo de militares jóvenes que dieron el golpe de Estado en marzo de 1982 tenían claro que los gobiernos producto de elecciones fraudulentas dificultaban el proceso de derrotar la insurgencia; y en el caso de la democracia participativa, se basa en que un gobierno central cuya vinculación con las comunidades se limitara al ámbito de la seguridad, por medio de los *comisionados militares*, operaba a espaldas de la población en el resto de los ámbitos y por ende los dejaba en manos de la insurgencia.

²⁵ Llamam la atención dos hechos: (a) se dejan de lado todos los otros sectores, para cuya

- en el campo financiero, el establecimiento de una asignación presupuestaria estatal para obras municipales, trasladado por conducto del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Art. 257)²⁶; pero la restricción a los gobiernos municipales de poder decretar impuestos, arbitrios o contribuciones especiales conforme a sus necesidades, dado que ello solo puede hacerlo el Organismo Legislativo o Congreso de la República (Arts. 171 -literal c-, 239 y 255).

Lo expuesto puede resumirse complementado con algunos comentarios y datos, así:

- La meta de los regímenes militares de instaurar en el país una democracia representativa fue aprovechada para instaurar una democracia participativa.
- La Constitución dejó de lado dos niveles de participación cruciales e insustituibles, que en la legislación de este período se habían creado: el local y el municipal²⁷. En parte, ello se explica por el entorno político del momento, influido por el enfrentamiento de la insurgencia y contrainsurgencia, en que esta consideraba que esos dos niveles –en especial el local- podían cobijar legalmente a las células de base de la insurgencia²⁸.
- El saldo neto de este período fue, por lo tanto, un marco constitucional favorable a la democracia participativa, pero limitado a niveles alejados de la población, al haber dejado de lado los niveles local y municipal; por lo que puede afirmarse que la democracia participativa quedaba sin base operativa y por ende inviable. El saldo neto debe, además, incluir el que quedó fortalecida la capacidad financiera de construir obras de infraestructura identificadas en las instancias de participación ciudadana, pero limitada la capacidad de los gobiernos municipales de decretar la captación de recursos para hacer frente a las necesidades identificadas localmente.
- A pesar de que en la ley del Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional

descentralización debe recurrirse al mandato general contenido en los artículos 19 y 224 citados; y (b) la falta de uniformidad en el mandato de participación: en el caso de salud, es explícito, y en el de educación, es indirecto al limitarse a su descentralización y regionalización, el que por lo tanto podría realizarse incluso sin participación ciudadana. Esa falta de uniformidad puede explicarse, al menos en parte, por la urgencia de la administración militar de hacer efectivo el compromiso citado de que se aprobara la Constitución para poder proceder a convocar a elecciones y traspasar el poder a una administración civil.

²⁶ Posteriormente se agregaron otras asignaciones, entre las cuales la más importante es la del uno y medio por ciento (1.5 %) de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) –ver el Decreto del Congreso 48-2001-, la que en montos absolutos ha llegado a ser mayor que la asignación constitucional citada.

²⁷ Ver la ley citada del Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo.

²⁸ Ese planteamiento quedó registrado en los *Comunicados de los Oficiales de la Montaña* que circularon, impresos en fotocopias, en el período siguiente -entre el 17 de noviembre de 1987 y el 12 de enero de 1990-, aunque oficialmente rechazado como puede verse en: "Ejército rechaza acusaciones de 'Oficiales de la Montaña' ". En: *Prensa Libre*. Guatemala; 18 de enero 1990.

nal para la Reconstrucción y el Desarrollo se carecía del nivel regional –pues del nivel departamental se pasaba al nacional–, en la Constitución se le introduce. La inclusión de ese nivel fue controversial porque, desde un inicio, en el año 1982, surgió el debate sobre si la planificación regional y la participación ciudadana podían poner en peligro la unidad nacional, a lo que con frecuencia se respondió que: (a) era peor continuar ignorando las diferencias culturales, étnicas y ambientales profundas que existen entre las regiones del país, y (b) sería responsabilidad de la conducción política del país garantizar la unidad nacional, aunque eventualmente lo fuera por medio de la figura de una federación o confederación²⁹.

2.3 El tercer período: la institucionalización de la participación ciudadana en el marco de la Constitución (1986-2002)

El tercer período se caracteriza por el desarrollo jurídico de los mandatos constitucionales a favor de la participación ciudadana; ese marco jurídico se plasmó en dos leyes: la Ley Preliminar de Regionalización, mencionada arriba, y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural -Decreto del Congreso No. 52-87-. Sobre el contenido de ambas leyes, debe señalarse:

- La Ley Preliminar de Regionalización implementó una división regional o supradepartamental ajena a consideraciones o criterios uniformes importantes, como lo son los culturales, étnicos, económicos, ambientales, geográficos –tal es el caso de las cuencas-. Por ejemplo, (a) se quebró el occidente, como se indicó arriba, en dos partes: por un lado, Quiché y Huehuetenango, y por el otro, San Marcos, Totonicapán, Quetzaltenango, Retalhuleu y Suchitepéquez, lo que rompió la lógica del centro o dominio cultural, social y económico de todo el occidente en la Ciudad de Quetzaltenango y debilitó el proceso de tener en el país dos polos de desarrollo fuertes: esa ciudad y la Capital; (b) se establecieron regiones cuyos miembros o partes carecen totalmente de vinculación, como por ejemplo Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla³⁰; (c) sin embargo, también se reconocieron o institucionalizaron regiones que tienen, o históricamente han tenido, vinculaciones, como lo son: Alta y Baja Verapaz –la Verapaz-; Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa –el Distrito de Mita-; Petén.
- En la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: (a) se recuperan las

79

²⁹ En el Centro de Estudios Militares (CEM) incluso se señaló que se podía desintegrar el país –un proceso que luego se denominó como balcanización, por lo ocurrido en la Península de los Balcanes en Yugoslavia-; poco más de un cuarto de siglo después se usó el mismo término para el proceso de establecer autonomías en regiones de Bolivia –ver, por ejemplo: Edgar Gutiérrez. “La reserva nacionalista de Evo. Ante el riesgo de la balcanización”. En: *El Periódico*. Guatemala, 14 de agosto de 2008-. Otros ejemplos se listan en el anexo número 1.

³⁰ Los dos primeros sí tienen elementos comunes u homogéneos para integrar una región, como por ejemplo el que sus habitantes son fundamentalmente de la etnia caqchiquel.

dos instancias de participación ciudadana –local y municipal- que habían sido dejadas de lado en la Constitución, con lo que se volvía a recuperar los espacios en los cuales instituciones públicas³¹ habían venido trabajando desde finales de la década de 1970; (b) se norma, congruente con el principio de subsidiariedad, el gobierno central; (b.1) carece de presencia en los niveles local y municipal, y (b.2) tiene minoría de votos en el nivel departamental³², aunque puede tener mayoría en los niveles regional y nacional, dependiendo del número de funcionarios designados por la Presidencia de la República.

- Con valor propio y congruente con la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se decretaron dos leyes. La primera, el nuevo Código Municipal -Decreto del Congreso No. 58-88-, el cual contempla (Arts. 40, 44, 62) que: (1) entre los fines del municipios está promover la participación de los vecinos en identificación de necesidades locales y la formulación de soluciones y ejecución de las mismas, y (2) los gobiernos municipales deben mantener informada a la población sobre las actividades del gobierno municipal y publicar el estado de las cuentas. La segunda ley, la Ley de Alfabetización -Decreto del Congreso No. 43-86- y su reglamento -Acuerdo Gubernativo No. 898-87-, en el que se norma que los servidores públicos -los alfabetizadores- serían propuestos por los pobladores y, en su defecto, por el gobierno municipal, lo que significó que, por primera vez, al menos desde la Revolución Liberal de 1871³³, el gobierno central delegaba la selección de los servidores públicos en la localidad o en el municipio.
- Las dos dependencias estatales que implementaron o hicieron operativa la ley fueron: la SEGEPLAN, al igual que en el período anterior, y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (MINDES)³⁴, el cual fue luego sustituido por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP); los dos últimos en la función que con anterioridad realizó el CNR.

En el tercer período, ocurren tres reveses contra la participación ciudadana:

- El primero, el más serio, fue la declaratoria de inconstitucionalidad de la Corte de Constitucionalidad, el 19 de mayo de 1988, contra la instancia de participación ciudadana en el nivel comunitario, aunque deja de lado la solicitud de inconstitucionalidad contra el nivel municipal; es fácil intuir la vinculación

³¹ La SEGEPLAN y el CNR.

³² En parte, por la presencia de todos los alcaldes municipales en el nivel departamental. Los sectores no gubernamentales representados son cuatro: asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras; cooperativas de primer grado; organizaciones de trabajadores; organizaciones no gubernamentales de desarrollo; además, en el nivel departamental, con voz pero sin voto, los partidos políticos.

La participación, y a veces predominio, de sectores no gubernamentales fundamentó el debate sobre si se estaban poniendo las bases para la construcción de un Estado corporativo y los problemas de ingobernabilidad que el mismo conllevaría; el debate fue más fuerte en el período siguiente que en este.

³³ La cual destruyó las instancias de participación ciudadana ancestrales citadas arriba: las cajas de comunidad y la Alcaldía Indígena.

³⁴ El autor ocupó el cargo de Primer Viceministro del MINDES en el período 1986-1989.

entre las solicitudes de inconstitucionalidad contra ambos niveles -aunque solo se logró en el más importante: el local- con lo expuesto arriba: la contrainsurgencia temía que en esos dos niveles –en especial el local- se podían cobijar legalmente las células de base de la insurgencia³⁵.

- El segundo fue el irrespeto frecuente del gobierno central a las instancias de participación ciudadana –es decir, a los consejos de desarrollo- como foros de debate y negociación de los temas del desarrollo local, municipal, departamental, regional y nacional; dos ejemplos de ese irrespeto son:
 - Las visitas del Presidente de la República y su gabinete de gobierno al interior del país, con el objeto de identificar las necesidades de la población; la presencia de esos funcionarios opacó, incluso anuló, los procesos de debate y deliberación en los Consejos de Desarrollo Departamentales sobre la identificación, establecimiento de prioridades, escogencia de proyectos a ejecutarse y asignación de recursos, pues esos procesos fueron sustituidos por la elaboración de simples listados que los alcaldes plantearon a los funcionarios del nivel nacional y rogarles que fueran tomados en cuenta en los presupuestos ministeriales.
 - La instalación de foros de debate, e incluso de negociación, sobre temas relevantes al desarrollo nacional con representantes de sectores no gubernamentales totalmente ajenos a los consejos de desarrollo y, con frecuencia, cuyas organizaciones están ubicadas en la Capital y los resultados son inocuos o los compromisos son incumplidos³⁶.
- El tercero fue la integración débil de los consejos de los niveles regional y con ello el nacional; incluso, este último celebró sesiones con representantes de los sectores no gubernamentales de las organizaciones ubicadas en la Capital en lugar de haberlo sido, como era lo legalmente previsto, con los miembros de esas organizaciones en los consejos regionales electos para integrar el Consejo Nacional.

81

2.4 El cuarto período: la institucionalización de la participación ciudadana en el marco de los acuerdos de paz (2002 en adelante)

El cuarto período se caracteriza por: (a) la implementación de los Acuerdos de Paz y con ellos (a.1) la recuperación del nivel comunitario o local de participación ciudadana y (a.2) el reconocimiento y representación de los pueblos indígenas en

³⁵ Ello sobre todo por la escasa o nula evidencia de que la insurgencia había sido derrotada militarmente en 1983-1984.

³⁶ Un ejemplo de estos foros fue la "Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural (MIDDR) del gobierno de Alfonso Portillo (enero 2000 - enero 2004). Ver Adrián Zapata. "Una definición normativa de Desarrollo Rural Integral". En: *Diálogo/ El Periódico*. Guatemala; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); No. 66, 29 de julio de 2008. Ver también: Reyes López, Juan Francisco. *Opiniones*. 2006. Guatemala; sin fecha ni editorial. (MvH: recopilación de artículos editoriales publicados, a lo largo del 2006, en el diario La Hora.); pp. 81-83.

los Consejos de Desarrollo, todo ello precisamente en seguimiento de esos acuerdos en general y en especial del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática³⁷, suscrito en México en septiembre de 1996; y (b) la emisión de tres leyes, de las cuales dos complementan adecuadamente a la específica sobre participación ciudadana. El conjunto de las tres leyes emitidas es:

- La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural -Decreto del Congreso No. 11-2002.
- El Código Municipal -Decreto del Congreso No. 12-2002.
- La Ley General de Descentralización -Decreto del Congreso No. 14-2002³⁸.

Los cambios más relevantes en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son:

- la recuperación, como se indicó arriba, del nivel comunitario o local.
- la adición o agregación de otros sectores no gubernamentales en los niveles departamental, regional y nacional (Arts. 5, 7 y 9)³⁹ y la posibilidad de incluir en el futuro a representantes de nuevos sectores sociales que surjan (Art. 19).
- el reconocimiento jurídico explícito de la existencia e importancia de los pueblos indígenas por medio de: (a) su representación en las instancias departamental, regional y nacional; (b) los Consejos Asesores Indígenas en los niveles comunitario y municipal (Art. 23); y (c) las consultas a los pueblos indígenas (Art. 26).

En el reconocimiento jurídico explícito de la existencia e importancia de los pueblos indígenas, debe incluirse o agregarse que en el Código Municipal se contempla:

- El derecho consuetudinario del lugar como elemento integrante del municipio (Art. 8).
- El reconocimiento de las comunidades de los pueblos indígenas (Art. 20) y las relaciones de estas entre sí (Art. 21); y de las alcaldías indígenas (Art. 55).

Este período también enfrenta, al igual que los anteriores, debilidades y dificultades, entre las cuales están:

- El irrespeto frecuente del gobierno central, observado ya en el período anterior, a las instancias de participación ciudadana –es decir, a los consejos de

³⁷ Ver su apartado V, numeral 58, literales a) y b).

³⁸ Las dos últimas son las que, para efectos del tema participación ciudadana, complementan a la primera, aunque tienen valor propio en los campos que legislan: el gobierno municipal y el proceso de descentralización.

³⁹ Esos sectores son: pueblos indígenas; micro, pequeñas y medianas empresas; organizaciones campesinas; organizaciones de mujeres.

desarrollo- como los foros en que por excelencia se deben debatir y negociar los temas del desarrollo local, municipal, departamental, regional y nacional; ese irrespeto se puede observar de nuevo en los dos ejemplos del período anterior:

- . Las visitas del Presidente de la República y su gabinete de gobierno al interior del país, con el objeto de identificar las necesidades de la población; la presencia de esos funcionarios opaca, incluso anula, los procesos de debate y deliberación en los Consejos de Desarrollo Departamentales sobre la identificación, establecimiento de prioridades, escogencia de proyectos a ejecutarse y asignación de recursos, pues esos procesos han sido sustituidos por la elaboración de listados que los alcaldes plantean a funcionarios del nivel nacional y les ruegan que los incluyan en los presupuestos ministeriales, aunque con frecuencia han sido olvidados o dejados de lado⁴⁰.
- . La instalación de foros de debate, e incluso de negociación, sobre temas relevantes al desarrollo nacional con representantes de sectores no gubernamentales totalmente ajenos a los consejos de desarrollo y, con frecuencia, cuyas organizaciones están ubicadas en la Capital⁴¹.
-
- El caso más reciente y grave es la iniciativa de ley propuesta por los sectores empresarial y sindical para la creación del Consejo Económico y Social (CES), la que de prosperar coadyuvaría al debilitamiento del CONADUR⁴².

83

La administración pública que se inició en enero del 2008 procedió a institucionalizar los gabinetes móviles en el programa denominado "Gobernando con la gente", el que aparentemente adapta a la realidad nacional el modelo de gobierno colombiano⁴³.

⁴⁰ En el anexo número 2 se presentan ejemplos de actividades realizadas por la Presidencia del Organismo Ejecutivo y que corresponden a, por un lado, instancias de participación ciudadana –consejos de desarrollo urbano y rural- o a instancias gubernamentales de menor jerarquía que la Presidencia: despachos ministeriales, viceministros, directores generales o incluso niveles administrativos menores.

⁴¹ Un ejemplo de estos foros fue la "Mesa de Diálogo y Participación de Desarrollo Rural Integral" (MDPDRI) del gobierno de Óscar Berger (enero 2004-enero 2008). Ver Adrián Zapata. "Una definición normativa de Desarrollo Rural Integral". En: *Diálogo/ El Periódico*. Guatemala; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); No. 66, 29 de julio de 2008.

⁴² El efecto del CES en el CONADUR se presenta en el anexo número 3, con base en la información publicada en, por ejemplo, "Congreso debatirá la creación del CES". En: *El Periódico*. Guatemala; 4 de abril de 2011; el análisis final se deberá hacer con base en la iniciativa de ley, cuyo número de ingreso al Congreso de la República es 4363, el proyecto de ley que proponga la Comisión del Congreso que dictamine sobre la iniciativa de ley y, eventualmente, la ley que emita el Congreso.

⁴³ La práctica de los gabinetes móviles continuará en la administración pública del período 2008-2012, tal como se observa en, por ejemplo: "Los gabinetes móviles con toque colombiano. Inspirado por la experiencia colombiana, Colom empezará un programa orientado a establecer comunicación directa con las comunidades del país". En: *El Periódico*.

- La continuada integración débil de los consejos del nivel regional y con ello el nacional; este último volvió incluso a celebrar sesiones –al menos entre diciembre 2001 y enero 2004- con representantes de los sectores no gubernamentales de las organizaciones ubicadas en la Capital en lugar de haberlo sido, como es lo legalmente previsto, con los miembros electos de esas organizaciones en los consejos regionales.
- Peor que la debilidad anterior fue el cabildeo –más bien la presión- de diputados distritales en el Congreso de la República a favor de proyectos de infraestructura que ellos garantizaban incluir en el presupuesto del Estado a cambio de que su ejecución fuera asignada a empresas previamente identificadas⁴⁴.
- El abandono, en la administración pública del período enero 2004- enero 2008, del debate sobre la reducción de la pobreza en las instancias de participación ciudadana de los niveles municipal, departamental y regional iniciado en los dos últimos años de la administración pública del período inmediato anterior⁴⁵.
- La eliminación, en el año 2008, de (a) la autogestión de las escuelas por los progenitores de los escolares –por medio del Acuerdo Gubernativo No. 147-2008 que terminó con el Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE)-⁴⁶; (b) el financiamiento parcial de los centros educativos públicos por parte de los padres de familia, por medio de aportes voluntarios –ver el Acuerdo Gubernativo No. 226-2008-; y (d) el financiamiento parcial de los hospitales públicos por medio de patronatos, el que permitió la consecución de recursos para cubrir costos de operación que el gobierno central estaba imposibilitado de enfrentar⁴⁷.
- Por último, con el resultado de los referéndum a favor de autonomías en Bolivia⁴⁸, surge de nuevo, al igual que en el segundo período, el debate y el

84

Guatemala, 12 de agosto de 2008. "Colom asume compromisos con pobladores de Alta Verapaz". En: *El Periódico*. Guatemala, 19 de octubre de 2008.

La innecesaria e imperdonable sustitución del modelo de gobierno "Gobernando con la gente" por la instancia legal de los Consejos Departamentales de Desarrollo se observa en el anexo número 4.

⁴⁴ Los escándalos en este sentido se hicieron públicos alrededor del Programa de Apoyo Comunitario (PACUR). Ver por ejemplo: Edgar Gutiérrez. "PACUR, es la nueva marca". [Clientelismo; comisión de hasta el 30 por ciento.] En: *El Periódico*. Guatemala; 5 de diciembre de 2005. "Corrupción. Congreso y Secretaría Ejecutiva crean programa para distribuir millones en proyectos a los legisladores; constructoras dicen que deben pagar comisiones. Obras para los diputados". "Editorial. Repulsiva forma de hacer dinero". [Diputados cobran comisión en proyectos de PACUR, ejecutado por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)]. En: *Prensa Libre*. Guatemala; 20 de febrero de 2006. Ver ejemplos adicionales en el anexo número 5.

⁴⁵ Ver: Gobierno de Guatemala. *Estrategia de reducción de la pobreza 2004-20015 validada en los consejos de desarrollo*. Guatemala; octubre de 2003.

⁴⁶ Acuerdo Gubernativo 226-2008. La importancia del debate sobre este revés contra la participación ciudadana se ejemplifica en las citas periodísticas incluidas en el anexo número 6.

⁴⁷ Ver por ejemplo: *El Periódico*. Guatemala; 27 de mayo de 2008.

⁴⁸ Los porcentajes de votos a favor de la autonomía son impresionantes: Santa Cruz: 85.6, Beni: 79.6, Pando: 82 y Tarija: 78. Ver por ejemplo: "Bolivia: departamento de Tarija

reto de la unidad nacional en un país con grandes diversidades culturales, étnicas, económicas y ambientales; y con ello, de nuevo podría enfrentarse la necesidad de diseñar e implementar un sistema político basado en el modelo de una federación o de una confederación.

A pesar de las debilidades y dificultades citadas, está fuera de toda duda que el marco jurídico para la participación ciudadana, y con ello la democracia participativa, ha cobrado legitimidad real y su existencia está fuera de discusión⁴⁹; pero ello requirió mucho más tiempo que el quinquenio que, en el segundo lustro de la década de 1970, se consideró en SEGEPLAN que tomaría; aún más, de hecho el proceso está inconcluso y ya ha tomado más de tres décadas.

3. Reflexiones finales y lecciones

Para finalizar, con base en lo expuesto, se pueden sacar conclusiones y lecciones tanto para Guatemala como para otros países -en especial para los de Centroamérica-, para que opten por la implementación de una democracia participativa; esas reflexiones y lecciones son:

- La democracia participativa es inherente al marco doctrinario del movimiento político cristiano, específicamente para hacer operativo el principio de la subsidiariedad, por lo que le es obligatorio impulsarla.
- Los representantes de los sectores que participan en los consejos de desarrollo y la población en general deben tener conciencia que carecen de la legitimidad que tienen las autoridades electas en el marco de la democracia representativa⁵⁰; y tanto los primeros como los segundos -las autoridades electas- deben tener conciencia de que la naturaleza de la relación entre los actores de las dos formas de democracia -la participativa y la representativa- es tensa, pues con frecuencia representan visiones e intereses opuestos.
- Vinculado a lo anterior, el movimiento político cristiano debe tener el convencimiento de que la democracia representativa debe ser complementada con la democracia participativa, con la finalidad de compensar o controlar el poder, muchas veces omnipotente, de la Presidencia del Organismo Ejecutivo en los países en que es producto de: (a) la larga secuencia de dictaduras y (b) la debilidad de (b.1) el Organismo Legislativo en su función o atribución constitucional de vigilar y fiscalizar el desempeño del Organismo Ejecutivo

85

aprueba su estatuto autonómico". En: *El Periódico*. Guatemala; 23 de junio de 2008.

⁴⁹ En adición al caso de la validación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, realizada en SEGEPLAN en 2003 y citada arriba, debe mencionarse otro caso similar que es el uso del Sistema de Consejos de Desarrollo por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para difundir y discutir las Prioridades Económicas y Desarrollo Humano. Resultados del Ejercicio del Diálogo de un Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD. **Prioridades económicas y desarrollo humano**. Guatemala; 2009).

⁵⁰ Con lo que debiera quedar resuelto el problema o temor sobre la ingobernabilidad derivada de un Estado corporativo.

- sección segunda del Capítulo II de la Constitución- y (b.2) los medios de comunicación, aunque ambos han ido claramente mejorando.
- El proceso de introducción de una democracia participativa es largo; en el caso de Guatemala, ha tomado más de tres décadas en lugar de un lustro, que es lo que se tenía previsto; y aún más, el proceso todavía está inconcluso.
 - La implementación de, o el hacer operativa, la ley de participación ciudadana descansa normalmente en dos dependencias estatales: una de planificación y otra de ejecución -o apoyo a la ejecución- de obras de infraestructura en el nivel comunitario y comunal.
 - En el proceso de construcción de la democracia participativa puede surgir el debate sobre la desintegración de la unidad nacional y la necesidad de optar por modelos autonómicos, como los son el de una federación o una confederación; el debate más reciente, en América Latina, es el de las provincias de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija de Bolivia, sometido a referendo regional en mayo y junio de 2008⁵¹.

Anexo No. 1

EJEMPLOS DEL PROCESO DE CREACIÓN DE AUTONOMÍAS REGIONALES O DESINTEGRACIÓN DE NACIONES ⁵²

Fuente: El Periódico; Guatemala.

Excepto en los casos en que se especifique otra fuente.

- "Sri Lanka pone fin definitivo a 26 años de guerra civil". [Derrota de la guerrilla Tigres de Liberación de Tamil, quien reivindicaba un Estado independiente.] 19/06/09.
- "Se entregan proyectos para derogar polémicos decretos". [Indígenas de la Amazonia peruana logran compromiso para derogatoria de legislación que les afecta negativamente.] 18/06/09.

⁵¹ Los parámetros de negociación de la autonomía de las regiones en Bolivia podrían ser: (1) preservar la democracia y la estabilidad de las autoridades electas; (2) mantener la integridad territorial de la nación; (3) preservar las funciones inalienables del gobierno nacional: seguridad interna y externa, política externa, áreas estratégicas de la economía: política monetaria, cambiaria y crediticia, y planificación del desarrollo nacional; (4) acordar la tributación y el gasto, en especial en lo social; (5) transferencia gradual de competencias del gobierno nacional a los gobiernos de las regiones autónomas. Ver: Verduga Vélez, César. "Santa Cruz como oportunidad. Propuesta de un pacto amazónico-andino". En: *El Periódico*. Guatemala; 14 de mayo de 2008. "Beni y Pando, dos regiones que retan a Evo Morales. Ayer efectuaron en estos departamentos referendos para aprobar sus estatutos autonómicos, procedimientos que el Gobierno boliviano califica de ilegales". En: *El Periódico*. Guatemala; 2 de junio de 2008.

⁵² Se incluyen ejemplos de participación ciudadana o comunitaria.

- "Disturbios étnicos dejan 156 muertos en China". [Violencia étnica en Xinjiang; indicador de que la falta de desarrollo económico tiende a exacerbar las minorías marginadas frene a inmigración de trabajadores.] 07/07/09.
- "Tensión étnica prevalece en provincia china de Xinjiang". [Ataque contra empresas uigures.] 8/07/09.
- "Twitter. Antidelincuencia". [En ciudades de EEUU se combate la delincuencia combinando la participación de los vecinos con la tecnología.] 16/11/09.
- "Fuera de Finlandia se comprende mejor la situación de los sami que dentro del país". [Pastoreo de renos requiere migración a lo largo de dos mil kilómetros, lo que es contrario a la ley que está diseñada para pastoreo de vacas u ovejas que no migran; Suecia y Noruega sí contemplan pastoreo con migración para renos.] 27/06/10.
- "Globo. Autonomía". [Organizaciones sociales en Barcelona exigen mayor autonomía regional y condena "... fallo del Tribunal Constitucional que niega sus pretensiones de ser una nación".] 11/07/10.
- "Corte Internacional de Justicia: independencia de Kosovo es legal". 23/07/10.
- "Serbia cabildea contra el reconocimiento de Kosovo". [Serbia teme que opinión no vinculante de la Corte desencadene declaración, nuevos reconocimientos de independencia e, incluso, "...acciones separatistas a nivel mundial".] 24/07/10.
- "Resistencia". [ETA surgió en 1959 como movimiento estudiantil anti Francisco Franco; incluye Norte de España y suroeste de Francia.] 24/07/10.
- "Grupo separatista ETA anuncia un alto al fuego". 06/09/10.
- Muñoz, Juan Miguel. "El Irak de los Kurdos". [En 1992: revuelta de los kurdos, la que fue reprimida por Husein; han estado construyendo su Estado silenciosamente. Existen kurdos en Turquía, Irán, Siria e Irak, donde habitan unos 25 millones; proceso de segregación se está acelerando; opción: una confederación en cada uno de esos Estados.] 12/09/10.
- "El Cáucaso Norte, la región islámica que lucha contra Rusia". [Acto terrorista en aeropuerto de Moscú ligado al movimiento independentista islamista de este lugar.] 25/01/11.
- "Sudán del Sur vota a favor de la secesión y será país el 9 de julio". [Votó a favor el 98. 83 % .] 08/02/11.

Anexo No. 2

PRESIDENCIA DEL ORGANISMO EJECUTIVO EJERCE FUNCIONES OPERATIVAS QUE CORRESPONDEN A:

- (a) Instancias de Participación Ciudadana
–Consejos de Desarrollo Urbano y Rural–
o**
- b) Despachos Ministeriales, Viceministeriales,
Direcciones Generales o Niveles Inferiores**

Fuente: El Periódico; Guatemala.

Excepto en los casos en que se especifique otra fuente.

- "Colom critica a los gobiernos anteriores". [En el programa El Presidente y la Juventud, realizado en el Instituto Adrián Zapata, el Presidente de la República identificó los problemas que enfrenta el cuerpo estudiantil, en el que de nuevo surgió el de las instalaciones de sanitarios; el mismo problema le había sido planteado en el Instituto Centro Americano (INCA). Las autoridades responsables –Ministro de Educación, Viceministro Administrativo, Delegación Departamental, dirección del establecimiento educativo correspondiente fueron marginados de cumplir con su función o responsabilidad de identificar problemas tan puntuales como lo es el mal estado de los sanitarios, es decir, lo expuesto es un ejemplo de la centralización total de la administración pública.] 13/03/10.
 - "Contact Center". [Presidente del Organismo Ejecutivo participa en inauguración de Allied Contact Center & HPO, que es un centro de servicios externos.] 28/10/09.
 - "Amplía su *call center* 24/7 Customer en Guatemala". [Presidente del Organismo Ejecutivo lo inaugura; creación de mil plazas de trabajo: existen diecinueve *call centers* en que laboran catorce mil personas, de las cuales una funciona en Quetzaltenango y el resto en la Capital.] 09/12/09.
-
- Gutiérrez Martínez, Francisco Roberto. "Experiencia de nuestra historia. Abandono y desdén para las provincias". [Anexión de provincias del Reino de Guatemala a México, en 1821, fue más para separarse de la Provincia de Guatemala que deseo de anexión, por el abandono observado a lo largo del período colonial. Propuesta contemporánea: fortalecer inversión en Quetzaltenango, Mazatenango, Chiquimula y Flores.] 09/12/10.
 - _____. "Para revitalizar nuestra democracia. Una propuesta concreta en dos puntos sencillos." [Comités Cívicos puedan participar en elecciones generales con candidatos a diputaciones al Congreso de la República, en adición a alcaldes y concejales a corporaciones municipales. Nueva regionalización, en función de las "... lógicas de funcionamiento económico y de integración social...", con la finalidad de superar la del conflicto armado.] 06/01/11.

- Gaitán Álvarez, José Miguel. *Hacia el cambio social en el Altiplano de Guatemala*. Extracto de tesis presentada para la obtención del grado de Doctor: Universidad Pontificia de Salamanca, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología "León XIII". Madrid, España 2010.
 - . Asociación de Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO), Municipio de Totonicapán, Totonicapán.
 - . Figura jurídica adoptada: asociación.
 - . Modelo autóctono de desarrollo integral (Pág. 8); extendiéndose a otras comunidades: (a) Asociación de Desarrollo Integral de San Antonio Ilotenango (ADISA), en Quiché y (b) Asociación de Desarrollo Integral Cuenca del Lago de Atitlán (ADICLA), en Sololá (Pág. 9).
 - . Trasciende al ámbito de participación ciudadana –en el que se desenvuelve el Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE)- al abarcar todos los ámbitos de la vida comunitaria: salud –incluyendo nutrición (Págs. 43, 46-48) y educación-; producción, empleo e ingreso, crédito, empresarialidad, empresas rurales –tecnología apropiada-; participación ciudadana.

Anexo No. 3

EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL (SCDUR) VERSUS EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES)

89

Con base en la importancia del principio de subsidiariedad, para cuya implementación u observancia se creó el CDUR, se presentan los siguientes comentarios y sugerencias:

1. El SCDUR es constitucional: ver los artículos 225 Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), coordinado por el Presidente de la República; 226 Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR); y 228 Consejo Departamental (CODEDE)⁵³.

A los tres artículos, les antecede el 224, en cuyo segundo párrafo se establece que "La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales...", lo que fundamentó que la legislación ordinaria contemplara que la descentralización se implementaría con base en el SCDUR, tal como se cita abajo.

La Constitución le asigna al CONADUR:

"... la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural...".

Y la legislación ordinaria, en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural –Decreto No. 11-2002-, norma, entre otros, que:

- Entre los sectores que integran el SNDUR, y por ende el CONADUR, están el empresarial y el de los trabajadores.
- Deliberar y proponer soluciones a la problemática nacional⁵⁴.

⁵³ Adicionalmente, el artículo 229 sobre el financiamiento del Gobierno Central a los CODE-RE y CODEDE.

⁵⁴ Esta parte requiere un análisis más profundo que el presentado.

2. En el año 2010 y en lo que va del 2011, miembros del Sector Empresarial y del Sector Sindical –el Sector Cooperativista se retiró, pero dejó abierta la posibilidad de reincorporarse- promovieron la creación del CES; el proyecto de ley fue presentado al Congreso de la República el 4 de abril⁵⁵ con el número 43-63.

Los ponentes del CES solicitan que el mismo tenga un “órgano consultivo” de la Presidencia del Organismo Ejecutivo:

“... para la elaboración de políticas públicas en el que participan los sectores empresarial, sindical... con visión de largo plazo y se buscarán consensos que fortalecerán los procesos... de diálogo...” .

El CES estará integrado por ocho representantes del sector empresarial y ocho del sector sindical; requiere del financiamiento gubernamental para su funcionamiento –entre cinco y seis millones de quetzales anuales- ⁵⁶.

3. Entre los problemas que han impedido el funcionamiento del SNCDUR, en especial su componente CONADUR, está el establecimiento de instancias o mesas de diálogo en el nivel nacional, definido como actores de sectores sin representación territorial –como si la deben de tener los miembros del CONADUR-; con frecuencia, esas instancias o mesas han servido más de catarsis que de toma de decisiones para resolver el problema que motivó su establecimiento. Y, peor aún, el CES se vislumbra como una de esas instancias que obstaculizarán el funcionamiento del CONADUR, por lo que es urgente proceder a:

- Realizar un análisis jurídico para determinar si el CES es inconstitucional y, de resultar así, hacerlo saber para evitar que continúe el trámite de su aprobación.
- Independientemente del resultado anterior, proponer la modificación de la integración del CONADUR para que lo conforme una mezcla de representantes territoriales de los sectores –como el empresarial y el sindical- con representantes nacionales –como el CACIF (Coordinadora de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras) y la UGT (Unión Guatemalteca de Trabajadores) y así lograr que: (a) estos tengan una instancia para hacer sus propuestas y (b) el CONADUR aproveche el espacio para cobrar vigencia o abrirse un espacio que tenga que ser respetado por la Presidencia del Organismo Ejecutivo.
- Una opción al punto anterior es, con base en el marco jurídico del SD-CUR, establecer una Comisión de Trabajo integrada por los dos sectores ponentes, asignándoles las funciones contenidas en la propuesta del CES.

⁵⁵ Ver por ejemplo: “Congreso debatirá la creación del CES”. En: *El Periódico*. Guatemala, 4 de abril de 2011.

⁵⁶ *Ibíd.*

Anexo No. 4

COMPARACIÓN ENTRE LAS INSTANCIAS LEGALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PROGRAMA GOBERNANDO CON LA GENTE

Variable/ elemento ⁵⁷	Instancias legales: los Consejos de Desarrollo Departamentales ⁵⁸	Gobernando con la Gente ⁵⁹
Democracia participativa	Art. 1: "El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población... en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo...".	Objetivos/ metas ⁶⁰ : Diálogo entre ciudadanos, por un lado, y autoridades locales y nacionales, por el otro; discusión franca y sincera. Búsqueda concertada de solución de problemas, necesidades e inquietudes de los ciudadanos. Participación de los ciudadanos en la administración del departamento.
Solidaridad colectiva	Art. 2, literales: b) Fomento de la armonía. d) Asignación de recursos "... sin discriminación alguna". f) Equidad.	Implícita.
Rendición de cuentas; auditoría social	Art. 10, literales: e) Seguimiento a la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos; verificar y evaluar su cumplimiento y proponer medidas correctivas. h) Informar a los COMUDE ⁶¹ sobre la ejecución presupuestaria. j) Reportar el desempeño de los funcionarios públicos.	Rendición de cuentas a la ciudadanía, por parte de las autoridades, sobre la cantidad y calidad de la ejecución en el departamento. Transparencia en la gestión pública. Fiscalización de autoridades. Compromiso de los funcionarios hacia la comunidad ⁶² . Distribución de responsabilidades y evitar duplicaciones ⁶³ .

91

⁵⁷ El orden es del autor, según la importancia de la variable o elemento.

⁵⁸ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002.

⁵⁹ Ver, por ejemplo, "Anuncio 'Gobernando con la Gente' ". En: *El Periódico*. Guatemala; 5 de septiembre 2008.

⁶⁰ Incluye algunos de los "principales objetivos" del Programa, pero en todo caso debieron haber clasificado como "objetivos operativos"; ello se señala por medio de pies de páginas.

⁶¹ Consejo Municipal de Desarrollo.

⁶² Clasificado como objetivo del Programa. Un ejemplo que hace operativo lo expuesto es el anuncio "Gobernando con la Gente. Compromisos de Totonicapán". En: *El Periódico*. Guatemala; 10 de septiembre 2008.

⁶³ Ídem.

Integración	Organismo Ejecutivo: Art. 9 ⁶⁴ : No participa o carece de representación (NP) Gobernador departamental, quien preside. Delegados de entidades públicas en el departamento. Jefe local de SEGEPLAN ⁶⁵ . NP no incluido en el anterior.	Organismo Ejecutivo: Presidente y Vicepresidente, Ministros, secretarios y otros funcionarios que designe el Presidente. Gobernador departamental. Delegados de entidades públicas en el departamento. NP no incluido en el anterior. Autoridades militares y de la policía. Órganos de control: Procuraduría General de la Nación.
	Sociedad civil ⁶⁶: Dos campesinos Agropecuario, comercio, financiero e industrial Cooperativas Trabajadores NP Los pueblos indígenas Mujeres NP ⁶⁷ ONG ⁶⁸ guatemaltecas MIPYME ⁶⁹ USAC ⁷⁰ y universidades privadas NP	Sociedad civil ⁷²: Campesinos ⁷³ Agro, productores ⁷⁴ Cooperativistas Trabajadores Maestros ⁷⁵ Indígenas Mujeres Jóvenes ONG MIPYME Universidades que operan en el departamento Autoridades tradicionales ⁷⁶ , eclesiásticas y líderes comunitarios
	Gobierno municipal : Alcaldes del departamento NP	Gobierno municipal: Alcaldes del departamento Un representante de cada COMUDE
	Otros: Secretarios departamentales de partidos con representación en el Congreso ⁷¹ .	Otros: Organismo Legislativo: Diputados del departamento
Ubicación	En su sede ⁷⁷	Cabeceras departamentales y cabeceras municipales representativas.
Día/ frecuencia	No menos de doce al año ⁷⁸	Sábados

Normas operativas	Implicitas en el Art. 10 y en el Reglamento de la Ley, Acuerdo Gubernativo No. 461-2002.	La agenda la elabora el Consejero Presidencial del Programa Solidaridad, Gobernabilidad, Productividad y Regionalidad, con base en: (1) ficha departamental y municipal del Plan de Gobierno; (2) seguimiento y compromisos adquiridos; (3) conciliación de temas del Consejero citado, los alcaldes y el gobernador; (4) sondeos de temas relevantes del departamento.
		Decir la verdad, nada personal, no suponer y hacer lo que se pueda con lo que se tiene ⁷⁹ . No es: para agresiones, recepción de peticiones o proyectos ⁸⁰ , promesas u obtención de caudal electoral.

⁶⁴ Consejo Departamental de Desarrollo.

⁶⁵ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

⁶⁶ Siempre se refiere a organizaciones o asociaciones de cada actor o sector.

⁶⁷ Con base en el artículo 19, el Sistema de Consejos de Desarrollo puede ampliarse a nuevos actores o representantes.

⁶⁸ Organizaciones no gubernamentales.

⁶⁹ Micro, pequeña y mediana empresas.

⁷⁰ Universidad de San Carlos de Guatemala.

⁷¹ Sólo con voz.

⁷² El orden es diferente al que aparece en la fuente, con la finalidad de agrupar a los actores en grupos afines.

⁷³ Este actor podría ser parte tanto del Sector Agro como del MIPYME.

⁷⁴ Se infiere que incluye tanto al Sector Manufacturero o Industrial como al Comercial.

⁷⁵ Este actor es parte del Sector de Trabajadores; se infiere que (1) su inclusión está en función de su relevancia política y (2) se limita a los del Sector Público.

⁷⁶ Se infiere que son los indígenas con liderazgo espiritual o religioso, a diferencia de los indígenas como grupos étnicos, que participan por separado.

⁷⁷ Artículos 17 y 18 del Reglamento de la Ley, Acuerdo Gubernativo 461-2002.

⁷⁸ Art. 16 del Reglamento de la Ley, Acuerdo Gubernativo 461-2002.

⁷⁹ En la fuente se les denomina "Principales básicos" (sic).

⁸⁰ Incumplido; ver por ejemplo: "Plan Gobernando con la Gente da inicio. La actividad fue escenario de promesas, peticiones y recepción de proyectos; contrario a lo que se dijo que pasaría". *En: El Periódico*. Guatemala; 7 de septiembre 2008.

Anexo No. 5

EJEMPLOS DE CORRUPCIÓN EN INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA –CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL-

Fuente: El Periódico; Guatemala.

Excepto en los casos en que se especifique otra fuente.

- "San Juan La Laguna es un paraíso fiscal, afirma CGN". (sic) [Municipios dejaron de cobrar servicios en algunos municipios para obtener beneficios del situado constitucional; en San Juan La Laguna tampoco reportaron ingresos por boleto de ornato, emisión de cédula, suministro de agua potable.] 14/04/09.
 - "Buscan incongruencias en listado geográfico de obras". [Determinar incongruencias entre lo aprobado por los COCODE y las obras incluidas por los diputados.] 27/10/09.
 - "En Quiché, los millones están apartados para pocos. La mayor parte del presupuesto del Consejo Departamental de Desarrollo de Quiché está destinado a unos cuantos que sistemáticamente ganan los negocios". [Cuatro ONG y cinco constructoras.] 23/03/10.
 - "Contubernio entre constructoras y ONG al ejecutar recursos en Quiché". [Cuatro años, tres con dos años de creación, ejecutan gran parte de los presupuestos municipales y el del CODEDE de ese departamento; las ONG luego contratan a determinadas empresas constructoras.] 24/03/10.
 - "Comisión investigará adjudicaciones en Quiché. Presidenta de la Sala de Transparencia reta al Contralor General de Cuentas". [Existe iniciativa de ley para prohibir la contratación de ONG en todo el Organismo Ejecutivo.] 25/03/10.
 - "Taracena propone readecuación del Listado Geográfico de Obras". [Respetar a los COCODE y COMUDE.] 30/01/10.
 - "Alcaldes del país verificarán gasto en infraestructura". [Instancia que denunciará mala ejecución de obras públicas a nivel nacional; listado geográfico de obras se asume que proviene de los COCODE, pasa a los COMUDE y CODEDE antes de llegar al Congreso de la República, donde se aprueba la asignación de fondos; Acción Ciudadana (AC) propone consulta a población beneficiaria, para evitar vinculación incorrecta de intereses entre alcaldes y empresas constructoras.] 15/02/10.
 - "Gobierno y Cacif tratan de limar asperezas y vuelven a la discusión". [Prohibición de contratar ONG para la construcción de infraestructuras.] 26/03/10.
 - "Presidente prohíbe ejecutar infraestructura con ONG". [Acuerdo Gubernativo, gobernaciones de Huehuetenango y Quiché serán auditadas por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.] 08/04/10.
 - "Veinteañeros dirigen ONG con contratos millonarios. Diputados reconocen que detrás están sus colegas Lester Reyna, Sergio Celis y Roberto Kestler". [Departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez, Quiché, San Marcos, Sololá.] 08/04/10.
-

- Gustavo Berganza. "¿Era Perenco la única opción?". [Ley FONPETROL normó apoyo a Consejos de Desarrollo de Petén.] 24/08/10.
- "Los Q115 millones y la molestia de los diputados". [Privilegio a municipios del departamento de Guatemala, por presiones de la UNE; el 29/04/10 se hizo una asignación extraordinaria de Q320 millones a los Consejos de Desarrollo, responsables de presentar el listado de proyectos.] 09/09/10.
- "PP alega que diputados no recibieron Q2 millones en obras cada uno". [Concentración de asignación al CODEDE de Guatemala; existían acuerdos entre alcaldes y diputados distritales por un monto de Q2 millones por distrito, en obras `... que con seguridad están sobrevaloradas.`] 10/09/10.
- "Diputados negocian de nuevo, Q2 millones para cada uno en obras". [Ampliar de Q1,320 millardos a Q1,500 millardos para incluir obras de los diputados, por conducto de los Consejos de Desarrollo.] 28/09/10.
- "Finanzas reduce suma de nueva emisión de bonos del Tesoro". [Diputados negocian Q2 millones por cabeza; al respecto, Ministro de Finanzas expresa molestia a Presidente del Organismo Ejecutivo.] 29/09/10.
- Zelaya, Raquel. "Opinión. Mejores prácticas de contratación". [Publicación de los planes operativos anuales y su ejecución, para información de todos los niveles del sistema de Consejos de Desarrollo, para entre otras finalidades acompañar en las visitas de inspección.] 03/11/10.
- "Asesinan a socióloga Emilia Quan en Huehuetenango". [CEDFOG publicó en junio informe sobre anomalías en programas ejecutados por el CODEDE de Huehuetenango.] 09/12/10.
- Berganza, Gustavo. "Postales del poder". [Diputados han amasado fortunas con base en gestionar obras para sus distritos, las que son construidas por ONG o empresas que ellos mismos o sus parientes dominan.] 10/12/10.
- "Intensa sospecha de móvil político en crimen de Quan". [Emilia Margarita Quan Stackmann: asesinada después de realizar auditoría social al CODEDE de Huehuetenango.] 10/12/10.
- "Auditoría realizada por CEDFOG revela sobrevaloración de obras". [Por lo menos, dos proyectos ejecutados por el CODEDE de Huehuetenango presentan anomalías. Además: solo 43% de integrantes del CODODE participaron en aprobación de proyectos y presupuesto, solo 46% de las instituciones están acreditadas -de un total de 24 instituciones-, solo 54 de 107 proyectos aprobados está incluido en el Listado Geográfico Nacional 2008. Contratación de ONG para ejecución de obras, la que luego contrata a empresa constructora. Sobreprecios en insumos de las obras.] 12/12/10.
- Hurtado, Paola. "Una cruz al pie de los Cuchumatanes". [Auditorías sociales al CODEDE de Huehuetenango revelaron actos de corrupción, que podrían ser la causa del asesinato de la socióloga Emilia Quan Stackmann.] 09/01/11.
- "A luz más reducciones de recursos en obras de alcaldías opositoras". [Reducciones en el Listado Geográfico.] 24/02/11.
- "Diputada solicita fiscalización de Q1.5 millardos ejecutados por ONG". [Rosa María de Frade; 152 ONG en el 2009.] 26/02/11.
- Gereda, Marcela. "Consejos de Desarrollo: la cultura del regalo". ["En una

escasa cultura política que no conoce el funcionamiento de la ley de consejos, es obvio que difícilmente se va a responder a una participación y organización democrática". Derivado de ello, empresas vinculadas con el poder político se aprovechan con contratos de obras públicas.] 28/02/11.

- "PP endereza demanda en contra del jefe de la bancada de la UNE". [Mario Taracena modificó el Listado Geográfico de Obras de los municipios del departamento de Guatemala, después de "platicarlo" con diputados: 'Cuarenta o cincuenta diputados llegaron a arreglar ellos mismos las propuestas y luego hizo la salvedad que se solicitaron cartas de alcaldes que los justificaran'.] 02/03/11.
- "Ministro ofrece devolver fondos a alcaldes del Partido Patriota". [Con ello evita interpelación del PP por modificación del Listado Geográfico que afectó a alcaldes del PP del departamento de Guatemala. MvH: lo que debió proceder era investigar el cambio irregular en el Listado Geográfico de Obras.] 04/03/11.
- "El PP pide reasignación de fondos en tres departamentos. Los diputados solicitaron que Finanzas les traslade recursos para obras de arrastre". [Segunda vez que MINFIN debe trasladar fondos a comunas del PP; la primera fue originada en recortes que hicieron a comunas del PP en el Departamento de Guatemala.] 30/03/11.

Anexo No. 6

REFERENCIAS PERIODÍSTICAS SOBRE EL ATAQUE CONTRA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CASO DE PRONADE

Fuente: El Periódico; Guatemala.

Excepto en los casos en que se especifique otra fuente.

- Fernández, Dina. "El gran chasco." En: Prensa Libre. Guatemala; 28 de marzo de 2001.
La administración pública actual está asfixiando a PRONADE: "... con tal de recuperar el control absoluto de plazas y presupuesto" y estatizando los servicios de salud especializados -cardíacos, renales y cáncer- que brindan organizaciones privadas sin fines de lucro.
- "Magisterio. Rechaza acuerdo que da a padres control de las escuelas. Pedirán derogatoria". [Acuerdo Gubernativo No. 29-2003.] En: Prensa Libre. Guatemala; 5 de abril de 2003.
- "Magisterio no descarta tomar medidas de nuevo". [Por 'privatización' de las escuelas, entendido por tal como la participación de los padres de familia.] En: Prensa Libre. Guatemala, 6 de abril de 2003.
- "Política. Deja sin efecto decreto sancionado por presidente. Reyes López deroga acuerdo de Portillo". [El No. 29-2003, por medio del cual se trasladaba a los padres de familia la responsabilidad de administrar las escuelas públicas. Surge la duda de si la acción tiene como motivo consecución del voto de los

- maestros y/ o beneficio a parientes de diputados, que son maestros.] En: Prensa Libre. Guatemala, 30 de mayo de 2003.
- "El PP se distancia de la ministra de Educación". [Joviel Acevedo, líder magisterial, anunció que Álvaro Colom, candidato de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) se comprometió por escrito con la desaparición de PRONADE.] En: El Periódico. Guatemala, 19 de octubre de 2007.
 - "Candidato del PP se reunió con los líderes magisteriales". [Mayoría de líderes magisteriales pidieron el traslado de maestros de PRONADE al renglón 011 presupuestados en sustitución del contrato en el marco de dicho Programa; Pérez Molina se mantuvo ajeno a comprometerse.] En: El Periódico. Guatemala, 20 de octubre de 2007.
 - "Tres desconocidos pelean por la cartera de educación". [Sindicalista, Joviel Acevedo, expuso intención de acabar con el sistema de PRONADE.] En: El Periódico. Guatemala, 15 de noviembre de 2007.
 - "Entrevista. 'Las alianzas deben ser con cada diputado, mentira que son bancadas'. María del Carmen Aceña, Ministra de Educación". [Posibilidad de eliminación de PRONADE; importancia de participación de padres de familia.] En: El Periódico. Guatemala, 25 de noviembre de 2007.
 - "Advierte el riesgo de menor cobertura. Ministra de Educación dice que 150 mil niños podrían quedar sin clases". [En caso de cerrar PRONADE.] En: El Periódico. Guatemala, 27 de noviembre de 2007.
 - Fernández, Dina. "Guerra contra PRONADE. El sindicato de maestros le pasa la factura al que pronto será el partido oficial". En: El Periódico. Guatemala, 28 de noviembre de 2007.
 - Álvarez Marinelli, Horacio. "PRONADE y los cambios de fondo. El papel de los padres en el sistema de educación pública". En: El Periódico. Guatemala, 20 de diciembre de 2007.
 - "Terna magisterial ocupará viceministerios del MINEDUC. Maestros piden desaparición de juntas escolares y el PRONADE". En: El Periódico. Guatemala, 8 de enero de 2008.
 - Fernández, Dina. "Joviel, ministro de facto". [Las bondades del PRONADE en el área rural.] En: El Periódico. Guatemala, 9 de enero de 2008.
 - Font, Juan Luis. "La ministra, Joviel y Colom". [Sindicalizados intentarán primero frenar y luego desaparecer PRONADE.] En: El Periódico. Guatemala, 21 de enero de 2008.
 - Fernández, Dina. "Los retos en educación". [Elevar el nivel de remuneración a maestros de PRONADE, sin prescindir de la participación de los progenitores.] En: El Periódico. Guatemala, 30 de enero de 2008.
 - "Educación comienza a modificar PRONADE. Las ONG que supervisaban a las escuelas del programa, desaparecieron. En su lugar, fueron contratados supervisores". En: El Periódico. Guatemala, 22 de febrero de 2008.
 - Fernández, Dina. "Matan a PRONADE. Está consumado: la nueva administración acabó con la autogestión educativa". En: El Periódico. Guatemala, 24 de marzo de 2008.
 - Gutiérrez, Edgar. "Más allá de PRONADE. El sistema educativo necesita una reforma". En: El Periódico. Guatemala, 27 de marzo de 2008.

- "Diputados de UNE piden hasta 50 plazas para cada uno al MINEDUC". [Ello en el marco de la desaparición del PRONADE.] En: El Periódico. Guatemala, 27 de marzo de 2008.
- "No más cobros". [Eliminación de una razón de ser fundamental de la existencia del Patronato del Hospital Roosevelt; gobierno ha sido incapaz de resolver problemas de financiamiento que sí logró en parte el Patronato.] En: El Periódico. Guatemala, 28 de marzo de 2008.
- Juárez Paz, Rigoberto. "¿Por qué se eliminó PRONADE? Piensan que los padres de familia no están capacitados". En: El Periódico. Guatemala, 28 de marzo de 2008.
- Font, Juan Luis. "Señora Ministra. Un llamado urgente a Ana de Molina". En: El Periódico. Guatemala, 28 de marzo de 2008.
- "Maestros de PRONADE serán presupuestados". [COEDUCAS mantendrán funciones administrativas como compra y reparto de útiles y monitoreo –sin especificarse sobre qué-.] En: El Periódico. Guatemala, 29 de marzo de 2008.
- Palomo, Lucrecia de. "Sin evaluarse, muere PRONADE. Hoy le ganó la lengua vil a la evidencia". En: El Periódico. Guatemala, 29 de marzo de 2008.
- Moreno Godoy, Roberto. "Escuela y participación comunitaria. El PRONADE dio resultados positivos para el país". En: El Periódico. Guatemala, 4 de abril de 2008.
- "Demandan continuidad del PRONADE. Padres de familia indican que no podrán ejercer control sobre la educación de sus hijos". En: El Periódico. Guatemala, 10 de abril de 2008.
- Moreno Godoy, Roberto. "Desaparecen de la escuela. La escuela debe acercarse a la comunidad". [PRONADE se adaptó al calendario y horario de la comunidad.] En: El Periódico. Guatemala, 11 de abril de 2008.
- "Futuro de los padres en PRONADE es incierto". En: El Periódico. Guatemala, 11 de abril de 2008.
- "Joviel: 'Nunca voy a ser destituido, ni despedido, ni removido'". [Logró la muerte civil de PRONADE.] En: El Periódico. Guatemala, 21 de abril de 2008.
- "Maestros serán presupuestados en el 2009". [Maestros de PRONADE.] En: El Periódico. Guatemala, 22 de abril de 2008.
- Font, Juan Luis. "La privatización a favor de Joviel. Expropián al Ministerio de Educación y ahí, todos callan". [Desaparición de PRONADE beneficia al liderazgo sindical magisterial –Joviel Acevedo.] En: El Periódico. Guatemala, 25 de abril de 2008.
- "MINEDUC busca fortalecer participación de los padres. Los maestros de PRONADE serán absorbidos por el Estado en octubre. Su salario será el mismo hasta enero". En: El Periódico. Guatemala, 28 de abril de 2008.
- "Diputados buscan subir caudal de votos en maestros contratados". [Plazas nuevas para PRONADE podrían asignarse a electores por medio de impugnar contratación de maestros de PRONADE; la acción la podrían canalizar los diputados por medio de la Asamblea Nacional del Magisterio [ANM].] En: El Periódico. Guatemala, 1 de mayo de 2008.
- Moreno Godoy, Roberto. "El color de la esperanza. Gobierno dio la espalda a la autogestión." En: El Periódico. Guatemala, 27 de mayo de 2008.

- “Escuelas gratuitas versus directores en aprietos”. [Aporte del Ministerio de Educación por alumno será de Q40.00 anuales; aporte de progenitores era de Q100.00 y alcanzaba para medio año, cuando se tenía que recurrir a actividades para recaudar fondos.] En: El Periódico. Guatemala, 22 de octubre de 2008.

“De la democracia representativa a la democracia participativa: la experiencia de Guatemala”

Comentarios a la conferencia de Miguel von Hoegen

Amílcar Burgos¹

Introducción

Miguel von Hoegen aborda el tema “De la democracia representativa a la democracia participativa: la experiencia de Guatemala” con mucha propiedad, por cuanto él es un importante actor de ese largo y difícil proceso que, no obstante sus avances, no ha logrado cristalizar.

Me ocuparé de tratar algunos aspectos de su conferencia que relacionan la democracia participativa con la descentralización del Estado como expresión de la subsidiariedad de la administración de la cosa pública.

Para empezar, permítanme tratar brevemente los conceptos de participación ciudadana, subsidiariedad y descentralización del Estado, para luego relacionarlos con lo expuesto por von Hoegen.

1. Participación ciudadana

Citando la encíclica *Pacem in Terris* del Papa Juan XXIII, la participación en la vida social y política es el derecho a ejercitar libre y responsablemente el propio papel cívico con y para los demás, y constituye uno de los pilares del ordenamiento democrático y una de las mejores garantías de permanencia de la democracia.

En efecto, la participación ciudadana en la gestión pública conduce a fortalecer la representatividad y legitimidad de las instituciones, máxime cuando implica tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de auditoría social sobre el desempeño de los servidores

¹ Presidente de la Fundación Centroamericana para el Desarrollo (FUNCEDE).

públicos. La participación, entonces, no se restringe meramente a consultar a la población sus necesidades más sentidas, sino implica también el conocimiento y ejercicio de los derechos y obligaciones ciudadanas.

Para hacer efectiva la participación ciudadana, es indispensable su institucionalización, reglamentándola en los aspectos generales con suficiente flexibilidad para tomar en cuenta las peculiaridades de cada lugar. A efecto de que la participación ciudadana sea responsable, esta debe ser organizada e informada, asegurando así, junto a la genuina representatividad, una capacidad de interlocución que permita plantear y negociar, de manera pertinente, sus intereses en el marco del beneficio general.

La participación ciudadana se fortalece si las autoridades cumplen los compromisos contraídos y evitan defraudar la confianza de la ciudadanía. La confianza es difícil de obtener, pero es muy fácil de perder.

Una relación exitosa entre las organizaciones sociales y las autoridades es la base para lograr transformar la realidad social, profundizando cada vez más los alcances de una provechosa cooperación, por la que la comunidad se hace responsable de su propio desarrollo, con una actitud autopropulsiva, al no esperar que las autoridades se hagan cargo de sus problemas, sino que colaboren supletoriamente cuando fuere necesario.

102

Dado que la sociedad civil no es homogénea, para lograr incidir en las políticas públicas requiere de la negociación previa de los diversos grupos de intereses particulares para adoptar una posición de compromiso de interés general.

La participación ciudadana tiene una función educadora, pues desarrolla la conciencia cívica, hace comprensible la noción de bien común y refuerza los lazos de solidaridad. Con la práctica de la auditoría social, se forja una conciencia crítica y un estilo de tratar con franqueza, pero de manera respetuosa, las inconformidades, señalamientos y desacuerdos con relación a la gestión pública. Los ejercicios participativos, por virtud del principio de subsidiariedad, representan una fuente innovadora y creativa que aporta soluciones a los asuntos propios de su localidad haciendo que el espacio de lo público sea un espacio de todos y deje de ser un espacio exclusivo del gobierno.

La democracia participativa supone la descentralización del Estado, a efecto de acercar las instancias de decisión a los ciudadanos y a sus organizaciones. De esta manera, la participación ciudadana podrá ejercerse en los diversos niveles de gobierno.

2. Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad es una de las directrices más constantes y características de la doctrina social de la iglesia; regula las relaciones entre las diversas entidades que conforman el tejido social, cada una de ellas con su propia esfera de autonomía. Regula también, junto a los principios de bien común y solidaridad, las relaciones del Estado con los ciudadanos y sociedad civil y, así mismo, la distribución de competencias y relaciones entre diversos niveles de gobierno.

El principio de subsidiariedad afirma, según la encíclica *Quadragesimo Anno* de Pío XI², que “no es lícito quitar a los individuos y traspasar a la comunidad lo que ellos pueden realizar por su propio esfuerzo e iniciativa, así tampoco es justo, porque daña y perturba gravemente el recto orden social, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden realizar y ofrecer por sí mismas y atribuirlo a una comunidad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, en virtud de su propia naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos”. Conforme a este principio, todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda (*subsidium*) respecto a las menores.

Según este principio, corresponde al Estado, como gestor del bien común, normar e integrar el conjunto social, ejercitar una función de suplencia, e intervenir para crear condiciones de igualdad, de justicia y de paz. La suplencia institucional no debe prolongarse más allá de lo estrictamente necesario, dado que encuentra justificación solo en lo excepcional de la situación.

La vigencia del principio de subsidiariedad es incuestionable, dado que sirve de sustento a las declaraciones y convenios y pactos internacionales que garantizan derechos humanos individuales, sociales y de los pueblos, así como a las constituciones de los países democráticos.

La subsidiariedad está vigente hoy en las constituciones de la Unión Europea³, de los Estados federados, de estados unitarios democráticos descentralizados y, en

² Citada en el apartado 53 de la encíclica *Mater et Magistra* del Papa Juan XXIII.

³ El artículo b) del tratado de la Comunidad Europea, que subsiste reformulado en el Tratado de Lisboa de 2009, dice:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que este le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

Una mayor información a este respecto puede encontrarse en el anexo al Tratado de Lisboa “Protocolo 30 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

general, de todas las formaciones públicas relacionadas con autonomías territoriales y salvaguardas de identidades sociales.

El principio de subsidiariedad, no obstante ser inamovible, se ajusta a los tiempos dadas las cambiantes realidades. En nuestra época, caracterizada por la existencia de entidades supraestatales, el *subsidium* provendrá también de ellas en relación a los estados que la conforman, a los gobiernos locales y a sociedades intermedias, en el marco de la realización del bien común y de la solidaridad internacionales.

En la administración pública, la subsidiariedad se expresa en el reconocimiento legal de competencias que corresponden a los diversos niveles de gobierno, que configura una estructura descentralizada del Estado. La descentralización se plantea como un proceso lento y progresivo cuyo contexto particular determina su modalidad, alcance y ritmo.

3. Descentralización

Descentralizar significa trasladar determinadas competencias desde el gobierno central hacia órganos que no dependen jurídicamente de él. En algunos casos, la descentralización significa una devolución. La descentralización funcional se da cuando una competencia específica es transferida a un órgano especializado. La descentralización territorial se da hacia gobiernos subnacionales, tales como los estados en los países federales, los municipios y algunas veces las regiones en los estados unitarios. A diferencia de otras entidades descentralizadas, los municipios tienen una alta representatividad derivada de que sus autoridades son electas en votaciones generales y que constituyen cuerpos colegiados con representación de minorías. Solamente en la democracia es posible que los municipios sean regidos por fuerzas políticas distintas a la que rige el gobierno central.

La descentralización es materia constitucional y, en todo caso, se hace por ley, dado que se traslada la titularidad de la competencia. Para asegurar su éxito, deben transferirse también los recursos financieros y el apoyo técnico necesarios para su cumplimiento. Para ser irreversible, requiere la existencia de un gobierno municipal capaz de desempeñar las funciones transferidas.

La mayor parte de los especialistas considera que la descentralización se da en el ámbito público, es decir, no se transfieren competencias del ámbito público hacia el privado. Sin embargo, sí pueden transferirse hacia organizaciones comunitarias sin afán de lucro. En Guatemala, esta disposición tiene su sustentación en la cultura indígena de servicio público gratuito y es en esta modalidad que los Acuerdos de Paz plantean la descentralización.

La descentralización implica, desde el punto de vista político, la división del poder. Desde el punto de vista administrativo, la transferencia de competencias

se hace con una lógica costo-beneficio que, mediante la especialización de las instituciones y la racionalización de los procesos administrativos, conduzca a un mejoramiento de los servicios básicos. Desde el punto de vista financiero, se transfiere a los municipios la capacidad de administrar la función tributaria y el gasto público, lo cual supone la formulación descentralizada del presupuesto y la planificación democrática.

La descentralización territorial facilita, por razones de proximidad, la participación ciudadana en la gestión pública, con propósitos de hacer pertinentes las políticas públicas, el control social del desempeño de los servidores públicos y la defensa de la identidad de las comunidades locales. Sin embargo, estos propósitos no pueden alcanzarse sin la existencia de un gobierno central capaz de conducir, normar, integrar, coordinar y velar para que se cumplan las normas, a efecto de asegurar la coherencia de la gestión pública descentralizada, y de prevenir y compensar los desequilibrios regionales que pudieran producirse.

La coordinación entre ambos niveles de gobierno requiere de la desconcentración⁴ administrativa del gobierno central para que los funcionarios locales que lo representan tengan la capacidad de negociar la elaboración de políticas, planes y proyectos con las autoridades municipales y con la participación de la sociedad civil.

4. Rasgos de la experiencia guatemalteca de los últimos 35 años

Para encuadrar mis comentarios en el esquema de von Hoegen, me parece importante señalar que durante el primer período (1975-1982), efectivamente se impulsó, desde SEGEPLAN, la consolidación de la regionalización del país para efectos de planificar el desarrollo; sin embargo, no hubo ningún avance significativo en cuanto a participación ciudadana en la gestión pública, excepto la que se dio por motivo del terremoto de 1976, a nivel de comunidades, en todo el territorio nacional para atender las tareas de emergencia y de reconstrucción.

Este período corresponde a dos gobiernos militares, producto de fraudes electorales, en los que se agudizó el enfrentamiento armado interno en el marco de la guerra fría, con la consiguiente restricción de garantías constitucionales y la represión generalizada de dirigentes políticos de oposición, de líderes de organizaciones de la sociedad civil, de estudiantes e intelectuales e incluso de grupos de población rural. En esas circunstancias, no se alentó ni pudo darse participación ciudadana en los términos definidos anteriormente.

⁴ El término desconcentración significa trasladar competencias desde órganos superiores hacia órganos subalternos.

Durante ese período, los municipios -clasificados en cuatro categorías- tenían una autonomía tutelada y sus competencias se referían a servicios básicos tradicionales. Sus ingresos eran tan exiguos que dependían del gobierno central para completar el pago de la planilla y muchos de los alcaldes servían ad honórem.

El segundo período (1982-1986) corresponde a dos gobiernos militares instaurados por sendos golpes de Estado, los cuales procedieron a la apertura democrática mediante: cambios sustanciales de las leyes que regulan las elecciones y los partidos políticos; la instalación del Tribunal Supremo Electoral como un poder autónomo; la instauración de una asamblea constituyente -resultado de elecciones libres- y, la apertura a la auditoría internacional del respeto a los derechos humanos. A la vez, se dio la derrota militar del movimiento insurgente con un elevado costo humano y de capital social, cuyas heridas profundas no se han logrado restañar del todo.

En el marco de la estrategia contrainsurgente, fue que se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional, con la participación de representantes de las comunidades para identificar y ejecutar proyectos. No obstante que su propósito fue aislar a la guerrilla de las poblaciones en las que operaba, la experiencia constituye un antecedente de la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública. En materia de coordinación interinstitucional, hubo logros indiscutibles, por cuanto se estableció mediante órdenes militares. En lo que corresponde a la participación ciudadana, se logró asegurar la pertinencia de los proyectos en relación con las necesidades sentidas.

Durante ese período, las autoridades municipales fueron nombradas por el gobierno militar; muchas de ellas fueron confirmadas en los puestos que venían desempeñando y no hubo mejora alguna en su capacidad técnica, administrativa y financiera.

En el tercer período (1986-2002), se inicia la serie de gobiernos civiles, surgidos de elecciones libres verificadas por observadores internacionales. Una nueva constitución entra en vigencia con las innovaciones que cita von Hoegen en materia de descentralización y de participación ciudadana.

En efecto, la Constitución declara la participación como un derecho ciudadano e instituye un sistema de planificación participativa, a través de consejos de desarrollo, en los niveles nacional, regional y departamental.

Asimismo, reconoce la autonomía de los municipios, amplía sus competencias, les asigna el 8% del presupuesto ordinario de ingresos del Estado, les otorga capacidad de generar ingresos propios, salvo arbitrios (impuestos locales) que le corresponde aprobarlos al Congreso de la República.

Los municipios, al igual que las demás entidades descentralizadas, pueden elaborar sus políticas en el marco de las políticas nacionales, deben coordinarse

con SEGEPLAN⁵ y quedan sujetos a la fiscalización de los órganos de control del Estado.

La Constitución establece el gobierno de los departamentos (artículo 227) a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, quien presidirá el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE). El gobierno departamental no existe en la realidad, pues ninguna dependencia del Organismo Ejecutivo en los departamentos está supeditada al gobernador, quien tiene prohibido ejecutar proyectos de inversión, según la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo. Los gobernadores cobraron importancia desde que a los CODEDE se les asignó administrar un fondo para obras de infraestructura, las que figuran en el Presupuesto General del Estado como listado nacional de obras.

La Constitución establece regiones de desarrollo, integradas por uno o más departamentos, sin que estas correspondan a un nivel de gobierno, razón por la que tienen escasa incidencia en la administración pública. En 1986, se emite la Ley Preliminar de Regionalización, la cual integra ocho regiones que no corresponden al mapa de la diversidad cultural del país, situación que limita la incidencia de la participación indígena.

En 1986, se decreta la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que incorpora los niveles municipal y local, los cuales fueron declarados inconstitucionales un año después.

El 29 de diciembre de 1996 se suscribe la Paz, cuya negociación entre el Gobierno y la Guerrilla demoró seis años. Los Acuerdos de Paz constituyen un plan de país que relanza el proceso de democratización con los ingredientes de la participación ciudadana, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la eliminación de todas las formas de discriminación y de los poderes fácticos ilegales. Los Acuerdos de Paz están atravesados por la idea de establecer una democracia funcional y participativa en Guatemala, para fortalecer el sistema de gobierno representativo confinado a meras formalidades.

Mediante el Decreto 19-98, se transfiere a las municipalidades la administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles.

En el cuarto período (2002 en adelante), bajo el influjo de los Acuerdos de Paz, se reformó la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, restituyendo los consejos municipales y locales que forman la base de la pirámide del sistema de planificación participativa; se reformó el Código Municipal para asignar a los municipios funciones de gestores de desarrollo local y no solo de prestadores de servicios públicos básicos, para fortalecer su administración financiera y para regular el régimen de consultas a las comunidades. Finalmente, se emite la Ley de Descentralización como un pretendido, pero fallido, impulso a la descentrali-

⁵ Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

zación⁶. Durante este período, se amplía el campo de acción de la participación ciudadana desde lo local.

5. Reflexiones finales

5.1 En lo que respecta a gobiernos subnacionales

- De los 333 municipios de Guatemala, la mayoría tienen gobiernos con escasa capacidad técnica, administrativa y financiera, que les limita el cumplimiento adecuado de sus competencias legales y que determina su alto grado de dependencia política y financiera del gobierno central. Ante tal situación, resulta inaplazable establecer el sistema de servicio civil municipal, implementar el Código Tributario Municipal, modernizar el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y mejorar los sistemas de transparencia y de control administrativos municipales.
- En Guatemala, existen treinta mancomunidades de municipios, algunas establecidas con criterio de cuenca, organizadas con el propósito de superar las debilidades individuales de las municipalidades miembros. La reforma del Código Municipal de mayo de 2010 confiere a las mancomunidades la calidad de institución pública con capacidad de asumir competencias transferidas desde el gobierno central. Con ello, se abren oportunidades de descentralización del Estado con mayor grado de viabilidad.
- La coordinación entre los niveles de gobierno nacional y municipal es más retórica que real. Para ser efectiva, requiere:
 -
 - que las políticas públicas nacionales sean comunicadas oficialmente a los concejos municipales, seguido de una explicación de su justificación y contenido, de manera que su comprensión permita su reedición a nivel local;
 - que los dos niveles de gobierno elaboren conjuntamente, en el seno del COMUDE, planes unívocos multianuales en los que quede clara la responsabilidad de cada institución de acuerdo con sus competencias;
 - que las instituciones del gobierno central se desconcentren, a efecto de que sus representantes a nivel municipal estén investidos de la capacidad de negociar y adquirir compromisos en el proceso de planificación conjunta; y,
 - que exista un sistema de seguimiento y de evaluación de la coordinación y sus resultados.
- Es tan amplia la diversidad de los municipios y de la capacidad de sus gobiernos que deberían ser clasificados en tres categorías, con el propósito de

⁶ Lo único que se ha descentralizado, en lo que va del período, es la administración del transporte a nivel municipal en alrededor de una docena de casos.

dosificar la oferta de asistencia técnica que el gobierno central debería prestarles subsidiariamente. Ello implica, por supuesto, fortalecer la capacidad de los órganos centrales encargados de suministrarla.

5.2 En lo que respecta a democracia participativa

- El Sistema de Consejos de Desarrollo funciona en los niveles de base, mas no en los niveles superiores:
 - - prácticamente en todas las aldeas y caseríos del país funcionan los CO-CODE, no solo por la tradición comunitaria de autogestión de servicios públicos, sino por el simple hecho de la ausencia del Estado;
 - - en cuanto al COMUDE, se sabe que funciona en el 84% de los municipios, dependiendo de la calidad de liderazgo de los alcaldes;
 - - en el nivel departamental, la importancia del Consejo de Desarrollo radica en que labora el listado geográfico de obras, no sin la intromisión de los intereses de diputados distritales y de contratistas;
 - - en los niveles regional y nacional, no funcionan los Consejos de Desarrollo, lo que determina la poca incidencia del Sistema de Consejos en la formulación y evaluación de políticas públicas.

- Estoy de acuerdo con von Hoegen en que las visitas del Presidente de la República al interior del país, con el propósito de identificar las necesidades sentidas de la población, así como la realización de gabinetes móviles a efecto de concertar programas y proyectos, constituyen acciones abortivas del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y, además, desarticulan el sistema de planificación del Estado.

109

Al contrario de la valoración que hacen los Acuerdos de Paz del Sistema de Consejos de Desarrollo -como un ámbito de encuentro de gobernantes y gobernados para debatir la política pública, para hacer pertinentes los planes de desarrollo, para hacer efectivas las rendiciones de cuentas y la auditoría social, en suma para fortalecer el régimen democrático y legitimar las instituciones y las autoridades-, prevalece un enfoque de solapada, la mayor parte de las veces declarada como manipulación de los Consejos de Desarrollo, con propósitos electorales por parte de los partidos políticos y de algunas autoridades nacionales y municipales.

- Existen otras limitaciones que afectan la consistencia de la participación, tal es el caso de que no existe financiamiento alguno que la apoye, por lo que son los propios líderes sociales quienes tienen que subsidiarla personalmente y, asimismo, no se cuenta con la asistencia técnica que permita a las organizaciones sociales la comprensión de temas complejos de la agenda y, en particular, la interpretación de estados financieros municipales.

No obstante éstos y otros obstáculos para la participación ciudadana, que por limitación de tiempo no puedo abordar, existen múltiples testimonios de que solo con la participación organizada de los ciudadanos, en el marco de los Consejos de Desarrollo, es viable enfrentar exitosamente los problemas sociales y asegurar la sostenibilidad de la gestión pública del desarrollo.

Gobierno Provincial de Tungurahua y su nuevo modelo de gestión:

un modelo de gobernabilidad diferente

4

Fernando Naranjo Lalama¹

La comprensión de que el enfoque local de desarrollo puede constituirse en un espacio privilegiado para repensar el sentido de la economía, las lógicas productivas, las interrelaciones sociales, y para activar la participación ciudadana como elemento fundamental de la democratización del espacio y la institucionalidad, es lo que ha auspiciado a proponer una forma diferente de hacer gobierno en Tungurahua.

El Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, ante un escenario real en el que se ha fortalecido el reconocimiento y la participación de actores que tradicionalmente se encontraban excluidos de las decisiones provinciales, ha abierto un espacio en el que se puede discutir con instancias del poder político y económico. Además, el ejercicio de gobierno fortalece el tejido social al mismo tiempo que construye una nueva institucionalidad democrática. En ella, la apropiación e implementación real de roles y competencias por los actores en los procesos de solución de los problemas conllevan la generación de capacidades locales. Para apuntalar estos procesos, la academia, con una perspectiva más general del desarrollo local, puede contribuir a contextualizar nuestros esfuerzos de articulación de procesos interinstitucionales y de valorización de los sistemas productivos locales mediante instrumentos como las políticas de competitividad local, las iniciativas de promoción, los estímulos al empleo y las prácticas de la economía social, así como el análisis de sus impactos en el territorio.

111

La propuesta del Gobierno Provincial se constituye sobre la base de principios que pretenden establecer un nuevo concepto de ejercicio del gobierno basado en la definición de prioridades y ejes comunes: agua, trabajo, gente. Entre estos principios, destacan la participación, la construcción de consensos y la decisión colectiva que supedita las acciones de los actores públicos y privados, así como las acciones de las organizaciones de la sociedad civil.

El reto es hacer un esfuerzo más consciente y dirigido para reforzar los logros territoriales, contener sus amenazas y reducir o eliminar sus daños. La iniciativa y la tenacidad que han mostrado históricamente los actores sociales de Tungurahua y que siguen exhibiendo, de manera renovada y creativa, son la mejor garantía de que habrá un acopio de toda la inteligencia posible en el intento.

¹ Prefecto Provincial de Tungurahua, Presidente de la Junta de Gobierno.

En efecto, los procesos democráticos pueden a veces, en algunos momentos, generar efectos contrarios a los esperados. Enfrentarlos constituye el mecanismo para afianzar las apuestas y permitir que el objetivo de que “todos somos gobierno” se convierta en una guía para fortalecer el tejido social y construir nuevas formas del ejercicio de la política en Tungurahua.

1. La construcción del Gobierno Provincial

1.1 Qué se propuso en Tungurahua

Se propuso ser un gobierno diferente. Un gobierno de todos los que viven y colaboran para el desarrollo de la provincia. Un gobierno en donde todos decidan sobre su futuro, que puedan comprometerse con qué se quiere ser y puedan movilizarse alrededor de objetivos comunes orientados a impulsar el desarrollo de Tungurahua. Esta tarea ha sido posible ya que los actores de Tungurahua han decidido cómo gobernarse.

Se ha concebido una nueva forma de gobierno al servicio de objetivos compartidos y en el que se han dispuesto, por parte de los actores, todos sus derechos en un fondo común de la democracia concebida en la provincia. En Tungurahua, se ha instaurado un proceso en el que se han unido la participación y la corresponsabilidad con el desarrollo de la provincia.

112

Se ha planteado unir firmemente los intereses y lograr una gestión mancomunada de todos, rural y urbana, públicos y privados, a través de la concertación de objetivos provinciales comunes. Por lo tanto, se ha planteado construir un Gobierno Provincial en el que participen todos los actores de la provincia, animados por una visión común de largo plazo. Se ha propuesto construir un Nuevo Modelo de Gestión mediante el cual, a partir de esos intereses comunes e integrando el manejo sostenible de los recursos naturales, se impulse el desarrollo humano y se potencie la capacidad productiva de la provincia.

Los tres principios propuestos como cimientos del Nuevo Modelo de Gestión (NMG) en Tungurahua son: representatividad, corresponsabilidad y gobernabilidad.

a) El primer principio que fundamenta este modelo es la representatividad de los actores involucrados. Mediante este, quienes participan en el proceso, lo hacen bajo el reconocimiento de los grupos sociales a quienes representan, y que con su intervención e involucramiento, garantizan la visualización y posicionamiento de sus intereses. Este principio asegura, además, que quienes lleguen a formar parte del Gobierno Provincial lo hagan por un reconocimiento del resto de actores. La representatividad se traduce también en la necesidad de que todos los sectores de la provincia sean parte del proceso.

- b) El segundo principio** que guía la conducción del proceso del Nuevo Modelo de Gestión es la corresponsabilidad. La participación de los actores debe desembocar en compromisos concretos acerca de la ejecución misma de las propuestas. Esta participación pierde legitimidad y riqueza si se limita al enunciado de las propuestas; debe concretarse a través de un ejercicio mancomunado del gobierno en el que se conjuguen los esfuerzos de los diversos actores de la provincia.



113

- c) El tercer principio** es el de la gobernabilidad y se relaciona con el concepto de que todos deciden, pero a la vez, todos acatan. Este principio, se aplica inclusive para los actores externos, sean del gobierno central, agentes de cooperación internacional o alguna ONG. En esta forma, la gestión del desarrollo de la provincia es resultado de un consenso de todos los actores y responde a procesos transparentes de gobierno y administración de los proyectos implementados. La gobernabilidad implica contar con un "programa de gobierno" claro y concertado, que garantice su aplicación por medio de su acatamiento de parte de todos, internos y externos a la provincia.

1.2 Nuevo Modelo de Gestión: perspectiva

El Gobierno Provincial de Tungurahua se constituye sobre la base de principios que pretenden establecer un nuevo concepto de ejercicio del gobierno basado en la definición de prioridades y ejes comunes, la participación, la construcción de consensos y la decisión colectiva que supedite las acciones de los actores públicos, privados, así como las acciones de organizaciones de la sociedad civil.

Con la implantación del NMG², se establecieron tres principios fundamentales de su funcionamiento: representatividad, gobernabilidad, corresponsabilidad³.

Estos principios luego fueron asumidos por la Cámara de Representación Provincial. Con ellos se persigue:

- **Poder Provincial.**
Poder hacia afuera: es el Gobierno Provincial, conformado por todos los actores de la Provincia, quien decide y negocia con el Gobierno Central y otras entidades para el desarrollo de la provincia.
Poder hacia adentro: se basa en el principio de que "Todos deciden y todos acatan".
- **Sinergias:** los beneficios que logremos, individualmente, podrán multiplicarse a través de la cooperación y de alianza en los espacios.
- **Transparencia:** en la gestión y uso de recursos. La participación de los actores en los espacios y en el Gobierno Provincial es legítima si su actuación es efectiva y honesta, y su carácter democrático y participativo lo torna transparente.
- **Capacidad local:** la apropiación e implementación real de roles y competencias de los actores en los procesos de solución de los problemas conlleva a la generación de capacidades locales, donde la universidad con una perspectiva más general del desarrollo local, articule procesos interinstitucionales, sobre la valorización de los sistemas productivos locales mediante distintos instrumentos (como las políticas de competitividad local, las iniciativas de promoción, los estímulos al empleo y las prácticas de la economía social, entre otras) y del análisis de su impacto en el territorio.
- **Planificación integrada:** planificación provincial integrada que supera visiones y actuaciones sectoriales. El Gobierno Provincial articula tres objetivos comunes que aglutinan diversos sectores y, por lo tanto, que superan visiones e intervenciones puntuales y aisladas. Este proceso pretende ser un instrumento para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de la provincia.
- **Sostenibilidad:** mantener y consolidar el proceso independientemente de la voluntad de las autoridades de turno y de los cambios políticos y administrativos.
- **Respeto a la diversidad:** el Gobierno pretende avanzar en la construcción de sociedades tolerantes que construyen interculturalidad, promueven la equidad de género y generacional, y desarrollan especial atención en los grupos vulnerables.

² El NMG es un proceso por medio del cual se plantea una nueva forma de vincular y articular los actores orientados a la conformación del Gobierno Provincial.

³ El Camino recorrido desde abril de 2003 hasta febrero de 2004, Equipo de Apoyo del NMG, Gobierno Provincial de Tungurahua, Ambato, 2004.

2. Institucionalización del Gobierno Provincial

Una vez consolidados los principios de representatividad, corresponsabilidad y gobernabilidad -y con una "carta de navegación" elaborada por los actores interesados en los temas priorizados, constituida por conjuntos de propuestas provinciales de desarrollo, es decir, el programa del futuro gobierno provincial-, los actores decidieron institucionalizar el Gobierno Provincial.

Es así que el 15 de abril de 2004 se constituyó el Gobierno Provincial, bajo un nuevo modelo de gestión, generando y manteniendo espacios en los que se integraron intereses, voluntades y trabajo mancomunado.

Este espacio se constituyó en un escenario estratégico político de acompañamiento del proceso para garantizar que su conducción no sea basada únicamente en criterios técnicos, sino que sea legitimada por quienes, desde los propios grupos de trabajo, den luces y orientaciones estratégicas.

Por su parte, la institucionalización del gobierno provincial ha exigido tener un marco legal que lo respalde y equipos operativos trabajando en perfeccionar las propuestas hasta convertirlas en proyectos factibles; y disponer de los recursos tecnológicos, financieros y humanos necesarios, y de un sistema administrativo eficaz y eficiente.

En este sentido, se ha logrado a través de la ordenanza provincial emitida por el Honorable Consejo Provincial y de resoluciones de instancias municipales, parroquiales e institucionales. Esta ordenanza se sustenta en la disposición de los artículos 1 y 228 de la Constitución Política que establece que la soberanía radica en el pueblo y garantiza la autonomía de los gobiernos seccionales, la participación y la descentralización. Además, en la Ley de Régimen Provincial (Artículos 29 y 56) que reconoce el derecho a expedir ordenanzas para el progreso de la provincia y en la Ley de Descentralización (Artículos 4 y 6) que señala que la participación social se sustentará en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos.

Esta, a su vez, está fortalecida por medio de la suscripción del Pacto Provincial por parte de 956 representantes de organizaciones públicas y privadas de la provincia en la Segunda Asamblea Provincial en la que se comprometieron con la consolidación de un Gobierno Provincial (abril 2004) participativo y que genere consensos alrededor de objetivos comunes provinciales (agua, gente, trabajo).

El Gobierno Provincial debe cumplir los siguientes roles:

- Provocar y conducir la orientación estratégica de los espacios.
- Coordinar las decisiones y acciones de los espacios de concertación.
- Concretar acuerdos de coordinación entre actores.
- Concertar con actores externos.
- Preparar y validar los acuerdos para la consolidación del Gobierno Provincial.
- Realizar el seguimiento y monitoreo de avance para el cumplimiento de los objetivos.

3. Logros alcanzados

3.1 Visión provincial

La sistematización de los más de cincuenta planes realizados en la provincia por diferentes actores sociales e institucionales, permitió discernir que los ejes: agua, gente y trabajo son los tres principales objetivos comunes para todos los habitantes de la provincia. La posterior aprobación de la Asamblea, y luego el trabajo continuo y profundo realizado por los actores tungurahueses en cada uno de los ejes, dio como producto una visión integral de la provincia.

116

3.2 Relación horizontal de actores y debate amplio de acciones

El Gobierno Provincial significa ahora para los actores un foro en el que los actores tradicionalmente excluidos pueden participar conjuntamente con el poder político y económico de la provincia en la definición de un nuevo enfoque de desarrollo local. El Gobierno Provincial ha generado un cambio de mentalidad en los ciudadanos sobre sus derechos creando una plataforma territorial con visión provincial, visualizando objetivos comunes y acciones a nivel regional (vías, energía, conservación de recursos naturales-páramos, riego, desarrollo humano, etc.).

3.3 Diferenciación de roles y referencialidad

Se han definido nuevos roles para el Consejo Provincial de Tungurahua y sus municipios. También, se ha diferenciado el rol del Gobierno Provincial, lo que le ha permitido establecer referencialidad propia del Gobierno Provincial y ser considerado como instancia más allá de los poderes públicos existentes y de las voluntades circunstanciales.

3.4 Ratificación por parte de los actores de principios de trabajo

Que los principios de representatividad, corresponsabilidad y gobernabilidad pasen a ser las bases de gestión y de gobierno en la provincia.

Esto se ha logrado a través de:

- Difundir y debatir las propuestas del NMG hacia los actores claves para garantizar que sus contenidos y los líderes que surgen del proceso, sean legítimos y validados desde todos los sectores de la provincia.
- Crear y mantener un espacio estratégico-político de acompañamiento del proceso para garantizar que su conducción no sea basada únicamente en criterios técnicos, sino que sea legitimado por quienes, desde los propios grupos de trabajo, dan luces y orientaciones estratégicas.
- Establecer las propuestas provinciales de desarrollo con un norte que permita establecer la Agenda de Desarrollo Provincial como herramienta de planificación de los distintos niveles de gobierno.

3.5 Una “carta de navegación” para el Gobierno Provincial

El trabajo realizado en los Espacios, en los grupos de interés y en los grupos técnicos de cada uno de los ejes de desarrollo, permitió concebir una “carta de navegación” para el Gobierno de la Provincia, producto representativo que cuenta con serios compromisos de corresponsabilidad, tanto de instituciones como de personas individuales.

3.6 Propuestas, metas y estrategias para cada uno de los objetivos

Los insumos de la “carta de navegación” está constituida por las propuestas concretas formuladas para cada uno de los objetivos: agua, gente y trabajo. Preparada por los grupos de interés y validadas en los espacios de concertación, se constituye, en nuestra agenda de desarrollo, como guía estratégica que es acogida por cada nivel de gobierno, en el marco de sus competencias.

Desde el interior de los espacios, se generaron grupos de interés, en donde los actores representantes del sector público y privado de la provincia han venido trabajando y concertando esfuerzos, que proponen desarrollar las capacidades locales y la construcción de la ciudadanía, así como también lograr una planificación integrada de todos los actores públicos y privados, definiendo entre todos, los problemas y las soluciones con propuestas de alcance provincial.

Las propuestas definen metas prácticas y obedecen, como factores de priorización, a los criterios de:

- Ser de alcance provincial.
- Generar resultados a corto o mediano plazo.
- Ser detonantes para el desarrollo.
- Generar compromisos y corresponsabilidad.

- Articular los tres ejes.
- Responder al mandato del espacio.
- Contar con líderes visibles.

4. Conclusiones sobre el Gobierno Provincial como herramienta de democratización y empoderamiento ciudadano

- El Gobierno Provincial de Tungurahua es un proceso que pretende articular esfuerzos y compromisos de los principales actores de la provincia. No solamente es un cambio de nombre del Honorable Consejo Provincial de Tungurahua ni tampoco es el cumplimiento de un requisito formal, como en muchos de los casos han significado los “planes estratégicos, es ante todo la definición de una estrategia común que define ejes: agua, trabajo y gente; pretendiendo el involucramiento de los poderes públicos, privados y sociales para el cumplimiento de los objetivos considerados prioritarios”. Un problema actual es la falta de comprensión o de compromiso por parte de todos los poderes públicos para cumplir las decisiones colectivas, lo cual puede debilitar el proceso.
- En este momento, el Gobierno Provincial procura profundizar el criterio de representatividad, pero su mayor desafío consiste en que se convierta en una realidad la corresponsabilidad y que la misma se materialice tanto en las políticas como en los presupuestos y acciones que realizan cada uno de los actores; solo en esta perspectiva, podremos hablar de gobernabilidad concertada y democrática.
- El Gobierno Provincial, mediante los espacios como la Cámara de Representación Provincial y de manera especial la Junta de Gobierno Provincial, ha dado significado a un foro en el que actores que tradicionalmente estaban excluidos de las decisiones, puedan participar conjuntamente con el poder político y económico de la provincia en la definición de un nuevo enfoque de desarrollo local; sin embargo, el límite de este proceso sigue siendo su poca capacidad de generar acciones redistributivas y políticas destinadas a atender los sectores más vulnerables; las decisiones dependen todavía de la capacidad y fortaleza de los actores involucrados.
- El Gobierno Provincial constituye una plataforma territorial de nivel medio que va construyendo capacidades para enfrentar procesos como la descentralización, la reforma del Estado y la transnacionalización de la economía. Por tanto, su dinámica está atravesada por tensiones con lo global y nacional. Lo provincial o regional (impulso al G8) aparece como nuevas identidades de disputa social, sin que por ello dejen de estar presentes las contradicciones internas; estas se subordinan en una demanda de “creciente autodeterminación”, pero al mismo tiempo presionan por la direccionalidad del proceso.

- El Gobierno Provincial se ha ido fortaleciendo con la expedición de una propia normativa que crea nuevas instituciones y nuevos mecanismos de decisión. Si bien existe una ordenanza provincial que legitima el proceso, las decisiones fundamentales sobre la problemática provincial o nacional son requeridas a la Junta de Gobierno Provincial. Aunque todavía está lejos de ser una realidad el lema "Todos somos gobierno", se va construyendo una nueva legitimidad que replantea las formas tradicionales de la política y permite la participación y el empoderamiento de nuevos actores.
- Un elemento importante del nuevo gobierno provincial es que los ejes prioritarios: agua, trabajo y gente son, al mismo tiempo, mecanismos de identificación de los intereses de los actores y, por tanto, tienen una expresión social-organizativa, aunque han existido diferentes dinámicas en los espacios y en el cumplimiento de los objetivos.
- Algunas de las decisiones y acciones han implicado nuevos roles para el Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua que, aunque de forma aparente disminuye sus atribuciones, se legitima como espacio de coordinación del desarrollo provincial. El reto actual es que las planificaciones de los municipios y el régimen seccional dependiente puedan coincidir con las prioridades establecidas por el Gobierno Provincial.
- La Junta de Gobierno Provincial es un ejercicio de gobierno colectivo en el que participan autoridades electas y designadas, sectores productivos y organizaciones sociales, lo que obliga al establecimiento de consensos y rompe la unilateralidad que caracteriza a nuestro sistema político. Es cierto que es necesario perfeccionar las formas de funcionamiento, decisión y cumplimiento de los acuerdos; de la misma manera, se debe mejorar la elección de los representantes de los espacios y básicamente los mecanismos de socialización y consulta con la ciudadanía, pero su potencialidad radica en vislumbrar otras posibilidades de gobierno y poder local que incentivan la descentralización o regionalización también como una posibilidad de democratización del poder.

Sin duda, hay límites: los procesos democráticos pueden, en un primer momento, generar efectos contrarios a los esperados, pero enfrentarlos constituye el mecanismo para afianzar las apuestas y permitir que el objetivo de "todos somos gobierno" se convierta en una guía para fortalecer el tejido social y construir nuevas formas del ejercicio de la política en Tungurahua.

Nuevas rutas para la institucionalidad del desarrollo:

la experiencia de diálogo entre actores territoriales en la cuenca Ostúa-Güija

Ana Victoria Peláez Ponce¹

El artículo describe la experiencia y los primeros resultados de la iniciativa de conformación de una plataforma de actores territoriales de la cuenca Ostúa-Güija, en el Suroriente de Guatemala. De manera sucinta explica la génesis del proyecto, los marcos de análisis y un relato de las actividades realizadas. Concluye con una reflexión sobre las lecciones extraídas de la experiencia, reconociendo que se trata del paso inicial en todo un proceso de largo plazo.

121

1. El origen de la experiencia

La iniciativa de conformar una plataforma de actores territoriales surgió en el marco del proyecto: Dinámicas Territoriales Rurales, en una segunda etapa que estuvo precedida por la elaboración de un mapa de dinamismo territorial, el cual reveló, en un periodo de doce años en Guatemala, las transformaciones en los territorios en relación con tres indicadores: reducción de la pobreza, aumento en el consumo y reducción de la desigualdad².

Esta segunda etapa comprendía un componente de investigación orientada a explicar los factores de dinamismo territorial y un componente de incidencia, dedicado a construir una plataforma de actores territoriales y facilitar el fortalecimiento de capacidades para promover procesos de desarrollo territorial rural, entendido este como "un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural" (Schejtman y Berdegué, 2004: 30) entre los mismos actores.

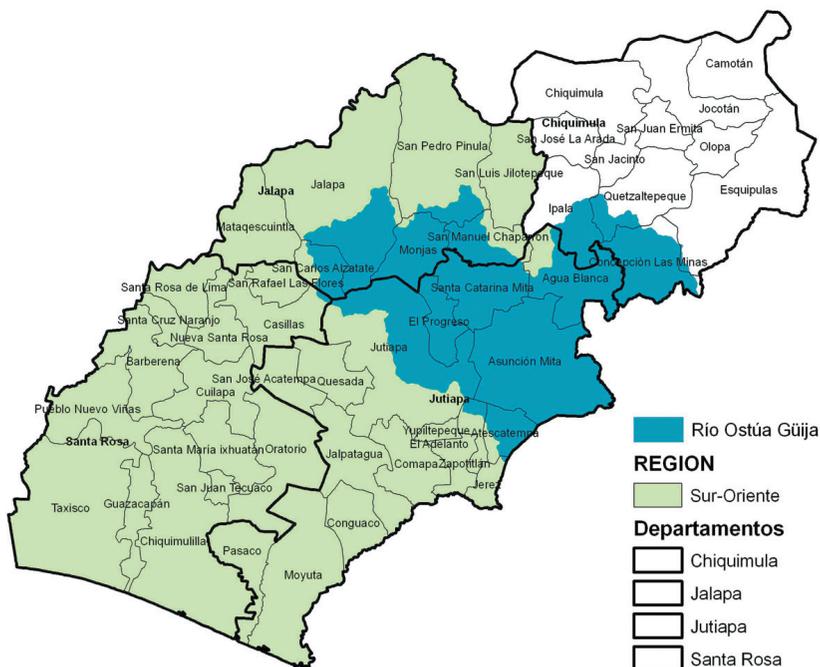
¹ Investigadora de IDIES-URL.

² El estudio fue realizado en 2009 por W. Romero y S. Zopil. en el marco del proyecto latinoamericano del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP. El proyecto en Guatemala está a cargo de IDIES-URL.

1.1 La selección del territorio

Los resultados del estudio permitieron observar cuatro regiones de Guatemala en las que confluyen entre cuatro y seis municipios en los cuales se ha incrementado el consumo per cápita y, a la vez, se han reducido la pobreza y la desigualdad. A partir de la preselección de territorios, se procedió a evaluar la factibilidad de realizar un estudio que permitiera analizar los factores que explican el dinamismo mostrado entre 1994 y 2006 y, a la vez, impulsar una plataforma de actores territoriales. Uno de los factores determinantes en la selección del territorio fue la capacidad para tener presencia institucional, de manera que se optó por trabajar en la cuenca Ostúa-Güija, en el Suroriente de Guatemala. Luego de un período de acercamiento al territorio, a través de autoridades y actores locales, se formalizaron encuentros con actores sociales, económicos y políticos de cuatro municipios que conforman el territorio delimitado inicialmente, en dos departamentos: Monjas (departamento de Jalapa), Santa Catarina Mita, El Progreso y Asunción Mita (departamento de Jutiapa).

Mapa 1. Territorio de la cuenca Ostúa-Güija



Fuente: elaborado por IDIES-URL.

La experiencia permitió combinar actividades de investigación e incidencia –esta en su sentido de promover la acción de actores territoriales–, tomando en cuenta en la hipótesis de investigación el componente institucional³ como un posible vector del dinamismo en el territorio.

1.2 Los marcos de análisis

El referente básico de esta iniciativa fue la propuesta de desarrollo rural territorial, ya mencionada, que se sustenta en dos pilares: transformación productiva y desarrollo institucional. La primera idea, entendida como la articulación competitiva y sustentable a la economía del territorio con mercados dinámicos; y la segunda, en cuanto a la concertación de actores del territorio, entre sí y con actores extraterritoriales, para promover procesos de incidencia (Schejtman y Berdegué, 2004). Además, en esta dimensión se comprende que el desarrollo rural territorial rebasa las dimensiones económica y productiva, así como también el viejo concepto de desarrollo rural como equivalente al sector agrícola con exclusividad, para trascender a un proceso dinámico y multidimensional (Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009).

Dado que uno de los objetivos de conformar la plataforma de actores territoriales fue la promoción de puentes que permitieran el diálogo entre actores con acceso a recursos (tales como capital económico, social y/o político) con aquellos que tradicionalmente han estado marginados y excluidos. Para comprender esta dimensión, se aplicaron dos marcos de análisis: la noción de capitales, propuesta por Bourdieu y la de capital social.

123

Bourdieu plantea la noción de espacio social, entendido como un sistema de posiciones sociales donde unas se definen en relación con las otras (pobre-rico, jefe-subordinado, etc.) que configuran un orden social. Es en el espacio social donde se articulan varios campos en los que ocurren relaciones sociales, intereses y recursos independientes en diferentes campos: el religioso, el económico, el social, etc. Estos campos se determinan en función de los recursos que se movilizan en cada uno y se clasifican en tres categorías: económica, cultural y social. El autor llama “capital” a estos recursos que los agentes movilizan en las relaciones y agrega el capital simbólico; de manera que propone cuatro tipos de capital, entendiendo el capital social como los recursos de las redes y las relaciones institucionalizadas entre individuos; pero para activarse, el capital social necesita de los otros recursos (Bourdieu, 2004).

³ D. North (1990) define las instituciones como el conjunto de restricciones impuestas por la sociedad para regular la interacción entre las personas; de manera que definen la estructura de incentivos en las sociedades e inciden en las dinámicas que se dan en los diferentes ámbitos, tanto en las decisiones cotidianas como en las de política pública. A través de ello, influyen e inciden en el grado de desarrollo en un territorio determinado. Las normas pueden ser formales (reglas, leyes, constituciones, etc.) e informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos, etc.).

En cuanto al capital social, se partió del concepto desarrollado por Putnam y otros, que define el capital social como los aspectos de las organizaciones sociales (redes, normas y confianza) que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo (Putnam, 1993). Al analizar las distintas redes y su grado de intensidad, emergen varias tipologías que las clasifican; una de ellas distingue tres niveles: micro nivel (grupos primarios, muy cercanos, unidos por lazos familiares, laborales y/o afectivos); meso nivel o nivel intermedio (que pueden implicar alguna mediación institucional, a nivel comunitario o de espacios territoriales reducidos) y macro nivel (niveles más complejos, que abarcan las relaciones extraterritoriales e interinstitucionales "hacia arriba") (Woolcock, 1998). En experiencias que han estudiado precursores de este tema, se ha encontrado que el fomento de este último tipo de redes permitiría a comunidades o territorios más pobres acceder a gestiones eficaces por medio de puentes de capital social. Por ejemplo, la posibilidad de que surjan logros en materia de desarrollo al combinar distintos tipos de capacidad comunitaria y funcionamiento estatal, o bien la necesidad de identificar situaciones como la de muchos países latinoamericanos, donde el capital social está particularmente en grupos sociales sin conexión entre sí y, por ello, el estado es controlado por los grupos más poderosos provocando las exclusiones, lo cual degenera en conflictos latentes, para lo cual se requiere formar coaliciones de actores y tender puentes con aliados que tienen acceso al poder (Woolcock, 1998; Narayan, 1999; y Keck y Sikkin, 1998 citados por Woolcock y Narayan, 2001).

124

Dado que el propósito del artículo se centra en describir la experiencia –en su etapa inicial– y compartir lecciones aprendidas, no se presenta una discusión sobre referentes teóricos, sino más bien el punto de partida conceptual: la identificación de redes de capital social y su vinculación con otros capitales para promover procesos de desarrollo territorial rural.

3. La convocatoria de actores territoriales

La identificación de actores territoriales eventualmente interesados en promover procesos de desarrollo rural territorial y, más aún, con un perfil de representatividad en el territorio ha sido un desafío en el transcurso del proyecto. Se trata de una tarea dinámica y flexible en cuanto a ir estableciendo la pertinencia de los actores.

3.1 Acercamiento al territorio y convocatoria

La etapa inicial requirió la identificación del territorio, a la que siguió un análisis de los posibles factores de cambio –dinamismo territorial– y actores eventualmente involucrados. Esto requirió:

- a) La identificación del territorio. Como ya se mencionó, la base para identificar el territorio fueron los resultados de la investigación sobre dinámicas terri-

toriales, realizado en 2008, que reveló territorios con mayor y menor dinamismo económico en el país, medido por índices de pobreza, desigualdad y crecimiento económico a nivel de municipios.

- b) Identificación de un anclaje institucional para operar en el territorio. Un elemento importante fue contar con instituciones cuya presencia mostrara cierta trayectoria en el territorio. Así también, con interés en la iniciativa y capacidad de convocatoria. En este caso, fue importante tomar en consideración la presencia institucional de la Universidad Rafael Landívar, tanto por el conocimiento del territorio como por el posicionamiento con redes y actores territoriales.
- c) Evaluación de la factibilidad de trabajar en el territorio. El equipo de investigación procedió a documentarse sobre los territorios y se realizaron visitas de campo para observar las dinámicas locales. La evaluación de factibilidad consideró dos aspectos: (1) las posibilidades para el equipo de trabajo y (2) la factibilidad política; esto último particularmente en términos de garantizar el involucramiento de las autoridades locales, pues de otra manera, se corría el riesgo de crear una instancia paralela a las instancias formales de participación y, además, propiciar una instancia de oposición política.

En esta etapa, se realizaron entrevistas con los alcaldes de todos los municipios que integran el territorio para presentarles el proyecto e invitarlos a involucrarse. Para esto último se les solicitó una carta de aval, en la cual nombraron a un enlace técnico con quien se le pudiera dar seguimiento a la iniciativa.

125

- d) Conocimiento del territorio, sus dinámicas y actores. Por medio de entrevistas, observaciones de campo y revisión documental (monografías del territorio, planes de desarrollo, etc.), el equipo de trabajo fue profundizando en el conocimiento del territorio e identificando sectores con mayor o menor participación social y capacidad de incidencia.
- e) Análisis preliminar de actores, según interés e incidencia en el desarrollo del territorio. Al finalizar el primer mes de trabajo en el territorio, se realizó un taller con varios actores –de los sectores académico y social– para realizar un primer mapeo que permitió identificar a los actores –vistos por instituciones– según el grado de interés y capacidad de influencia en el desarrollo del territorio. Los resultados de este mapeo permitieron avanzar en la identificación de los actores a convocar, según las instituciones identificadas.
- f) Acercamiento por municipios. Uno de los elementos que llamó la atención acerca del territorio fue que la unidad territorial reconocida era el municipio. Esta situación constituyó uno de los desafíos para el equipo de trabajo, puesto que una condición básica en la iniciativa de desarrollo rural territorial es el trabajo con visión de territorio, entendido en un concepto más amplio que la

división geopolítica tradicional. Por ello, y en el sentido de “entrar con las lógicas locales”, se llevaron a cabo encuentros con actores a nivel de municipio, con los siguientes objetivos:

- Identificar temas de interés –relacionados con el desarrollo –en los municipios.
- Sondar el potencial interés por participar en la iniciativa de la plataforma multiactores.
- Establecer la existencia de una visión de territorio.
- Identificar liderazgos reconocidos de un municipio a otro.

g) Construcción de perfiles de actores identificados en el territorio. Luego de los encuentros a nivel municipal, se realizó un mapeo de liderazgos, por municipio, ámbito y sector. El producto de esta tarea fue una base de datos de personas con potencial para integrar la plataforma multiactores, elaborada a partir de información obtenida de manera informal (redes, presencia en espacios públicos, historial de dirigencia en organizaciones, etc.).

h) Clasificación preliminar de actores a convocar. A partir de la base de datos anterior, se realizó una selección de las personas a convocar, tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Personas con actividad en las coaliciones ya mencionadas.
- Representación territorial (por municipios) y sectorial.
- Dada la carencia de organizaciones representativas de los sectores marginados y excluidos, se identificaron actores “puente” que los representarían (mujeres y pequeños productores). Estas figuras “puente” se identificaron en personas con liderazgo en espacios organizados, pero que tuvieran la figura de uno de dichos sectores excluidos (por ejemplo, integrante de un consejo de desarrollo que, a la vez, fuera pequeño productor).

i) Convocatoria al primer encuentro. El principal cometido de este encuentro fue motivar el interés por emprender una iniciativa conjunta para el desarrollo territorial; y se principió por dar la palabra a los mismos actores locales. El punto principal en la agenda fue la presentación de los planes de desarrollo vigentes en cada municipio, por parte de los mismos alcaldes municipales.

j) Evaluación de la primera convocatoria y acciones correctivas. Al evaluar el primer encuentro, se señalaron dos acciones fundamentales a corregir:

- Identificación de un leit motiv como tema articulador de la plataforma. Se decidió aglutinar al grupo en relación con el sector agrícola, pues se consideró que posibilitaba más el sentido de pertenencia, dado que constituye la base de la actividad económica en el territorio.
- Debido a que en el grupo que se convocó inicialmente la participación de mujeres fue escasa, se conformó una plataforma de mujeres que congrega a quienes han mostrado liderazgo en diferentes actividades relacionadas con el sector agrícola o político a nivel local –aun cuando no representen a una organización en particular-. Fue a partir de esta convocatoria que se promovió la participación de más mujeres en la plataforma multiactores.

3.2 Los actores y las coaliciones de actores

Al elaborar el mapa de actores y validarlo en el análisis de los primeros encuentros, se identificaron las coaliciones, entendidas como la convergencia de actores diferentes en torno a un objetivo o acción común, ya sea de manera espontánea o institucionalizada, con figura política o discursiva. En el territorio, se identificaron las siguientes coaliciones de actores:

- La mancomunidad Güija, que reúne a cinco municipios, entre ellos tres de los cuatro que conforman el territorio del proyecto.
- La mancomunidad Trinacional.
- El Sistema de Consejos de Desarrollo.
- Las asociaciones de ganaderos de los mismos municipios, que iniciaron juntas la gestión de un centro de acopio y planta procesadora de leche; la gestión no prosperó y las asociaciones no volvieron a reunirse.
- En cada municipio hay una asociación de ganaderos y en algunos, también asociación de agricultores.
- En un municipio se encontraron cuatro cooperativas; entre ellas, una de productores de leche y otra de productores piscícolas.
- Una cooperativa de productores de calzado (COPROCALZA).
- Productores de arroz que trabajan en red.

Así también, en el territorio sobre sale una práctica permanente de acuerdos entre proveedores y productores. Estas coaliciones se identificaron en los acuerdos que establecen entre sí, basados únicamente en acuerdos verbales, "de palabra".

127

3.3 La situación de las coaliciones

A pesar de la existencia de varias coaliciones de actores en el sector agrícola (de los sectores productivos, es el que mostró mayor grado de asociatividad en el territorio), son o han sido iniciativas motivadas por un objetivo de corto plazo o muy específico y sin vinculación con una visión estratégica:

- en el caso del proyecto de centro de acopio y procesadora de leche, se trató del único acuerdo e iniciativa de la red de asociaciones de ganaderos;
- en el caso de las asociaciones municipales de ganaderos y agricultores, algunas son organizaciones de tradición y siempre han funcionado a nivel de municipio;
- en el caso de las cooperativas, se observó la necesidad del fortalecimiento institucional;
- en el caso de los productores de arroz, no mostraron interés en participar;
- en cuanto a la participación de grupos marginados y excluidos, se encontró una ausencia de movimientos u organizaciones representativas de mujeres y pequeños productores.

En cuanto a las coaliciones político institucionales, se observó el caso de las mancomunidades. En general, estas requieren financiamiento que muchas veces proviene de fondos de la Cooperación Internacional; en este sentido, la Man-

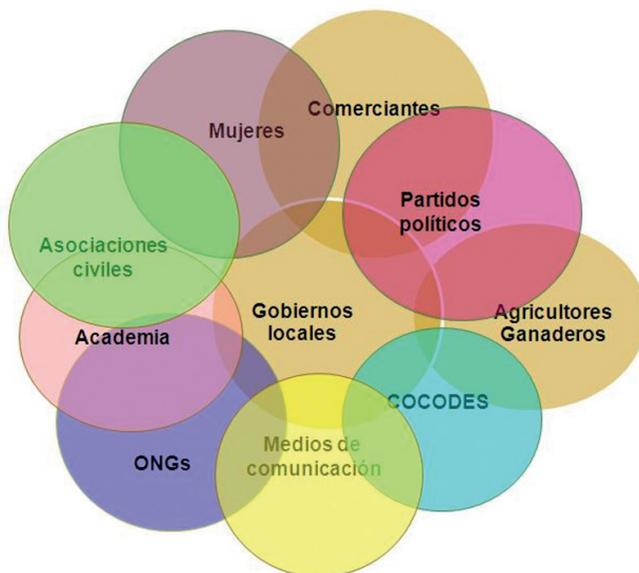
comunidad Güija destaca en cuanto al interés e intentos por autosostenerse. Respecto al Sistema de Consejos de Desarrollo, la articulación se mantiene por la obligatoriedad que establece la Ley respectiva.

Entre las principales asociaciones de productores existentes en el territorio, se identificaron las siguientes: la Asociación de Ganaderos y Agricultores de El Progreso (AGAP); la Asociación de Agricultores para el Desarrollo Integral de Laguna de Retana (AADILARE); la Asociación de Productores Agropecuarios del Suchitán (APAS), en Santa Catarina Mita (ambas forman parte de la Federación de Asociaciones de Agricultores de Guatemala, FASAGUA); la Asociación de Ganaderos y Agricultores de Monjas (AGAM); la Asociación de Agricultores de la Laguna Del Hoyo (ASOLAGUNA). Estas asociaciones integran a productores pequeños y medianos.

Otros actores identificados, pero que tienen menos peso que los anteriores son las asociaciones civiles, los medios de comunicación, las iglesias, la academia y las organizaciones no gubernamentales. Un actor en proceso de gestación es el que se está integrando con el propósito de hacer frente a la actividad minera en Asunción Mita, pero hasta el momento (finales de 2010) se mantiene con un bajo perfil y relativamente aislado, por ser una problemática bastante localizada, aunque con potenciales para afectar a todo el territorio.

128

Figura 1. Actores y vínculos entre actores del territorio



Fuente: elaboración propia con base en reportes de trabajo de campo (2010).

Estos actores han conformado coaliciones formales e informales. En el caso de las primeras, en los municipios que integran el territorio se identificaron las siguientes: 1) la mancomunidad Güija, que reúne a cinco municipios, entre ellos tres de los cuatro que conforman el territorio; 2) la mancomunidad Trinacional; 3) el Sistema de Consejos de Desarrollo; 4) las asociaciones de ganaderos y agricultores.

Sin embargo, fuera de las asociaciones de productores, que se conforman para alcanzar algún objetivo previamente identificado sectorialmente⁴, en los otros casos las razones para agruparse son externas a la propia constitución del grupo. En el caso de las mancomunidades, tradicionalmente las municipalidades se han reunido porque perciben que esto incrementa las posibilidades de obtener financiamiento de la cooperación internacional; situación que se ha modificado a raíz de la entrada del proyecto. En el caso del Sistema de Consejos de Desarrollo, la articulación se mantiene por la obligatoriedad que establece la Ley respectiva, aunque en este caso la participación sobre todo en los Consejos (COCODES) se puede explicar por el hecho de que son el espacio en el que se puede influir en las dinámicas relacionadas con proyectos de desarrollo.

Al analizar a los actores, las relaciones entre actores y el acceso a recursos, se observaron diferencias en cuanto al capital que posee cada uno –capital en términos de los recursos que se pueden aprovechar para beneficio particular, ya sea personal, económico o político-. En el cuadro siguiente, se muestra el análisis realizado, en el que destaca el potencial de los gobiernos locales por su acceso a capital económico, político, social y simbólico.

129

Cuadro 1. Actores y capitales

ACTORES	CAPITAL			
	Económico	Político	Social	Simbólico
Gobiernos locales	X	X	X	X
Gobierno central	X	X	X	
Ganaderos	X		X	X
Agricultores	X	X	X	X
Cooperativas	X		X	
Partidos políticos		X	X	
COCODES			X	X
Comerciantes	X		X	
Mujeres				X

Fuente: elaboración propia con base en reportes de trabajo de campo (2010).

⁴ Las iniciativas han sido motivadas por un objetivo de corto plazo y muy específico. Por ejemplo, una red de asociaciones de ganaderos de cinco municipios desarrolló y presentó ante el gobierno central una propuesta para instalar un centro de acopio y una planta procesadora de leche; solicitud que fue denegada por el monto de la inversión. Este fue el único acuerdo e iniciativa conjunta de estas asociaciones de ganaderos, que por lo demás históricamente han funcionado a nivel municipal. En el caso de los productores de arroz y varios productores agrícolas, el interés de las alianzas va en función de los incentivos económicos (obtención de créditos, precios preferenciales, etc.).

En el análisis de las instituciones, se constató la necesidad de fortalecimiento institucional y de capacidades, particularmente porque:

- en el territorio la organización social tiene un perfil bajo;
- las organizaciones formalmente constituidas tienden a integrarse por sectores y a partir de intereses económicos –pequeños y medianos productores ; y
- la experiencia de trabajo a nivel de redes territoriales es muy escasa e, igualmente, se da a nivel sectorial.

3.4 Las instancias de participación

La plataforma de actores territoriales tiene sentido en función de promover el diálogo social y político. Por ello, es importante tener claridad en la ubicación de esta nueva instancia, en el marco de las instancias de participación ciudadana existentes. La más importante en términos de la gestión de los planes de desarrollo es el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, que integra instancias en los siguientes niveles (ver figura 1):

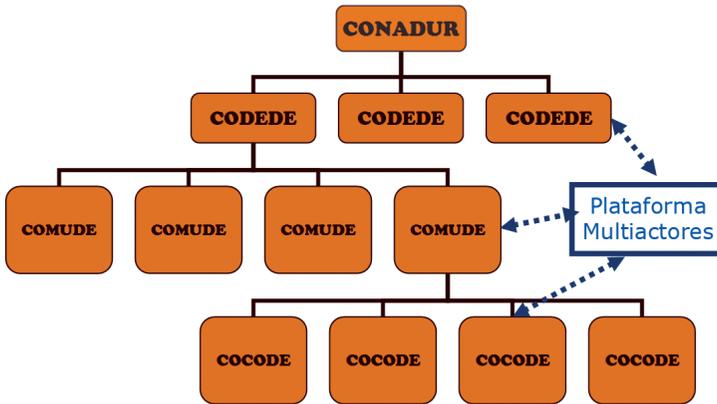
- Comunitario: los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES).
- Municipal: los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES).
- Departamental: los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES).
- Nacional: el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).

130

Con el análisis anterior, se consideró la posibilidad de convocar la plataforma de actores territoriales por la vía sectorial, así como también, identificar las actividades económicas con mayor potencial de capital social para definir los ejes de desarrollo.

En este escenario emergió la necesidad de contar con un espacio articulador entre el ámbito de productores agrícolas y las instancias de participación legalmente establecidas en el país (Consejos Comunitarios, Consejos Municipales, Consejos Departamentales y Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural), y otras instancias de diálogo y formulación de políticas de desarrollo. Este espacio fue denominado por los mismos actores como: Mesa de Diálogo para el Desarrollo Territorial de la Cuenca Ostúa Güija (ver figura 2).

Figura 2. La Plataforma Multiactores y el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo



Fuente: elaboración propia.

4. La construcción de una agenda

131

Una herramienta fundamental para emprender procesos de desarrollo territorial rural es contar con una agenda que oriente el quehacer de la plataforma de actores, de manera que en esta primera etapa los esfuerzos de facilitación se concentraron en construir una agenda estratégica, tomando en cuenta que el grupo se constituiría como un vector sociopolítico para concretizar iniciativas de mejoramiento de las condiciones para el desarrollo agrícola en el territorio, fundamentalmente infraestructura y el marco institucional.

La agenda estratégica se concibió como un esfuerzo por promover procesos de planificación para el desarrollo territorial con una visión incluyente, lo cual implicaba tomar en cuenta los intereses de actores históricamente marginados y excluidos: las mujeres y los pequeños productores. La constitución de una agenda estratégica permite, en la medida que sea un referente para las instituciones del territorio:

- Priorizar inversiones y proyectos en función de temas y problemas comunes en los distintos municipios que conforman el territorio.
- Consolidar la plataforma de actores como una instancia territorial para el logro de acuerdos, con amplia participación institucional, de los sectores productivos y sociales.
- Incentivar en los actores territoriales, de los diferentes sectores, el fortalecimiento de sus capacidades para la gestión de proyectos.

- Articular las dimensiones sectorial y territorial en la planificación y gestión de proyecto

5. Síntesis del proceso

En la conformación de la plataforma multiactores, se identificaron cinco etapas:

- a) Información: acercamiento al territorio, identificación de actores.
- b) Diagnóstico: ¿qué se está haciendo? Convocatoria a la plataforma multiactores.
- c) Formación: jornadas de aprendizaje.
- d) Acción y toma de decisiones: consolidación de la plataforma multiactores y construcción de la agenda territorial.
- e) Seguimiento: los actores del territorio continúan en la conducción del proceso.

El proyecto constituyó un proceso de investigación-acción. Durante los encuentros entre actores, parte de la agenda se dedicaba al seguimiento de la investigación sobre dinámicas territoriales rurales, en la cual se involucraron actores del territorio –desde las municipalidades hasta la Universidad Rafael Landívar y una ONG local-. Esto permitió establecer vínculos para involucrar a personal de las municipalidades, técnicos de las organizaciones locales y estudiantes universitarios, en las actividades de investigación, particularmente en una encuesta sobre condiciones de vida, con la cual se construyó un perfil de pobreza del territorio. Y, a la vez, se construyeron capacidades locales para las tareas de barrido de información y captura de datos.

El proceso propició la combinación también de diferentes técnicas de investigación, tales como la investigación documental, entrevistas en profundidad, observación participante, talleres para análisis de problemas, grupos focales y grupos de enfoque. Así también, una permanente interacción con actores y autoridades locales y autoridades.

La interacción y observación de actores, coaliciones y dinámicas en el territorio, permitió identificar los temas de intervención para promover el desarrollo de capacidades. Dichos temas fueron:

- Visión territorial.
- Articulación de actores en dos dimensiones: territorial y sectorial.
- Promover la representación de sectores marginados y excluidos.
- Articular actores informados y en diálogo sobre el propio territorio y sobre desarrollo territorial.
- Incentivar el diálogo gobierno-sociedad y sociedad-sociedad.
- Lograr acuerdos entre actores.
- Construir una agenda común, con visión de desarrollo territorial.

Esta primera experiencia concluyó con dos resultados: la conformación de una plataforma de actores territoriales y la construcción de la agenda estratégica para el desarrollo territorial, enmarcada en agendas macro (como los Acuerdos de Paz y el Plan Trifinio⁵) y relacionada –aunque no necesariamente vinculante– con las agendas específicas de los municipios y organizaciones de desarrollo con presencia en el territorio. En el paso posterior –que no se describe en este artículo, puesto que aún está en proceso–, que es la implementación de la agenda por medio de la gestión de proyectos de acuerdo con el campo de acción de las instituciones que conforman la plataforma de actores, el grupo decidió invitar a un cuarto municipio, dado que en él nace el río Ostúa: San Carlos Alzatate, en Jalapa⁶.

6. Conclusiones

La experiencia ha permitido diversos puntos para el diálogo y análisis sobre los procesos de desarrollo rural territorial, particularmente los siguientes:

- La importancia de abordar complementariamente las dimensiones sectorial y territorial.
- La necesidad de fortalecer el diálogo sociedad-sociedad y gobierno-sociedad.
- La necesidad de trabajar en la creación y el fortalecimiento de puentes de capital social entre actores rurales y gobierno central.

133

En términos del fortalecimiento de capacidades, es necesario avanzar en los siguientes desafíos:

- Superar las brechas de género en la participación.
- Fortalecer la visión territorial.
- Fortalecer la creación de instancias de organización campesina y/o de pequeños productores.
- Fortalecer las redes de confianza entre los actores.

Los actores puente resultan clave en estos procesos, dado que por lo general, los grupos marginados y excluidos carecen de representación política y la misma condición de minoría muestra entre sus síntomas, la ausencia de mecanismos de organización y participación. De esta cuenta, resulta clave evaluar alternativas para promover la participación de estos grupos (como por ejemplo, en el caso

⁵ El Plan Trifinio es una iniciativa de desarrollo trinacional que comprende municipios de tres países transfronterizos: El Salvador, Guatemala y Honduras. Dos municipios del territorio (Asunción Mita y Santa Catarina Mita) forman parte de dicho plan.

⁶ Resulta interesante observar esta decisión, puesto que San Carlos Alzatate muestra un perfil totalmente opuesto al resto de municipios que conforman el territorio: un porcentaje importante de población indígena (25%), menores niveles de educación, más incidencia de pobreza, menor producción agrícola y mayores carencias en términos de infraestructura.

de la experiencia que motiva el presente artículo, la identificación de pequeños productores vía los COCODES).

En la experiencia destacó la proactividad creciente de los actores, al punto de integrar un quinto municipio al territorio, lo cual evidencia que, en primer lugar, por parte del equipo facilitador, es necesaria una actitud de escucha permanente a los actores territoriales y flexibilidad para los cambios; y en segundo lugar, que la delimitación y caracterización de los territorios es dinámica.

El fortalecimiento de capacidades en los territorios entraña un potencial para la incidencia desde la base, que puede impulsar y apoyar procesos de desarrollo con pertinencia para los territorios, para lo cual es necesario fortalecer también los puentes de capital social con redes que acerquen los territorios a los espacios de toma de decisiones. Así también, es fundamental comprender que se trata de procesos dinámicos y de largo plazo, tomando en cuenta que las condiciones de los territorios no son estáticas y, además, se trata de la construcción misma de capacidades humanas y sociales.

7. Referencias bibliográficas

134

Ballón, E., J. Rodríguez y M. Zeballos (2009). **Fortalecimiento de capacidades para el DTR. Innovaciones institucionales en gobernanza territorial**. Documento de Trabajo N° 53. Santiago: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Programa Dinámicas Territoriales Rurales.

Bourdieu, P. (2004). The forms of capital. En: **The Routledge Falmer reader insociology of education**. Stephen J. Ball (Ed.). London: Routledge Falmer.

Putnam, R. (1993). **Making democracy work. Civic traditions in modern Italy**. Princeton NJ: Princeton University Press.

Schejtman, A. y J. Berdegué (2004). **Desarrollo territorial rural**. Temas y debates rurales No. 1. Marzo 2004. Santiago: RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Woolcock, M. y D. Narayan (2001). **Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo**. Documento del Banco Mundial.

Woolcock, M. (1998). **Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework**. Providence: Brown University.

La participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas sociales: el caso de Pachalum, Quiché

Selvin García Velásquez¹

Introducción

Quisiera empezar con una frase que dice: “Para un barco sin rumbo, cualquier puerto es bueno”. Esto es muy importante para los que estamos en la actividad política; en la vida sirve planificar a futuro, saber a dónde vamos.

El municipio de Pachalum está ubicado en el centro de Guatemala. Somos el municipio número 21 del departamento de Quiché. Estamos al sur del departamento, muy cerca de la ciudad capital y en un punto de convergencia de ocho municipios; y esta es una razón por la que el municipio es muy próspero. Estamos con tres municipios de Baja Verapaz, uno de Chimaltenango, dos de Guatemala y, por supuesto, dos del propio departamento de Quiché. Esto motivó para que en 1998 nos asociásemos, ya que para ese entonces no existía la figura de mancomunidad y fue en 2003 que pasamos a formar parte de la mancomunidad Convergencia de Los Ocho, legalmente establecida.

135

1. La participación ciudadana en la planificación del municipio

Hablo como un político, no desde la academia. Una persona me dijo: “Yo quiero ser candidato de mi pueblo y por eso quiero que nos hable como político, como alcalde, como una persona que ha vivido, como aquel que es campesino y le toca estar bajo el sol”.

¿Qué significa, qué se requiere para la participación ciudadana? Quiero decirles que para mí es compartir el poder con la población, creando, fortaleciendo espacios institucionales de liberación democrática y participativa, específicamente en

¹ Alcalde Municipal de Pachalum, Quiché (hasta febrero de 2011).

la decisión de disponer de los recursos y de planificar el desarrollo comunitario. ¿Qué significa esto? Esto quiere decir: democratizar los recursos, consolidar la participación ciudadana y el compromiso comunitario; la institucionalización de los procesos, la transparencia en la gestión y el fortalecimiento municipal. Y, ¿qué se requiere? La participación ciudadana exige voluntad política, que cómo nos cuesta a nosotros los actores; fortalecimiento de la administración municipal, organización de las comunidades locales, comunicación y capacitación, planificación y democratización en la información.

Con los procesos de planificación participativa mejoran los municipios. Primero, porque se define la ruta futura creando confianza y credibilidad, que eso es lo que a veces no damos los políticos. Los guatemaltecos -no sé si los latinoamericanos- siempre estamos prestos a ver quién nos da más rápido el resultado, sin saber que debemos pasar por un proceso. Segundo, porque tienen un proyecto, y planifican el presente y el futuro.

Cuando se planifica en el municipio, se establece un pacto y se sabe a dónde se va; hay un rumbo y se tiene dirección. Con algunos alcaldes, ocurre que ganamos un período y solo estamos planificando para cuatro años, sin saber realmente qué queremos para el pueblo. Lo más fácil para una nueva gestión en términos de planificación es sacar a toda la gente que estaba en el gobierno anterior y empezar a planificar, sin tomar en cuenta que hay una institucionalidad de planificación. Sin embargo, debemos tener claro que los municipios no mejoran en el presente, sino después de un largo tiempo. Generalmente, queremos los cambios rápido, pero temas como la seguridad, la pobreza y la educación, no se combaten en cuatro años.

En mi municipio, buscamos y llevamos una planificación participativa. Empezamos con un plan para el período 2003 - 2011 y ya en el año 2007 lo habíamos cubierto; luego, tuvimos que crear un nuevo plan para el período 2007 - 2020.

¿Por qué fracasan los municipios? Por modelos autoritarios que funcionan en beneficio personal. Si un alcalde decide unilateralmente la asignación de los proyectos, ¿qué tan seguro está de lo que quiere y necesita la gente? Tendemos a dirigir de manera centralizada; los alcaldes muchas veces centralizamos los recursos. No somos participativos. Tenemos un discurso, pero no lo aplicamos a la realidad. No se trata simplemente de llevar puentes, escuelas y caminos a las comunidades. En mi caso, ocurrió: creía que llevando obras a mi pueblo, la gente estaría contenta, pero eso no es así.

En este contexto, el alcalde asume los nuevos retos del desarrollo, crecimiento económico, erradicación de la pobreza, rescate de la cultura, preservación del medio ambiente. Concibe a la municipalidad como un gobierno local dinamizador y facilitador del desarrollo humano sostenible en su comunidad. Más que administrar, es gerente de la comunidad, organiza y motiva a sus equipos de trabajo, desarrolla destrezas para negociar, y moviliza recursos públicos y privados.

Un alcalde es como un diamante en bruto: no brilla por sí solo, sino por la luz que recibe de la gente que ayuda a que el trabajo funcione bien. Es todo un equipo que planifica una estrategia de trabajo y desarrollo a corto y largo plazos. Este equipo impulsa actividades tanto para capacitar los recursos humanos municipales, como también para mejorar la conciencia y educación cívica de la comunidad. En el caso de la experiencia de Pachalum, el trabajo se ha coordinado estableciendo relaciones de cooperación con otras entidades del gobierno central. Recordemos en este sentido que los únicos gobiernos legalmente establecidos son los locales y el nacional; luego de esos, no hay más. Ahora bien, ¿qué relación debe haber entre la política del municipio y la política del nivel central?

2. La experiencia de Pachalum

En Pachalum, hemos aplicado varias herramientas que nos han servido para planificar. Fuimos la primera mancomunidad de municipios que implementó la planificación estratégica participativa, la cual nos tardó un buen tiempo. Lamentablemente, la participación ciudadana tiene un desencanto debido a que en la práctica, si bien la gente participa, planifica, sueña, a los dos días se va y lo que luego se ejecuta no tiene nada que ver con lo que se planificó. En nuestro municipio, tenemos la experiencia de formular planes operativos anuales, planes de inversión multianuales, plan de ordenamiento territorial, políticas públicas sectoriales, programa de desarrollo económico local y plan de desarrollo municipal. Eso es lo que yo planifico en mi municipio.

137

Hemos concebido a nuestro territorio como el municipio de las ocho "E", pues un municipio debe ser: excelente, eficiente, eficaz, efectivo, electrónico, con espíritu de servicio, económicamente sostenible y equitativo. Esto no es más que saber que un municipio puede tener resultados con cosas prácticas, sin andar reinventando muchas cosas.

Y, como señalé anteriormente, se trata de articular las posibilidades en los distintos niveles de gobierno, el local y el central. Y lo explico con un caso: en una ocasión, logramos obtener trescientos mil quetzales para comprar unas bombas para riego, con lo cual era insuficiente cubrir la demanda para todos o, al menos, para la mayoría de pequeños agricultores en el municipio. Lo que hicimos entonces fue pedir una cuota de ciento veinticinco quetzales a cada agricultor beneficiario y con el dinero reunido se compraron más bombas: finalmente, entregamos como ochocientas bombas y, en cierta manera, fue una práctica de solidaridad la entrega de bombas subsidiadas.

3. Educación y salud

El recurso más valioso en una comunidad es el recurso humano. Si todos nos preparamos, nos educamos y trabajamos, mejoramos nuestras condiciones de vida y las capacidades de nuestro país. Veamos lo que pasa en Guatemala: una compañía quiere venir a instalarse y lo que resulta es que no hay gente con la formación técnica necesaria. En Pachalum, vimos esto y firmamos un pacto en el que establecimos lo que queremos para el municipio, lo cual incluye mejorar la educación académica y técnica. ¿Qué esperamos para el pueblo en diez años? Que su gente esté bien formada.

Uno de los primeros proyectos en este sentido fue la remodelación de la escuela del pueblo. Imaginamos una escuela con las condiciones necesarias para el rendimiento óptimo de sus estudiantes y realizamos gestiones con el Ministerio de Educación, que revocó tres veces este proyecto, porque las construcciones de las dimensiones que requeríamos no están contempladas en los planes del Ministerio, pero logramos acuerdos y obtuvimos otros aportes, incluyendo el de la Municipalidad. Y ahora, contamos con un edificio escolar que alberga aulas para computación, laboratorios y salones de clase cómodos. Por la tarde, se imparten cursos de inglés, karate, danza, cocina, manualidades y música gratis. Próximamente, se ofrecerán clases de portugués, pues ya enviamos a un grupo de profesores para que aprendan este idioma y, a su regreso, sean quienes lo enseñen en la escuela.

138

Tenemos un programa permanente que organiza actividades en educación formal e informal. Cada año, se proveen mochilas escolares para que todos los niños de las comunidades puedan llevar y tener buenos útiles. Cubrimos desde preprimaria hasta diversificado.

Además, ¿cómo es posible que los niños discapacitados no tengan un buen lugar para estudiar? Para responder a esta necesidad, sin ayuda del gobierno, construimos una escolita en la cual contamos con psicólogos, médicos, fisioterapeutas y maestras. Ya entendimos que no debemos esperar a que el gobierno nos dé todo.

También, tenemos el proyecto "Médico en tu casa", con el cual la gente puede tener más acceso a todas las ramas de la salud. Hice un convenio con médicos, dentistas, oftalmólogos. A ellos, les pedí que me colaboraran con una consulta gratis para las personas. Proporciono un tique a los pacientes y ya no les cobran la consulta.

4. Tecnología para el desarrollo social

Hemos construido un centro tecnológico -que conocen todas las personas que han llegado al municipio- el cual ha permitido ampliar la comunicación con la segunda comunidad más grande de mi pueblo: la que reside en Estados Unidos. A este centro, llegan personas para comunicarse, por medio de videoconferencia, con sus familiares en Estados Unidos.

Este centro tecnológico permite, además, el desarrollo de las capacidades de niños y jóvenes en el uso de la tecnología de la información y que vayan perfeccionando sus habilidades. Sobre todo porque del pueblo emigra buena parte de jóvenes hacia Estados Unidos; entonces, si se van a ir, que se vayan bien formados y con capacidades para competir. Todo esto ha sido gestión municipal, que hemos realizado poco a poco, por etapas. Ya le pedimos a una gran empresa que instale una maquila de computadoras, de las que ellos mandan para diferentes centros de estudios.

El año pasado, inauguramos el proyecto "Municipio digital", que consiste en la instalación de cámaras (en total son 33) en el casco urbano del municipio, lo cual permite grabar y registrar, en el Centro de Información Municipal (CIM), todo lo que sucede en el pueblo.

Esto tiene, por lo menos, dos beneficios: el primero es el tema de la seguridad, pues ahora es posible monitorear la circulación de vehículos y personas, con lo cual hay un registro de los accidentes de tránsito que ocurren en el pueblo; esta información se traslada a los juzgados. El segundo es fortalecer el sentido de identidad y pertenencia entre la población, al saberse comunicados tanto entre quienes residen en el municipio como también con aquellos que han emigrado.

139

Las cámaras ubicadas en las calles permiten identificar problemas de tránsito y ha sido posible detener a las personas que conducen en estado de ebriedad. La Oficina Municipal de Tránsito funciona en conjunto con el CIM que, además, cuenta con un centro de llamadas.

Sin este tipo de instrumentos, muchos actos delictivos pudieron haber quedado impunes. Cuando ocurre un evento, el CIM lo identifica y se llama a los bomberos y a la policía para que atiendan la emergencia de inmediato. Estas grabaciones se transmiten constantemente en el canal de televisión por cable local para que los padres y las personas en general, vean lo que está sucediendo. Se ha informado a la población acerca de los puntos donde están ubicadas las cámaras y donde está el CIM.

El servicio de información incluye un quiosco informativo para los ciudadanos. Fuimos el primer municipio de Quiché en entregar el informe de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información a la Procuraduría de los Derechos Humanos.

La tecnología digital incluye una red de Wifi, la cual es parte de un proyecto para nuestros jóvenes con el objetivo de que todos tengan acceso a Internet, supervisada y administrada por la municipalidad. También, hay red de Internet domiciliar con una cobertura de 2,500 servicios.

5. Migración y empleo

La emigración a Estados Unidos –Pachalum es uno de los municipios con alto índice de emigración- presenta ahora el problema de las deportaciones. Pero hemos visto también que muchos deportados lograron aprender inglés. Ahora, estamos en consulta con una empresa internacional para abrir un centro de llamadas en nuestro pueblo, con la idea de ofrecer empleo a los jóvenes que hablan inglés y español; con ello, pretendemos frenar la emigración laboral y fomentar el empleo. Muchos municipios tenemos la capacidad para generar empleos y gestionar nuestros propios recursos y nuestro propio desarrollo.

Ahora, nos comunicamos con la población migrante por medio de una página interactiva. Por ejemplo, cuando fue la elección de reina del municipio, colocamos las fotografías de las candidatas y se pidió a los paisanos que emitieran su voto digital para elegir a la “novia del paisano ausente”. Se recibieron tres mil votos con IP de gente que estaba fuera de Guatemala. Gracias a esta página, pudimos transmitir en directo el evento de elección de reina y los paisanos pudieron verlo por Internet.

En la relación con la población migrante, quiero compartir la experiencia de gestionar el servicio de consulados móviles a los paisanos en Estados Unidos. En lo particular, me parecía increíble que los guatemaltecos que envían buena cantidad de dinero desde Estados Unidos, no pudieran tener un pasaporte, ni registrar a sus hijos e hijas, contraer matrimonio civil, etc. Entonces logramos un acuerdo con el Ministro de Relaciones Exteriores, una red bancaria, la Cónsul en Nueva York y, entre todos, ofrecimos el primer consulado móvil desde una Iglesia Católica en Nueva Jersey.

Además del servicio consular, los paisanos que llegaron recibieron también un informe de gestión municipal: llevamos rendición de cuentas; así como también canciones y otras expresiones del arte y de la cultura de Pachalum: revistas, comida, llaveros y mensajes de sus familiares y amigos. Desde entonces, cada año vamos y realizamos este tipo de actividades; y desde 2004 conmemoramos la figura de los emigrantes, celebrando el día del paisano ausente. Esta conmemoración comprende varias actividades: primero una oración por parte de las Iglesias; luego, la lectura del acta de conmemoración del paisano ausente; una reflexión sobre la situación de los migrantes –como el caso de quienes mueren en el camino- y festejos; hubo un año en el que las personas que tienen familiares o amigos en Estados Unidos escribieron mensajes en una manta que se les llevó y entregó en una reunión. Con iniciativas como estas buscamos generar y

fortalecer el sentido de identidad y la pertenencia a nuestro territorio, aun en las circunstancias de emigración, como es el caso de Pachalum.

Pachalum tiene ahora la satisfacción de haber obtenido el segundo premio a nivel iberoamericano de ciudades digitales (2010). El primer lugar lo obtuvo Quissama (Río de Janeiro); el segundo, nosotros; y el tercero, Sabaneta (Antioquia, Colombia). Lo más satisfactorio de todo esto es que es el fruto de lo que nosotros hemos sembrado.

En conclusión, se podría decir que la participación genera desarrollo, y no que el desarrollo genera participación: entre más participativo es el gobierno municipal, el quehacer local se desenvuelve en un ambiente de confianza en sus autoridades.

6. Condiciones y elementos que favorecen a la participación ciudadana

Algunas condiciones y elementos que favorecen a la participación ciudadana están basados en:

- a. La voluntad política de los actores.
- b. La planificación estratégica.
- c. La elaboración de instrumentos de desarrollo (políticas públicas).
- d. La transparencia en la administración de los recursos del municipio.
- e. La elaboración y apropiamiento de los planes (institucionalización).
- f. La visión compartida con todos los actores, siendo el Alcalde y el Concejo, facilitadores, promotores y dinamizadores de la gestión en el municipio.

Si mi municipio está bien, Guatemala también.

Los Nonualcos, El Salvador:

un caso de alianzas públicas-privadas
en la gestión del desarrollo territorial

Ismael Merlos¹

Introducción

Primero, voy a compartir algunas ideas y enfoques del trabajo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Nuestra institución recién nació en 1992 como un centro de investigación y promoción del desarrollo formada por organizaciones de la sociedad civil. Actualmente, trabajamos en tres áreas: macroeconomía y desarrollo -por medio de la cual se realizan estudios y propuestas de política de carácter macroeconómico-, desarrollo territorial -por medio de la cual trabajamos con municipalidades y organizaciones de la sociedad civil- y transparencia -área que iniciamos en el año 2008.

143

En la actualidad, trabajamos en tres territorios: Región Los Nonualcos -integrada por dieciséis municipios del departamento de La Paz-, Región Sierra Tecapa-Chinameca -formada por cinco municipios del departamento de Usulután- y Región Valle del Jiboa -compuesta por seis municipios del departamento de San Vicente-. Esta última es la zona donde ocurrieron los deslaves provocados por la tormenta Aída en noviembre de 2009; fue la zona más afectada y a partir de eso hemos iniciado trabajo allí.

Entendemos que el desarrollo territorial es un proceso de transformaciones sociales, políticas, económicas, culturales, institucionales y ambientales en un espacio geográfico determinado, transformaciones que se dan a través del diálogo, el entendimiento y la articulación de acciones entre actores públicos y privados, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población en forma equitativa y sostenible.

La articulación interinstitucional nos parece clave, sobre todo en países como el nuestro, ya que existe una dispersión del trabajo de las diferentes instituciones, tanto de las ONG, como de las instituciones públicas, llegando al grado de que al-

¹ Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).

gunas dependencias de un mismo Ministerio ni siquiera se coordinan entre ellas. La articulación interinstitucional es un tanto difícil, pero es importante para que avancemos como lo deseamos en nuestro desarrollo.

Concebimos el desarrollo territorial como un proceso desde abajo; este es uno de los retos principales. Normalmente, hacemos acciones de desarrollo pensadas arriba, sin participación de las comunidades beneficiarias. El desarrollo territorial es un proceso de construcción permanente que debe ser promovido y gestionado por el liderazgo del territorio en el marco de esfuerzos de concertación entre actores públicos y privados, debe ser flexible para adaptarse a los cambios del entorno y del territorio mismo, debe valorar y potenciar los recursos y capacidades locales, y debe articularse a los procesos nacionales del desarrollo. Los recursos naturales, económicos, sociales y ambientales, así como la identidad, deben ser el punto de partida y la base del desarrollo de los territorios. Las políticas y estrategias de desarrollo desde arriba tienen la desventaja de que no toman en cuenta estos recursos y capacidades.

Consideramos que el desarrollo territorial será mucho más viable si existen o se crean condiciones como las siguientes: identidad territorial, visión de conjunto de los actores públicos y privados, organizaciones sociales fuertes, capacidad institucional de gestionar servicios públicos con eficacia, apertura de los gobiernos locales a la participación plural. Deben superarse las relaciones de 'gobierno local-cliente' hacia 'gobierno local-ciudadano'; todo esto significa un cambio de paradigma de las instituciones públicas y privadas sobre la forma de hacer desarrollo.

144

Uno de los propósitos del desarrollo territorial es el desarrollo económico sostenible y sustentable. Para avanzar hacia el logro de este ideal, es necesario hacer esfuerzos para superar las prácticas asistencialistas de las instituciones públicas y de las ONG en sus acciones de desarrollo.

El desarrollo territorial tendrá más posibilidades de éxito si logramos la participación de todos los actores públicos, privados y sociales del territorio, así como la de las instituciones del gobierno central. Esto supone que dichos actores tengan un mínimo de apertura política que haga posible tal participación. Por lo general, tenemos la experiencia de gobiernos locales que normalmente dan participación solo a actores y personas relacionadas con su partido. Sin embargo, instituciones como la nuestra no pueden tomar partido: más bien, debemos promover e incentivar la participación plural. Es necesario, por lo tanto, promover el desarrollo de una nueva cultura política que viabilice el entendimiento y la acción conjunta de todos los actores del territorio.

Por otra parte, el desarrollo territorial debe articularse con las políticas nacionales de desarrollo y en tal sentido, es necesario hacer una complementariedad entre las acciones de desarrollo desde arriba y las acciones de desarrollo desde abajo.

En términos de interinstitucionalidad, debemos tener en consideración que se busca integrar a diversas ONG, empresa privada, universidades y gremios. El territorio, en el plano internacional, debe hacer lo posible para integrar instituciones de cooperación, gobiernos, organismos regionales, empresas privadas y redes sociales. ¿Cómo articular todo esto? Obviamente, si tenemos un territorio fuerte y bien organizado, seguramente podremos tener mejores posibilidades de éxito en nuestro trabajo.

Las políticas públicas nacionales pueden estar afectadas por varios factores que las complican o favorecen: los cambios políticos, la naturaleza y el ambiente, así como las relaciones del mercado, que influyen mucho en los procesos de desarrollo territorial.

El rol de FUNDE en estos procesos de desarrollo territorial ha sido hasta ahora el de promover y facilitar espacios de diálogo y entendimiento, y hemos tenido muy buena experiencia. También, promovemos la formación de capacidades y el desarrollo de liderazgo en alianza con entidades públicas y privadas territoriales y nacionales.

1. Región Los Nonualcos: nuestra experiencia

En el territorio de Los Nonualcos, comenzamos a trabajar en el año 2005, en el marco de un proyecto que denominamos "Alianzas públicas-privadas para el desarrollo económico de la región Los Nonualcos"; fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GTZ). FUNDE fue la entidad ejecutora y la GTZ aportó recursos de contrapartida. En este momento, nos estamos concentrando en el desarrollo de actividades orientadas al establecimiento de relaciones y alianzas interinstitucionales que permitan avances de mayor impacto en el proceso de desarrollo de esta región. En esta zona, se ubica el Aeropuerto Internacional de El Salvador, que se constituye en un elemento de gran importancia para este territorio y nos plantea el desafío: ¿de qué manera podemos integrar el territorio a las oportunidades que el aeropuerto ofrece? En línea con estas posibilidades, hemos trabajado en el desarrollo de las cadenas de turismo, agroindustria y manufactura artesanal, y hemos promovido y facilitado acercamientos iniciales de las empresas aeroportuarias con las organizaciones públicas y privadas del territorio en búsqueda de vínculos concretos de integración territorio-aeropuerto-empresas.

Trabajamos también en el fortalecimiento del tejido social y económico dentro del cual confluyen diversas organizaciones públicas y privadas, especialmente la asociación de municipios, una red juvenil, una concentración de mujeres, una cámara de artesanos, una asociación de turismo, una central cooperativa agropecuaria, una federación de cooperativas de pescadores artesanales, una asociación de pequeños productores de añil, una asociación de productores de piña y la Asociación de Empresarios de San Pedro Nonualco. Todas estas organizaciones

se han ido desarrollando a partir del proceso de trabajo realizado por los diversos actores en el territorio.

En términos de opciones de financiamiento para el desarrollo de pequeñas actividades sociales y económicas, se desarrolló una experiencia que permitió obtener resultados positivos por medio del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico Local (FINDEL), que operó con fondos aportados por el BID, por los gobiernos locales, y por las organizaciones y pequeñas empresas que aplicaron al fondo. Aunque el fondo fue pequeño, la experiencia fue muy importante y puede ser una forma de cofinanciar acciones de desarrollo económico territorial en otros territorios. Los recursos fueron empleados para adquirir pequeñas instalaciones, equipamiento y capital de trabajo. Una condición para apoyar estos proyectos fue que aportaran al proceso de integración territorial y que participaran mujeres y jóvenes como beneficiarios.

Un tema poco discutido y desarrollado en el marco de los procesos de desarrollo territorial es el establecimiento de alianzas entre los actores públicos y sociales de los territorios y las empresas públicas y privadas. Esto nos parece clave y, en esta línea, hemos promovido y facilitado un proceso inicial de diálogo y búsqueda de entendimientos entre la Asociación de Municipios de Los Nonualcos, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) -entidad que gestiona el Aeropuerto Internacional de El Salvador- ubicada en esta región y la Agencia de Promoción de Inversiones Extranjeras en El Salvador (PROESA). Se proyecta incorporar también a empresas aeroportuarias ubicadas en esta región; entre ellas: AEO-MAN, MASECA, Cocina de Vuelo.

146

El propósito de promover estas alianzas es encontrar oportunidades de empleo para la población del territorio, así como oportunidades para que las pequeñas empresas locales puedan ofrecer servicios logísticos a dichas empresas. Es posible hacer realidad estas alianzas si logramos sobreponer los intereses colectivos a los intereses individuales; en esto vamos logrando avances importantes. Para ello, es vital que los actores del territorio adopten y promuevan una idea común de desarrollo. Pero también es fundamental capacitar a la población, especialmente a los jóvenes para que puedan laborar en estas empresas. Así mismo, desarrollar las capacidades de las pequeñas empresas para que puedan ofrecer servicios logísticos y ofrecer materias primas a las empresas aeroportuarias.

Un elemento clave para el desarrollo de los territorios es el desarrollo económico sostenible; esto es bastante difícil, sobre todo, debido a que partimos de economías de subsistencia con poco o nulo desarrollo empresarial, por lo que será necesario realizar esfuerzos extraordinarios en lo relacionado con organización e integración de los actores productivos, innovación y desarrollo tecnológico, acceso a mercados, etc. Esta es una tarea grande, pero el reto es volver competitivo al territorio.

2. Región Sierra Tecapa-Chinameca: nuestra experiencia

Estamos trabajando también en la región Sierra Tecapa-Chinameca en el departamento de Usulután. En esta región, iniciamos de cero; allí había varias cooperativas de pequeños caficultores que tenían recursos de procesamiento de café (beneficios y tostadoras) poco aprovechados. Cuando llegamos, les propusimos que se integraran entre ellos para hacer un mejor uso de la infraestructura que poseían. Entonces, se creó el Consorcio de Apicultores y Cafetaleros de la Región Oriental (APICAFE), organización con la cual ahora estamos desarrollando actividades de producción orgánica, procesamiento y acceso a mercados. Siendo la actividad apícola una actividad vinculada al café, hemos desarrollado tres cursos de capacitación técnica y hemos facilitado la creación de la Asociación de Apicultores de la Sierra Tecapa-Chinameca (APISTEC), organización con la que estamos desarrollando actividades de diversificación productiva. También, hemos empezado a promover actividades de producción de hortalizas orgánicas bajo invernadero. El objetivo es mejorar las condiciones y calidad de vida de la población. Recientemente, hemos facilitado la creación de la Asociación Intermunicipal de la Sierra Tecapa-Chinameca (ASITECHI), integrada por cinco municipios, y estamos facilitando la creación de una alianza interinstitucional con entidades públicas y privadas que impulse el desarrollo integral con visión a largo plazo en la región.

3. Microrregión Valle del Jiboa: nuestra experiencia

A partir del mes de junio de 2010, iniciamos el proceso de trabajo en la Microrregión Valle del Jiboa en la zona norte del departamento de San Vicente; integra seis municipios. La visión en este territorio es crear condiciones y capacidades para el impulso de un proceso de desarrollo integral a largo plazo. Nuestro trabajo en esta zona fue motivado por los fuertes impactos que ocasionó la tormenta Ida en el mes de noviembre de 2009 -graves pérdidas en vidas humanas, infraestructura y vivienda, así como pérdidas considerables en la producción agrícola y en las actividades económicas locales; esto incrementó los niveles de pobreza y los flujos migratorios en la zona.

El trabajo realizado durante el año 2010 nos ha permitido facilitar el trabajo de la asociación de Municipios de la Microrregión y la creación de la Red de Jóvenes.

En términos de construcción de alianzas públicas-privadas, se ha creado el Comité Interinstitucional para el Desarrollo Local de la Microrregión Valle del Jiboa (CIDEL-MIJIBOA) en el que participan doce instituciones de gobierno, universidades y varias ONG. Un actor importante en esta zona es el Viceministro de Cooperación/Ministerio de Relaciones Exteriores que promueve, organiza y facilita la intervención de asociaciones de salvadoreños en los EEUU, apoyando con

recursos financieros para el desarrollo de proyectos productivos en el territorio. Construir esta alianza ha sido posible gracias a la apertura que las distintas instituciones han mostrado para integrarse, asignar recursos y trabajar en forma conjunta; avanzar en el trabajo de esta forma será de mucha importancia para aprovechar las fortalezas de cada una de las instituciones, superar la situación de atomización existente y, sobre todo, alcanzar mejores resultados e impactos en el trabajo.

4. Algunas consideraciones adicionales

Un factor clave para la creación, desarrollo y fortalecimiento de las alianzas es la confianza mutua entre las instituciones, las organizaciones sociales y las empresas. Ayer lo decía el señor Alcalde de Pachalum: crear y construir confianza es sumamente difícil; perderla, lo más fácil. Otro factor clave es la imagen o credibilidad de las instituciones.

En lo relacionado con los roles institucionales en los procesos de desarrollo territorial, es condición indispensable organizar la participación de cada uno de los actores de acuerdo con su especialidad. Esta modalidad de intervención nos puede permitir dar cobertura simultánea a diferentes necesidades del desarrollo, especialmente en la implementación de actividades como: facilitación de proceso de diálogo y entendimiento, realización de diagnósticos y estudios de viabilidad, financiamiento de proyectos productivos, apoyo a la gestión de comercialización, formación de capacidades, etc. Trabajar de esta forma requiere de un buen entendimiento entre las entidades participantes y una buena planificación del trabajo conjunto. Esto solo es posible si existe una visión y un interés común en el desarrollo de un territorio.

Hacer desarrollo territorial desde abajo requiere de un liderazgo fuerte, positivo y proactivo de los gobiernos locales y de los actores sociales y empresariales del territorio. Lo mejor es que este liderazgo se ejerza en forma conjunta y para ello es necesario que estos actores se articulen para trabajar en forma conjunta.

Entre la visión territorial y la visión sectorial de la gestión e implementación de las políticas públicas sociales: oportunidades, tensiones, tendencias

Miguel Gómez¹

Introducción

Más que políticas sociales, voy a tratar de ligar políticas de desarrollo con el desarrollo social ya que, en el set de políticas que describiremos, se hará hincapié en los temas de participación, inclusión social y equidad. Es una presentación de políticas de desarrollo bajo la óptica de estos temas sociales.

149

El objetivo es presentar un enfoque de las experiencias acerca de la participación de los sectores poblacionales en las políticas públicas sociales y en el desarrollo territorial, con el fin de identificar propuestas que puedan servir a Guatemala y al resto de los países aquí participantes. El contenido de la presentación se orienta también a describir lo que es la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA). Asimismo, voy a hablar sobre las políticas regionales con énfasis en el sector rural, bajo la óptica intersectorial, tanto en los aspectos económico y ambiental, como en el aspecto social -participación e inclusión-. Me referiré también a las visiones territorial y sectorial, a las diferencias y complementos de estas dos visiones. Finalmente, abordaré el ejemplo en concreto de la aplicación de la política y estrategias en el territorio.

1. El entorno institucional en la región centroamericana y la ECADERT

¿Qué hace RUTA y dónde se ubica en el marco de la región? RUTA es una entidad que responde a los mandatos de los Ministros de Agricultura, constituidos en el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), pero también realiza un trabajo muy cercano al Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo y al Consejo

¹ Director del Programa RUTA, Costa Rica.

Social de Centroamérica en políticas como la estrategia regional agroambiental y de salud –que explicaré posteriormente con más detalle-. Esas dos líneas que están sin círculo y que no terminan en ningún lugar, están unidas por una conexión que nosotros hacemos con entidades de la sociedad civil. Trabajamos con los gremios agropecuarios que ya mencioné y lo hacemos también con algunas entidades del Consejo Consultivo de la Secretaría de Integración Centroamericana (CC-SICA) –el Consejo está conformado por más de una decena de instituciones que representan a sectores sociales, de educación superior, empresarios y transportistas. Dentro de los sectores sociales, nosotros trabajamos con la parte social del CC-SICA, en la que participan mujeres, indígenas y poblaciones afrodescendientes.

Cuando hablamos de políticas de desarrollo, hablamos de algunos instrumentos que se han venido trabajando en Centroamérica. En los últimos cinco años, se comenzó con la Política Agrícola Centroamericana y se han venido desarrollando instrumentos que son de enorme trascendencia, pero al mismo tiempo poco conocidos. Y esto último creo que no es una responsabilidad de la academia ni de la sociedad civil, sino responsabilidad de los Estados, porque son instrumentos de alto poder técnico y también porque han tenido el respaldo político del más alto nivel político, dado que en su totalidad han sido ratificados por los presidentes de Centroamérica.

150

La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial es la culminación de todo un proceso de formulación de políticas que se han construido en los últimos cinco años; es un conjunto extraordinario de instrumentos regionales que ahora tiene como gran desafío ligarlos a lo nacional y, más aún, a nivel de los territorios. Al final, describiré un caso que esboza cómo paulatinamente estos lineamientos se van vinculando entre sí y, dado que cuentan con respaldo político en su carácter de políticas públicas regionales, amerita hacerlas aterrizar en los territorios.

Cuando se diseñó la Política Agrícola Centroamericana, llovieron críticas. Se cuestionaba la escasa mención a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural. Sin embargo, de ese tiempo para el actual, ha ido evolucionando el pensamiento alrededor de las políticas que inciden en lo rural. En medio de la construcción de estas políticas, también se fueron relegando temas de enorme importancia; tal es el caso de la formulación de la Política Agrícola Centroamericana, al soslayar la temática de género, pero en la construcción de la nueva generación de políticas estos temas “olvidados” emergieron y ahora, por ejemplo, hay toda una propuesta de transversalización de género que cruza a todas las políticas regionales.

Además de los instrumentos anteriores –seguridad alimentaria, desarrollo rural y género-, se formuló también una estrategia sobre el cambio climático, la cual está por publicarse². De manera que hubo una evolución desde la formulación de

² Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) aprobada por ministros del ambiente en el seno del Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (CCAD) en el año 2010

la Política Agrícola Centroamericana: primero, por medio de la formulación de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS); luego, la ECADERT, donde empezaron a aparecer los temas de inclusión y de equidad así como los aspectos de género y de visibilización de poblaciones concretas como la afrodescendiente y la indígena. También, resultó interesante observar que, mientras en la Política Agrícola Centroamericana la consulta fue con gremios que pertenecen al Consejo Consultivo de la SIECA y un par de organizaciones más, en el proceso de formulación de la ECADERT se consultó a mil ciudadanos de toda Centroamérica que representan a la academia, las organizaciones de mujeres, las organizaciones afrodescendientes, indígenas y jóvenes. Creo que fue un excelente ejercicio de consulta ciudadana y, por lo tanto, considero que mejoró la calidad de lo que se había realizado anteriormente, lo cual es un signo de transformación positiva en la capacidad de las instituciones de formular políticas de forma participativa.

¿Cómo incide lo anterior, tanto en los ámbitos regional y nacional como en los territorios? En primer lugar, la incidencia ocurre porque es en los territorios donde se expresan estas políticas. Tal vez, la Política Agrícola Centroamericana está más dirigida a los temas sanitarios y de relaciones comerciales, con lo cual no queda tan explícito el impacto que tienen en nuestros territorios -aunque lo tienen-, pero es evidente la referencia concreta a los territorios en la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS). Y los territorios se ligan al tema agroambiental cuando se trata sobre la producción de determinados cultivos, los efectos ambientales que estos tienen y las medidas para mitigar los efectos sobre el ambiente, y los problemas de salud por el uso de algunos agroquímicos, la protección de suelos, etc. Es decir, figura el territorio como un medio central y clave en la aplicación de estas estrategias y políticas.

151

Y aquí conecto con lo concreto: cuando en época más reciente se habló sobre la ECADERT, se precisó mucho más porque apareció la gente. Aquí es donde en el territorio se expresan estas políticas, tanto en su relación con la naturaleza como con las organizaciones sociales; de manera que se ha dado un paso trascendental -quizá no visible aún- que sienta las bases para ir conformando acciones territoriales conectadas con estas políticas definidas tanto en el nivel nacional como en el regional. Estas políticas están robustecidas con mucha riqueza técnica y materiales complementarios que se han producido, y se continúan produciendo³.

³ y ratificada por los presidentes de los países miembros del SICA durante el mismo año. Por ejemplo, hay toda una sistematización del proceso de consultas. La mayoría de materiales complementarios están disponibles en las páginas web de las instituciones que estuvieron involucradas y también en algunas páginas que son propias de estas estrategias. En el sitio web de ECADERT, www.territorioscentroamericanos.org, se puede encontrar la información relacionada con esta y con las estrategias agroambiental y de salud.

2. Entre lo territorial y lo sectorial

¿Cuál es, entonces, la diferencia o la complementariedad que pueden tener una visión territorial y una visión sectorial? La visión territorial: (1) es complementaria e incluye lo sectorial, y (2) permite mecanismos de articulación institucional en los territorios. La visión territorial es mucho más rica en lo social: implica un fuerte componente de participación ciudadana. Así también, tiene el gran potencial de integrar a todos los actores y buscar efectos sinérgicos en un territorio dado. En la visión sectorial, la participación ciudadana tiene una conexión con el acceso a los servicios, tanto a los institucionales como a los activos en general; suma procesos, actividades, servicios y se vincula más con las políticas nacionales. Lo ideal es que ambas visiones sean complementarias y los actores clave a nivel territorial puedan integrar también la visión sectorial.

En esta región, hemos tenido vastas experiencias con políticas sectoriales y sub-sectoriales, con diferentes grados de amplitud. Tenemos los casos de políticas sumamente amplias, como las políticas cafetaleras en toda Centroamérica y que normalmente, cuando tocan un territorio, convocan a los actores -en este caso a los cafetaleros-, pero no logran integrar lo que está pasando a su alrededor y en otras partes de la actividad económica de su territorio.

152

El arte está en ir conformando un cúmulo de estas políticas territoriales y sectoriales para los ámbitos regionales, nacionales y territoriales, que se vayan traduciendo en políticas y, sobre todo, que vayan teniendo aplicación práctica en los territorios.

Hay mucha experiencia acumulada, incluso en procesos de participación ciudadana; ahora, debemos profundizar en la construcción de redes y capital social en los territorios. Así también, debemos prestar atención a las alianzas públicas-privadas; a la intersectorialidad y a los encadenamientos de las actividades económicas. Respecto a esto último, tenemos el desafío de encadenar la producción en los territorios, enlazar las cadenas de procesamiento y las de distribución. Es necesario contar con una visión de desarrollo territorial rural para poder conjuntar estas políticas y estrategias.

Voy a presentar aquí un caso concreto que ofrece elementos interesantes: es el de los territorios fronterizos en la frontera atlántica de Costa Rica y Panamá. Me refiero a los territorios a ambos lados del río Sixaola: Sixaola, en el lado de Costa Rica, y Changuinola en el lado de Panamá. Hay un inventario de convenios binacionales firmados y leyes emitidas en ambos países que propugnan el desarrollo transfronterizo. En ambos lados de la frontera, se ejecutan proyectos nacionales; incluso, proyectos grandes financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Fondo Global del Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés). Y dado que este territorio comprende varias áreas protegidas, los proyectos se han ido

conformando alrededor del tema ambiental. Además, se observa un flujo constante de migración por razones de trabajo y de comercio; gran parte de los trabajadores de las fincas bananeras del lado de Costa Rica son panameños -65% aproximadamente-. También, hay una situación muy particular: es una frontera de límites flexibles debido a que el río Sixaola cambia de curso permanentemente, lo cual provoca que las personas que habitan en esos territorios fronterizos un día sean costarricenses y al día siguiente, luego de unas fuertes lluvias, amanezcan como panameños. Esta flexibilidad en la frontera, sin embargo, no ha sido factor de conflicto como ocurre en otros lugares -tal es el caso de la frontera entre Nicaragua y Costa Rica.

En este territorio, en una especie de proyecto piloto, hemos trabajado en la integración de las políticas regionales aplicadas al territorio y se ha creado una alianza pública-privada con apoyo de la cooperación internacional, donde participa una cadena de supermercados que opera en el centro de Europa (Alemania, Austria y otros países). También, del lado de Costa Rica, participa Chiquita y Corbana, una empresa pública, pero con régimen administrativo privado. La facilitación del proceso y la búsqueda de las lecciones de este territorio están siendo promovidas por la Agencia de Cooperación Alemana -GTZ⁴- y por RUTA.

Las comunidades que abarcan este territorio están constituidas por trabajadores de las empresas bananeras y por otros que producen en pequeñas parcelas. Todos tienen interés en proteger el medio ambiente en función de la sostenibilidad y aprovechar el potencial turístico del lugar. Se trata de una zona costera, con gran interés en la protección ambiental y particularmente en la protección del manatí -una especie animal en riesgo de extinción.

153

La iniciativa en el territorio busca promover el intercambio del aprendizaje entre los pueblos de ambos lados de la frontera y también entre actores claves, que son los socios del proyecto. Hay una decena de actores claves que han estado trabajando por años y aportan mucha riqueza social, de manera que están creando puentes para que esa riqueza pueda ser compartida y produzca sinergias.

En el caso de la alianza pública-privada, hemos visto una gran oportunidad con esta cadena de supermercados que opera en el centro de Europa. Por su parte, ellos pueden argumentar ante sus clientes que están realizando acciones muy concretas en el territorio donde se producen los productos que ofrecen en los supermercados: que la producción se da en condiciones ambientales amigables, que se protegen especies como el manatí y que se trabaja en el mantenimiento de áreas protegidas del territorio. Incluso, las empresas de esta alianza pública-privada han empezado a financiar proyectos como bosques-modelo que sean replicables en las áreas degradadas a causa de la expansión ganadera en estas zonas. En este caso, es evidente la confluencia de intereses de las grandes entidades comerciales y de las comunidades, que resulta en procesos de producción ambientalmente amigables: los ríos se mantienen limpios porque si llegan las

⁴ Ahora GIZ.

bolsas plásticas y otros contaminantes río abajo, se muere el manatí, se contaminan las playas y, entonces, hay menos negocios para todos.

Además de esta alianza, participan otros actores institucionales como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), con un importante programa para la producción de cacao. La zona cuenta con las condiciones óptimas para el cultivo de este producto.

En la iniciativa, participan instancias de varios niveles –regional, nacional y territorial-. El interés primordial es establecer sinergias entre actores, de tal manera que las entidades promotoras –RUTA y GTZ- no llegan a “hacer” un proyecto, sino a facilitar la articulación de actores en pos de objetivos comunes de desarrollo territorial.

El proyecto engloba tres componentes que expresan lo que se desea transformar:

- a. Biodiversidad y conciencia ambiental en el territorio:** este primer componente busca sensibilizar a todo nivel: trabajadores, pobladores, líderes, técnicos, funcionarios y gerentes de las empresas.
- b. Desarrollo comunitario:** este segundo se relaciona con las comunidades, los actores y el proceso de articulación de roles para beneficios comunes. En las comunidades de este territorio, por ejemplo, se expresan una y otra vez, necesidades similares a las de cualquier territorio rural de Centroamérica. En una gira realizada recientemente con los Ministros de Agricultura de ambos países, fue interesante analizar en el terreno que, a pesar de que Costa Rica y Panamá tienen los per cápita más altos de Centroamérica, sus territorios rurales tienen las mismas problemáticas que cualquier territorio rural pobre de la región. Para ir atendiendo las necesidades que expresan las comunidades en este segundo componente, se toma en cuenta también la oferta de recursos de la Cooperación Internacional, que en el pasado ha actuado de manera dispersa y muchas veces sin escuchar con atención las demandas de las comunidades rurales.
- c. Fomento de una alianza transfronteriza:** este es el tercer componente, un tema más político-institucional. En Centroamérica, tenemos la experiencia del Trifinio, el cual ha venido construyendo una institucionalidad, pero sabemos que aún hace falta mucho camino por recorrer.

El enfoque territorial –como es el caso de la experiencia descrita- permite incorporar y articular las visiones de los elementos ya explicados y lleva implícita la participación ciudadana. Ciertamente hay tensiones, como por ejemplo, instituciones públicas que están actuando en el territorio con lineamientos centralizados, pero por esto mismo les es sumamente difícil interactuar en el territorio. Y esta es precisamente otra tarea pendiente: sensibilizar a las instituciones sobre este tipo de sesgos de centralización.

Finalmente, vemos el desarrollo territorial como una tendencia en auge en Centroamérica y no tengo que hacer mucho énfasis en eso porque ya lo han visto ustedes en estos dos días. Es una tendencia que ha cobrado mucha fuerza en América Latina y el resto del mundo. De una manera u otra, conocemos experiencias como las de Brasil, México, Colombia o España; así también, programas como los que ha emprendido la Unión Europea, experiencias de GTZ y la Cooperación Española. Todas son experiencias muy importantes que están sobre la mesa y que hay que estudiar. Y esta iniciativa de desarrollo territorial rural me parece sumamente provisoria para resolver los problemas de inclusión, equidad y mejoramiento de los niveles de vida de la población de Centroamérica, que tanto lo necesitamos.