UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Dirección General de Investigación

Programa Universitario de Investigación de Estudios para la Paz

Centro Universitario de Nor Occidente,

CEDFOG

INFORME FINAL

Cambios sociopolíticos en los Consejos Comunitarios y Municipalidades de desarrollo en las regiones del Norte y Huista de Huehuetenango, en el marco de la transición electoral 2008

Coordinadora

Licda. Alba Cecilia Mérida

Guatemala, 2008

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Dirección General de Investigación

Programa Universitario de Investigación de Estudios para la Paz

Centro Universitario de Sur Occidente,

CEDFOG

INFORME FINAL

Cambios sociopolíticos en los Consejos Comunitarios y Municipalidades de desarrollo en las regiones del Norte y Huista de Huehuetenango, en el marco de la transición electoral 2008

Coordinadora

Licda. Alba Cecilia Mérida

Guatemala, 2008

I. Índices

A. Índice de contenido

I. ÍNDICES 1

A. Índice de contenido 1

B. Índice de cuadros 6

C. Índice de ilustraciones 8

D. Acrónimos 8

II. RESUMEN 11

III. INTRODUCCIÓN 14

A. Objetivos 17

1. General 17
2. Específicos 17

B. Metodología 17

1. Equipo de investigación 18
2. Métodos cualitativos: grupos focales y entrevistas 19
3. Método cuantitativo: encuesta a COCODES 23
4. Recopilación y sistematización de información secundaria 24
5. Estructura del informe de investigación 25

IV. BREVE DISCUSIÓN TEÓRICA 27

A. La oferta gubernamental para la participación ciudadana 29

1. El concepto de participación ciudadana 31
   - *a) Intervención en el curso de una actividad pública 32*
   - *b) Expresión de intereses sociales 34*
2. Participación ciudadana en los municipios 35

B. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en Guatemala 37

1. Coordinadoras Interinstitucionales, Decreto Gubernativo 772-83 37
2. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Gubernativo 52-87 41
3. La Firma de los Acuerdos de Paz, otro impulso a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 44
4. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Gubernativo 11-2002 46
   - *a) Relación entre gobiernos municipales, organización comunitaria y consejos comunitarios y municipales de desarrollo 54*
   - *b) El sistema de Consejos de Desarrollo: un modelo marcadamente masculino 58*

V. BREVE CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO Y POLÍTICO DE LAS REGIONES DE ESTUDIO 62

A. Huehuetenango / Chinab´jul, entre barrancos: 62

1. El conflicto armado interno en Huehuetenango: breves referencias 66
2. La migración en el contexto actual de Huehuetenango 69
3. Algunos indicadores socioeconómicos de Huehuetenango 70
4. Lo político partidario en el contexto de Huehuetenango 72

B. Las regiones de estudio: Norte y Huista 75

1. Región Norte 76
2. Región Huista 80

VI. PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICO/ELECTORAL EN ONCE MUNICIPIOS DE HUEHUETENANGO 84

A. Introducción 84

B. Proceso de transición político/electoral a nivel municipal: escenario del desempeño de gobiernos municipales durante el primer año de su gestión edil 85

1. Definición 85
2. Actores del proceso de transición político/electoral en los municipios 86

C. Mapa político/partidario a nivel municipal = implicaciones de lo político/partidario en el proceso de transición 88

1. Trayectoria política de los alcaldes electos 90

D. Expresiones de lo partidario en el proceso de transición 93

1. Lo partidario como expresión de poder 93
2. Lo partidario como oposición a la gestión municipal 94
3. Uso discrecional de recursos públicos a través de lo partidario 95

E. Las primeras medidas: 96

1. Reorganización interna de la municipalidad 98
2. Cambio de empleados municipales 101
3. Implicaciones de los cambios de empleados municipales 109
4. Oficina municipal de planificación 111
5. Medidas de reordenamiento urbano 117

F. Finanzas municipales y endeudamiento municipal 117

VII. PARTICIPACIÓN Y RELACIONES DE PODER EN EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO – EL CASO DE LOS COCODES Y COMUDES 122

A. COCODES, los fundamentos que sostienen el SCDUR 122

1. La integración de los COCODES y la preparación para el ejercicio efectivo de sus funciones 122
   - *a) Referencias básicas al marco legal 122*
   - *b) Características esperadas en los representantes comunitarios 124*

c) Características en los representantes comunitarios que actualmente ocupan cargos 127

2. El presente de la historia de organización comunitaria 134

a) El trabajo en comités de desarrollo 134

b) Los COCODES, un cambio desde su concepción 135

c) El modelo más exitoso y las diferencias entre COCODES y comités según experiencias y prácticas 135

3. De comités a COCODES, diversos desarrollos históricos 139

a) Los que impulsaron la fundación de los COCODES 139

b) COCODES de primer nivel, derecho innegable de las comunidades: momentos de su fundación 141

c) Coexistencia de comités y COCODES 144

d) Duplicidad de COCODES en una misma comunidad 150

4. Elección y tiempo de ejercer un cargo 152

a) Elección de los miembros de órgano de coordinación en asamblea comunitaria se menciona como el mecanismo principal 152

b) Problemas paralelos a la celebración de elecciones en asambleas comunitarias 153

c) Frecuencia de elección de COCODES y tiempo que los integrantes actuales han ejercido en los cargos del órgano de coordinación 155

5. Duplicidad de cargos 157

6. Alcaldes comunitarios o auxiliares en COCODES, un caso específico 159

B. COCODES de segundo nivel: el ámbito para aplicar criterios de alcalde municipal – dinámicas a favor o en contra de participación 163

1. Reflexiones generales sobre la participación a través de COCODES de segundo nivel 163

2. Santa Cruz Barillas, año 2004: la constitución de COCODES y COCODES de segundo nivel, un caso específico 165

3. COCODES de segundo nivel – una revisión de la realidad 166

C. El Consejo Municipal de Desarrollo y la institucionalización de sus asambleas 168

1. Referencias al marco legal sobre convocatoria e integración del COMUDE 169

2. La realidad de la existencia de asambleas de COMUDE 169

3. Indicadores básicos sobre existencia o ausencia de comisiones de COMUDE 172

4. Consejos de Ancianos y Consejos Asesores Indígenas como propuestas para una representación étnico-cultural no logran constituirse en los municipios 174

D. Funcionamiento de COCODES y COMUDES 174

1. Primeras medidas del gobierno municipal respecto a COCODES 174

a) Reorganizar COCODES como primera medida del gobierno municipal 174

b) Visitas a comunidades, entre acercamiento y promoción de la "reorganización" 177

2. Funciones de COCODES y COMUDES: Entre legalidad y realidad 178

a) Breves referencias al marco legal 178

b) Un panorama global de las funciones más importantes según miembros de COCODE 179

c) Toma de decisiones en la planificación, una relación entre desiguales 181

d) Toma de decisiones políticas, el caso específico de las consultas comunitarias 184

e) Determinación de prioridades: entre diagnósticos y planificación 185

f) Gestión de proyectos, seguimiento y evaluación de proyectos y programas 189
g) Funciones de acuerdo a la ley, fantasmas en el texto normativo y funciones adicionales 191
h) Funciones inexistentes como medio para un posible equilibrio en la balanza en el gobierno municipal y el SCDUR 193
i) El desconocimiento de las funciones de COCODES y COMUDES 193
j) Actuales relaciones de poder entre SCDUR, gobierno nacional y gobiernos municipales – un balance a partir de las atribuciones 197
3. La política partidista en el SCDUR 197
a) Motivos de la politización partidista 198
b) El concepto de la politización partidista 199
c) Modus operandi durante la campaña electoral 199
d) Modus operandi posterior al evento electoral 202
e) Actores principales 206
f) Sobre consecuencias y resistencias 206
4. Resistencias ante el abuso de estructuras y espacios, sus limitaciones 207
a) Exigencias concretas con respuestas completamente favorables de parte de autoridades municipales 208
b) Exigencias concretas que encontraron cierto eco en autoridades municipales 209
c) Exigencias concretas de celebrar reuniones de COMUDE y paliativos como respuestas 210
d) Desvanecimiento de exigencias concretas de la función de auditoria del COMUDE 212
e) Exigencias concretas de participación ciudadana sin mayor apoyo municipal 213
f) Resistencia parcial a duplicidad de COCODES por politización partidista 213
g) Reflexiones sobre las resistencias comunitarias frente a una influencia de partidos políticos 214

VIII. PARTICIPACIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LAS MUJERES 216

A. El municipio: ámbito para la participación sociopolítica de las mujeres 216
1. Introducción 216
2. Conocimientos y relaciones de las mujeres con la municipalidad 219
a) Experiencia de relaciones con la alcaldía 219
b) Experiencias negativas: el alcalde nos dijo si queríamos que fuéramos a mandar a nuestros esposos, en nuestras casas 221
c) Experiencias positivas: Estamos dando prioridad y fortaleza a la organización de las mujeres, en la municipalidad tenemos ya la OMM 226
d) ¿Qué demandan las mujeres de los alcaldes? 227
3. Organizaciones de mujeres e interlocutores de género en los municipios 230
a) Primer nivel: organizaciones de mujeres 231
b) Segundo nivel: grupos de mujeres 232
c) Interlocutores municipales que promueven la participación de las mujeres 235
4. Otras experiencias de participación de mujeres en los municipios 237
5. Liderazgos femeninos en los municipios 240
a) Relaciones intergenéricas: 243

B. COCODES y COMUDES: espacios de participación sociopolítica para mujeres en los municipios: experiencias positivas y negativas 245
1. Marco legal para el accionar sociopolítico de las mujeres a nivel municipal 245
2. Participación de las mujeres en el Sistema de Consejos de Desarrollo 247

3. Condiciones políticas para la participación sociopolítica de las mujeres a nivel municipal 248
a) Primera condición política: Participación de mujeres como integrantes del órgano coordinador del COCODE 249
b) Segunda Condición Política: formulación de programas o proyectos, desde los COCODES, para la promoción integral de las mujeres. 257
c) Tercera Condición Política: conformación de las Comisiones Municipales de la Mujer, tanto a nivel de la Corporación Municipal, como del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE). Así como la instalación de la Oficina Municipal de la Mujer. 257
d) Cuarta condición política: La aprobación de programas o proyectos por parte del COMUDE y de la corporación municipal a favor de las mujeres 270

C. ¿Son los COCODES un espacio para el fortalecimiento de la participación sociopolítica de las mujeres? 270

IX. CONCLUSIONES 273

X. RECOMENDACIONES 281

XI. BIBLIOGRAFÍA 285

A. Libros 285

B. Documentos 287

C. Legislación 288

XII. ANEXOS 289

A. Guía de Entrevista Corporación Municipal

B. Guía de entrevista OMP

C. Guía para grupo focal organizaciones sociales

D. Guía para grupo focal con instituciones públicas

E. Guía para grupo focal con COCODES de primer nivel

F. Guía para grupo focal con mujeres lideresas

G. Boleta de Encuesta a COCODES

H. Códigos para Análisis de Datos Cualitativo MaxQDA

B. Índice de cuadros

Cuadro 1: Métodos de investigación, número de grupos focales, entrevistas y observaciones por municipio 20

Cuadro 2: Participantes en grupos focales y entrevistas, por sexo 22

Cuadro 3: Datos de encuestas recibidas, en comparación con el número de comunidades y COCODES 23

Cuadro 4: Espacios de participación ciudadana en Centroamérica 30

Cuadro 5: Coordinadoras Interinstitucionales, 1983 38

Cuadro 6: Estructura del SCDUR 47

Cuadro 7: Funciones de COCODES Y COMUDES 49

Cuadro 8: Debilidades del SCDUR clasificadas por espacio y actor 52

Cuadro 9: Población proyectada para el departamento de Huehuetenango, años 2008 y 2020 64

Cuadro 10: Alcaldías ganadas por organización política y total de votos obtenidos, Departamento de Huehuetenango, proceso electoral 2007 73

Cuadro 11: Regiones socioculturales de Huehuetenango 76

Cuadro 12: Población indígena, municipios región norte 77

Cuadro 13: Participación electoral, municipios Región Norte 80

Cuadro 14: Población indígena, municipios Región Huista 81

Cuadro 15: Participación electoral, municipios Región Huista 83

Cuadro 16: Alcaldes electos por municipios Regiones Norte y Huista, Periodo 2008-2012 88

Cuadro 17: Organizaciones políticas por periodo gubernamental; Municipios regiones Huista y Norte 90

Cuadro 18: Experiencia política y trayectoria social alcaldes municipales, Regiones Norte y Huista, 2008-2012 91

Cuadro 19: Creación y reapertura de oficinas municipales en municipios de las regiones de estudio, Huehuetenango, 2008 99

Cuadro 20: Cambio de empleados municipales en las regiones de estudio, Huehuetenango, 2008 102

Cuadro 21: Primeras medidas implementadas por coordinadores de OMP, Región Norte y Huista, 2008 116

Cuadro 22: Deuda Municipal al 2006 y pago de la misma 2008, Municipios Región Norte y Región Huista 118

Cuadro 23: Características esperadas en los representantes de órgano de coordinación, por región, según encuesta 124

Cuadro 24: Escolaridad de integrantes de órgano coordinador de COCODES 129

Cuadro 25: Comparación de años de estudios de población en general y COCODES, con ponderación de sexo 131

Cuadro 26: Características de integrantes de órgano coordinador de COCODES según cargo que ocupa 133

Cuadro 27: Fechas promedio de fundación de los COCODES, según encuesta de CEDFOG y datos proporcionados del COREDE 142

Cuadro 28: COCODES de primer nivel existentes en 2005 y 2009; boletas de encuesta de CEDFOG 143

Cuadro 29: Comités que actualmente funcionan en las comunidades..... 144

Cuadro 30: Comunidades con Comité Pro-Mejoramiento o Comité de Desarrollo Integral; y comités más frecuentes..... 146

Cuadro 31: Tiempo de COCODES, total y actual, y tiempo en cargos de miembros de órgano de coordinación 155

Cuadro 32: Presencia de alcaldes auxiliares en órganos de coordinación de COCODE, por municipio; y niveles escolares de intregantes de COCODE..... 162

Cuadro 33: Existencia de COCODES de segundo nivel en el 2005 y 2009..... 166

Cuadro 34: Relación entre COCODES primer y segundo nivel. 168

Cuadro 35: COMUDES constituidos en el 2005 y 2009 170

Cuadro 36: Datos preliminares sobre asambleas de COMUDE celebradas en el 2008 171

Cuadro 37: Principales funciones de COCODES, según encuesta a miembros de COCODES 180

Cuadro 38: Atribuciones relativas a políticas, planes, programas y proyectos, según nivel de consejo 182

Cuadro 39: Número de proyectos ejecutados en el año 2008, con un monto total ejecutado que no excede el límite de Q 30,000.00 para evadir los exigencias de cotización, municipio de Santa Ana Huista 190

Cuadro 40: Tipos de relacionamiento de la alcaldía con organizaciones de mujeres del municipio..... 220

Cuadro 41: Grupos de mujeres en municipios de la Región Norte y Huista, Huehuetenango, 2008..... 232

Cuadro 42: Cualidades valoradas en los liderazgos femeninos..... 242

Cuadro 43: Marco legal y político que fundamentan la participación de las mujeres y la creación de mecanismos de la mujer en el Estado guatemalteco en el ámbito nacional y descentralizado 246

Cuadro 44: Cuatro condiciones políticas necesarias para la participación sociopolitica de las mujeres en COCODES y COMUDES..... 248

Cuadro 45: Integrantes de COCODES por sexo, Municipios Región Norte y Huista..... 249

Cuadro 46: Fechas de creación de Oficinas Municipales de la Mujer, Municipios Regiones Norte y Huista, Huehuetenango 260

Cuadro 47: Logros y debilidades de las OMM en los municipios estudiados..... 268

C. Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Mapa de Huehuetenango, Regiones de estudio, 2008 16
Ilustración 2: Departamento de Huehuetenango con regiones de estudio 62
Ilustración 3: Pueblos mayas y mestizo 65
Ilustración 4: Pobreza y extrema pobreza en el departamento de Huehuetenango 70
Ilustración 5: Niveles de escolaridad, departamento de Huehuetenango en comparación con país 71
Ilustración 6: Municipios de la Región Norte 77
Ilustración 7: Municipios de la Región Huista 81
Ilustración 8: Pirámide de población, proyección al 2008, 13 municipios de estudio 128
Ilustración 9: Pirámide de población integrante de COCODES 128
Ilustración 10: Escolaridad de integrantes de órgano coordinador de COCODES según su edad, con línea de tendencia 132
Ilustración 11: Cargos que ocupan los alcaldes auxiliares 162
Ilustración 12: Año de constitución de COCODES 175
Ilustración 13: Participación de mujeres y hombres en Consultas Comunitarias de Buena Fe, según estado de documentación personal 239

D. Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACODIHUE	Asociación de Cooperación al Desarrollo Integral de Huehuetenango
ADIMH	Asociación de Desarrollo Integral de Mujeres de Huehuetenango
ADSOSMUH	Asociación para el Desarrollo Sostenible de la Mancomunidad Huista
AESDES	Asociación de Estudios Superiores y Desarrollo Sostenible
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
AMEDIPK	Asociación de Mujeres Eulalenses para el Desarrollo Integral Pixam Konob’
AMMAD	Asociación de Mujeres Mayas Akatekas de Desarrollo
ASDECOHUE	Agencias de Servicios y Desarrollo Económico Social de Huehuetenango
ASINDES	Asociación de Entidades de Desarrollo y Servicio no Gubernamental de Guatemala
CAJ	Centro de Administración de Justicia
CASA	Centro de Acción Social
CCMA	Centro Cultural Maya Akateka
CDL	Consejos Locales de Desarrollo
CDUR	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
CEDFOG	Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala
CEFA	Comité Europeo para la Formación de la Agricultura
CEH	Comisión del Esclarecimiento Histórico}

CI	Coordinadoras Interinstitucionales
CIM	Coordinadora Interinstitucional Municipal
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODECH	Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo de Concepción Huista
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CODEDEH	Consejo Departamental de Desarrollo de Huehuetenango
CODEM	Consejo de Desarrollo de Mujeres Migueleñas
CODEMUJER	Comisión Departamental de la Mujer, del CODEDEH
COEDUCA	Comité Educativo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONAVIGUA	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala
CONUROC	Centro Universitario del NorOccidente
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
COREDE	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
CTA	Coordinador Técnico Administrativo
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DECOPAZ	Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DIA	Desarrollo Integral Auténtico
DIGI	Dirección General de Investigación
EGP	Ejercito Guerrillero de los Pobres
EPS	Ejercicio Profesional Supervisado
ETESC	Equipo Técnico en Salud Comunitaria
FAFIDES	Fundación de Asesoría Financiera a Instituciones de Desarrollo y Servicio Social
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FAR	Fuerzas Armadas Revolucionarias
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FUNDAECO	Fundación para el Desarrollo y la Conservación
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GANA	Gran Alianza Nacional
GUATECOMPRAS	Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INTERVIDA	Asociación para la Ayuda al Tercer Mundo
MINEDUC	Ministerio de Educación
MMM	Mecanismos Municipales de la Mujer
MOVIMONDO	Cooperación Italiana
MyDEL	Mujeres y Desarrollo Económico Local

OMM	Oficina Municipal de la Mujer
OMP	Oficina Municipal de Planificación
ONG	Organización No Gubernamental
ORPA	Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas
PAC	Patrulleros de la Autodefensa Civil
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PDHSL,FIDHEG	Programa de Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local, Fortalecimiento Institucional Derechos Humanos y Enfoque de Género
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Patriota
PROCUCH	Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales de la Sierra de los Cuchumatanes
PROGOBIH/PCS	Programa de Gobernabilidad Integral para Huehuetenango
PRONADER	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
Proyecto ALA	Proyecto para el Apoyo a América Latina y África
PUIEP	Programa Universitario de Investigación en Estudios para la Paz
REMHI	Proyecto Recuperación de la Memoria Histórica
RENAP	Registro Nacional de las Personas
RENOJ	Red Nacional de Organizaciones de Jóvenes Mayas
SCDUR	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAFMUNI	Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCN	Unión del Cambio Nacional
UD	Unión Democrática
UNE	Unión Nacional de la Esperanza
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
URNG-MAIZ	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemala-MAIZ
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

II. Resumen

Con el auspicio del Programa Universitario de Investigación en Estudios para la Paz, PUIEP, de la Dirección General de Investigación de la Universidad San Carlos de Guatemala, DIGI/USAC, con el aval académico del Centro Universitario de Noroccidente, CUNOROC, y con la participación del Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala, CEDFOG, se realizó la investigación "**Cambios sociopolíticos en los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo de las regiones norte y Huista de Huehuetenango, en el marco de la transición electoral 2008**".

El objetivo general fue estudiar los cambios organizativos y políticos en los consejos comunitarios y municipales de desarrollo en el marco de la transición electoral 2008 en dos regiones de Huehuetenango para aportar nuevos conocimiento que contribuyan al fortalecimiento de la participación ciudadana en el desarrollo municipal. Específicamente se propuso conocer cómo el cambio de gobiernos municipales y el accionar social y político de la organización comunitaria y municipal afectaría el funcionamiento de COCODES y COMUDES en el primer año de los gobiernos locales. También se propuso; estudiar cómo los consejos de desarrollo a nivel comunitario y municipal han contribuido a los cambios en la participación sociopolítica de las mujeres.

El estudio se efectuó en once municipios de Huehuetenango: cinco de la región Huista: Santa Ana Huista, Jacaltenango, San Antonio Huista, Nentón y Concepción Huista. Y seis de la región norte: San Juan Ixcoy, San Pedro Soloma, Santa Eulalia, San Miguel Acatán, San Rafael la Independencia y Santa Cruz Barillas.

La investigación fue de carácter cualitativo, con perspectiva de género y tuvo como eje principal de análisis las relaciones sociales mediadas por lo étnico y lo cultural. Se usaron como técnicas de investigación la entrevista semi-estructurada, grupos focales y observación participante. También hizo acopio de datos cuantitativos para lo cual se diseñó una encuesta para COCODES. La metodología permitió contar con un marco referencial de análisis de las prácticas políticas, económicas, sociales, culturales y partidarias que emergen de la relación entre actores gubernamentales y de la sociedad civil en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en lo comunitario y municipal, teniendo como antecedente próximo el proceso electoral 2007 y el cambio de gobiernos locales en enero 2008. El informe final de investigación recupera el significado otorgado por "la gente" a su participación en los asuntos públicos a través de los consejos comunitarios y municipales, pero también revela cómo percibe, califica y explica la actuación de los otros involucrados en los mismos procesos.

La importancia de este estudio radica en que desde 1985, con la apertura democrática en Guatemala, la sociedad en su conjunto ha luchado por encontrar mecanismos que favorezcan el cambio de patrones culturales, políticos y sociales anclados en la militarización y la violencia de Estado durante el conflicto armado interno. Pese a los avances en materia de democratización del país, todavía ese pasado reciente de más de treinta años de guerra tiene secuelas en las dinámicas actuales del país. Durante

este periodo se diezmó la experiencia de organización y asociacionismo en las comunidades, tanto urbanas, como rurales, especialmente de éstas últimas y sobre todo cuando se trató de comunidades o pueblos habitados por población indígena; pues toda manifestación organizativa y/o de demanda se entendió bajo las lógicas de la polarización y militarización de la sociedad guatemalteca.

Como en el resto de América Latina, el fin de los regímenes militares, en Guatemala, significó diseñar mecanismos para favorecer la participación ciudadana y así crear pesos y contrapesos a los gobiernos recién electos. En el país el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural –desde 1987, hasta el día de hoy–, como se explica en el capítulo I, representa la principal "oferta gubernamental" para institucionalizar la participación ciudadana en todos aquellos procesos relacionados al desarrollo comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

Este estudio se ocupó de conocer las minuciosidades de las relaciones de poder que se ejercen entre líderes, lideresas y gobiernos municipales los COCODES y COMUDES, espacios institucionalizados para la participación ciudadana. Se describen y explican las primeras medidas tomadas por la mayoría de alcaldes al momento de tomar posesión del gobierno municipal, a partir de las narraciones de los y las entrevistadas se muestra cómo a la par de dichos procesos, se localizan influjos de la política partidaria y aunque a primera vista, pareciera se excluyen uno al otro, se muestra con base a los datos empíricos cómo se mantiene lo partidario más allá del proceso electoral, expresado a través de distintas actuaciones y decisiones de los alcaldes en el primer año de su gobierno, periodo al cual esta investigación denominó proceso de transición. Este proceso resulta relevante para la articulación y rearticulación de las fuerzas vivas de los municipios y de las comunidades, especialmente a partir de la relación entre alcaldes, corporaciones municipales y vecinos y vecinas.

En los once municipios estudiados, el Sistema de Consejos de Desarrollo, presenta serias limitaciones para asemejarse a su planteamiento legal. Es necesario resaltar que el sistema en sí mismo contiene y ofrece una multiplicidad de oportunidades para democratizar los procesos de participación ciudadana y de desarrollo local. Al establecer el derecho y la obligación de la población de participar activa y propositivamente desde lo comunitario y municipal, pasando por lo departamental, regional hasta alcanzar lo nacional, en todos aquellos procesos donde se discuta y decida sobre el desarrollo integral. Los obstáculos, para hacer del SCDUR una plataforma de discusión estratégica para el desarrollo integral, están dados por las características de las prácticas políticas prevalecientes en la clase política de los municipios. El centralismo, la autocracia, el clientelismo partidario como marcas del ejercicio del poder por parte de los alcaldes; así como la pobreza, la exclusión, el sexismo y machismo son algunos de los fenómenos que impiden el funcionamiento real y democrático de los COCODES y COMUDES. Cada uno de estos se manifiesta en las relaciones cotidianas de doble vía entre la organización comunitaria y gobiernos municipales.

En ocho de los municipios estudiados, lo partidario se mantuvo sobrepuesto a los espacios de participación ciudadana, perdiendo estos sentido y contenido, porque muchas de las medidas tomadas por la mayoría de alcaldes, no sólo no corresponden a decisiones técnicas y administrativas propias de la gestión edil, sino fueron tomadas unilateralmente como pago de favores recibidos por éstos durante la campaña electoral. En la mayoría de casos, los alcaldes, tienen serias limitaciones para desempeñar lo que a un jefe edil corresponde de acuerdo a lo estipulado por la legislación nacional y municipal.

La ausencia de planes, programas y políticas públicas municipales, es una de las primeras cortapisas a las cuales los COCODES, se enfrentan, además, de sus propias limitaciones ¿cómo se espera que hombres y mujeres analfabetas, pobres y viviendo la mayoría de veces en condiciones de exclusión, respondan a lo estipulado por un marco legal ajeno a estas realidades y a la cultura política que prevalece en estos municipios?

Los resultados de la investigación identificaron que solamente tres de los once municipios estudiados, presentan condiciones diferentes en el relacionamiento entre autoridades municipales, organización comunitaria y COMUDE. Los alcaldes han mostrado decisión y responsabilidad política, así como capacidad administrativa para convocar y articular sus propuestas de gobierno con líderes comunitarios, representantes de instituciones públicas y de organizaciones sociales. Sus experiencias pueden servir de referente para identificar los aspectos que operan favorablemente a la democratización local.

Finalmente este estudio, aporta mayores elementos para afirmar que a las mujeres se les sigue dificultando su participación en los COCODES, la fuerza de los patrones sexistas de la política comunitaria y municipal las mantiene excluidas de estos espacios donde si bien no se discute política pública, si se toman decisiones para las comunidades, empero éstas obvian las demandas, necesidades e intereses de las mujeres.

III.Introducción

A partir de 1985 la sociedad guatemalteca asistió a un proceso de cambios políticos provocados por la elección de un gobierno civil, luego de más de diecisiete años de golpes de Estado y gobiernos presididos por militares. Parte fundamental de estos cambios se operaron con la promulgación de un conjunto de leyes que pretendían reformar algunas instituciones estatales y crear otras. Los impulsos necesarios para la democratización del Estado guatemalteco, se focalizaron en parte hacia lo local por medio de la puesta en vigencia un nuevo Código Municipal (Decreto 55-88), que colocó a Guatemala como uno de los países más avanzados en legislación municipal en América Latina. Lo mismo sucedió con la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86), y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 52-87). En particular, está última ley tuvo un profundo impacto en lo comunitario porque abrió posibilidades para la rearticulación del tejido organizativo municipal, luego de los años del conflicto armado interno, el cual diezmó a su mínima expresión las formas organizativas en el ámbito comunitario y municipal. Por otra parte, abrió oportunidades para trasladar fondos públicos de mayor cuantía a los municipios a través de la asignación de un 8% del Presupuesto Nacional a las municipalidades.

La Firma de los Acuerdos de Paz en 1996 reafirmó la importancia de la participación de la sociedad civil en todas las esferas de lo público. En este nuevo marco de la realidad guatemalteca, se impulsaron cada vez más procesos de desarrollo organizativo y fortalecimiento político de las organizaciones sociales constituyéndose en interlocutores activos y propositivos. A diez años de la apertura democrática en el país se crearon nuevas improntas de relacionamiento entre población y autoridades gubernamentales. No obstante, en esa época, como hasta el día de hoy persisten comportamientos antidemocráticos que frenan muchas las aspiraciones de la población de vivir en una sociedad justa e incluyente.

En el año 2002, se avanza un poco más en búsqueda de afianzar la democracia participativa. Durante el gobierno de Alfonso Portillo y con una importante presencia de actores sociales, haciendo propuestas e incidencia, se decretaron tres leyes concebidas como instrumentos para fortalecer la participación ciudadana: Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002); Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y Código Municipal (Decreto 12-2002). Nuevamente la población guatemalteca dispuso de un marco legal para afianzar su participación ciudadana desde lo comunitario hasta lo municipal, pasando por lo departamental, regional y nacional, en los procesos de planificación y toma de decisiones sobre los asuntos de los municipios.

Con sus limitaciones, pero también con algunas bondades, esta trilogía de leyes ha posibilitado, por lo menos en el plano ideal, pensar y/ o repensar la democracia desde lo local. Su puesta en vigencia han mostrado los límites de la democracia participativa en el país. Ha evidenciado estilos jerárquicos de ejercer el poder desde las municipalidades y las gobernaciones departamentales, además, del marcado centralismo de la ciudad capital, esto último a pesar de la promulgación de la Política Nacional de Descentralización y la existencia de entes como la Secretaria General de

Planificación, SEGEPLAN y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP, cuyos mandatos en parte son promover la descentralización a nivel nacional.

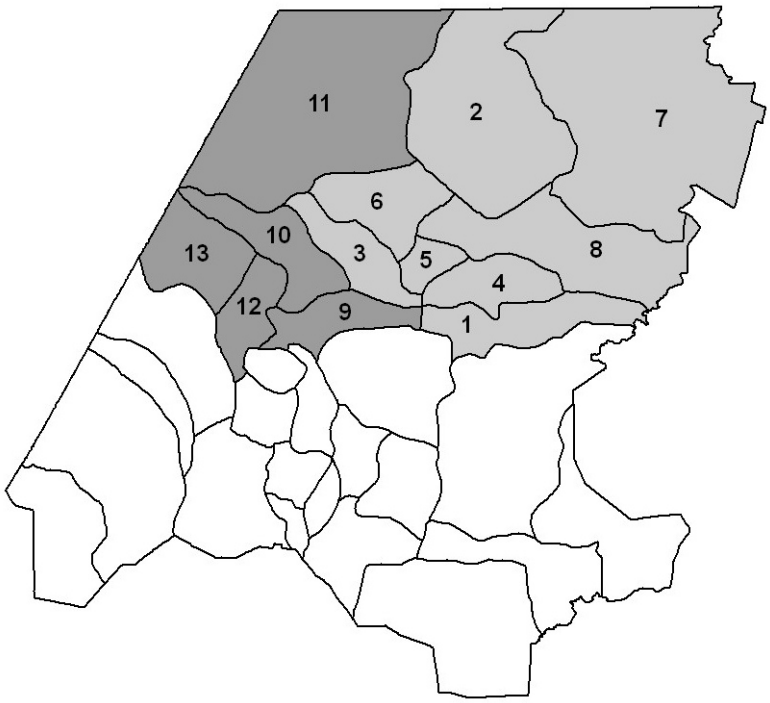
Por otra parte, o mejor dicho, la otra parte que hace posible la democracia participativa, es decir, los ciudadanos y ciudadanas, también han mostrado una serie de limitaciones para asumir de manera consciente, activa y propositiva su participación ciudadana. Lo estipulado por las leyes mencionadas choca frontalmente con los altos índices de analfabetismo, pobreza y exclusión de hombres y mujeres en las áreas rurales, lo cual constriñe su participación. Sólo como ejemplo, podemos mencionar que muchas veces para movilizarse del área rural para asistir a una convocatoria del alcalde, los propios líderes deben costearse los gastos que esto provoca. Además, las leyes han dibujado escenarios ideales los cuales en la realidad están lejos de concretarse, es notable y preocupante la ausencia de políticas públicas a nivel municipal, ni siquiera existen planes y programas de trabajo en la mayoría de municipios. En este sentido, el marco legal se desvanece, frente a una realidad en la cual todos los espacios, mecanismos e instrumentos de la participación ciudadana se reducen a solicitudes de proyectos y gestión de los mismos.

Un elemento clave de la participación ciudadana, se refiere al desarrollo y fortalecimiento de procesos de consulta, diálogo, propuesta, negociación, incidencia y toma de acuerdos entre todos los actores que se encuentran en determinado ámbito donde lo público es determinante, como los son las municipalidades. En última instancia se trata de fortalecer o consolidar la democracia local, como célula básica de la democracia de un país. Lograr lo anterior pasa por develar cómo operan los mecanismos del autoritarismo y centralismo en los gobiernos municipales, la falta de apropiación de los espacios y mecanismos propios de la participación ciudadana y cuáles son los factores internos y externos que inciden en el poco avance del Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel comunitario y municipal.

Desde la visión gubernamental los Consejos de Desarrollo son la plataforma para vincular decisiones en torno a la planificación y ejecución de obras y sobre todo, sus diferentes niveles son el principal medio de la participación de la población para llevar a cabo el proceso del desarrollo integral. ¿Pero hasta dónde han llegado los alcances de estos espacios para la participación ciudadana? ¿Cómo los comunitarios han vivido la relación con las municipalidades para la solicitud, gestión y ejecución de obras? ¿En términos reales los consejos comunitarios y municipales, hasta dónde han sido el espacio idóneo para discutir y acordar estrategias para el desarrollo integral? ¿Cómo lo partidario atraviesa las decisiones sobre el uso y manejo del dinero público? ¿Cómo las mujeres se han insertado en estos espacios para situar y demandar sus demandas? A estas y otras preguntas se propone responder el presente estudio “Cambios sociopolíticos en los consejos comunitarios y municipales de desarrollo de las regiones Norte y Huista de Huehuetenango, en el marco de la transición electoral 2008”, a través del mismo se hace una aproximación a todas las condiciones que modelan el cambio de alcaldes y corporaciones municipales y que determinan el primer año de gobierno municipal.

El estudio se realizó en once municipio de Huehuetenango, agrupados administrativa, política, social y culturalmente en dos regiones: Norte y Huista[1]:

Ilustración 1: Mapa de Huehuetenango, Regiones de estudio, 2008



Región Norte

1 San Juan Ixcoy
2 San Mateo Ixtatán
3 San Miguel Acatán
4 San Pedro Soloma
5 San Rafael La Independencia
6 San Sebastián Coatán
7 Santa Cruz Barillas
8 Santa Eulalia

Región Huista

9 Concepción Huista
10 Jacaltenango
11 Nentón
12 San Antonio Huista
13 Santa Ana Huista

Fuente: Regiones de estudio; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Las regiones de estudio, propone esta investigación, van más allá de la división política administrativa, las mismas –conformadas por municipios y todas sus entidades locales territoriales– también están entrelazadas por compartir historia, tradiciones y elementos identitarios que las configuran como territorios en los cuales fluyen relaciones de poder.

La presente investigación discute y reflexiona sobre el funcionamiento real del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en sus niveles comunitarios y municipales y cómo en este funcionamiento, durante el primer año de los gobiernos locales para el periodo 2008-2012, incidieron las secuelas del proceso electoral 2007. Los objetivos propuestos fueron:

[1] El total de municipios de estas dos regiones es de trece y aunque en el diseño de investigación se planteó estudiar todos, fue necesario, sobre la marcha del estudio, tomar la decisión de no realizar trabajo de campo en San Mateo Ixtatán y San Sebastián Coatán, las razones de esta decisión se explican en el apartado de metodología.

A. Objetivos

1. General

Estudiar los cambios organizativos y políticos en los consejos comunitarios y municipales de desarrollo en el marco de la transición electoral 2008 en dos regiones de Huehuetenango para aportar nuevos conocimiento que contribuyan al fortalecimiento de la participación social en el desarrollo municipal.

2. Específicos

1. Estudiar cómo el cambio de gobiernos municipales en el 2008 afectará el funcionamiento de los consejos comunitarios y municipales en trece municipios de Huehuetenango.

2. Analizar el accionar social y político de la organización comunitaria y municipal en la transición electoral de 2008 con relación al funcionamiento y propuestas de los COCODES y COMUDES en las dos regiones de estudio.

3. Identificar los elementos que potencian o limitan el funcionamiento de COCODES y COMUDES en la Región Huista y Región Norte de Huehuetenango como espacios para la participación ciudadana.

4. Estudiar cómo los consejos de desarrollo a nivel comunitario y municipal han contribuido a los cambios en la participación sociopolítica de las mujeres.

B. Metodología

En la primera etapa de la investigación se realizó una revisión bibliográfica de estudios e investigaciones existentes, como elementos para enriquecer el planteamiento inicial y enfocar las interrogantes de la investigación. El marco teórico o conceptual se elaboró sobre el tema de participación ciudadana y social, con vinculación al tema de las relaciones de poder. A partir de la problematización y los objetivos de la investigación con carácter descriptivo-explicativo, se diseñó su metodología consistente en un conjunto de métodos cualitativos y cuantitativos que permite contar con la información necesaria para poder responder a los planteamientos del estudio. Antes de describir la metodología usada, hacemos referencia al equipo de investigación, ya que los mismos, junto a los actores municipales entrevistados son quienes hicieron posible la realización de la investigación.

1. Equipo de investigación

Este estudio no hubiera sido posible sin el concurso de quienes apoyaron su realización; el mismo es un ejemplo de lo mucho que puede hacerse cuando se tienden puentes de colaboración y coordinación entre instituciones que por sus objetivos, fines y principios están llamadas a promover la investigación como una herramienta para el conocimiento y transformación de las realidades del país. En este sentido, el que el proyecto haya sido aprobado por la Dirección General de Investigación, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, DIGI/USAC, permitió hacer realidad una inquietud académica, pero también política de un grupo de investigadores sociales del departamento de Huehuetenango.

El Centro Universitario del Noroccidente, CUNOROC, avaló el proyecto de investigación formulado por el quipo del área de investigación del Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala, CEDFOG, porque reconoció en él un aporte más para profundizar en el conocimiento de las realidades de Huehuetenango y también porque es parte del propio desarrollo académico de este centro universitario.

El equipo de investigación estuvo conformado por Alba Cecilia Mérida, antropóloga y maestra en estudios de género, quien se desempeñó como coordinadora del equipo e investigadora. También por el maestro en sociología Wolfgang Krenmayr, como investigador principal, quien además, de aportar a todo el proceso, fue el principal impulsor del uso de la base de análisis cualitativo (Qualitative Data Analysis QDA) y fue el responsable del diseño de la base cuantitativa y su respectivo análisis. Durante el año de trabajo, fueron contratados tres asistentes de campo, todos profesionales en ciencias sociales. Juan Filiberto Mendoza Camposeco (febrero/junio de 2008), y Magda Edelmira Rivas (julio/diciembre de 2008), quienes asistieron el trabajo de campo en la región Huista. Y, Daniel Mateo y Mateo como asistente de la región norte. Como parte de las funciones de los asistentes de campo fue apoyar la convocatoria, logística, organización y realización de los grupos focales en coordinación con él y la investigadora principal. El apoyo financiero de DIGI/USAC cubrió, los salarios de la coordinadora y de los asistentes de la región Huista, así como la adquisición de insumos puntuales para la ejecución del proyecto. Con fondos del Programa de Gobernabilidad Integral para Huehuetenango, PROGOBIH/PCS canalizados a través CEDFOG, fueron cubiertos los honorarios profesionales de Wolfgang Krenmayr y Daniel Mateo y Mateo.

Se organizaron dos equipos de investigación, ambos con investigador principal y asistente de investigación. Cada equipo tenía bajo su responsabilidad una región específica, distribuyéndose entre sí los grupos focales y entrevistas. El análisis de los datos de campo y de la encuesta de COCODES y la redacción del informe final de investigación fue responsabilidad de la investigadora e investigador principal.

La experiencia de hacer investigación por profesionales con diferente formación académica cuyos marcos de abordaje de la realidad y de referencia analítica son

distintos, además, de realizarse en contextos multiculturales y de una amplia dimensión al ubicarse en once municipios de estudio, resultó, por demás, gratificante, porque supuso superar obstáculos teóricos, metodológicos entre los investigadores, no obstante, la riqueza del trabajo de campo nos permitió pasar de modelos preconcebidos a la realidad de los pueblos. Esperamos que los resultados sean un aporte para los sujetos que nos compartieron lo que para ellos ha significado “ser parte del COCODE”.

Si bien la responsabilidad de lo planteado por este informe es de quienes finalmente lo redactamos, es menester agradecer a quienes por su oficio de acuciosos académicos o de dirigentes sociales comprometidos leyeron y aportaron sus opiniones y valoraciones sobre lo planteado en el texto final de investigación. Nuestro agradecimiento y reconocimiento a Sergio Vives Schell, María Concepción Sáenz, Sayra Elizabeth Cabrera de León y Rubén Herrera Herrera.

A continuación el detalle de la metodología diseñada e implementada:

2. Métodos cualitativos: grupos focales y entrevistas

Los tres temas principales contemplados en los objetivos de la investigación –transición de autoridades municipales, COCODES y COMUDES y participación socio-política de las mujeres– se concretizaron en los bloques temáticos, enumerados a continuación. Finalmente, para todos se precisaron los puntos específicos a ser abordados: las primeras medidas del alcalde, los cambios en la administración municipal, el actuar del alcalde y la corporación municipal, la planificación de la municipalidad y el SCDUR, las relaciones con actores departamentales y nacionales, las opiniones de la población sobre el gobierno municipal, la historia de los COCODES provenientes de los comités pro-mejoramiento, la participación sociopolítica de las mujeres como tema específico y la realización de consultas comunitarias sobre la actividad minera como otra modalidad de participación ciudadana.

Dos métodos cualitativos predominaron la investigación, la realización de grupos focales y entrevistas, complementado con un tercer método, la observación participante, por ejemplo, de asambleas de COMUDE. Como parte de la metodología cualitativa en los grupos focales y entrevistas se trató de considerar un espectro amplio de representantes comunitarios, líderes y otros actores relevantes con características, orígenes y posturas muy diversas, contemplando expresiones urbanas y rurales, de mujeres y hombres, de oficialismo y oposición municipal, de mestizos y mayas, entre otros más.

El objetivo de los grupos focales fue provocar el intercambio entre actores, especialmente, si se trataba de personas con niveles de conocimiento similares entre si, y la posibilidad de profundizar en estos intercambios en ciertos temas. Igualmente se decidió realizar entrevistas en contextos de conflictos existentes o latentes, en donde no era de esperar que se lograra el clima necesario para conocer las posiciones de uno y de otro, pues, probablemente no se hablaría de ciertos temas con la confianza

necesaria. Finalmente, en total, se realizaron 51 grupos focales y 87 entrevistas, además de seis observaciones de campo.

Cuadro 1: Métodos de investigación, número de grupos focales, entrevistas y observaciones por municipio

Municipio	Grupos focales	Entrevistas	Observaciones
San Juan Ixcoy	5	10	1
San Miguel Acatán	5	13	
San Pedro Soloma	5	9	1
San Rafael La Indep.	2	6	
Santa Cruz Barillas	7	5	2
Santa Eulalia	6	9	2
Total Región Norte	**30**	**52**	**6**
Concepción Huista	3	7	
Jacaltenango	6	3	
Nentón	4	9	
San Antonio Huista	6	10	
Santa Ana Huista	2	6	
Total Región Huista	**21**	**35**	
TOTAL	**51**	**87**	**6**

Fuente: Trabajo de campo, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Los grupos focales se organizaron por sectores, principalmente acorde a la representación que ejercen en el COMUDE:

- **Consejos comunitarios de desarrollo, COCODES, en el informe denominados como "COCODES de primer nivel"**: En una o dos comunidades de cada municipio se realizaron grupos focales con todos los miembros del órgano de coordinación. Las comunidades se escogieron con la intención de recoger opiniones y percepciones desde realidades muy distintas: urbano-rural, con y sin afinidad al alcalde, cercanía-lejanía a la cabecera municipal, entre otros.

- **COCODES de segundo nivel**: Se invitaron los presidentes y vicepresidentes de COCODES de segundo nivel. En municipios sin COCODES de segundo nivel, se convocaron representantes de COCODES de primer nivel.

- **Lideresas comunitarias y representantes de organizaciones de mujeres**: Con la finalidad de abordar específicamente la situación de las relaciones de género en el municipio, en sus diversos ámbitos, se invitaron lideresas comunitarias, mujeres con cargos en instituciones públicas y en organizaciones sociales. Sólo en caso de problemas de relacionamientos difíciles se realizaron grupos focales específicos, por ejemplo con mujeres del área urbana y por aparte mujeres del área rural (Nentón), o entrevistas adicionales.

- **Representantes de organizaciones sociales, según nomenclatura de la Ley de los CDUR, "entidades civiles locales que sean convocados"**: Representantes de organizaciones sociales, asociaciones y otras ONG, ya sea con o sin figura legal, en virtud de ser actores políticos en el municipio. No se tomaron en cuenta organizaciones sin intereses en lo político, ni en lo público, o asociaciones y grupos exclusivamente con vocación de asistencialismo.

- **Representantes de instituciones públicas, según nomenclatura de la Ley de los CDUR, "entidades públicas con presencia en la localidad"**: Funcionarios de entidades estatales, no municipales, primordialmente descentralizadas, por ejemplo, Coordinadores Técnicos Administrativos, CTA, del MINEDUC, encargados de Centros de Salud, entre otros. En el caso de representantes de entidades autónomas, se aplicaron criterios distintos, debido a no estar en línea de órdenes provenientes del organismo ejecutivo. Los coordinadores de la Academia de Lenguas Mayas ALMG, en la mayoría de casos participaron en el grupo focal de organizaciones sociales.

La primera salida de campo y el pilotaje del conjunto de métodos con sus respectivas herramientas de investigación, guías de entrevistas y guías de grupos focales se efectuaron en el municipio de Santa Cruz Barillas. El referido despliegue tenía dos finalidades: primero, evaluar la utilidad de las herramientas de la investigación para poder mejorarlas. Segundo, intercambiar entre los miembros del equipo de investigación para asegurar la aplicación de los mismos criterios respecto a conocimientos temáticos y manejo de las herramientas. Uno de los resultados fue la decisión de ya no realizar el grupo focal con instituciones públicas, debido a problemas de no lograr la coordinación de una sola fecha. A cambio, se entrevistaron dos o tres funcionarios por municipio para recoger sus experiencias y opiniones.

Inicialmente se había contemplado un total de 13 municipios en las dos regiones de estudios, norte y Huista, previendo tres municipios a los que se iba a aplicar un procedimiento abreviado, realizando menos grupos focales y menos entrevistas: San Rafael La Independencia, San Mateo Ixtatán y San Sebastián Coatán. Con el progreso del trabajo de campo de la investigación comenzaron a confirmarse ciertas tendencias y hallazgos, se repitieron narraciones sobre problemas de participación y de relaciones de poder. Teniendo presente el avance del tiempo, a principios del mes de septiembre de 2008 se tomó la decisión de ya no contemplar los municipios de San Mateo Ixtatán y de San Sebastián Coatán, quedando de esta manera un total de 11 municipios como territorio de la investigación.

El diseño básico de la investigación previó trabajar municipio por municipio por un lapso de entre tres a cuatro semanas por municipio. Este período incluyó la planificación operativa de entrevistas y grupos focales, definir fechas y lugares, y distribuir las invitaciones, etcétera, la realización de los intercambios con los actores, su sistematización y trascripción. Acorde a lo mencionado al principio del apartado, la investigación buscó escuchar opiniones y percepciones de parte de hombres y mujeres,

mayas y mestizos. En las 87 entrevistas y 51 grupos focales participaron en total 206 mujeres y 387 hombres, siendo las mujeres un 34.7% del total de los 593 participantes.

Cuadro 2: Participantes en grupos focales y entrevistas, por sexo

Municipio	Hombres	Mujeres	Total
San Juan Ixcoy	36	12	48
San Miguel Acatán	56	20	76
San Pedro Soloma	36	21	57
San Rafael La Indep.	19	10	29
Santa Cruz Barillas	44	28	72
Santa Eulalia	38	18	56
Total Región Norte	**229** **67.8%**	**109** **32.2%**	**338** **100.0%**
Concepción Huista	28	12	40
Jacaltenango	33	13	46
Nentón	32	19	51
San Antonio Huista	40	29	69
Santa Ana Huista	25	24	49
Total Región Huista	**158** **62.0%**	**97** **38.3%**	**255** **100.0%**
TOTAL	**387** **65.3%**	**206** **34.7%**	**593** **100.0%**

Fuente: Trabajo de campo, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

El trabajo de campo concluyó con la trascripción de las grabaciones (67%) y la sistematización de los apuntes (33%). Ya que para los primeros municipios el trabajo de campo culminó a mediado del 2008, entonces, se realizaron interlocuciones adicionales puntuales, en enero de 2009, para determinar cambios sustanciales de situaciones detalladamente recogidas con los grupos focales y entrevistas.

Para el análisis de los datos cualitativos, trascripciones y sistematizaciones, se utilizó un programa para el análisis de datos cualitativos (Qualitative Data Analysis QDA), en concreto, MaxQDA en la versión 2007. En la base de datos cualitativos se importaron en total 126 documentos. La codificación no se basó en la “teoría fundamentada” (en el inglés original, *grounded theory*) que deriva las categorías de los textos de análisis, por diversas razones: no se previó la elaboración de teorías, el carácter de ser investigación estructurada permitió basarse en los enfoques temáticos intencionalmente definidos al principio de la investigación y, además, por límites de tiempo que complicaría la implementación estricta de los pasos en el orden definido por el método. Para la presente investigación se estableció un esquema jerárquico de 200 códigos primordialmente a partir del enfoque de los bloques temáticos y las preguntas de guías de entrevistas. Los dos investigadores principales codificaron los textos, se agregaron comentarios y se contemplaron memos. El análisis de las codificaciones y su interpretación concluyó con la redacción del presente informe de la investigación.

3. Método cuantitativo: encuesta a COCODES

De manera complementaria a los métodos cualitativos se llevó a cabo una encuesta dirigida a representantes comunitarios con cargos en el órgano de coordinación de COCODES de comunidades. No necesariamente con el afán de lograr una representatividad estadística con alto niveles de confianza y bajos de error, sino, más bien, como herramienta para tener una muestra interesante que ofrece una visión global sobre los fenómenos sociales en COCODES y COMUDES.

Primeros diseños y pilotajes se realizaron el mes de mayo de 2008. La última preparación logística, incluyendo la reproducción de las boletas y la confirmación de entidades de apoyo se lograron hasta finales del mes de junio, por lo que las primeras boletas llegaron a las comunidades en el mes de julio de 2008. Para la distribución y recolección se contó con el apoyo de la Dirección Departamental del MINEDUC, los Coordinadores Técnicos Administrativos CTA de los municipios, coordinadores de área de PRONADE, maestros y directores de establecimientos educativos del sistema oficial y de PRONADE, y de la coordinación de la OMP de San Juan Ixcoy. En muchos casos los directores y maestros, no sólo se encargaron en llevar las boletas a los representantes comunitarios, en muchas ocasiones además asistieron para llenar las boletas e incluso en entregar las mismas al equipo de investigación en Huehuetenango. La gran mayoría de las encuestas llenadas se recibieron hasta principios de septiembre. Tras llamadas de seguimiento a los CTA, a mediados de octubre se dio por concluida la recepción de encuestas llenadas.

Cuadro 3: Datos de encuestas recibidas, en comparación con el número de comunidades y COCODES

	Número de comunidades		Número de COCODES	
Municipio	**INE 2005**	**OMP 2009**	**OMP 2009**	**Encuesta**
San Juan Ixcoy	64	58	50	16
San Mateo Ixtatán	102	*[sin dato]*	57	33
San Miguel Acatán	72	64	63	34
San Pedro Soloma	76	73	65	32
San Rafael La Indep.	26	21	21	15
San Sebastián Coatán	73	66	50	35
Santa Cruz Barillas	267	292	269	136
Santa Eulalia	87	82	81	58
Total Región Norte	**767**	**656**	**656**	**359**
Concepción Huista	29	33	27	22
Jacaltenango	38	33	35	28
Nentón	75	*[sin dato]*	58	34
San Antonio Huista	24	26	25	20
Santa Ana Huista	28	27	19	16
Total Región Huista	**194**	**119**	**164**	**120**
TOTAL	**961**	**775**	**820**	**479**

Fuente: Sistema Geoestadístico Nacional del INE 2005; Entrevistas telefónicas a OMP, enero de 2009; Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Los datos se vaciaron en una base de datos MS Access elaborada por Wolfgang Krenmayr. Pocas de las encuestas recibidas se descartaron por no haber quedado casi vacías, algunas pocas solamente registraron el nombre de la comunidad. Del total de 479 encuestas ingresadas a la base de datos, de manera aleatoria se identificó una muestra de 42 para el control de calidad. Habiéndose detectado solamente pocos errores significativos de trascripción, se dio luz verde para el análisis de los datos.

En cuanto a la representatividad: las 479 encuestas consideradas constituyen el 58.4% del número total de 820 COCODES, según datos aportados por los OMP en enero de 2009. De manera general, con un nivel de confianza de 90%, se observa un nivel máximo de error por tamaño de muestra aleatoria de 3.8%, siendo para el análisis regional de la región norte de 4.3% y de 7.5% para la región Huista. Los niveles de error por municipio son mayores: entre 7.1% para Barillas hasta 21.7% para San Rafael La Independencia. De esta manera, los datos estadísticos deben interpretarse en representación de los COCODES que respondieron. Respecto al universo, sólo es posible entender los datos como una tendencia general. Teniendo presente que el nivel de error, como cálculo matemático basado en la distribución normal, varía según distribución de respuestas; En ciertos contextos puede mejorar: por ejemplo, el sexo de integrantes de los órganos de coordinación de COCODES las respuestas se distribuyen de 95%-5% y no de 50%-50%, lo que, bajaría el nivel de error de San Rafael La Independencia de 21.7% a 9.4%, en el caso ejemplar.

4. Recopilación y sistematización de información secundaria

A lo largo de la investigación se recolectaron datos e información valiosa con el apoyo de diversos actores y fuentes. Volver a solicitar datos que ya se habían pedido en momentos anteriores responde a la necesidad de llenar vacíos y completar pendientes:

- En paralelo al trabajo de campo en los municipios se solicitaron datos a los coordinadores de OMP sobre características de los municipios, los empleados municipales, COCODES y COMUDES.
- En octubre de 2008, habiéndose concluido la etapa de “(re)organización” de COCODES y la “(re)constitución” de los COMUDES, se solicitó por escrito información a los OMP con solicitud de autorización dirigida al alcalde municipal.
- En enero se efectuaron entrevistas telefónicas a OMP para recibir los últimos detalles y para llenar vacíos de etapas de solicitudes anteriores.
- Del Consejo Regional de Desarrollo de la Región VII, Huehuetenango y Quiché, y de parte del delegado departamental de SEGEPLAN se recibió información sobre COCODES registrados en los municipios, incluyendo información sobre fecha de registros y sexo de los integrantes de los órganos de coordinación.

Se valora positivamente la implementación de la metodología de investigación y los resultados logrados. Como en todo proceso, hubo necesidades de adaptar algunas cuestiones con respuestas concretas al momento de sucesos. Se aprecian de suma importancia los aprendizajes logrados, sobre todo para futuras investigaciones. Los resultados son de relevancia central para la academia, enseñanza y futuras investigaciones, y, especialmente, para los actores sociales del departamento para las reflexiones y acciones pertinentes que permiten mejorar el funcionamiento de los consejos de desarrollo como una herramienta democrática para una planificación participativa de las intervenciones a favor de la población huehueteca.

5. Estructura del informe de investigación

Este informe final consta, además de la introducción y el respectivo resumen, de cinco capítulos. En el primero, se presenta una breve discusión teórica que sitúa conceptualmente el tema de la participación ciudadana y el fenómeno de institucionalizar espacios públicos para su desarrollo, siendo en este campo donde recae la acción de los actores involucrados en el Sistema de Consejos de Desarrollo. Se presentan también algunos de los momentos dentro del devenir político de Guatemala donde surgen los antecedentes de lo que hoy es el Sistema de Consejos de Desarrollo. Retrospectivamente, se mostrará como los gobiernos militares entendieron la participación de la población en el desarrollo y cómo en tiempos de democracia las concepciones varían sustancialmente. El segundo capítulo ofrece a los y las lectoras una breve referencia al contexto departamental de Huehuetenango y específicamente de las dos regiones de estudio: Norte y Huista, para posteriormente en el tercer capítulo visualizar como los municipios dejan de ser delimitaciones abstractas para convertirse en escenarios sociales y políticos donde transcurre el primer año de gobierno de los alcaldes y corporaciones municipales electas el 9 de septiembre de 2007 para el periodo gubernamental 2004-2008. A partir de este capítulo y en los dos subsiguientes se ofrece una rica narrativa, documentada con voces, opiniones y percepciones de una diversidad de actores sobre lo qué es y constituye su participación en los COCODES y COMUDES.

El cuarto capítulo, es fundamental porque contiene un acercamiento a muchas de las preguntas metodológicas planteadas. Decimos acercamiento, porque comprendemos que la realidad es cambiante y dinámica, por eso no concluimos sobre ninguno de los tópicos planteados, solamente proponemos nuevas rutas y perspectivas para su interpretación. Este capítulo resulta imprescindible porque a partir de una mezcla de datos cualitativos y cuantitativos nos adentramos en las realidades locales y es posible palpar algunas de las relaciones y decisiones más emblemáticas que dan cause a lo público en el ámbito municipal, a partir de las dinámicas dentro y fuera de los COCODES y COMUDES.

El quinto capítulo se estructuró sobre la base de una de las preguntas de este estudio ¿cómo los consejos de desarrollo comunitario y municipal han contribuido a los cambios

en la participación sociopolítica de las mujeres? Nuevamente, las voces femeninas y masculinas, al narrar las relaciones que se dan entre mujeres y hombres, principalmente en los COCODES, nos ofrecen explicaciones sobre lo reducido que resultan los planteamientos legales para trastocar patrones culturales, étnicos y de género que en contextos urbanos y rurales, indígenas y mestizos, mandatan y asignan roles diferenciados por sexo, adjudicándoles a las mujeres espacios especializados y limitados para participar, pero excluyéndolas de otros, como los propios COCODES, donde su participación es desvalorizada y en algunos casos ha estado sujeta a violencia de género, porque éstos en el imaginario de la comunidad son vistos como propios de hombres. No obstante, lo que acontece en términos de género dentro de los espacios de participación ciudadana en lo comunitario y municipal tiene correspondencia con que lo político, la política y lo público son entendidos como hechos y espacios masculinos.

Finalmente el capítulo seis, esboza algunas reflexiones analíticas, que para efecto de presentación, sí denominamos conclusiones, pero no pretenden acotar sobre el objeto de estudio, sino, como ya hemos dicho, son una propuesta para reflexionar desde otras miradas cómo los espacios para la participación ciudadana pueden convertirse, en la mayoría de casos en escenarios formales, pero no legítimos porque carecen del sustento y contenido de la verdadera participación ciudadana. En este capítulo se formulan algunas recomendaciones, las cuales a criterio del equipo de investigación podrían contribuir a redimensionar el papel democratizador para el cual fueron diseñados los COCODES y COMUDES.

Equipo de Investigación
USAC/DIGI/
CUNOROC/CEDFOG

Huehuetenango, marzo de 2009.

IV. Breve discusión teórica

La presente investigación tiene como problema de análisis los cambios socio-organizativos y políticos en los consejos comunitarios y municipales de desarrollo (COCODES y COMUDES) en la transición de autoridades electas para el periodo 2008-2012 a nivel municipal. Para su abordaje el equipo de investigación parte de que el cambio de autoridades municipales incide en el funcionamiento, fortalecimiento o estancamiento de estos espacios de participación ciudadana; interesa resaltar cuáles son las acciones emprendidas por la población organizada para interactuar frente a las actuaciones y decisiones de las nuevas corporaciones municipales y otros actores políticos en cuanto a la disposición, uso y manejo de recursos públicos que por definición técnica y política[2] están destinados a la inversión pública de los asuntos comunitarios y municipales.

Si bien el campo principal de análisis son los COCODES y COMUDES, no se trata de hacer una descripción de los mismos, sino profundizar en uno de los elementos sustantivos de su conformación, es decir, nos interesa primordialmente relevar las características, connotaciones y particularidades que adquiere la participación ciudadana[3] de los sujetos colectivos en los espacios de interlocución con actores gubernamentales en procesos de desarrollo municipal. En este sentido, en este primer apartado nos ocuparemos de a) una breve discusión teórica sobre lo que proponemos comprender por participación ciudadana en el marco de la apertura democrática en Guatemala acontecida a mediados de la década de los años ochenta y las implicaciones que esto ha tenido en la configuración de la cultura política de los contextos geográficos y sociales estudiados[4]. b) contextualizaremos el origen y evolución del Sistema de Consejos de Desarrollo, como una de las expresiones de lo que a nivel latinoamericano se ha denominado "oferta gubernamental para la participación ciudadana". Entonces, se trata de un acercamiento al ejercicio del poder o relaciones de poder entre habitantes de comunidades rurales y cabeceras municipales frente a sus autoridades locales, departamentales y nacionales entendiendo todo esto como parte de la actual cultura(s) política(s) de Huehuetenango. c) se presentará una breve descripción de las debilidades y limitaciones del Sistema de Consejos de

---

[2] Así lo define el marco legal para el fomento de la participación ciudadana. Las normas jurídicas contenidas en la Ley de los Consejos de desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal y Ley General de Descentralización, son el mecanismo que regulan las relaciones de los ciudadanos con el Estado y de estos entre sí.

[3] Más adelante, nos adentraremos en la definición de participación ciudadana, para deslindarnos de otras formas de participación que también acontecen en los municipios y comunidades. Sin embargo, para ofrecer un referente de discusión, "restringiremos el término de participación ciudadana a aquellos casos que representan una respuesta – individual o colectiva – desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean para involucrar a sectores de la población en alguna actividad específica. Cabe destacar que muchos de estos espacios son productos y demandas de las luchas que los grupos sociales han impulsado durante años" (Bolos, 2003, 39).

[4] Nos referimos al área geográfica donde realizamos la investigación.

Desarrollo Urbano y Rural, para contar con un referente analítico con el cual contraponer los resultados de la investigación de campo y relevar las particularidades de los COCODES y COMUDES, así como de la participación ciudadana en la Región Norte y Huista de Huehuetenango.

La década de los ochenta, no sólo para Guatemala, sino para América Central en general, avizoró nuevos horizontes políticos, en tanto las presiones sociales internas de cada país (movimientos de izquierda, movimientos pro-derechos humanos, empresariado nacional), como las condicionantes externas (El Consenso de Washington, la Unión Europea, organismos multilaterales y bilaterales, el triunfo de la Revolución Sandinista) propugnaban por la "finalización" de los regímenes autoritarios y elección de gobiernos electos popularmente, con lo cual se inició la apertura democrática, y en última instancia la ansiada transición política[5].

En Guatemala el proceso de apertura democrática y transición política, significó una serie de cambios en las relaciones sociales y políticas entre gobernantes y gobernados. Resulta difícil indicar que cambios fueron los más importantes, entendiendo, por ejemplo, que todos fueron relevantes porque posibilitaron, entre otras cuestiones el fin del conflicto armado y la creación de condiciones para la incorporación de la guerrilla a la vida civil, concretizado esto con la firma de los Acuerdos de Paz (1996). Para fines de este estudio nos focalizaremos en el análisis de nuevos escenarios políticos (municipales y comunitarios) y marcos jurídicos para la participación ciudadana de la población en todos aquellos asuntos que estaban vinculados con el retorno a la democracia[6] en el país. Para una mejor ubicación teórica del objeto de estudio, se ofrece a continuación una propuesta de qué entender por *oferta gubernamental para la participación ciudadana* y el abordaje de esta forma de participación como concepto.

---

[5] Manuel Garretón (2002) sobre transición política explica: Por principio alude a un paso desde un régimen político a otro. En casi todos, se trata de transiciones sin ruptura institucional y que tienden a ser incompletas, es decir, dejan enclaves autoritarios o herencias institucionales, simbólico-culturales y actorales del régimen autoritario insertas en el régimen emergente. Las transiciones propiamente dichas terminan cuando se instalan un núcleo básico de instituciones y autoridades democráticas. Las dos tareas fundamentales del primer gobierno democrático consisten en completar la transición superando los enclaves autoritarios y asegurando la democratización política, e iniciar la consolidación democrática. Esta última, según Garretón, está ligada no solo a la resolución de los propios problemas de un régimen político, sino a la resolución o enfrentamiento de una problemática histórica específica. En el caso de América Latina esta problemática histórica pareciera ser la redefinición, profundización y extensión de la modernización y la democratización social (especialmente en cuanto a la incorporación de la población marginada a la ciudadanía social, económica, política y cultural) y un nuevo modelo de reinserción internacional. Esta discusión aporta elementos analíticos para comprender porque la preeminencia de limitaciones al fortalecimiento de la democracia en Guatemala.

[6] Entendemos que con la instauración de regímenes militares, luego de la contrarrevolución de 1954, se dio un rompimiento en la configuración del sistema democrático que se intentó cimentar entre 1944 y 1954. Si bien se dieron procesos electorales, luego del derrocamiento del gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán la democracia no se agota en éstos. La finalización negociada del conflicto armado interno, sentó de nuevo bases para construir la democracia en el país.

A. La oferta gubernamental para la participación ciudadana

Nuria Cunill (1997), sostiene que son los años ochenta los que inauguran una apelación a la participación ciudadana como instrumento para la profundización de la democracia. La década está marcada por la cancelación de los regímenes autoritarios que prevalecían en la región latinoamericana. No obstante, los cambios en lo político no correspondieron con los cambios económicos, ya que la región se vería constreñida fuertemente por el impacto de los programas de ajuste estructural, sintiéndose sus efectos más fuertes en los inicios de la década de los noventa. Estas contradicciones postergarían hasta el presente, las aspiraciones a una vida libre de violencia y con satisfactores económicos. La reforma económica, sostiene Cunill, queda dominada por la aplicación de políticas económicas que tienden a ser socialmente excluyentes[7], mientras que la reforma política se intenta vincular al perfeccionamiento de los mecanismos de representación política, dirigiéndolos a la inclusión de nuevos actores. Exclusión social e inclusión política son los signos que enmarcan los esfuerzos por ampliar la participación ciudadana, inserta en un proceso que busca redefinir el rol y las funciones del Estado a favor de una supuesta revalorización de la sociedad civil.

La apertura democrática, trajo consigo una oferta gubernamental para la participación ciudadana, dicho en otras palabras, crea espacios, mecanismos e instrumentos para institucionalizar la participación ciudadana. En este contexto, el primer cambio, en muchos de los países fue la promulgación de una nueva Constitución Política. La carta magna delineó nuevos derechos para la participación de la población. Otro cambio significativo fue garantizar elecciones libres, afianzando la democracia liberal, a través del sistema electoral. La instauración de regímenes democráticos conllevó la promulgación de una serie de leyes o marcos jurídicos centrados en promover la participación ciudadana, especialmente a nivel municipal, a través de la promulgación de nuevos códigos municipales y el diseño de sistemas participativos para la planificación territorial. Otro elemento clave, fue la descentralización, aunque no necesariamente ésta conllevó la transferencia de poder político y económico. En algunos casos se detuvo en la desconcentración de servicios, recargando de responsabilidades a los gobiernos locales, para las cuales la mayoría no estaban preparados y en otros como en Guatemala –la descentralización– no ha pasado de ser una proclama de buenas intenciones por parte de los entes gubernamentales, como la Subsecretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP.

---

[7] Cabe recordar, para el caso de Guatemala, los efectos que tuvo el recorte de los servicios públicos en detrimento de las condiciones de vida de la población pobre, así como la privatización de bienes del Estado y transferir a la gestión comunitaria la responsabilidad de obtener recursos para la satisfacción de necesidades vitales, especialmente en el caso de las mujeres que se vieron avocadas a gestionar servicios desde su rol de madres y esposas para transferirlos a los núcleos familiares y comunitarios.

Con más coincidencias que divergencias, en los países centroamericanos[8], las leyes de participación ciudadana, dibujaron espacios para la participación de los y las ciudadanas especialmente a nivel municipal. También se produce una revalorización de las autoridades tradicionales, especialmente en Guatemala por su carácter multiétnico y pluricultural. Al hacer un breve recorrido por la legislación centroamericana en materia de participación ciudadana se encuentra una diversidad de espacios de participación en lo municipal:

Cuadro 4: Espacios de participación ciudadana en Centroamérica

El Salvador	Honduras	Nicaragua	Guatemala
Asociaciones Comunales	Patronatos	Comités de Desarrollo Comunitario Comités de Desarrollo de Barrio	Consejos Comunitarios de Desarrollo Consejos Asesores Indígenas
	Consejos de Desarrollo Municipal Comités de Desarrollo Local	Comités de Desarrollo Municipal	Consejo Municipal de Desarrollo
Alcaldes comunitarios Asociaciones Comunales de Alcaldes	Alcaldes auxiliares	Alcalditos o alcaldes auxiliares	Alcaldes auxiliares o comunitarios Alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias o auxiliares
Mancomunidades municipales	Mancomunidades de Municipios	Mancomunidad de municipios	Mancomunidades y asociaciones de municipios
	Comisiones Municipales de salud y medio ambiente		Comisiones Municipales

Fuente: Elaboración: Sayra Cabrera, inédito

A lo largo de Centroamérica se promovieron instrumentos y mecanismos de participación ciudadana como planes estratégicos de desarrollo municipal, presupuestos participativos, agendas de desarrollo local, auditoria social, cabildos abiertos, entre muchos más. El objetivo principal de la creación de estos espacios de participación ciudadana ha sido lograr el involucramiento organizado de las poblaciones en la discusión y toma de decisiones sobre las acciones que promoverán el desarrollo comunitario, municipal y departamental, a través de la planificación participativa y la distribución equitativa de los recursos públicos, empero ¿hasta dónde este planteamiento se ha convertido en realidad, o solamente se ha quedado en la plano discursivo de las autoridades gubernamentales?

[8] Fuera de la región Centroamérica, en el caso del Estado de Chiapas, México, se conformaron los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, los cuales son definidos como “instancias locales de participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural para la definición de prioridades, la planeación y distribución de recursos públicos que se destinen al apoyo de inversiones productivas y de desarrollo rural sustentable”. La figura de los consejos de desarrollo rural está presente en las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal.

Específicamente, en Guatemala, la oferta gubernamental aparece claramente marcada en la Constitución Política de 1985, al respecto Víctor Gálvez Borell (2002), señala “los diputados introdujeron en el texto constitucional de 1985 una serie de disposiciones [por ejemplo] el aporte financiero a las municipalidades (artículo 257); la descentralización económica y administrativa para lograr el desarrollo regional del país (artículos 119 y 124); la descentralización y regionalización del sistema educativo y la participación comunitaria en los servicios de salud (artículos 76 y 98), así como la regionalización de acuerdo a criterios económicos, sociales y culturales (artículo 224). No obstante fueron las leyes de regionalización y consejos de desarrollo de 1987, las que en forma explícita preceptuaron que su objetivo era promover la participación ciudadana, con lo cual introducían un cambio conceptual importante en el enfoque de la modernización administrativa.”

1. El concepto de participación ciudadana

Nuria Cunill (2003), inicia su planteamiento, afirmando que existen dificultades inherentes al concepto de participación, no sólo porque no hay una concepción unívoca de su relación con el poder político, sino porque el vocablo se refiere por igual tanto los efectos globales del poder como a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional. Agrega que existen problemas para precisar los ámbitos específicos a los cuales se refieren las diferentes modalidades de la participación (sociedad política, aparato productivo, sistema cultural, etc.) Tales dificultades se acentúan cuando se trata de conceptualizar a la participación ciudadana y acotarla como unidad de análisis.

Con frecuencia, suele usarse indiscriminadamente el concepto de participación a todo acto que de una u otra forma implique la reunión de personas, la deliberación grupal de algún tópico o la presentación de propuestas. Sin embargo, es necesario diferenciar procesos participativos por su objetivo o propósito, pues no necesariamente todo acto colectivo implica cambios o incidencia. Además, sin que necesariamente se entienda como un juicio de valor, es necesario discutir sobre la calidad de la participación de los sujetos, individuales o colectivos, ya que no es lo mismo asistir a una reunión y solamente asentir con la cabeza sobre lo que otros proponen que aportar o comunicar crítica y propositivamente. Entonces ¿qué caracteriza o cómo distinguir lo que es la participación ciudadana? La autora citada, ofrece una serie de elementos, que como ella dice pueden proporcionar una guía para poder discriminar en principio el fenómeno de la participación ciudadana de otras modalidades de participación.

Cunill, ofrece dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación ciudadana: i) como medio de socialización de la política y ii) como forma de ampliar el campo de lo pública hacia esferas de la sociedad civil y por ende, de fortalecer a ésta. La singularidad del concepto está asociada a la primera dimensión. Esto significa que el eje de atención lo constituirá aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de lo cual estos últimos

“penetran” en el Estado. De acá surge el primer elemento característico de la participación ciudadana que se examina a continuación:

a) Intervención en el curso de una actividad pública

El término participación implica asumir que se está “tomando parte”. En el caso de la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en alguna actividad pública. En tal, sentido tres temas quedarían en principio excluidos de la problemática de la participación ciudadana.

- El tema de la participación social. Tradicionalmente se asume que la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. En tal sentido, es posible que la diferencia entre la participación social y ciudadana tenga relación con la diferencia entre la participación como estado o situación y como actividad: la participación social enunciaría la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación. Expresada en otra forma, la diferencia estribaría en que, en el caso de la participación social, se supone que los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales. En esta perspectiva, las cuestiones relativas al cooperativismo, al asociativismo, a la autogestión, etc., no constituirían objeto de atención cuando la unidad de análisis es la participación ciudadana, salvo que se plantee una relación expresa con la actividad pública que trascienda a su vez la mera obtención de recursos.

- El tema de la participación comunitaria. Así como la participación no sería sinónimo de la participación ciudadana en tanto aquello no implica “de suyo” interactuar con el Estado, la participación comunitaria tampoco lo sería, dado que tal como ha sido convencionalmente entendida, ésta puede suponer una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

- El término “participación comunitaria” está a su vez vinculado con el de “desarrollo comunitario” cuyo uso es de muy antigua data. De hecho, hace más de treinta años se reconocía que el objetivo común del desarrollo comunitario es el de estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios gubernamentales. A la vez se planteaba que los rasgos distintivos de los programas de desarrollo de la comunidad eran la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa; y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en forma que estimule la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumenten su eficacia.

Tal como lo señala Nuria Cunill, las diferencias fundamentales entre la participación y el desarrollo comunitario, por un lado, y la participación ciudadana, por el otro, estribarían en que en los primeros la participación de los individuos o de las organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, la que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación a medios institucionales. Por otra parte, el rasgo distintivo de esta ayuda del Estado es que se enmarca en una función protectora de los individuos. Y, por ende, se expresa básicamente en términos asistenciales e integradores. En este sentido, de establecerse una interacción entre el Estado y actores de la sociedad civil, la participación de estos se reduce al mínimo.

- Las experiencias autónomas de la sociedad civil. La reciente temática relativa a la reivindicación de autogobierno por parte de los movimientos sociales y, en general, las experiencias de la organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno, tampoco podrían ser entendidas bajo el fenómeno de la participación ciudadana. La razón es más obvia que en los casos anteriores: Acá, la característica básica en juego es la “autonomía” que, por definición implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación que implica a lo menos la intervención de dos sujetos.

De los tres tipos de participación, que Nuria Cunil, deslinda del campo de la participación ciudadana, la que mayor problema presenta, para el caso de Guatemala, es el de participación comunitaria. Ya que es un concepto arraigado en las dinámicas y discursos organizativos. Con frecuencia se le invoca como un derecho de la comunidad a participar. De hecho es así, debe entenderse que la diferencia sustancial con la participación ciudadana es el centro hacia donde se dirige la acción, por ejemplo, cuando en la actualidad las comunidades o algún sector de la población se organiza y conforma una organización no gubernamental y gestiona recursos pero sus acciones no recaen sobre decisiones públicas, esto no es participación ciudadana. Incluso de obtener algunos recursos puntuales de instancias gubernamentales, la acción no puede calificarse de participación ciudadana, como lo son las políticas asistencialistas del gobierno de Álvaro Colom, implementadas a través del Consejo de Cohesión Social. Si bien la población “participa”, lejos de propugnar por cambios reales en cuanto a las condiciones de pobreza y extrema pobreza en que se encuentran, ahondan más las causas de las mismas.

De cualquier manera, el concebir la participación ciudadana como intervención en una actividad pública permitiría en principio deslindarla respecto de los fenómenos de la participación social y comunitaria y de las experiencias autónomas. Otros elementos que acotan la temática de la participación ciudadana se verán a continuación:

b) Expresión de intereses sociales

De acuerdo a la autora citada, una pregunta que cabe formularse es si cualquier tipo de intervención de los individuos en la órbita pública es expresiva de la participación ciudadana. De acuerdo al manejo convencional que se hace del término, la respuesta es negativa. La participación ciudadana implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto son portadores de intereses sociales. Con base en esta perspectiva, otra serie de temas quedarían excluidos del problema de la participación ciudadana.

La intervención de los ciudadanos en la administración en función de su experiencia. Todas aquellas experiencias relativas a la creación de órganos consultivos formados por expertos o personalidades relevantes para auxiliar y/o asesorar a la actividad administrativa, escaparían del ámbito del fenómeno de la participación ciudadana. En este caso, cabe incluir todas aquellas propuestas de los alcaldes que bajo el argumento de la participación ciudadana, integran entes asesores, los cuales muchas veces están conformados por miembros de partidos políticos u otros actores que buscan involucrarse en los asuntos de la municipalidad con el propósito de "cobrar facturas" contraídas en el proceso electoral.

La participación política. Este fenómeno tampoco es asimilable al de la participación ciudadana, en especial si es entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, concejos municipales y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general tal como el municipio, la provincia, la región o el Estado. De hecho, se supone que el ciudadano participa "políticamente" eligiendo periódicamente a los miembros de esos órganos, quienes actuando como sus "representantes", gobiernan y/o legislan en función de la ordenación global de la sociedad. De lo expuesto se desprenden algunas conclusiones:

La participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino solo un complemento de la misma. No significa sustitución de los representantes políticos en el sentido que no se trata de sustituir a los gobernantes o representantes elegidos, ni en el Estado, ni en la comunidad autónoma, ni en un municipio, por otras personas designadas por determinados grupos o asociaciones civiles en representación de éstos.

Referirse a la participación ciudadana en este contexto supone a la vez admitir que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de mediación y articulación que es el partido político. Y que aún pudiendo hacerlo no es deseable, dada la necesaria autonomía que es conveniente que mantengan las organizaciones sociales respecto de la actividad política partidaria para impedir su desnaturalización.

En todo caso la demarcación de la participación ciudadana respecto de la participación política es problemática. Sobre todo sí esta última se entiende en sentido amplio. O si como es la tendencia se asume que la participación ciudadana denota la posibilidad de socialización de la actividad política bajo el entendido a su vez que la política no es – y

sobre todo no debe ser – territorio exclusivo de los partidos políticos y de los grupos de presión dominantes que siempre han influido en el poder.

El énfasis puesto por Nuria Cunill, es básicamente plantear lo que no es participación ciudadana. A continuación para ampliar el espectro conceptual, pero sobre todo su aplicabilidad para el análisis del objeto de estudio, se profundiza en cómo la participación ciudadana es el hilo que puede entretejer la relación entre la organización comunitaria y los gobiernos municipales.

2. Participación ciudadana en los municipios

Alberto Enríquez Villacorta y Marcos Rodríguez, expertos en desarrollo local y miembros de la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, con sede en el Salvador, proponen que la participación ciudadana y la construcción de alianzas a nivel local, son los pilares que pueden sostener la articulación interna de los territorios y de los países en su conjunto. (Villacorta y Rodríguez, 2002, p.208). Ambos especialistas aseveran:

> La participación ciudadana se reconoce como una forma de superar las limitaciones que plantea la democracia representativa, ya que se orienta a lograr el mayor involucramiento posible, en diversos estilos y formas, de las personas y organizaciones que las agrupan, en el proceso de toma de decisiones públicas y en la ejecución de las acciones de carácter estratégico, que resultan necesarias para solucionar sus propios problemas y promover el desarrollo de su municipio.

Su definición, al igual que la de Nuria Cunil, remarca que el sustrato de la participación ciudadana es el involucramiento de las personas, pero no en lo individual, sino desde lo organizativo en procesos públicos asociados, por ejemplo, a los gobiernos municipales. Con base a las políticas de participación ciudadana aprobadas por los gobiernos locales de los municipios salvadoreños de San Salvador y Soyapango, los expertos citados, consideran que la participación ciudadana ofrece “caminos amplios” para que los vecinos y vecinas participen activamente en los asuntos de sus municipios. Por la importancia que estos “caminos” revisten, se mencionan a continuación:

Participación informativa, se refiere al acceso que tiene la ciudadanía a información transparente y fluida sobre el manejo de los asuntos públicos a nivel local. Estos asuntos pueden ser tan diversos como presupuestos, proyectos que desarrolla la municipalidad, la consideración de ordenanzas o la gestión de servicios municipales. La información es un prerrequisito para que la ciudadanía pueda emitir opinión o tomar decisiones en forma consciente y responsable.

Participación consultiva, está relacionada con las oportunidades que ofrece la municipalidad, para que las personas y sus organizaciones puedan emitir su opinión o posición con relación a las decisiones que de una u otra manera, afectarán sus vidas o sus trabajos. Esta participación puede darse a través de cabildos abiertos, reuniones con las directivas comunales[9], sesiones abiertas de gobiernos municipales.

Participación resolutiva, tiene que ver con las posibilidades de la ciudadanía de intervenir directamente en la toma de algunas decisiones de la municipalidad, que por su importancia excepcional para el municipio o la comunidad, son compartidas o delegadas a la ciudadanía, por el gobierno local como la consulta ciudadana o el plebiscito[10].

Participación ejecutiva, busca el involucramiento voluntario de la ciudadanía en la ejecución de resoluciones, iniciativas y proyectos que promueve la municipalidad. Este es un campo sumamente amplio, que generalmente, ha sido empleado para solicitar a las comunidades pobres contrapartidas en términos de trabajo para la realización de obras municipales[11]. Ofrece sin embargo, posibilidades más amplias como la vigilancia en el cumplimiento de algunas leyes municipales y la cogestión de bienes o servicios municipales.

Contraloría ciudadana y la rendición de cuentas, son dos caras de la misma moneda y tiene que ver con las posibilidades que la municipalidad ofrece a la ciudadanía, para que ésta fiscalice las formas como sus representantes y funcionarios públicos, hacen uso del poder político y los recursos que ellos les han transferido[12].

Los elementos anteriores, efectivamente abren un abanico de posibilidades para la participación de la población en los procesos de desarrollo municipal. De acuerdo a los expertos citados, el concepto de participación ciudadana hace referencia a:

> La relación que se establece entre la ciudadanía y el Estado, buscando que esta interacción produzca por un lado organizaciones del Estado más democráticas, eficaces, eficientes y transparentes; y por el otro, una ciudadanía más responsable, cooperativa y comprometida con el desarrollo local. (Op.cit 2002,211)

Este breve acercamiento al concepto de participación ciudadana, se propone para tratar de comprender el peso que lo político partidario ha tenido en el devenir del sistema de

---

[9] Para el caso de Guatemala, los Consejos Comunitarios de Desarrollo, contienen esta forma de participación.

[10] En Guatemala el Código Municipal, contempla la realización de Consultas Comunitarias. En términos más amplios, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, contendría esta forma de participación, para el caso de Guatemala.

[11] En Guatemala existe la modalidad de la ejecución tripartita de obras, donde el aporte de las comunidades en mano de obra o materiales representa una parte del total del costo de las obras de infraestructura.

[12] En Guatemala, también existen mecanismos como la auditoria social, para fiscalizar la inversión pública.

consejos de desarrollo. Además, para tratar de clarificar dónde se encuentran las limitaciones que los integrantes de COCODE, COMUDE y gobiernos municipales tienen para sobrepasar las prácticas clientelares y antidemocráticas que caracterizan sus relaciones políticas a nivel municipal.

B. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en Guatemala

En este apartado se analiza el devenir histórico del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entendido como una de las claras y ambiciosas propuestas gubernamentales para promover la **participación ciudadana** y el desarrollo desde lo comunitario hasta lo nacional.

Diacrónicamente el punto de partida para el análisis del Sistema de Consejos de Desarrollo es 1985 con la promulgación de la nueva Constitución Política de la República (31 de mayo de 1985), la cual ofrece un nuevo marco político para la interrelación entre Estado-gobierno y sociedad civil. Se puntualizan algunos de sus antecedentes en decisiones gubernamentales anteriores a 1985, por lo cual la evolución de dicho sistema no puede soslayarse del proceso político reciente por el cual ha atravesado la sociedad guatemalteca.

1. Coordinadoras Interinstitucionales, Decreto Gubernativo 772-83

Los antecedentes más próximos a los consejos de desarrollo se ubican en los años anteriores a la apertura democrática. Autores como Víctor Gálvez Borrell (2002) y César Augusto Dávila (2004), indican que el referente próximo de dicho sistema fue la creación de las Coordinadoras Interinstitucionales (CI) surgidas luego del terremoto de 1976. Este fenómeno natural dio cause a la organización y movilización de amplios sectores sociales que se vieron llamados a actuar coordinadamente para la atención de los desastres provocados por el movimiento telúrico. Luego de pasada la emergencia, las CI perdieron fuerza, hasta que nuevamente fueron reinstaladas por el gobierno de facto de Efraín Ríos Montt. Pero en estos años, acota César Augusto Dávila, “eran un instrumento de control por la guerra que se vivía en Guatemala.” (2004, p.18) Gálvez Borrell, sobre esto apunta:

> Las coordinadoras interinstitucionales, destinadas inicialmente a mejorar la eficiencia de la administración pública, luego del terremoto de 1976, se convirtieron en las llamadas ´zonas de conflicto´ (la mayor parte del occidente y del norte del país) en piezas importantes de la estrategia contrainsurgente (al lado de las Patrullas de Autodefensa Civil, PAC, de la inteligencia militar, y de las campañas ofensivas de las fuerzas armadas durante los años 80). (2002, p.12)

En 1982, el Ejército de Guatemala implementó un plan de operaciones, cuyo concepto general básico era “Seguridad y Desarrollo”. A mediados de 1983, pone en ejecución otro plan que tuvo la más alta prioridad en la aceleración de los programas de Desarrollo, apoyándose en las organizaciones de defensa civil y en las instituciones del

Estado. En este mismo año, bajo las órdenes de Ríos Montt se proclama el instrumento legal que organiza y legaliza la existencia de las CI por medio del acuerdo gubernativo 772-83-. Estas fueron definidas como el mecanismo que materializa la descentralización administrativa y hace participar en la acción del gobierno a todos los guatemaltecos. Constituyen una modalidad del gobierno para hacer partícipe de los beneficios de la obra estatal a todas las comunidades del país. Su objetivo fue encaminar y dirigir los esfuerzos del sector público en la planificación y ejecución de la acción programada, tendiente a lograr la reconstrucción y desarrollo del país.

En la creación de las CI subyacía la idea de contrarrestar los efectos del conflicto armado interno, y desde la lógica militar, proporcionaba a la población oportunidades de desarrollo, de obtención de recursos y dotación de servicios públicos. Los planes de desarrollo nacional de esta época descansaban en una filosofía que contemplaba:

- Planificación de abajo hacia arriba
- Participación de todos los sectores sociales de la población
- Aprovechamiento al máximo de los recursos naturales y humanos del país
- Organización de la sociedad guatemalteca con miras a lograr su integración
- Utilizar a las coordinadoras interinstitucionales creadas como un sistema de descentralización administrativa controlada para poder tomar decisiones
- Crear polos de desarrollo y servicios de diferentes categorías y a cada nivel. Los cuales estimularan la concentración y facilitaran la extensión de servicios y otras actividades.

Para su implementación fueron creados cuatro niveles de las CI, cada uno conformado por distintos representantes de entidades públicas y en menor medida por población civil. Para ofrecer un panorama de las mismas se presenta el siguiente cuadro.

Cuadro 5: Coordinadoras Interinstitucionales, 1983

Nivel de intervención	Integrantes	*Funciones generales
Coordinadora Interinstitucional Nacional, CIN	• Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional (preside) • Ministros de Estado y Secretaria de Planificación Económica • Directores Generales, Gerentes y Presidentes de las entidades autónomas, semi-autónomas y descentralizadas del Estado • Director Ejecutivo del Comité de Reconstrucción Nacional	
Coordinadora Interinstitucional Departamental, CID	• Comandante de la zona militar (preside) • Gobernador Departamental • Funcionarios que ocupan cargos de	Aprobar los planes y programas de reconstrucción y desarrollo en sus respectivas jurisdicciones y supervisar su

Nivel de intervención	Integrantes	*Funciones generales
	dirección de instituciones públicas localizadas en el departamento • Funcionarios de las entidades autónomas, semi-autónomas y descentralizadas del Estado • Representantes de instituciones públicas que no tengan presencia en el departamento pero incidan en el desarrollo del mismo • Dos representantes de la población • Un representante de las organizaciones no gubernamentales • Miembros del consejo asesor organizado por el comandante militar del área	ejecución. Coordinar los programas de reconstrucción y desarrollo jurisdiccional, para asegurar que las instituciones no dupliquen proyectos o acciones para alcanzar un mayor grado de eficiencia del sector público. Hacer compatibles con las necesidades locales, los proyectos o acciones de las entidades de gobierno.
Coordinadora Interinstitucional Municipal, CIM	• Alcalde municipal (preside) • Funcionarios de las entidades del sector público residentes en el municipio • Representantes de entidades públicas que no residen en el municipio, pero participan en el desarrollo del mismo • Dos representantes de la población • Un representante de organizaciones no gubernamentales y asociaciones e instituciones (ASINDES) que cooperan en el desarrollo del municipio • La autoridad militar local	
Comité de Desarrollo Local, CDL	• Autoridad máxima que la población designe (Preside) • Funcionarios o delegados residentes de las entidades del Estado • Dos representantes de la población • Un representante de organizaciones no gubernamentales y las asociaciones e instituciones (ASINDES) que cooperan en el desarrollo del municipio • La autoridad militar local	

Fuente: Anónimo, *Coordinadoras Interinstitucionales*, documento mimeografiado, s.f., s.d.
* El documento consultado solamente consigna funciones para la CID, no así para los otros niveles.

De la información detallada en el cuadro, resalta la preeminencia que tuvieron los funcionarios de entidades públicas y el nivel de autoridad en representantes del Ministerio de la Defensa, zonas militares y autoridades militares a nivel local; en el nivel departamental resulta alarmante la presencia de consejos asesores nombrados por los

jefes de las zonas militares[13]. Resulta claro que este sistema de planificación, participación y desarrollo rural, constituyó una clara estrategia militar de control de la población. Además, tiene importancia recoger las ideas de descentralización que propugnaba Efraín Ríos Montt, las cuales son retomadas durante el gobierno de Alfonso Portillo (FRG, 2000-2004)[14].

Dentro de la lógica militar de los golpes de Estado que se sucedieron entre 1983 y 1984 se encuentra otra referencia sobre las CI "En 1984, durante el régimen militar (de facto) dirigido por Mejía Víctores, se aprobó el decreto ley No. 111-84, con el cual se creaba el denominado "Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo." (Barrios Escalante, 2004, 58)

Con relación al impacto de la conformación de las coordinadoras interinstitucionales, tanto en el periodo de Ríos Montt, como en el de Mejía Víctores; sobre todo a nivel municipal (CIM) y comunitario (CDL), no se cuenta con información suficiente. Esta investigación siempre conjeturó que el referente más próximo a los COCODES fueron los comités pro-mejoramiento, no obstante resulta claro que de haberse conformado los CDL, constituyeron una especie de bisagra entre uno y otro. Un último elemento es que aparejado a las CI se instituyó el programa de Alimentos por Trabajo como lo indica el documento Coordinadoras Interinstitucionales (Anónimo). "La modalidad consistió en entregar al campesino determinadas raciones de alimentos como complemento de salario, o mejor dicho, como parte integrante del salario. Por ello fue que se facilitó el implantamiento (sic) de esta modalidad, contribuyendo a tener una amplia disponibilidad de mano de obra para el desarrollo de la infraestructura, para restaurar las obras dañadas por la subversión, reparar los sistemas de carreteras, puentes, edificios públicos y demás obras arrasadas por la guerrilla."

El tema de la entrega de alicientes a cambio de la mano de obra comunitaria por la ejecución de obras de infraestructura es de vital importancia, ya que por lo menos como punto de discusión, esta investigación plantea que mucha de la demanda actual de los y las comunitarias de obtener "algo a cambio" de su trabajo tienen su raíz en este tipo de prácticas clientelares[15], las cuales ahondaron en la desestructuración de relaciones comunitarias basadas en el trabajo e interés colectivo.

---

[13] Durante el trabajo de campo, se encontró en un municipio del norte de Huehuetenango, la conformación de un grupo asesor nombrado por el alcalde, según información, algunos de los miembros de este consejo asesor son exmilitares. Es decir, se mantienen prácticas antidemocráticas heredadas del pasado reciente.

[14] Durante el gobierno de Alfonso Portillo, la injerencia de Ríos Montt en la administración pública fue obvia. Una de las manifestaciones más claras fue la discrepancia permanente entre el Comisionado Presidencial para la Descentralización, Rocael Cardona (portillista) y Harris Whitbeck (riosmontista) quien también tenía a su cargo impulsar el proceso de descentralización.

[15] Tampoco se debe perder de vista el impacto de los programas de desarrollo, implementados por agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales en el periodo post-conflicto que también tuvieron como modalidad la entrega de bienes y recursos a las poblaciones. Si bien la lógica era minimizar la precariedad de las condiciones de vida, se convirtió en una práctica que desmovilizó a la

2. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Gubernativo 52-87

Luego de una larga sucesión de militares al frente del Estado guatemalteco, en enero 1986 toma posesión como presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo, con lo cual la sociedad guatemalteca empezó a recorrer lenta y tortuosamente el camino hacia la democracia. La descentralización, el desarrollo urbano y rural del país, así como promover y garantizar la participación de la población en la identificación y solución de problemas –con todas sus limitaciones y contradicciones– fue parte del discurso y accionar gubernamental de aquellos primeros años. A partir de las disposiciones emanadas de la Constitución Política de la República (1985), el Organismo Legislativo, en 1986 y 1987 respectivamente, promulgó dos leyes consideradas como bastiones de la participación ciudadana, a saber: Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86) y Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 52-87). La primera se decretó con el objeto de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones del gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población[16].

El Decreto Gubernativo 52-87 instituyó la creación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual en su artículo 1º. define la naturaleza de éstos para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial, y promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país, conformando un Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El artículo 2º señala la integración del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de la siguiente manera:

- Consejo Nacional
- Consejos Regionales
- Consejos Departamentales
- Consejos Municipales
- Consejos Locales

Es importante señalar algunos elementos del contexto de esa época que determinarían el funcionamiento del Sistema de Consejos. En primer lugar, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, crea una estructura que deja fuera totalmente a las autoridades militares, empieza a esbozarse el papel Ejército Nacional en una sociedad democrática y perfila el papel de la sociedad civil. Las entidades de gobierno mantienen un peso fuerte dentro del sistema de consejos. No obstante, como se verá más adelante, la salida del Ejército de espacios civiles, no se dio de manera pronta. Por otra

---

mayor parte de la población organizada en la gestión del desarrollo, condicionando su participación al pago de viáticos o remuneración por el día de trabajo. En la actualidad la manifestación más perversa del sistema es la práctica de los partidos políticos de comprar con prebendas en especie o con dinero la decisión electoral de los ciudadanos y ciudadanas.

[16] Artículo 1, Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70-86

parte, estas dos nuevas leyes, crean puentes, por lo menos idealmente entre lo que sería la creación del Ministerio de Desarrollo (proyecto que nunca prosperó); el proceso de descentralización; la planificación territorial desde lo comunitario, hasta lo nacional (propósito no alcanzado hasta el momento); la articulación entre autoridades municipales y organización comunitaria. Un tercer elemento relevante en estos años de cambio es el mandato constitucional de transferir a las municipalidades un ocho por ciento del presupuesto general de la nación (Artículo 257 de la Constitución Política de la República), con lo cual se opera uno de los cambios más profundos en la administración municipal, desde el reconocimiento de la autonomía municipal. Si bien el Sistema de Consejos de Desarrollo despertó interés entre algunos sectores, se le prestó mayor interés al uso y efectos del 8% Constitucional[17].

A pesar de los posibles cambios delineados para la participación ciudadana, la ley de Consejos de Desarrollo tuvo varios detractores y es que 1987 todavía no eran tiempos de paz en Guatemala. Si bien se había logrado el cese al fuego entre militares y guerrilla, el poder del ejército guatemalteco aún era considerable. Las autoridades civiles recién electas tuvieron que negociar y recuperar espacios de poder que estaban en manos de los militares y por supuesto la población no tenía en su haber los conocimientos y prácticas que conlleva la participación ciudadana. Violeta de Carpio, sobre lo anterior sostiene "en 1987 se estaba iniciando el proceso de transición a la democracia, pero todavía no habíamos salido del conflicto armado interno (…) en esta etapa de la democracia no podía ser viable un sistema de participación como el que se estaba planteando." (2004, p.27-28). ¿A qué se refiere Violeta de Carpio con esta aseveración? En primer lugar a que los adversarios del partido Democracia Cristiana, rechazaban el Sistema de Consejos, porque decían que esta era una maniobra del partido gobernante (DCG) para perpetuarse en el poder. Partidos anticomunistas como el MLN señalaron al Sistema de Consejos y principalmente a los Consejos Locales de ser una forma de organización social dada en la URSS, Cuba y la Nicaragua Sandinista.

En segundo lugar, el ejército también tomó posición frente a los Consejos Locales, señalándolos de ser reductos de las fuerzas irregulares de la guerrilla. Por otra parte el propio movimiento revolucionario –la URNG– los catalogó como formas de control contrainsurgente. Además, los propios alcaldes no entendían lo que significaba la participación de la población en la toma de decisiones de los asuntos municipales. En síntesis en ese momento los Consejos no tenían absolutamente ningún respaldo. Toda la sociedad guatemalteca, todos vieron en los Consejos las malas intenciones de todos, como nuevamente ilustra Violeta de Carpio (2004, p.29):

> El Sistema de Consejos nace con ese estigma: la guerrilla ve malas intenciones del ejército; el ejército ve malas intenciones de la guerrilla; los conservadores ven malas intenciones por aquí, malas intenciones por allá. Esta situación dio como resultado que el sistema no haya

[17] Para profundizar en este tema ver *Estudio y Análisis del 8% Constitucional,* Asociación IDEAS, Guatemala, 1991.

> sido implementado en todas sus potencialidades a lo largo de los gobiernos que inician el periodo de la transición democrática en Guatemala[18].

Con tantas sospechas y señalamientos no sorprendió que la Corte de Constitucionalidad declarara inconstitucionales a los Consejos Locales de Desarrollo[19], sobre esto Rigoberto Quemé Chay (1991, p. 310) sostiene:

> Dentro de las razones que se plantearon para dicha inconstitucionalidad las más importantes se refieren a que la creación de otros entes públicos (como los consejos locales), no integrados por medio de representación popular, significa en la práctica una privación de importantes funciones con lo que se atenta en contra de la autonomía municipal al crear Consejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural, con las características que contempla la ley y porque dispersan el poder municipal y la forma de su funcionamiento.

Sin embargo, en opinión de Violeta de Carpio (2004), el argumento de la violación a la autonomía municipal, no fue más que una excusa, en el fondo lo que prevaleció fueron las presiones del Ejército de Guatemala, sobre el gobierno de Vinicio Cerezo, ante la amenaza de un golpe de Estado uno de los puntos que tuvo que negociar el mandatario fue la supresión de los Consejos Locales, porque la participación ciudadana se venía como una amenaza. Para finalizar este apartado, veamos las funciones de los Consejos Locales (Artículo 13, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural), según las cuales la Corte de Constitucionalidad "violaban la autonomía municipal":

- Promover el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad.
- Promover la participación efectiva de la población en la identificación y solución de sus problemas.
- Identificar e inventariar las necesidades de la comunidad y determinar las correspondientes prioridades para la formulación de programas y proyectos.
- Propone al Consejo Municipal de Desarrollo las necesidades de cooperación para la ejecución de programas y proyectos cuando éstas no puedan ser resueltas por su comunidad.
- Coordinar las actividades que promuevan o realicen los grupos de su comunidad para evitar la duplicación de esfuerzos.
- Gestionar los recursos económicos y financieros que requieran para sus programas y proyectos de desarrollo local.

Del análisis de las funciones anteriores, así como del conjunto de la esta primera ley, no se deriva ningún elemento que potencialmente lesionara la autonomía municipal, era más bien, como ya apuntó Violeta de Carpio, la permanente sospecha que persistía sobre toda expresión de organización, también evidencia como las fuerzas antidemocráticas del país, hicieron uso de todos los mecanismos a su alcance para

---

[18] Este mismo planteamiento es formulado por César Dávila y Rigoberto Quemé Chay, ver bibliografía citada.

[19] Decreto 49-88 del 19 de mayo de 1988, al igual que los artículos del 11 al 17 y el número 29 de la ley.

postergar las posibilidades de vivir en democracia. Durante el funcionamiento de las Coordinadoras Interinstitucionales no se puso en duda la legitimidad de los CDL, pero si se puso en cuestión a los Consejos Locales de Desarrollo, los cuales renombrados como Consejos Comunitarios de Desarrollo, debieron esperar quince años para empezar a funcionar como un espacio para la participación ciudadana desde las comunidades. Sin embargo esta espera, en la mayor parte de municipios sigue implícita, a pesar de la promulgación de la trilogía de leyes y de nuevas condiciones organizativas los consejos comunitarios y consejos municipales de desarrollo han mostrado más limitaciones que avances.

3. La Firma de los Acuerdos de Paz, otro impulso a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Sin embargo, los debates y debilidades afrontadas por el sistema de consejos de desarrollo, en sus primeros años de vigencia, no se centró solamente en lo comunitario. Nelson Amaro (1998), expone “ni siquiera desde sus inicios llegó verdaderamente este sistema a parecerse al ideal buscado”.

El periodo comprendido entre 1987 y 2002, representa un periodo vacio e inconsistente en el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, incluso en los niveles que no fueron declarados inconstitucionales.

En el nivel nacional nunca hubo una coordinación efectiva. Durante el gobierno de Vinicio Cerezo, esto sólo actuó como coordinador del nivel nacional dos veces, una para inaugurarlo y la otra para rendir homenaje a Danilo Barillas quien fungía como coordinador del Área Metropolitana. En el nivel regional sólo en contadas ocasiones se reunían; las cabeceras departamentales luchaban por encabezar la región, las coordinaciones no producían resultados ya que carecían de recursos. El cansancio de convocatorias continuas a reuniones comenzó a cobrar su cuota en la falta de participación. En el nivel departamental (que fue la instancia que más funcionó), apenas llegó a ser un mercado de proyectos para canalizar dinero a los alcaldes del partido de gobierno; y en el ámbito municipal ni siquiera se articuló. (Velásquez, 2002; Amaro, 1998). Una decisión que inyectó vitalidad al Sistema fue la decisión de Ramiro de León Carpio (1993-1995) de asignar el traslado de fondos a los Consejos Departamentales de Desarrollo. El Decreto No. 84-92 del Congreso de la República, creo el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario cuyo objetivo (artículo 2 del reglamento, Acuerdo Gubernativo 192-93) fue optimizar la inversión pública, crear las condiciones apropiadas para el desarrollo económico y social de las comunidades rurales, mediante la construcción de obras de infraestructura que promuevan el desarrollo del país.

Durante el periodo señalado, el no funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrolló, no significó la inmovilidad de la organización comunitaria. A través de comités específicos o pro-mejoramiento, las comunidades, tanto urbanas, como rurales, mantuvieron relaciones de gestión ante las municipalidades y otras entidades públicas. El estudio realizado por la Asociación IDEAS (1991) entre 1989 y 1991, sobre el uso del

8% Constitucional, ofrece rica información de la actividad que mantenían los comités mencionados con las municipalidades. Entre las características ofrecidas por los comités, el estudio encontró que los más representativos eran los comités pro-mejoramiento (51%), desarrollistas (15%), culturales (10%), religiosos (10%), institucionales y padres de familia (7%). Básicamente, las actividades de los comités pro-mejoramiento, estaban encaminadas a la solución de problemas de infraestructura (agua potable, calles, carreteras o caminos, drenajes, edificios escolares, electrificación, equipamiento, instalación de puentes). Entre las principales fuentes de financiamiento señaladas se encontraban: vecinos (61%), comités (12%), asociación y sistemas comunitarios (11%); municipalidad (46%), instituciones nacionales (28%); organizaciones internacionales (6%).

De los datos que reveló el estudio, tiene importancia el nivel de participación que provenía de vecinos, comités, asociaciones y sistemas comunitarios y la poca presencia de fondos de las organizaciones internacionales e incluso de las municipalidades (aunque para estos años ya contaban con el 8% Constitucional).

En el proceso de firma de los Acuerdos de Paz, los Consejos Comunitarios encuentran otro soplo de aliento, que los llevaría convertirse en la apuesta máxima por la participación ciudadana. En varios de los Acuerdos suscritos por el Estado de Guatemala y la URNG se encuentran compromisos para potenciar la participación social, ciudadana y política de la población en todos los asuntos públicos.

El *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, enfatiza en el reconocimiento de la marginación de que han sido objeto los pueblos indígenas, al no permitírseles su participación en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndose extremadamente difícil su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos. Los *Acuerdos Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el de Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática* acentúan el restablecimiento de los Consejos Locales de Desarrollo, asegurar el debido financiamiento del Sistema de Consejos y fortalecer los gobiernos locales.

Como en la mayoría de casos, para concretizar los contenidos de los Acuerdos de Paz, era necesaria la emisión de nuevas leyes o reformas legales[20]. De este curso emanó la trilogía de leyes promulgadas en el 2002 –Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Ley General de Descentralización–. Las dos primeras leyes mencionadas contienen acciones y mandatos que concretizan muchos de los aspectos contenidos en los Acuerdos de Paz y en algunos casos dieron cauce a procesos de reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos[21], como más tarde lo constataría

[20] Recuérdese la Consulta Popular de 1993 que buscaba el SI a las Reformas Constitucionales.

[21] Ver Código Municipal 2002, artículos del 63 al 66.

todo lo relacionado a las consultas comunitarias y reconocimiento de las autoridades tradicionales.

4. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Gubernativo 11-2002

La promulgación del Decreto 11-2002, cristalizó, para la mayoría de organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios y algunas autoridades municipales comprometidas con la democratización del país, la posibilidad de pensar en transformaciones profundas en las formas de participación ciudadana y relacionamiento entre autoridades y vecinos. La Ley de los Consejos de Desarrollo Rural Urbano y Rural representa uno de los instrumentos más acabados a nivel latinoamericano para impulsar la participación ciudadana. En sus considerandos la ley cita los preceptos constitucionales, al Código Municipal y los Acuerdos de Paz declarando a dicha ley como un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. Para fines de análisis posteriores en este apartado se hace mención de los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo:

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

La nueva ley diseñó los cinco niveles que conforman la integración del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, además, su estructura quedó normada en el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo (Acuerdo Gubernativo 461-2002 del 3 de diciembre de 2002).

Cuadro 6: Estructura del SCDUR

Niveles	Estructura	Siglas
Nacional	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	CONADUR
Regional	Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural	COREDE
Departamental	Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural	CODEDE
Municipal	Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural	COMUDE
Comunitario	Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural	COCODE

Fuente: Ley de los CDUR; Elaboración Alba Cecilia Mérida, CEDFOG, 2008.

De acuerdo a la división administrativa del país, el SCDUR se conforma por un consejo nacional, ocho regionales, veintidós departamentales y 333 municipales. El número de consejos comunitarios, resulta difícil de precisar, ya que se encuentra relacionado al total de comunidades que sean reconocidas en cada municipio.

Cuando en el 2002, se promulgó el Decreto 11-2002, junto con las reformas al Código Municipal y la Ley General de Descentralización, la sociedad guatemalteca era ya portadora de nuevas improntas culturales en el plano de lo organizativo y político. Estos aprendizajes devenían de más de una década de trabajo político, desde las organizaciones no gubernamentales, organizaciones gubernamentales y cooperación internacional en el marco de la negociación y firma de los Acuerdos de Paz. Si en 1987, la democracia, la paz y la participación ciudadana, eran un anhelo, una aspiración; en los albores del siglo XXI eran cuestiones palpables a partir, especialmente, de diciembre de 1996 cuando se suscribió la Paz Firme y Duradera. Cada uno de los Acuerdos de Paz signados dio pie a la emergencia de organizaciones de las más variadas características en todo el país. La agencia humana potenció la constitución de diferentes actores políticos y sociales. Las organizaciones de primer y segundo nivel, las redes, las alianzas y la articulación entre diferentes regiones del país configuraron un nuevo mapa organizativo desde lo comunitario, hasta lo nacional. De esta cuenta, la “llegada” de los consejos comunitarios y consejos municipales, a diferencia de 1987, fue bienvenida. Su legitimidad, legalidad y potencialidad fue proclamada por el Organismo Legislativo, el Organismo Ejecutivo, líderes comunitarios y nacionales, grupos de mujeres, entre otros.

Sin temor a equivocación puede afirmarse que no hubo expresión de financiamiento internacional que no colocará sus recursos financieros y técnicos en programas, proyectos y acciones para la divulgación de la trilogía de leyes, para la creación y fortalecimiento de COCODES y COMUDES, para el desarrollo de las municipalidades, para el diseño de la descentralización y formulación de políticas públicas municipales y

nacionales[22]. El SCDUR fue visualizado como el mecanismo que contribuiría al desarrollo integral del país teniendo como eje la planificación participativa, el diseño de políticas públicas municipales y la formulación de planes estratégicos, todo a partir del diálogo, la negociación y toma de acuerdos entre autoridades comunitarias y municipales. A pesar de esto, como lo han demostrado las prácticas políticas de los actores en todos sus niveles, fue insuficiente la ley para hacer que el sistema de consejos cumpliera con sus objetivos. Puede decirse que el mismo ha quedado sujeto, por una parte, a la falta de voluntad política de los funcionarios de turno para hacer que este funcione y por otra a la falta de capacidad política de los actores locales para demandar y hacer que el sistema cumpla con los propósitos para los cuales fue creado.

Un ejemplo de lo anterior es lo lento que resultó y sigue siendo la conformación de cada uno de los niveles. El Informe Presidencial, presentado al Congreso de la República en enero de 2007 por el entonces presidente Oscar Berger, revela que a nivel nacional solamente se habían instalado 192 COMUDES, es decir 58%, restando 140 (42%) por hacerlo.

La información de que se dispone hace evidente que los tres primeros niveles, comunitario, municipal y departamental, efectivamente se han conformado a fuerza de presión, es decir su funcionamiento es esencial para el traslado de fondos públicos al CODEDE para que este los distribuya a nivel municipal, canalizados a través de los COMUDES. Finalmente para que una comunidad tenga acceso al financiamiento municipal es obligatorio que el ente que propone y gestiona sea un COCODE. La interrelación de los actores que convergen en estos tres niveles, gobiernos, municipales, organización comunitaria, instituciones públicas, diputados y empresas de construcción, ha develando un conjunto de relaciones de poder que ponen entredicho la efectividad del sistema, reafirmando practicas clientelares en el ámbito de lo público y evidenciando la debilidad de la organización comunitaria. En este sentido la cantidad de espacios conformados no tiene tanta relevancia como indagar sobre la calidad de la participación y actuación de sus miembros.

Sobre los niveles regional y nacional, poco o nada se conoce. Si bien algunas personas vinculadas a lo público le confieren importancia a lo regional, argumentado que es en este nivel donde se toman las decisiones sobre la inversión pública por regiones, de esto la ciudadanía o por lo menos los representantes de la sociedad civil con representación en el nivel departamental no tienen conocimiento y si lo tienen no informan sobre esto. En cuanto al nivel nacional, CONADUR, su instalación se logró el 19 de abril de 2005, tres años después de promulgada la ley, pese a que la misma estableció en el articulo 32 un plazo de 90 días después de su puesta en vigencia. En

[22] En este apartado nos enfocaremos en el análisis de COCODES y COMUDES, teniendo presente que la relación que existe con el nivel departamental, por lo menos en el caso de este estudio, se limita a la colocación de fondos públicos, del Consejo Departamental, para la ejecución de proyectos de infraestructura a nivel municipal.

tono de broma se dice que el CONADUR se ha reunido dos veces, en el momento de su constitución y para un convivio navideño.

Si bien en conjunto el SCDUR fue concebido, definido y diseñado como la columna vertebral de los procesos de desarrollo a nivel nacional, partiendo de la base comunitaria hasta el nivel superior (Organismo Ejecutivo), en la práctica si algo no ha logrado es justamente ser el eje que articula la formulación de política pública y la planificación participativa. Existe una clara desarticulación entre cada uno de los niveles.

Las funciones que se le asignaron a los dos primeros niveles del sistema (ver Cuadro No 7) muestran lo ambicioso de este proyecto para fortalecer la participación ciudadana, pero también pusieron de manifiesto las debilidades de la organización comunitaria y gobiernos municipales, especialmente de los alcaldes, para hacer realidad este trabajo articulado, coordinado y participativo. Las debilidades que afloraron deben comprenderse dentro de un marco amplio y este es el de la(s) cultura(s) política(s) y las relaciones de poder que atraviesan lo local y lo municipal, pero también dentro de los cambios vertiginosos que las comunidades y los liderazgos han vivido a lo largo de la historia política y social de Guatemala. Es decir, nada del presente está exento del peso que tiene la historia inmediata.

Cuadro 7: Funciones de COCODES Y COMUDES

Consejos Municipales de Desarrollo	Consejos Comunitarios de Desarrollo
• Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los COCODES • Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio • Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal • Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer • Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizados por los COCODES y enviarlos a la corporación municipal para ser sean incorporados en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento	• Elegir a sus integrantes y definir formas de trabajo interno • Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva la comunidad y sus organizaciones en la priorización de necesidades • Promover y velar por la coordinación entre autoridades comunitarias, organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas • Promover políticas, programas y proyectos para la niñez, la juventud, las mujeres • Formular, dar seguimiento y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, en coordinación con el COMUDE y el gobierno municipal • Solicitar al COMUDE la gestión de recursos • Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros que obtenga por cuenta propia o que le asigne la municipalidad o el COMUDE • Informar a la comunidad sobre el trabajo que realiza

Consejos Municipales de Desarrollo	Consejos Comunitarios de Desarrollo
• Dar seguimiento y evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y proponer acciones correctivas a la Corporación Municipal, COMUDE o CODEDE • Proponer a la corporación municipal la asignación de recursos de pre-inversión y de inversión pública • Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal • Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal • Reportar a las autoridades municipales o departamentales el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad	• Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo comunitario • Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal • Reportar a las autoridades municipales o departamentales el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.

Fuente: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, artículos 12 y 14.

Si bien se ha señalado que para los primeros años del siglo XXI las condiciones organizativas y políticas en Guatemala eran más factibles para el desarrollo y funcionamiento del SCDUR, esto no significa que las condiciones dadas por la cultura política del país fueran las más idóneas para hacer realidad los preceptos legales emanados de las nuevas leyes. A partir de la aprobación de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se vislumbró un margen amplio de diferencia entre lo normativo y las prácticas políticas de los principales actores del SCDUR, a saber: funcionarios públicos, alcaldes municipales, gobiernos locales, líderes comunitarios y asambleas comunitarias, para referirse principalmente a los niveles comunitarios y municipales, objeto de este estudio.

Cada una de las funciones establecidas, para el nivel comunitario y municipal de los consejos de desarrollo tiene un elevado nivel de dificultad para el cumplimiento de las mismas. Y es que las funciones asignadas se relacionan a procesos profundos de democratización, por ejemplo, promover la descentralización de la administración pública, impulsar políticas, programas y proyectos de desarrollo y evaluar su ejecución. Resulta imprescindible cuestionar los alcances posibles de estas funciones si se toma en cuenta la exclusión de que ha sido objeto la población mayoritariamente indígena, es decir cuántas personas rurales, pobres y marginadas han tenido oportunidad de formarse en aspectos de desarrollo municipal. De qué capacidades técnicas pueden disponer los miembros de COCODES de las comunidades más recónditas de municipios postergados para que puedan cumplir con las funciones que les asigna la ley, incluso en el área urbana es poco probable que COCODES y COMUDES puedan cumplir con estas funciones.

Posiblemente, la cooperación internacional y los cuadros de ONG, teniendo claridad sobre las características de la participación ciudadana, sobre todo hablando del área rural, se avocaron con intensidad a la capacitación sobre las leyes promulgadas. Sin embargo, como lo han demostrado los hechos y los resultados de la interacción entre COCODES-COMUDES-Municipalidades, el trabajo de capacitación ha sido insuficiente para dar cumplimiento o por lo menos para avanzar en algunos de los propósitos o el espíritu de la ley de Consejos.

¿Qué ha caracterizado la práctica de los COCODES y COMUDES? ¿Qué ha develado la cultura política de lo local en materia de los espacios institucionalizados de participación ciudadana? Algunos estudiosos, han esbozado respuestas a interrogantes como la planteada, los mismos han señalado debilidades y obstáculos que atraviesan estos espacios de participación ciudadana, enfatizando en que de no superarse será más difícil avanzar hacia la construcción de la democracia plena y del desarrollo local.

Amílcar Burgos (2005), propone la necesidad de institucionalizar el sistema de consejos de desarrollo, entendida, la institucionalización, como un proceso de aprendizaje en la práctica y de perfeccionamiento constante, hasta llegar a constituir el medio habitual de elaborar participativamente políticas y planes de desarrollo, de efectuar la auditoria social y de coordinación interinstitucional. El mismo autor agrega, la institucionalización de los consejos de desarrollo implica, además de que exista una buena normativa para regular su funcionamiento, que estén debidamente integrados, que sus miembros se desempeñen como representantes legítimos y que cuenten con la información y apoyo técnico necesarios para realizar su función que es: cumplir los objetivos y funciones para los cuales fueron creados.

En algunos municipios se han dado prácticas exitosas en el funcionamiento de COCODES y COMUDES[23], pero difícilmente se puede afirmar que se ha dado una total institucionalización de los mismos, con las características señaladas por Amílcar Burgos. “Falta mucho camino que recorrer para que los consejos de desarrollo constituyan un espacio de diálogo y concertación entre la ciudadanía y el Estado, para que logren significativos avances en materia de coordinación institucional, para que funcionen como un mecanismo ordinario y eficaz de control social de la administración pública.” (Ibid). Un primer elemento crítico que ha sido señalado por estudiosos del sistema es que en ninguno de los niveles del sistema se debaten políticas públicas:

> El enfoque del gobierno central sobre el funcionamiento de los consejos de desarrollo ha estado orientado hacia proyectos de infraestructura, predominantemente de nivel comunitario y municipal y, en consecuencia hay muy poco, por no decir ningún debate sobre políticas públicas (desarrollo rural, seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, etc.). (Ibid)

[23] Al parecer las experiencias ciudadanas en los municipios de Santa Catarina Mita y Santa Catarina Pinula son un ejemplo de buen funcionamiento de los tres primeros niveles del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.

Además, de lo anterior, ha sido señalado por parte de organizaciones sociales, representantes comunitarios e incluso por autoridades municipales, algunas debilidades y limitantes del sistema. En el año 2004, FLACSO en coordinación con el Programa Participación y Democracia, realizó un foro con el propósito de acercar a los diversos actores que participan en estos espacios y discutir temas trascendentales como gobernabilidad y desarrollo humano, multiculturalidad/interculturalidad, conflictividad, marco jurídico de los Consejos de Desarrollo y participación integral de la mujer. En este foro, los participantes identificaron algunos de los beneficios de los Consejos, a saber:

- La apertura a la democracia participativa
- La voz y el voto de la ciudadanía en forma organizada
- La ciudadanía pro-activa
- La priorización de las necesidades
- La integración de la sociedad con una misma visión
- Un canal de comunicación entre municipalidad y comunidades
- La auditoria institucional de las municipalidades

También identificaron debilidades y limitantes en tres planos:

Cuadro 8: Debilidades del SCDUR clasificadas por espacio y actor

De la cultura política[24]	De los alcaldes	De la ciudadanía
La cultura de guerra pasada fragmentó a la ciudadanía	Poco conocimiento	Falta de voluntad para participar activamente con compromiso social
Desconfianza en las nuevas instituciones democráticas	Falta de voluntad política y administrativa	Falta de interés de promover su propio desarrollo
La represión pasada afectó la dinámica de participación comunitaria	El no ceder espacios políticos de promoción y participación ciudadana	La desconfianza hacia sus autoridades
La ideología y oportunismo de los partidos políticos	La heterogeneidad administrativa	El desinterés en la participación política
La corrupción	El empirismo administrativo	El egoísmo y la indiferencia de promover el bien común

[24] De acuerdo a Manuel Garretón (2002), la cultura política se "refiere a las imágenes y sentidos sobre la acción colectiva que hay en una sociedad, y a las imágenes, estilos y lenguajes de la acción política es el modo como se define en una sociedad determinada la matriz de relación entre el *Estado* (momento de la unidad, cristalización de relaciones de dominación, conjunto de instituciones públicas dotadas del monopolio legítimo de la coerción, agente de desarrollo e integración, todo eso a la vez), *la estructura político-partidaria* (que incluye el régimen político como la mediación institucional entre Estado y sociedad que define el tipo de relación, la gente y el Estado y el modo como una sociedad se gobierna, y el sistema de actores políticos que aseguran el momento de la representación y de las demandas globales), y *la base social o sociedad civil* (que incluye los movimientos sociales y define el momento de la diversidad y de la participación)."

De la cultura política[24]	De los alcaldes	De la ciudadanía
La resistencia al cambio	Las divergencias administrativas entre consejos y alcaldes	La frustración y la apatía
El miedo a expresarse		
Falta de compromiso comunitario		
Desconocimiento de las leyes		
Falta de financiamiento para COCODES y COMUDES		
Abuso político en la asignación de los fondos		

Fuente: Elaboración: Alba Cecilia Mérida, con base a FLACSO 2004.

Es importante resaltar que los pocos beneficios que ofrecen los consejos de desarrollo, a criterio de quienes participan en ellos, se confrontan con las debilidades señaladas. Sergio Barrios Escalante (2004), también, ha identificado varias debilidades del SCDUR:

- Notoria desproporcionalidad de la representación entre los actores públicos (estatales) respecto de los privados
- Escasa cobertura territorial
- Énfasis proyectista y no político de su formato (en el sentido de la deliberación y formulación de políticas)
- Uso instrumental que los alcaldes le confieren al sistema (visto como una fuente de ingresos para financiar proyectos puntuales)
- Irregularidad en los montos asignados anualmente
- Uso clientelar de los fondos (caracterizado por la directa intervención partidaria vía diputados y secretarios municipales y departamentales del partido en el poder en la asignación de fondos)
- Carencia de criterios técnicos para la aprobación de proyectos y de seguimiento
- Escasa capacidad de incidencia, gestión y monitoreo por parte de los sectores y actores de la sociedad civil en los fondos que maneja el sistema a distintos niveles

a) Relación entre gobiernos municipales, organización comunitaria y consejos comunitarios y municipales de desarrollo

Un último elemento, no por esto menos importante, para el análisis del SCDUR, en sus dos primeros niveles: comunitario y municipal, es el funcionamiento de los gobiernos municipales y especialmente el desempeño de los alcaldes.

En el proceso político de democratización de la sociedad guatemalteca a partir de 1985, los municipios fueron focalizados como la célula de la democracia. Se entendió que desde lo local se construirían las condiciones políticas, organizativas y económicas para impulsar los cambios de fondo que propugnaban la nueva Constitución Política de la República, así como el conjunto de leyes que se desprendieron de los Acuerdos de Paz y las Reformas Constitucionales. El SCDUR tiene en los municipios (COCODES y COMUDES) y cabeceras departamentales (CODEDE) su principal escenario de implementación, sin embargo las limitaciones y en menor medida los avances que en materia de participación ciudadana y gobernabilidad ha mostrado el sistema, no son más que la consecuencia de la debilidad de varios actores fundamentales: en lo municipal, los gobiernos locales y la organización comunitaria; en lo departamental, la sociedad civil organizada, los funcionarios de la gobernación departamental y los representantes de instituciones públicas.

Con respecto a los gobiernos municipales, a pesar de la importancia que adquirieron, poco han avanzado en materia de democratización en las relaciones entre autoridades municipales y ciudadanos/as, esta es la principal razón por lo cual los COCODES y COMUDES, presentan una seria de limitaciones, como las presentadas arriba, en cuanto a la actuación de sus actores y alcances de sus propósitos. Desde lo gubernamental y la cooperación internacional[25] las municipalidades y los gobiernos municipales han sido los principales receptores de recursos económicos (transferencias públicas, aprobación de nuevos impuestos, ingresos propios), programas de capacitación para empleados y funcionarios municipales, tecnificación de las dependencias municipales (equipos de cómputo, telefax, fotocopiadoras, sistemas para la digitalización de los servicios municipales), dotación de maquinaria pesada para la ejecución de obras de infraestructura y adquisición de vehículos, entre otros. La nueva infraestructura técnica y operativa poco ha incidido en transformar las actitudes clientelares y antidemocráticas de los alcaldes municipales, en la mayoría de casos ha servido para sofisticar los mecanismos de corrupción, partidismo, nepotismo e ineficiencia dentro de las municipalidades.

Alejandra Massolo, una de las principales estudiosas del municipalismo a nivel de América latina, sostiene que los municipios se encuentran sujetos a un triangulo “malos gobiernos, escasez de recursos económicos y red de controles que sujetan la plena

---

[25] La Unión Europea, la cooperación descentralizada – Dinamarca, Japón, Holanda, Suecia, Suiza –, la cooperación bilateral – Estados Unidos – y organismos multilaterales como el FMI, el BM, EL BID y muchos otros entes, han colocado fondos, algunos como donaciones y otros como préstamos, para el fortalecimiento de los gobiernos locales y fomento de la participación ciudadana.

realización de las competencias municipales.” (Massolo, citada en Mérida 2005, 38). En lo concreto este triangulo puede palparse en la cotidianidad de los municipios. Por principio, los gobiernos municipales quedan conformados por personas con poco o ningún conocimiento sobre administración y legislación municipal y que no cuentan con ningún horizonte de lo que significa lo político, sino permanecen anclados en lo más burdo del partidismo, reduciendo a esto la política. De esta cuenta, los gobiernos municipales no actúan como órganos colegiados, ni cumplen con los mandatos y funciones que les confiere el Código Municipal. Además, la figura del alcalde, invisibiliza y excluye el papel del resto de miembros de la corporación municipal. El alcalde se instituye como la máxima autoridad y de manera arbitraria y antidemocrática ejerce el poder que le confiere su cargo.

En segundo lugar, el tema de los recursos económicos, son en muchas ocasiones la principal causa de ingobernabilidad en lo local, porque los pocos recursos de que disponen las municipalidades son usados de manera discrecional y principalmente bajo el signo partidario para favorecer a pocos grupos y excluir a la mayoría. Su inversión, no responde a procesos técnicos, ni de planificación municipal, sino a proyectos muchas veces sobrevalorados, innecesarios y de mala calidad técnica. Mercados inconclusos, edificios escolares agrietados, pavimento deteriorado, sistemas de drenaje que colapsan, puentes derruidos, mega-edificios municipales agrietados y una interminable lista de otras obras grises son testimonio del robo y saqueo de que han sido objeto los fondos municipales y otras transferencias públicas, donde los principales responsables son los alcaldes y los consejos municipales. Sin embargo, la responsabilidad también es extensiva a entes públicos como la Contraloría General de Cuentas y el Ministerio Público, que no actúan oportuna, coordinada y coherentemente ante hechos de corrupción y malversación de fondos públicos, incluso en casos donde las evidencias físicas son más que suficientes.

En cuanto a la red de controles que sujetan la realización de las competencias municipales, pueden mencionarse la injerencia mal sana que tienen las compañías constructoras sobre los gobiernos municipales ya que encontraron en las finanzas y obras municipales la principal fuente de enriquecimiento ilícito. Las redes partidarias y el clientelismo político “ha convertido a las municipalidades en instituciones donde se cobran y pagan facturas políticas y donde la concentración de poder se ubica en élites políticas masculinas” (Mérida, 2005, 38). El narcotráfico y coyotaje en municipios fronterizos es una sombra que obscurece a las municipalidades, la cantidad de dinero que generan estas actividades de la economía ilegal compra voluntades y favores de algunos miembros de corporación municipal. En municipios del departamento de El Petén, se documentó claramente la relación entre carteles de narcotraficantes y alcaldes municipales. En el caso de Huehuetenango, sin que existan mecanismos para comprobarlo, se sabe de funcionarios municipales que están vinculados al coyotaje y narcotráfico.

El otro elemento que define la debilidad de los gobiernos locales, es la calidad de la participación de los y las vecinas en los asuntos locales, principalmente los vinculados a la toma de decisiones públicas desde las municipalidades. Hasta el momento, el desempeño de la organización comunitaria, sea a través de los COCODES o de otras formas de organización ha mostrado una serie de limitaciones en cuanto a su capacidad propositiva, técnica y política. Los espacios abiertos para impulsar la participación ciudadana y los instrumentos de desarrollo local como la planificación y presupuestos participativos, los cabildos abiertos, la obligación que los concejos municipales tienen de informar sobre los ingresos y egresos municipales, entre otros –todos diseñados para hacer perfectible la democracia local– han mostrado sus límites cuando chocan con las prácticas organizativas o los estilos de ejercer el liderazgo. Por ejemplo, es sabido que los cabildos abiertos son demandados por la población solo en momentos de conflictividad, o los mismos pueden ser usados por las propias autoridades ediles cuando buscan legitimar decisiones y actuaciones que en el fondo son contraproducentes para el desarrollo local. Estas actitudes desvirtúan los mecanismos creados para fortalecer las estructuras municipales y la participación ciudadana.

Los aprendizajes del autoritarismo, como manifestación de cultura política, han sido internalizados por los vecinos, de esta cuenta, la imposición de decisiones, el control de los grupos, la preeminencia del caudillismo en el liderazgo comunitario y municipal son una constante dentro de los grupos. Por otra parte el analfabetismo, la pobreza, las distancias, en todo sentido, que separan lo rural de lo urbano, ha hecho más difícil la democratización del liderazgo y un mejor posicionamiento de los vecinos y vecinas, no sólo frente a las autoridades municipales, sino frente a sus propios líderes. El conformismo, el chisme y la queja, como prácticas organizativas están sobrepuestos a otros mecanismos de participación democrática. Los programas y proyectos de desarrollo, impulsados por organizaciones no gubernamentales, también han contribuido a la marcada división que existe dentro de las comunidades. Sectorizar a la población en mujeres, jóvenes, COCODES, ancianos, autoridades tradicionales y conceptualizarlos como objetos de intervención y no como sujetos políticos han disminuido las posibilidades de impulsar procesos más integrales de desarrollo y fortalecimiento político. Además, los partidos políticos han contribuido aceleradamente a fragmentar aún más a las comunidades, dejando instalados conflictos postelectorales, de los cuales la propia población no puede salir.

En el ámbito de lo cultural, la conformación de los consejos comunitarios de desarrollo, también provocó tensiones entre las formas tradicionales de organización que prevalecían en las comunidades y las disposiciones emanadas de las leyes, como la de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Al institucionalizar los COCODES, algunas prácticas organizativas se vieron modificadas ya que la ley privilegió la atención de los consejos comunitarios. Sin embargo, esto no significó que los comités específicos o pro-mejoramiento dejaran de tener validez, lo que sí ha ocasionado es la instalación de competencia y rivalidad, entre la organización comunitaria por los pocos recursos que existen para financiar obra pública. Por otra parte y de acuerdo a los objetivos, fines y funciones que establecen la trilogía de leyes, es necesario que tanto los miembros de

gobiernos municipales, los responsables de las oficinas municipales de planificación y de la mujer, así como los propios comunitarios, posean conocimientos técnicos y políticos sobre la formulación de política pública, sobre planificación participativa y territorial y otros procesos administrativos relacionados a la gestión municipal, la ausencia de este conocimiento es una de las principales causas del no funcionamiento del sistema de consejos desde lo comunitario, municipal y departamental.

Por otra parte, la cultura del regalo, del intercambio de bienes por participación, o políticas públicas que generan dependencia, son otras de las causas que provoca la anomía de los pueblos, la despolitización de los sujetos y la perpetuación del caudillismo y la sumisión de hombres y mujeres frente a las autoridades, tantos municipales, departamentales y nacionales.

Otro aspecto que no puede ni debe obviarse en este tipo de análisis es lo relacionado a la exclusión a que se ha visto sometida la población indígena. El carácter etnocéntrico del Estado guatemalteco no ha permitido el desarrollo de los pueblos, principalmente indígenas. Por ejemplo, en cuanto a la intervención de los entes gubernamentales llamados a fortalecer la participación ciudadana y a los gobiernos municipales, es poco lo que puede esperarse, especialmente de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP y SEGEPLAN. En el caso de la SCEP que tiene a su cargo velar por el funcionamiento y fortalecimiento del SCDUR, no ha mostrado una política clara para alcanzar sus objetivos[26]. El alejamiento y desconocimiento que tienen sus funcionarios de la realidad de las comunidades rurales y de los gobiernos locales, les hace tener un discurso que no corresponde a la realidad de lo comunitario y municipal. Por su parte SEGEPLAN es casi invisible en los procesos de planificación territorial.

Sobre la base de lo expuesto puede afirmarse que las características que muestran las municipalidades, las autoridades municipales, las entidades públicas y la organización comunitaria manifiestan la necesidad de “crear y fomentar una nueva cultura política que convierta a los vecinos y vecinas en sujetos activos y participantes en los asuntos de su municipio. Se trata de que los municipios sean la primera escuela de la democracia y que los gobiernos municipales desarrollen su capacidad como actores políticos que impulsen el desarrollo local integral.” (Mérida, 2005, 39).

---

[26] Cabe citar como ejemplo, el que la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP, en coordinación con el ejército estén entregando bolsas solidarias a la población, estas contienen víveres para familias de cinco miembros: 10 libras de fríjol, 10 de arroz, 5 de harina nixtamalizada, 5 de incaparina y medio galón de aceite. (*El Periódico, 19/01/* 09). La cuestión es por que implementa este tipo de acciones paliativas, en vez de impulsar acciones para fortalecer el tema económico a través de los COMUDES y en consecuencia la organización comunitaria.

b) El sistema de Consejos de Desarrollo: un modelo marcadamente masculino

Además, de los elementos señalados, hay otro rasgo que caracteriza las dinámicas organizativas y políticas de los consejos de desarrollo, este es lo relativo a la participación de las mujeres en los distintos niveles del sistema. Uno de los avances con las reformas legales del 2002 y desde la perspectiva de ampliar los espacios de participación ciudadana fue la decisión de incluir, en los distintos niveles de los consejos, a actores sociales que estaban excluidos de los mismos, entre estos las mujeres y los pueblos indígenas. Uno de los aspectos más relevantes de la trilogía de leyes del 2002, es que, a la manera de los legisladores, le incorporaron la perspectiva de género. La ley de Consejos de Desarrollo, en el inciso f), del artículo 2, estipula que uno de sus principios es la equidad de género. El Código Municipal, en el artículo 176, establece que en las normas del Código se asume el concepto de equidad de género, entendido como la no-discriminación entre ambos sexos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala[27]. Desde esta óptica, no resulta extraño que sobre el SCDUR las mujeres fincaran sus expectativas de avanzar en el desarrollo y fortalecimiento de su participación sociopolítica, tal y como lo manifestó Violeta de Carpio:

En primer lugar [en el SCDUR], se institucionaliza la participación de las organizaciones de mujeres en un espacio público, en el proceso de formulación de políticas públicas y en el seguimiento y verificación del cumplimiento de la obra pública a nivel local, departamental, regional y nacional, sentándose así las bases para lograr un objetivo estratégico de las mujeres: que sus demandas se incluyan en un plan de desarrollo nacional. En el caso específico de la participación sociopolítica de las mujeres en los consejos comunitarios, si bien se han afianzado nuevos mecanismos para su presencia y aporte al desarrollo municipal, también es cierto, como se ha comprobado en la práctica social, que resulta insuficiente una norma jurídica o una disposición legal para trastocar patrones culturales que históricamente han mantenido relegadas a las mujeres de los espacios públicos en donde se toman decisiones. En cuanto a cómo fueron entendidas e implementadas las disposiciones de las nuevas leyes, por parte de los alcaldes, los gobernadores y el liderazgo comunitario, a favor de las mujeres, no hubo que esperar mucho tiempo, casi de inmediato se manifestaron los patrones de género (sexismo, machismo, exclusión) que modelan la participación sociopolítica de las mujeres en los distintos planos de la vida asociativa del país. Cuando recién fueron aprobadas las nuevas leyes del 2002, en materia de participación ciudadana y descentralización, muchas organizaciones de mujeres, se quedaron esperando, por ejemplo, la invitación de los alcaldes que las convocara a ser parte del COMUDE. A nivel comunitario, dentro de las estructuras organizativas (comités específicos, comités

[27] Vale la pena señalar, que la Política Nacional de Descentralización (promulgada en mayo de 2005), incluye todo un apartado concerniente a la aplicación del principio de equidad de género en el proceso de descentralización. Puede afirmarse que es uno de los planteamientos de más avanzada en esta materia. No obstante, no ha pasado de ser esto, una declaración de buenas intenciones gubernamentales.

pro-mejoramiento), la participación de las mujeres, prácticamente no ha existido, por lo cual automáticamente ellas quedaron fuera de la conformación de los COCODES.

Una línea argumentativa de este estudio, es que el sistema de consejos de desarrollo, por lo menos para el caso de Huehuetenango, o más específicamente para las regiones de estudio, poco o nada ha facilitado el fortalecimiento de las capacidades organizativas de las mujeres y por lo tanto no aporta al empoderamiento político de las mismas. En todo caso, hace falta analizar los datos de campo para sostener o desechar esta argumentación. Sobre esta línea, también ya han avanzado otros estudios, como el realizado por el Foro Nacional de la Mujer: *La participación de las mujeres en el Sistema de Consejos de Desarrollo de Guatemala*, publicado en el 2007. Este informe, con base a un diagnóstico nacional sobre la participación de las mujeres en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, ilumina en cuanto al déficit cuantitativo y cualitativo del sistema en término de relaciones de género y en detrimento de la calidad de la participación femenina en los espacios que institucionaliza la participación ciudadana.

De acuerdo con información oficial de la SEPREM, la representación de las mujeres se completó en todo el sistema. Durante los años 2004 y 2005 se realizaron convocatorias para elegir representantes de mujeres en los 22 departamentos de la República. A mayo de 2006 se cuenta con un total de 44 mujeres acreditadas en los CODEDE. Asimismo la Secretaria cuenta con nueve representantes a nivel regional, quienes asesoran y acompañan a las mujeres a fin de fortalecer su participación ciudadana. No obstante, en lo que concierne a los COCODE y COMUDE, se constató no sólo una escasa presencia de mujeres, sino una clara tendencia a la masculinización de los consejos. Los datos sobre la composición por sexo, confirman no sólo una baja presencia de mujeres, sino un perfil marcadamente masculinizado, tanto en cargos de coordinación, como en cargos de representación.

El estudio citado, revela algunas cifras que muestran el marcado patrón masculino que se sigue en la conformación de COCODE y COMUDE. Por ejemplo, la presencia masculina supera el 81% en todo el país. En el caso de los COCODE, el universo muestral fue de 34 mil integrantes, de los cuales sólo el 15% eran mujeres. En el caso de los COMUDE, el universo muestral fue de 4,197 integrantes, con sólo 16% de mujeres. Esta baja presencia femenina se reproduce en toda la estructura de representación y coordinación de los COMUDE, siendo más pronunciada a nivel de la coordinación y representación de las autoridades municipales: de un universo muestral de 1,403 autoridades y representantes de Corporaciones Municipales que participan en los COMUDE, sólo el 7% eran mujeres.

La mayor presencia relativa de mujeres se encontró en la representación de las entidades públicas: de 795 representaciones, 257 eran mujeres (32%), lo cual puede ser considerado, de acuerdo a las autoras del informe, un resultado positivo de los procesos de capacitación y sensibilización de género promovidos en las instancias del gobierno central. Sobre la presencia de mujeres del sector público, lo importante no es el número, sino preguntar por la calidad de su participación y aportes a favor de las

mujeres. En muchos casos, a las reuniones del COMUDE asisten técnicos o empleados de menor rango que no están facultados para la toma decisiones, además, se ha documentado que a las instituciones públicas les interesa sobre todo “coordinar” con la municipalidad para obtener gasolina u otro tipo de recursos que los ayude a implementar las acciones que están bajo su competencia.

Otro elemento que problematiza el informe del Foro Nacional de la Mujer, es que si bien el perfil masculinizado prevalece en todos los departamentos y regiones del país, se constató que en los COMUDES de departamentos con mayor población mestiza o ladina, es mayor la presencia de mujeres, por lo cual el informe conjetura que “podría ser válido suponer que en municipios con mayoría no-indígena existe mayor voluntad política de promover la participación ciudadana de las mujeres”. Sobre este aspecto el presente estudio aportará elementos cuantitativos y cualitativos para contrastar los planteamientos del Foro de la Mujer, con las particularidades que presenta la participación de las mujeres mayas en los COCODE y COMUDE de los municipios de Huehuetenango estudiados.

Para finalizar, aunque resulte una perogrullada, es necesario decir que como todo proceso legal, social y político el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no existe por sí mismo, sino que es la acción individual o colectiva de los sujetos la cual le imprime improntas culturales a dicho sistema. Un planteamiento de esta investigación es que uno de los hilos que enhebra la dinámica de los consejos de desarrollo en sus cinco niveles es la participación ciudadana. Es más, revisando retrospectivamente los momentos históricos por los cuales ha atravesado la conformación de este sistema, desde las coordinadoras interinstitucionales, hasta el actual sistema, el sustrato común ha sido la invocación de la participación. Por ejemplo, uno de los considerandos del Decreto número 52-87, establece:

> De conformidad con la concepción del Estado contenida en la Constitución Política de la República, es indispensable crear un sistema nacional para asegurar, promover y garantizar **la participación** de la población en la identificación de problemas y soluciones y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

De igual forma, el Decreto número 11-2002, instituye que el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. Por su parte, la Ley General de Descentralización, específica claramente, en el inciso 9 del artículo 4, como parte de sus principios la participación ciudadana. También la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, incluye dentro de sus principios y valores, la participación ciudadana.

A partir de lo anterior, este estudio propone que un elemento clave para el funcionamiento del SCDUR, entendido como una propuesta gubernamental para articular el desarrollo municipal, departamental y nacional de manera planificada es la participación de la población. Dadas las condiciones políticas que históricamente han

atravesado las relaciones entre gobernantes y gobernados, cuya principal característica ha sido el alejamiento de la población de los espacios públicos, específicamente en la toma de decisiones, resulta incongruente esperar que dada la promulgación de un marco jurídico que ahora fomenta la participación ciudadana, sea posible en poco tiempo transformar los aprendizajes políticos de exclusión que ha interiorizado la población.

Por otra parte, es sabido que la mayoría de alcaldes y corporaciones municipales, no se caracterizan precisamente por ser incluyentes y participativos de la voluntad de la población organizada en los asuntos municipales. Por esta razón, la participación de los COCODES o en los COMUDES no se ha dimensionado al rango de participación pública o ciudadana, sino como otra forma de participación social, sin que exista claridad de que se trata de una participación orientada a lo gubernamental y lo estatal y que por lo tanto comporta relaciones de poder.

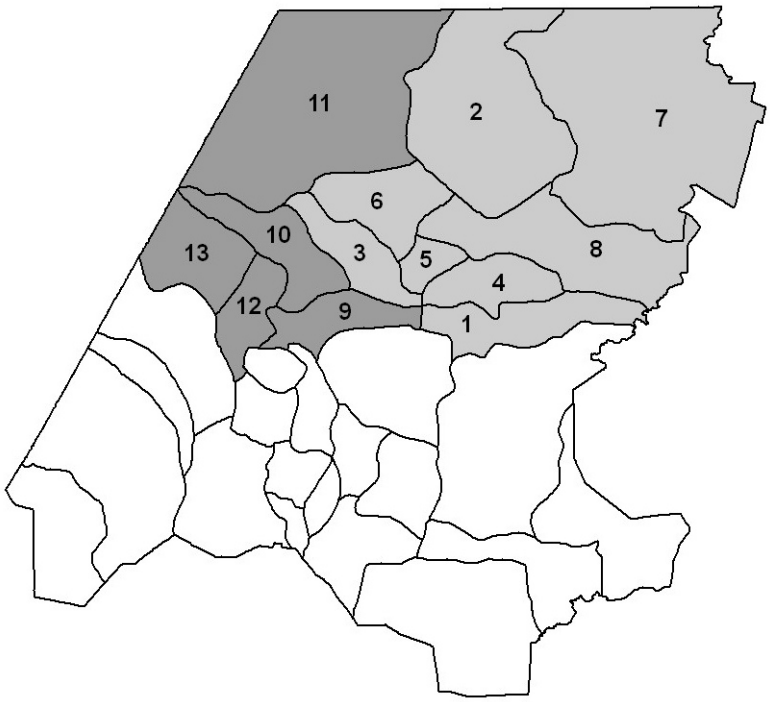
Lo público, es decir la esfera de lo público, en los municipios es un espacio abandonado que con el tiempo se ha vuelto gris y pantanoso, a falta, por decirlo así, de uso por parte de gobernantes y gobernados. Las relaciones hasta ahora establecidas entre gobiernos municipales y organizaciones comunitarias, por ejemplo, los COCODE, se revisten de un carácter clientelar y corporativo, la solicitud y aprobación de proyectos de desarrollo, es en el peor de los casos una transacción comercial, donde los alcaldes actúan como dueños del dinero público de que disponen, y los líderes comunitarios, asumen de manera silenciosa y conformista, pero también con beneplácito, la aprobación de proyectos puntuales. En los dos lados de la relación hay una comprensión distorsionada de lo que significa la participación ciudadana, la cual obviamente se encuentra fuera de todo lo estipulado por el marco legal que rige “la participación ciudadana y el desarrollo municipal.”

En el siguiente capítulo se presentan los resultados del trabajo de campo en las regiones de estudio y a partir de los cuales se argumentara con profundidad la situación de la participación de la población en el marco de los consejos comunitarios y municipales de desarrollo.

V. Breve contexto sociodemográfico y político de las regiones de estudio

El presente capitulo tiene como objetivo ubicar de manera general a los y las lectoras en el contexto social, demográfico, organizativo y político donde se desarrolló la investigación *Cambios sociopolíticos en los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo de las regiones Norte y Huista de Huehuetenango, en el marco de la transición electoral 2008.* El primer nivel de ubicación es Huehuetenango como departamento y el segundo las dos regiones de estudio, a saber: Región Huista y Región Norte, ambas comprenden un total de trece municipios (sombreados en el mapa), de los cuales once fueron estudiados.

Ilustración 2: Departamento de Huehuetenango con regiones de estudio



Región Norte

1 San Juan Ixcoy
2 San Mateo Ixtatán
3 San Miguel Acatán
4 San Pedro Soloma
5 San Rafael La Independencia
6 San Sebastián Coatán
7 Santa Cruz Barillas
8 Santa Eulalia

Región Huista

9 Concepción Huista
10 Jacaltenango
11 Nentón
12 San Antonio Huista
13 Santa Ana Huista

Fuente: Regiones de estudio; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

A. Huehuetenango / Chinab´jul, entre barrancos:

Huehuetenango, está ubicado al noroccidente del país, dista de la ciudad capital de Guatemala 267 kilómetros. Limita al norte con México, al este con el departamento de Quiché; al sur con los departamentos de Totonicapán y San Marcos; y al oeste con México. Posee una rica historia cultural, política y económica, los datos paleontológicos y geológicos que existen sobre el mismo, datan desde el periodo arcaico (7000 a.C a 2000 a.C.). Comunidades como Palewitz y San Marcos Huista (Jacaltenango) y Chacaj (Nentón) presentan evidencia arqueológica de que fueron pobladas durante los últimos siglos del preclásico medio (1200 a 400 a.C.).

El nombre de Huehuetenango, tiene raíces prehispánicas, fue conocido como Chinab´jul que significa *entre barrancos,* que a la vez era la capital del señorío de los mames. Durante la conquista, los indígenas que acompañaban a los españoles le cambiaron el nombre y lo llamaron Ueuetenango que algunos autores lo interpretan como *lugar de los viejos¸* posiblemente lo llamaron así por la abundancia del árbol llamado sabino que abunda en los márgenes del río Selegua y que en México se conoce como ahuehuetle, por lo que los mexicanos lo llamaron *lugar de los ahuehuetles,* o sea ahuehuetenango, que posteriormente se cambió por Vevetenango, Gueguetenango, hasta llegar a Huehuetenango.[28]

Los datos sobre la llegada de los españoles, a lo que hoy es el territorio de Huehuetenango, se ubican en 1525 con la campaña contra el Reino Mam, conquista de Zaculeu y establecimiento de las primeras encomiendas. El descubrimiento de oro y plata en Cuilco y Chiantla, aumentó la voracidad de los conquistadores hasta agotar las minas y diezmar considerablemente a la población indígena. La época de la independencia y republicana, como en el resto del país, tuvo cambios a favor de las élites criollas y ladinas, los pueblos indígenas quedaron sumidos en el abandono y sujetos a la explotación y discriminación.[29]

Su geografía la cubre en su mayor parte la Sierra Madre y la Sierra de los Cuchumatanes, ésta considerada como la de mayor elevación en Centroamérica. Este macizo de montañas lo dota de un paisaje exuberante y los más variados climas que sobrepasan los 3,000 metros sobre el nivel del mar, pero también hay tierras bajas que se encuentran a unos 300 metros. Varios ríos de importancia lo atraviesan, entre estos, el río Chixoy o Negro, río Cuilco, río Selegua, río Ixcán, río Nentón, ríos Escarhil y Pinal. Por su variedad de climas, su producción agrícola es muy variada, siendo la base productiva del departamento, a pesar de que la vocación de las tierras es mayoritariamente boscosa. Las características geográficas, climáticas, históricas y culturales, han determinado una producción mayormente de granos básicos, hortalizas y frutas y de café como principal producto de exportación. Huehuetenango es un reservorio de recursos naturales, lo cual lo ha convertido en punto estratégico de empresas nacionales e internacionales interesadas en explotar los mismos.

Es el departamento más poblado del país, seguidamente del de Guatemala; administrativamente está dividido en 32 municipios con una extensión territorial de 7,400 km^2. La población total proyectada por el INE para el departamento en 2008, ascendió a 1,056,566 personas y constituye cerca del 8% de la población total de la República de Guatemala. Otro rasgo de la población huehueteca, es que básicamente se trata de población joven. La concentración de niños y jóvenes entre 0 a 19 años representa el 58% del total de la población, según proyecciones poblacionales para el

---

[28] Datos tomados de Diccionario Municipal de Guatemala, Instituto de Educación Cívica, Guatemala, 2002.

[29] Para profundizar en la historia de Huehuetenango, ver Mario Tejada Bouscayrol, Mario, 2002 y W. George Lovell, 1990.

2008. Por otra parte a partir del grupo de edad de 10 14 años en adelante, la población femenina supera a la masculina, de esta cuenta para el 2008 los hombres fueron 493,165 y las mujeres 563,400. Ver el siguiente cuadro:

Cuadro 9: Población proyectada para el departamento de Huehuetenango, años 2008 y 2020

	Proyección 2008			Proyección 2020		
Edades	**TOTAL**	**Hombres**	**Mujeres**	**TOTAL**	**Hombres**	**Mujeres**
0<4 Años	178,628	90,576	88,052	178,300	91,183	87,117
5<9 Años	162,423	81,445	80,978	183,064	94,228	88,836
10<14 Años	144,268	71,522	72,746	178,996	92,536	86,460
15<19 Años	123,162	58,649	64,513	165,754	85,041	80,713
20<24 Años	98,464	43,836	54,628	144,477	73,634	70,843
25<29 Años	75,775	31,142	44,633	124,564	62,684	61,880
30<34 Años	55,120	20,933	34,187	98,903	46,543	52,360
35<39 Años	42,626	16,009	26,617	79,977	34,326	45,651
40<44 Años	36,375	14,319	22,056	58,042	22,276	35,766
45<49 Años	31,049	13,236	17,813	44,332	16,435	27,897
50<54 Años	25,992	11,607	14,385	36,240	13,703	22,537
55<59 Años	22,906	10,626	12,280	31,241	12,763	18,478
60<64 Años	18,292	8,864	9,428	24,943	10,862	14,081
65<69 Años	14,568	7,268	7,300	21,090	9,486	11,604
70<74 Años	12,213	6,096	6,117	16,759	7,885	8,874
75<79 Años	8,449	4,067	4,382	10,990	5,199	5,791
+80 Años	6,255	2,970	3,285	12,083	5,505	6,578
TOTAL	**1,056,565**	**493,165**	**563,400**	**1,409,755**	**684,289**	**725,466**

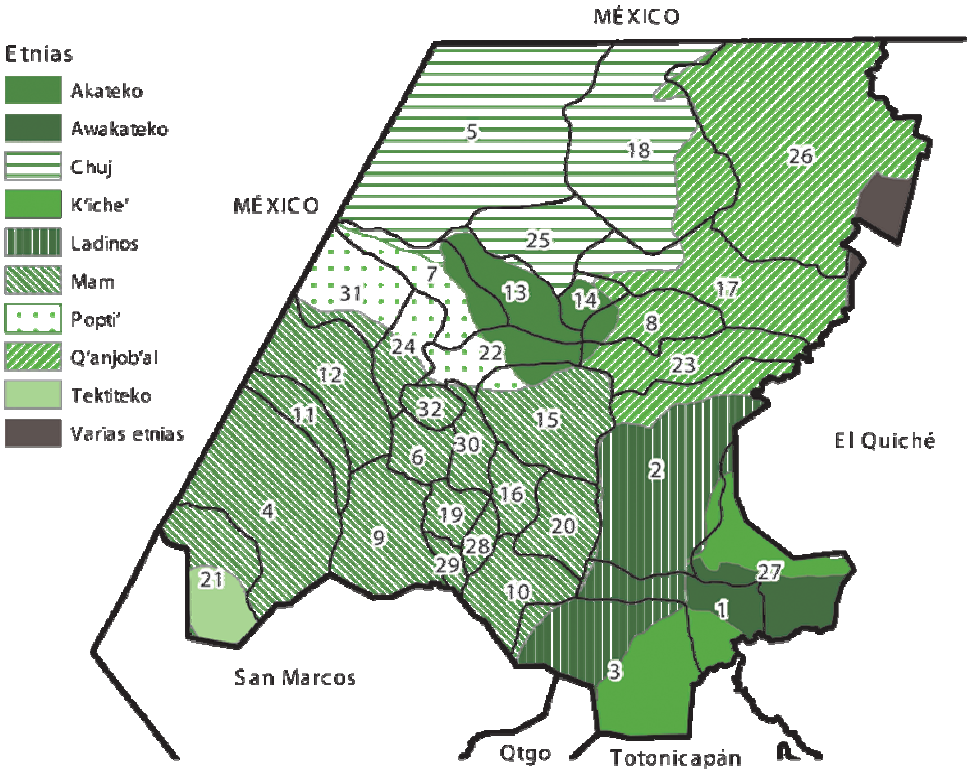
Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco M., Thomas M. y Krenmayr W. (2008)*; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Una de las características más relevantes del departamento es su posición fronteriza con México. Nueve de sus municipios (Santa Cruz Barillas, San Mateo Ixtatán, Nentón, Jacaltenango, Santa Ana Huista, La Democracia, La Libertad, Cuilco y Tectitán), son adyacentes a la frontera sur de México, en éstos existen pocos pasos fronterizos bajo control migratorio y un sinfín de ellos que son históricos y que en el tiempo han permitido el comercio, el intercambio de mercancías y la movilidad de huehuetecos a las fincas cafetaleras y como arrendatarios de tierras para la siembra de granos básicos. De esta característica se derivó la existencia de lazos familiares, sociales y culturales entre comunidades fronterizas. Actualmente muchos de estos pasos son utilizados por migrantes en su recorrido hacia Estados Unidos.

Huehuetenango, es el departamento de mayor diversidad étnica del país, en el habitan y conviven diez grupos étnicos: Q´anjob´al, Popti´, Akateko, Chuj, Awakateko, Chalchiteco, K´iche´, Mam, Tektiteko y el pueblo ladino o mestizo. Según datos del Censo de Población (2002), 65.1% de la población es indígena. El informe

Huehuetenango en Cifras (CEDFOG, 2007), consigna que de los 32 municipios, 18 registran entre 90% y 100% de población indígena y 4 registran entre 78% y 88%. Los restantes diez municipios registran mayoría de población ladina[30].

Ilustración 3: Pueblos mayas y mestizo



Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)*.

Más allá de los datos estadísticos, la comprensión del contexto de Huehuetenango, remite necesariamente a la historia política del departamento, marcada por la discriminación, exclusión y racismo hacia los pueblos indígenas desde la conquista española, hasta el día de hoy, por parte del Estado guatemalteco. La pobreza, extrema pobreza y subdesarrollo en que vive la mayoría de población huehueteca son resultado de la condición periférica del departamento con relación al carácter centralista y monoétnico del Estado. Dos fenómenos más inmediatos dentro del devenir histórico de Huehuetenango, son fundamentales en la determinación del contexto actual: 1) las secuelas del conflicto armado interno y 2) los efectos de la migración de las últimas dos décadas.

[30] Ver anexo No 1: Departamento de Huehuetenango: población indígena proyectada 2008.

1. El conflicto armado interno en Huehuetenango: breves referencias

Las características y magnitud del conflicto armado interno en el departamento de Huehuetenango han sido ampliamente documentadas y divulgadas por el Informe del Proyecto Recuperación de la Memoria Histórica, REMHI y el Informe de la Comisión del Esclarecimiento Histórico, CEH. Además, otros estudios se han ocupado de ello (Kobrac, 2003; Actoras de Cambio, 2008). Sin embargo, no está demás decir, que Huehuetenango, fue el segundo departamento de la República de Guatemala más afectado por el conflicto armado interno, después de Quiché. Victoria Nohemí Chanquín Miranda (2002) con base a datos de la CEH, indica que "en Huehuetenango se registró el 15.6% del total de violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia suscitados entre 1982 y 1996. La estrategia contrainsurgente del ejército guatemalteco de tierra arrasada estuvo dirigida a eliminar potencialmente la base social de la insurgencia, focalizada en comunidades indígenas."

Del total de municipios huehuetecos, entre los más afectados por el conflicto armado se encuentran: San Ildefonso Ixtahuacán, Nentón y Santa Cruz Barillas, que registran de 923 casos de violación a los derechos humanos el 12%, 11% y 9% respectivamente. Los municipios de Aguacatán, Colotenango, Santa Ana Huista, San Miguel Acatán, San Mateo Ixtatán y Jacaltenango, presentan entre 40 y 60 casos cada uno; en tanto que la Democracia, Santa Eulalia, Cuilco, Huehuetenango, San Pedro Necta, Concepción Huista y San Antonio Huista, registran cada uno 20 y 38 casos. También los municipios de San Ildefonso Ixtahuacán, Chiantla, Santiago Chimaltenango y Santa Barbará, tienen entre 11 y 17 casos. Finalmente los municipios que presentan el menor número de casos de violencia (entre 1 y 9 casos) son, San Sebastián Huehuetenango, Todos Santos Cuchumatán, San Juan Ixcoy, San Pedro Soloma, San Rafael Petzal, La Libertad, San Rafael la Independencia, San Sebastián Coatán, Malacatancito y San Juan Atitán. (Op. Cit). Además, de los datos que registraron las violaciones a los derechos humanos, muchos actos de violencia específicamente los postconflictos entre comunidades, personas y organizaciones, poco han sido estudiados.

Entre los efectos inmediatos de las acciones del ejército guatemalteco, durante el conflicto armado, se pueden mencionar poblaciones arrasadas, genocidio y etnocidio, en tanto la población era mayoritariamente indígena; feminicidio étnico por la violación sexual a mujeres, usada de manera sistemática y planificada como arma de guerra por los efectivos del ejército[31], desapariciones forzadas, asesinatos selectivos y colectivos, comunidades masacradas, municipios fantasmas, siendo el caso más emblemático el de Nentón, donde prácticamente toda la población, mayoritariamente ladina del casco urbano se vio forzada a abandonar sus viviendas y otras posesiones. En el presente, la población urbana del municipio se refiere a este hecho como *el éxodo del pueblo* "El 9 de enero de1982 es una fecha presente en la memoria de los habitantes del pueblo. Fue el día del éxodo masivo de la población. El ejército amenazó con bombardear el

[31] Para profundizar en este análisis ver Actoras de Cambio, 2008.

centro y todas las aldeas."[32] El estudio realizado por Paul Kobrac (2002) *Huehuetenango: historia de una guerra,* narra, entre otros hechos el hostigamiento del ejército y las prácticas genocidas que usó para diezmar y asolar las comunidades rurales, especialmente donde se sabía o sospechaba había presencia de la guerrilla. En este libro también se encuentran referencias a los hechos de violencia cometidos por comisionados militares y patrulleros de autodefensa civil. Por otra parte, entre los grupos insurgentes en el departamento se encontraban vertientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, FAR, del Ejercito Guerrillero de los Pobres, EGP y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas, ORPA, además de otras expresiones clandestinas, entre estas el *Movimiento Revolucionario del Pueblo Ixim* y *Nuestro Movimiento,* de las cuales se tiene poca información.

Para el contexto actual, la referencia a este pasado próximo es determinante, toda vez persisten secuelas de la guerra, siendo la más clara la desarticulación del tejido social comunitario y municipal. Si bien, en el periodo de postconflicto, se dieron importantes esfuerzos gubernamentales y especialmente desde la cooperación internacional, por ejemplo, ACNUR, el Proyecto ALA y el Programa DECOPAZ implementando proyectos de impacto rápido, cuyas acciones estuvieron orientadas a la reactivación económica de los municipios y a la reconfiguración de las relaciones sociales a nivel comunitario, familiar y organizativo; a pesar de esto y la cuantiosa inversión de recursos económicos y asistencia técnica, poco se avanzó en solucionar o sanar las profundas heridas que dejó el conflicto, las cuales emergen a la menor provocación. En casi todo el territorio de Huehuetenango, resulta difícil encontrar comunidades o municipios donde la conflictividad social, no sea parte de la cotidianidad. Según Kobrack (2002) en las comunidades huehuetecas siempre ha habido conflictos, pero la militarización debilitó las formas comunitarias de resolverlos "El ejército enseñó a los patrulleros civiles que los guerrilleros y los refugiados eran malos, mientras la guerrilla promovió que ciertos vecinos eran ´enemigos del pueblo´".

En el contexto actual, los efectos del divisionismo se exacerban, especialmente en momentos electorales. Existen rivalidades políticas entre quienes fueron guerrilleros, patrulleros y comisionados, por ejemplo, en la región mam han sido asesinados dirigentes comunitarios que tuvieron clara vinculación con expresiones guerrilleras en el pasado o con organizaciones campesinas y/o de derechos humanos.[33] Todavía existe resentimiento en la población que sobrevivió al hostigamiento del ejército sin salir de las comunidades hacia la población retornada, especialmente por el tema de la ayuda internacional y la adjudicación de tierras con lo cual fueron beneficiados los grupos de retornados. Se agudizaron las diferencias étnicas entre quienes repoblaron las comunidades abandonadas y los habitantes originarios que retornaron, la máxima

---

[32] Vecino de Nentón, al narrar cómo se vivió el conflicto armado en el municipio. Trabajo de campo, Región Huista, julio 2008.

[33] El asesinato del campesino Juan Chanay Pablo, en 1993.

expresión actual de esto son los conflictos de tierra[34]. Hay rencillas entre quienes exigen resarcimiento y justicia (comités de víctimas) y entre quienes demandan pago por sus servicios bajo las órdenes del ejército (ex patrulleros de autodefensa civil).

Uno de los efectos que no deja de sentirse en la mayor parte del territorio huehueteco, son las manifestaciones de violencia colectiva, específicamente los linchamientos, los cuales, según Paul Kobrack, están reproduciendo patrones de violencia, aprendidos durante el conflicto armado. “En 1982 el ejército masacró y torturó a los habitantes de varias comunidades para enseñar al resto de la población cómo dispondría de la gente que apoyaba a la guerrilla. En eco a estas prácticas militares, algunas comunidades han linchado a supuestos criminales en lugares públicos para enseñar a los demás lo que son capaces de hacer para detener la criminalidad” (kobrack, 2002, 144). En el contexto actual, esta práctica ha sido usada por pobladores que argumentan estar cansados de la ola de secuestros y otros actos delictivos, sin que la Policía Nacional Civil haga nada por resolver. El caso más reciente fue el sucedido a principios de diciembre de 2008 en el municipio de Pedro Soloma, donde cinco hombres acusados de secuestradores fueron linchados a plena luz del día, en el campo de futbol. Este linchamiento fue ampliamente divulgado por los medios de comunicación impresos y televisivos, pero al parecer ha quedado en el olvido por parte de las autoridades departamentales, responsables de la aplicación de justicia.

Los efectos de la desarticulación del tejido social en el departamento, aunado a la presencia débil del Estado a través de instituciones públicas deficientes y funcionarios gubernamentales corruptos, además, el permanente engaño de que ha sido objeto la población con los ofrecimientos incumplidos de los políticos y gobiernos de turno son las principales causas del poco avance en la consolidación de la democracia, así como de las prácticas sociales, políticas y organizativas desde lo comunitario, hasta lo departamental. Se ha postergado las posibilidades de construir la democracia participativa y representativa de manera real y efectiva en beneficio de las mayorías poblacionales. Es importante resaltar que lo político partidario, a partir de 1985 también ha venido a complejizar las relaciones sociales y políticas en todos los niveles de vida del departamento. Este tema se abordará más adelante, en este mismo capítulo.

[34] Solo como ejemplo, puede citarse el caso de la aldea Chacaj, en Nentón, la disputa por tierra entre akatekos y chujes, ha llegado hasta el Congreso de la República, sin que hasta la fecha se resuelva.

2. La migración en el contexto actual de Huehuetenango

El otro fenómeno, cuyos efectos son palpables en las dinámicas de vida de la población es la migración. Con este fenómeno las fuentes de la economía departamental han sufrido cambios tan inimaginables como considerar que la migración es la principal actividad económica de un municipio, haciendo que la propia gente identifique a sus comunidades como "cuna de migrantes".[35] Las remesas enviadas por los huehuetecos ausentes se convirtieron en una de las principales fuentes de ingresos y sustento de los núcleos familiares. Según una encuesta realizada en el 2007, un total de 74,902 hogares recibieron remesas, equivalentes al 43% de los hogares de Huehuetenango[36], tres cuartos de estos, reciben remesas mensuales, lo que puede servir como un indicador que uno de cada tres hogares huehuetecos depende económicamente de los ingresos generados en el extranjero.

Las remesas familiares, son las que han tenido mayores efectos en la economía de las familias, especialmente rurales, o por lo menos, les ha permitido disponer de más dinero. A partir del aumento de remesas de Estados Unidos, se dieron cambios notables en las formas de vida de las familias, el crecimiento del minifundismo en el departamento se relaciona con la inversión de las remesas en la compra de tierras; las familias cambiaron sus patrones alimenticios, aumentaron sus posibilidades de acceder a la educación formal, disponer de bienes suntuosos como vehículos y electrodomésticos y contar con pequeños capitales para montar negocios. A la par de las personas, el paisaje rural también se transformó, así cada vez menos, en todas las regiones de Huehuetenango, se encuentran casas de adobe y de tejamanil, estas fueron sustituidas por casas estilo americano, de hasta tres piso y que en algunos casos, cuentan con todas las comodidades al mejor *american way of life*.

En el caso de Huehuetenango, alrededor de la migración se ha constituido todo un negocio de transporte y falsificación de documentos (cedulas o partidas de nacimiento), así como servicios de hoteles, comida, ropa y otros enseres vitales requeridos por los migrantes. Las poblaciones huehuetecas están forjando nuevas relaciones sociales y políticas como resultado de la anomia y/o permisividad de las autoridades locales, departamentales y nacionales para frenar el contrabando de personas y bienes, el trasiego de armas, la circulación de drogas, la proliferación de bandas delincuenciales, entre muchas otras actividades de la economía ilícita, lo que a su vez sienta las bases de una cultura política violenta y que posterga las aspiraciones de paz y justicia de la población.

Es importante resaltar, en este sentido, los beneficios que han tenido algunas comunidades y sectores de la población de los municipios al disponer de mayores recursos económicos. Las mejoras en sus condiciones materiales e inmateriales de vida

---

[35] Trabajo de campo, Nentón, julio 2008.

[36] Calculado relativo a población proyectada para el año 2007, número de población y hogares según Censo 2002.

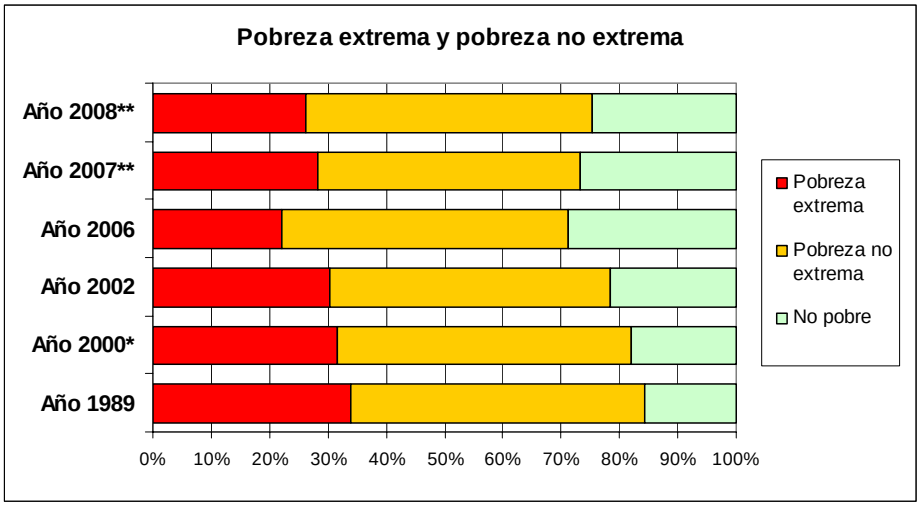
deben entenderse como algo legítimo y posible para todos. Aun cuando esto sea una muestra palpable de la inefectividad del Estado guatemalteco para cumplir con el mandato constitucional de velar por el bien de todo la población.

Por otra parte, también es preciso mencionar los efectos negativos que ha traído la migración para los pueblos, los más comunes y visibles son la desintegración familiar, el abandono de mujeres e hijos/as por parte de los hombres que migran, dejando muchas veces en estado de indefensión a sus grupos familiares y sometidas a las mujeres al control de la familia del esposo; el alcoholismo y uso de drogas en quienes regresan, aparejado a altos niveles de violencia intrafamiliar, la pérdida progresiva de los idiomas y la vestimenta indígena, así como de otras expresiones culturales de vida, todo cambiado o modificados por nuevas formas de ser, influidos por los estilos de vida norteña o norteamericana. Además, las deportaciones están generando, en muchos casos, el que las familias *vuelvan a la pobreza,* ya que al no disponer de las remesas, se ven sometidas nuevamente a la falta de ingresos económicos con lo cual empiezan a vivir en condiciones de precariedad. En tanto *el deportado,* vuelve a la realidad guatemalteca, desempleado, sin perspectivas y añorando eternamente el *sueño norteamericano.*

3. Algunos indicadores socioeconómicos de Huehuetenango

La mayor disponibilidad de dinero, no significa salir de la pobreza. Los cambios en los datos de pobreza son pequeños: mientras que en el año 1989 el 84% de la población vivía en pobreza, en el 2006 fue el 71.3%. El aumento del precio de la canasta básica ha significado un paso atrás, actualmente alrededor de 78.5% viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza. En los últimos 19 años la población que vive en extrema pobreza se ha reducido tan sólo de 33.9% a 27.2%. Suponiendo que el cambio siga al mismo ritmo, la pobreza extrema se erradicaría dentro de 262 años.

Ilustración 4: Pobreza y extrema pobreza en el departamento de Huehuetenango

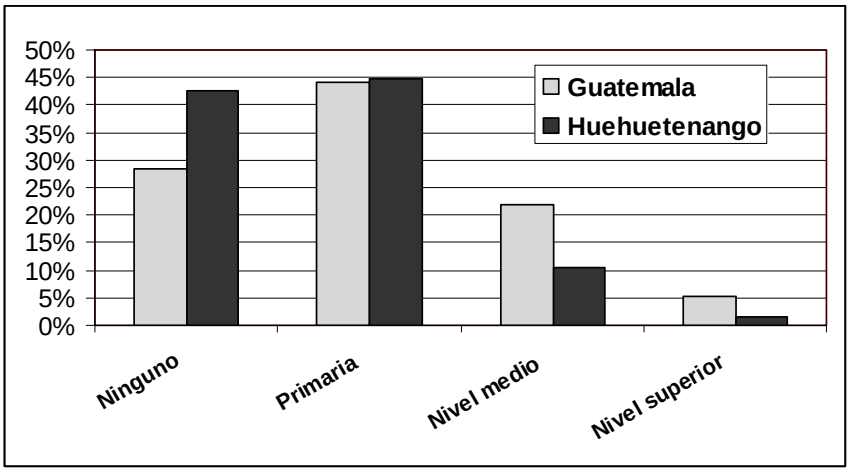


Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)*; elaboración Wolfgang Krenmayr

La pobreza se matiza regionalmente. En comparación nacional podemos observar que 11 de los 41 municipios con mayores niveles de extrema pobreza están en Huehuetenango. En el departamento, según datos del año 2002, en ocho municipios, más del 91% de la población vive en condiciones de pobreza[37]. Vale la pena mencionar que el tema del combate a la pobreza ha sido enfoque de trabajo del Consejo Departamental de Desarrollo, CODEDEH, desde el año 2004 cuando se estableció que un 20% del presupuesto se destinara a proyectos multimunicipales en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza a nivel departamental. Entre 2004 y 2007 un total de 45 proyectos fueron ejecutados bajo esta modalidad. Con el cambio de gobierno en el 2008, el presidente Álvaro Colom declaró que la inversión en los municipios más pobres era prioridad del Ejecutivo, sin embargo, en el primer listado de 41 municipios solamente figuraron siete municipios de Huehuetenango, únicamente dos entre los más pobres según el criterio inicial.

La pobreza no es solamente de carácter económico, también se refleja en ámbitos como educación y salud.

Ilustración 5: Niveles de escolaridad, departamento de Huehuetenango en comparación con país



Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)*; elaboración: Wolfgang Krenmayr

El analfabetismo, en el departamento, es un 11.4% más elevado que a nivel nacional, siendo 33% en el año 2007. En comparación entre departamentos, Huehuetenango se ubica en el lugar 18. En el 2002 el Censo registró un 42.96% de las personas entre 15 y 64 años de edad como analfabetos. Una proporción similar asistió a algún grado del nivel primaria, mientras que solamente 10.5% llegaron a nivel medio. En promedio, la

[37] Santa Bárbara 97.72%, San Gaspar Ixchil 97.16%, Colotenango 95.72%, San Juan Atitán 94.56%, San Sebastián Huehuetenango 93.83%, San Ildefonso Ixtahuacán 91.85%, San Mateo Ixtatán 91.79%, San Miguel Acatan 91.45%

población huehueteca estudió por 2.98 años, casi la mitad del nivel general del país (4.8 años). En términos desagregados por sexo los hombres presentan un 28% y las mujeres un 36% de analfabetismo. Étnicamente los porcentajes más altos de analfabetismo se presentan en municipios de mayor población indígena, siendo el caso extremo San Miguel Acatán, cuya población presenta un índice de 60% de analfabetismo.

Por otra parte la actividad económica más importante es la agricultura, pues 71.3% de la población entre 15 y 64 años de edad se desempeñan en esta. El comercio, la segunda rama en importancia, solamente tiene la décima parte en importancia (7.3%). Servicios, construcción y otras no superan 5.5% de la población en edad económica activa (entre 15 y 64 años de edad).

La importancia de la actividad agrícola puede analizarse en comparación con diferentes características. Los recursos naturales y su uso en el marco de la economía, ya sea de sustento básico o como actividad económica con fines de lucro, tienen una clara importancia para el departamento. Resaltan las producciones de café, maíz blanco y menos el maíz amarillo, papa, y en niveles menores, caña de azúcar, cardamomo, banano y fríjol negro. Recientemente el sector industrial y de megaproyectos ha comenzado a enfocar la explotación de recursos minerales y el recurso hídrico como posibles actividades económicas a desarrollo en el departamento. Intenciones que se han visto confrontadas con la decisión de los pueblos, expresada en los resultados de las consultas comunitarias, rechazando la explotación de los recursos naturales por cualquier empresa nacional o transnacional.

4. Lo político partidario en el contexto de Huehuetenango

Uno de los objetivos de la presente investigación fue “estudiar cómo el cambio de gobiernos municipales afectará el funcionamiento de los consejos comunitarios y municipales en trece municipios de las Regiones Norte y Huista de Huehuetenango”[38], por esta razón se presenta a continuación un panorama general de los resultados del proceso electoral 2007, ya que de éste se desprendió la conformación de los gobiernos municipales que están fungiendo para el periodo gubernamental 2008-2012, no solo en los municipios estudiados, sino para todo el departamento de Huehuetenango.

El ejercicio electoral, como proceso político y de participación ciudadana, requiere de la confluencia de actores, por un lado los y las candidatas a través de su inscripción en organizaciones políticas y por otro de los y las ciudadanas, personas mayores de edad y en uso del ejercicio de sus obligaciones y derechos políticos, inscritos en el Tribunal Supremo Electoral[39]. En Huehuetenango, de un total de 1,028,210 personas, según

[38] Ver diseño de investigación.

[39] Los datos consignados en este apartado tienen como base el informe *Huehuetenango en Cifras, CEDFOG, 2008.*

datos del INE (población proyectada 2000-2020), 468,109 eran mayores de edad y de estas, según datos del TSE, 401,584 se encontraban empadronadas.

En términos de participación electoral, la población que votó en el departamento, en la primera vuelta fue de 60%, emitiendo el sufragio un total de 239,592 personas. En la segunda vuelta, el porcentaje fue bastante bajo, ya que solamente 39% de los empadronados (156,940) asistieron a las urnas. De manera breve, este comportamiento se explica que para la población el momento de mayor importancia al votar es cuando eligen a sus autoridades municipales, la elección de presidente está en segundo plano, además, disminuyen los recursos para movilizar a los votantes a los centros de sufragio. Este es un patrón ya comprobado en procesos eleccionarios anteriores. Vale resaltar que en comparación a las elecciones del 2003 (primera vuelta), en las elecciones del 2007, hubo un aumento del 3%, en aquella ocasión, solamente votaron 185,851 personas. Uno de los factores que influyó en el aumento de votantes fue la instalación de las Circunscripciones Electorales Municipales CEM rurales, esto significó la llegada de urnas electorales a comunidades rurales, facilitando la afluencia de votantes, que por primera vez no tuvieron que trasladarse a las cabeceras urbanas para emitir su sufragio.

La decisión electoral de la población para presidente (segunda vuelta) fue a favor del partido Unión Nacional de la Esperanza, quien se adjudicó 85,218 (57.4%) votos. El segundo lugar fue para el Partido Patriota, que alcanzó 63,271 (42.6%) votos, habiendo una diferencia entre ambos, a favor de la UNE de 21,947 votos. Para el Congreso de la República, el departamento de Huehuetenango eligió a diez diputados por listado distrital, cinco fueron reelectos: GANA (2), UD (1), PAN (1) y FRG (1) y cinco electos por primera vez: UNE (3), URNG-MAIZ (1) y PP (1).

Cuadro 10: Alcaldías ganadas por organización política y total de votos obtenidos, Departamento de Huehuetenango, proceso electoral 2007

Organización Política	No de alcaldías ganadas	Total de votos obtenidos
Unión Nacional de la Esperanza, UNE	10	17,460
Partido Patriota, PP	3	9,598
Gran Alianza Nacional, GANA	5	11,634
Partido de Avanzada Nacional, PAN	1	3,436
Unión Democrática, UD	4	11,292
Unión del Cambio Nacional, UCN	1	1,202
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemala-MAIZ, URNG-MAIZ	3	5,513
CASA	1	1,988
DIA	1	2,119
Frente Republicano Guatemalteco, FRG	2	3,660
Comité Cívico El Gallo	1	6,899
Total	**32**	**74,801**

Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008);* Elaboración Alba Cecilia Mérida; Observación: Datos consignados corresponden a las alcaldías ganadas por organización política y no representan el número total de votos de una organización política a nivel departamental.

En términos analíticos, puede afirmarse, que el día de las elecciones, no es más que la concreción de un largo proceso de negociaciones, acomodos y reacomodos entre diversos actores político partidarios, desde el nivel comunitario, hasta el nivel nacional. El proceso electoral 2007, manifestó que cada vez más, lo partidario y lo electoral son asuntos que se debaten y deciden desde lo comunitario y municipal, definiendo en muchos casos los resultados finales de las elecciones[40]. La campaña electoral en Huehuetenango no estuvo exenta de las particularidades que calcan el proceso a nivel nacional. Por una parte, tuvieron lugar experiencias democráticas, por ejemplo, algunos partidos políticos invitaron a comunidades, regiones o microregiones a identificar sus candidatos para la planilla a inscribir, como un intento de elecciones primarias. Puede mencionarse el caso de la planilla inscrita por el DIA en San Antonio Huista y la de la UNE en San Mateo Ixtatán. A pesar de que constituyen una minoría pueden interpretarse como esfuerzos en dónde liderazgos proactivos tratan de sentar ejemplos de prácticas democráticas, por lo menos en el proceso de la identificación de candidatos para la planilla.

Por otra parte, el proceso electoral tuvo más sombras que luces, así prevaleció la debilidad y falta de credibilidad en los partidos políticos, el clientelismo político, las promesas de campaña, la descalificación de los candidatos, la compra de votos, el uso de recursos públicos, especialmente a nivel municipal, la exclusión de las mujeres como candidatas a cargos públicos, el trasiego de influencias, los conflictos partidarios, la politización partidista de COCODES, la violencia electoral, antes y después de las elecciones[41], la presencia del narcotráfico y coyotes y en consecuencia flujos de dinero ilícito[42], fueron los antecedentes de los resultados finales. Para fines de este estudio, todas estas características de la cultura política del departamento son fundamentales porque tienen claras consecuencias en el proceso de cambio de gobiernos municipales,

---

[40] Solo desde esta perspectiva se explica por ejemplo que el candidato a la presidencia de CASA, cuyo candidato nunca llegó a San Miguel Acatán, logró un total de 28.7% de los votos, pues el alcalde electo, por San Miguel Acatán, es de este partido y en gran parte los votos fueron “en línea”, es decir, marcando el mismo símbolo con la casita en todas las papeletas electorales.

[41] Debe mencionarse que hubo situaciones de violencia el día de las elecciones y en momentos post electorales, destacando especialmente los casos de San Rafael La Independencia, San Mateo Ixtatán y Colotenango con agresiones verbales y físicas. Estos hechos resultaron de una mezcla de diversas situaciones, principalmente de rivalidades entre diferentes organizaciones políticas, algunas de estas teniendo antecedentes remotos. Varias causas están vinculadas con diversas conflictividades existentes en los municipios. Resaltan especialmente los problemas sobre la tenencia de tierras, delimitaciones municipales, intenciones de crear nuevos municipios, enfrentamientos durante el conflicto armado, entre otros más.

[42] El tema del narcotráfico y los coyotes, está vinculado al financiamiento de las campañas de determinados candidatos. Pero en esto también sobresalen otros actores como constructoras y propietarios de negocios, cuyo aporte económico se da contra la promesa de futuros apoyos por parte de los alcaldes electos, como es común con las constructoras o bajo la modalidad de créditos.

sobre todo en su relación con la organización comunitaria y acciones en general del desarrollo municipal.

Finalmente, en el ámbito departamental, también cristalizan los efectos partidarios. Así en el departamento de Huehuetenango, aún antes del 14 de enero de 2008, ya habían dado inicio las negociaciones sobre los puestos clave de las instituciones públicas del departamento. Hubo negociaciones y actores involucrados a nivel de la dirigencia departamental e intentos de influencia, no solamente de parte de diputados distritales y allegados de Álvaro Colom, Sandra Torres Casanova de Colom y Gloria Torres Casanova. Otro elemento del contexto político de Huehuetenango, lo constituye la elección y nombramiento del gobernador departamental. A pesar de que este es un proceso normado por la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que faculta a la sociedad civil, representada en el Concejo Departamental de Desarrollo, presentar una terna al Ejecutivo de la cual el presidente nombrará al gobernador. Álvaro Colom irrespetó esta disposición legal y nombró como gobernador a una persona ajena al proceso llevado a cabo por la sociedad civil huehueteca.

B. Las regiones de estudio: Norte y Huista

Huehuetenango como departamento no es homogéneo y sus características socioculturales, políticas y económicas no están determinadas únicamente por la división político administrativa (cabecera departamental, municipios, aldeas, caseríos, parajes, cantones), sino más bien por procesos sociales que se entrelazan en el tiempo, afectando a varias porciones geográficas y sus poblaciones (por ejemplo, los municipios) y que con el devenir del tiempo crean improntas de identidad entre sus habitantes, cimientan rasgos culturales, afianzan conflictos o les hace compartir estrategias de vida, en el sentido más amplio. De esta cuenta afirma la historiadora Manuela Camus (2008) los Cuchumatanes son un complejo espacio etno-regional particular desde la época prehispánica donde los grupos mantienen un sentido de identidad propio y referenciado a sus tierras y su lengua.

Siguiendo la lógica anterior, dentro del territorio de Huehuetenango pueden distinguirse *grosso modo* varias regiones: Norte o Q´anjob´al/Chuj/Akateka; Huista; Mam y Centro, además, se considera como región a Tectitán.

Cuadro 11: Regiones socioculturales de Huehuetenango

Regiones	Municipios	Grupos étnicos
Norte	San Juan Ixcoy, San Pedro Soloma, Santa Eulalia, San Mateo Ixtatán, San Rafael la Independencia, San Miguel Acatán, San Sebastián Coatán, Santa Cruz Barillas.	Q´anjob´al, Chuj y Akateko
Huista	Santa Ana Huista, San Antonio Huista, Jacaltenango, Concepción Huista, Nentón, Unión Cantinil.	Popti´, mestizos o ladinos
Mam	San Pedro Necta, Santiago Chimaltenango, Colotenango, San Rafael Petzal, San Sebastián Huehuetenango, Colotenango, Santa Bárbara, San Ildefonso Ixtahuacán, San Juan Atitán, San Gaspar Ixchil, Todos Santos Cuchumatán La Democracia, La Libertad, Cuilco.	Mam, mestizos o ladinos
Centro	Huehuetenango, Chiantla, Aguacatán, Malacatancito.	Mestizos o ladinos, K´iches, awakatekos, chalchitecos
Tektiteka	Tectitán.	Tektiteko

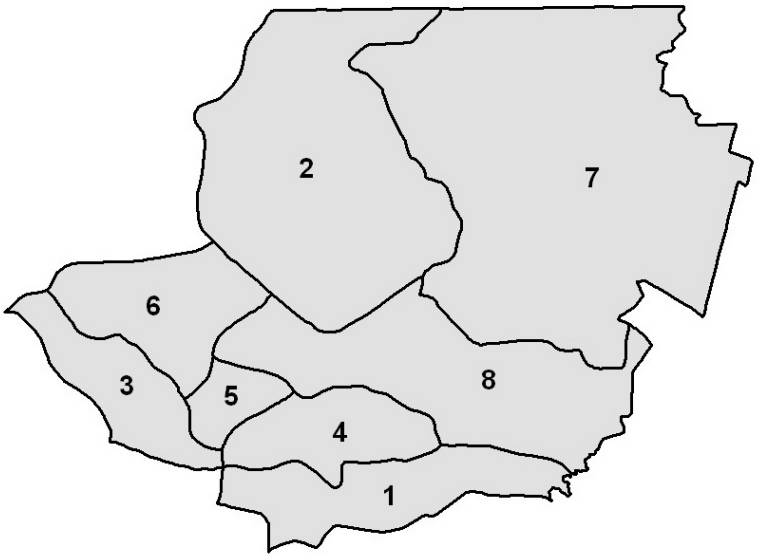
Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, CEDFOG, 2008.

Estas regiones se conforman, además de determinado número de municipios, por su ubicación geográfica, por la pertenencia étnica de sus habitantes, por compartir raíces lingüísticas y por vivir de manera más o menos compartida los efectos del conflicto armado, los procesos organizativos-institucionales en tiempos de paz y más recientemente por la lucha que han emprendido en contra de empresas transnacionales que buscan explotar los recursos naturales en contra de la voluntad de los pueblos. Cada una de estas regiones tiene un fuerte componente étnico, pues en cada una se asientan grupos étnicos propios, por decirlo de alguna manera, lo cual no significa que no haya presencia o enclaves de otros varios grupos étnicos dentro de sus territorios. De estas cuatro regiones, en el presente estudio se abordaran dos: Norte y Huista.

1. Región Norte

Está comprendida por ocho municipios, principalmente habitada por población indígena maya de la rama q´anjob´al. Además, de q´anjob´al –localizada principalmente en Barillas, Santa Eulalia, San Pedro Soloma y San Juan Ixcoy–, a esta rama pertenecen también el chuj –San Mateo Ixtatán y San Sebastián Coatán–, y el Akateko –San Miguel Acatán y San Rafael la Independencia –.

Ilustración 6: Municipios de la Región Norte



Región Norte
1 San Juan Ixcoy
2 San Mateo Ixtatán
3 San Miguel Acatán
4 San Pedro Soloma
5 San Rafael La Independencia
6 San Sebastián Coatán
7 Santa Cruz Barillas
8 Santa Eulalia

Fuente: Regiones de estudio; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Los idiomas que predominan en la región son el Q´anjob´al, Chuj y Akateko, la población es básicamente monolingüe, a acepción de Santa Cruz Barillas, donde hay un mayor número de hablantes del español. Tiene una extensión territorial de 2,712 kilómetros^2, lo que representa un total de 37% del total del territorio del departamento. El municipio de Santa Cruz Barillas es el de mayor extensión territorial ocupando 1,112 Kms^2, en contraste, el de menor extensión es San Rafael la Independencia con un total de 64 Kms^2. Según datos del INE (Censo 2002) el total de población proyectada para el 2008 es de 319,997 que equivale a un 30% del total de población del departamento. El siguiente cuadro muestra el total de población proyectada por municipio, además, los porcentajes de población indígena que oscilan entre el 86.1% y 99.9%, concentrándose así, en esta región, el mayor número de población indígena de Huehuetenango.

Cuadro 12: Población indígena, municipios región norte

Municipio	Extensión	Población 2008	Población indígena	Población indígena
San Juan Ixcoy	224 km2	24,464	96.4%	19,852
San Mateo Ixtatán	560 km2	36,374	96.0%	30,313
San Miguel Acatan	152 km2	24,329	99.8%	22,429
San Pedro Soloma	140 km2	45,142	96.9%	36,842
San Rafael La Indep	64 km2	11,638	99.8%	11,031
San Sebastián Coatán	168 km2	19,066	99.9%	19,050
Santa Cruz Barillas	1,112 km2	111,050	86.1%	72,788
Santa Eulalia	292 km2	40,860	99.3%	32,332
Total Norte	**2,712 km2**	**319,997**	**94.1%**	**244,637**

Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)*, Elaboración: Wolfgang Krenmayr.

En el plano religioso, el municipio de Santa Eulalia es considerado como el centro de la espiritualidad maya, y en el ámbito de la fe católica tiene suma importancia la veneración de la virgen de Candelaria en el mes de febrero. Las autoridades tradicionales son preponderantes en la vida comunitaria, el respeto y reconocimiento de los ancianos y de los alcaldes y alcaldesas rezadoras tiene preeminencia, aunque no son manifestaciones abiertas. De igual manera la presencia de guías espirituales, hombres relativamente jóvenes y ligados a procesos organizativos y de desarrollo tiene importancia en varios de los municipios.

En términos educativos, el Área Norte, presenta los índices más elevados de analfabetismo, los porcentajes oscilan entre 33% a 60%, los más altos a nivel departamental, con excepción de Santa Bárbara que presenta el 50% dentro del área mam. Este dato refuerza los planteamientos que asocian a mayor población indígena con los índices más elevados de exclusión, reflejados entre otros, en el campo educativo. En cuanto a la cobertura educativa, se estima que el porcentaje para el 2007, en los municipios de la región norte, estuvo entre el 57% al 66%, esto tiene que ver con el número de establecimientos educativos que funcionan en los municipios y el número de docentes por alumno.

En cuanto al tema organizativo, el Área Norte se caracteriza por la diversidad de organizaciones sociales a nivel comunitario y municipal. Con el fin del conflicto armado, el retorno de la población afectada por éste y que se asentó principalmente en Santa Cruz Barillas, ejemplo de ello, es la comunidad Nueva Generación Maya, y la firma de los Acuerdos de Paz, se dio un auge sin precedentes en la conformación de organizaciones, impulsadas la mayoría de éstas con fondos de la cooperación internacional. Muchas de las expresiones organizativas que se encuentran hoy en día en la región tienen sus antecedentes en la década de los noventa. Además, en tiempos más recientes, la conformación de los consejos comunitarios y municipales de desarrollo, las organizaciones de mujeres y las que tienen como sustrato el tema de la identidad y religiosidad maya le han impregnado nuevas características políticas a las relaciones entre actores comunitarios y municipales en sus acciones por impulsar el desarrollo local, el fortalecimiento organizativo y la reivindicación de derechos étnicos y culturales de los pueblos. Entre estas las Comunidades Lingüísticas, adscritas a la Academia de Lenguas Mayas; las filiales de COPMAGUA (en su momento), actualmente el Patqum. Para citar otro ejemplo, En Santa Cruz Barillas, para el año 2007 se tenía un registro de más de 45 organizaciones, entre cooperativas, grupos de campesinos, asociaciones, grupos de jóvenes y mujeres. Las microregiones impulsadas por DECOPAZ también tienen un peso fuerte en la estructura organizativa, aunque su función se ha centrado más en la recuperación de créditos adjudicados a diversas asociaciones municipales, se ha logrado que la figura asociativa enraíce en los municipios para la organización territorial, en algunos casos, hasta llegar a funcionar como consejos comunitarios de segundo nivel, sin que esto este reñido con disposiciones legales contenidas en la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Es decir, la micro-regionalización se ha constituido en una forma de trabajo intercomunal.

La llegada de instituciones públicas como la Secretaria de Asuntos Agrarios, el Centro de Administración de Justicia, CAJ, en Santa Eulalia generó la formación de varias promociones de promotores jurídicos o para la resolución de conflictos. En los últimos años y a partir de propuestas de la cooperación internacional y de algunos esfuerzos de la iglesia católica se ha venido impulsando la conformación de las oficinas municipales de la mujer, OMM, las mismas presentan más debilidades que avances, pero no por esto se puede obviar el potencial organizativo que representan para el avance de las mujeres. También en el momento actual se encuentra con bastante presencia organizaciones de jóvenes, como la RENOJ, Fundación Ixtatán y otras cuyos integrantes están luchando porque sus propuestas sean tomadas en cuenta a nivel municipal y departamental a través de la Coordinadora de la Juventud.

En el plano organizativo y de mayor interlocución y posicionamiento político frente a actores estatales, se ubica el movimiento en contra de la minería a cielo abierto, el cual ha surgido para defender los territorios de la intención explícita de empresas transnacionales y nacionales de explotar los recursos naturales, especialmente a través de la minería a cielo abierto y los megaproyectos, como lo son las hidroeléctricas. La organización y realización de consultas comunitarias de *"Buena Fe"* han puesto de manifiesto la capacidad organizativa y de movilización de las comunidades, las organizaciones sociales y de algunos gobiernos municipales. En la región entre los años 2006 y 2008 se realizaron cinco consultas comunitarias (Santa Eulalia, Santa Cruz Barillas, San Miguel Acatán, San Juan Ixcoy y San Pedro Soloma) y a principios del 2009 se encuentra en organización la de San Rafael la Independencia, quedan pendientes únicamente los municipios de San Sebastián Coatán, San Mateo Ixtatán. Es importante resaltar que en este tema, no se ha identificado injerencia de los partidos políticos.

En el plano de las alcaldías y gobiernos municipales, asociado al tema de la participación electoral de la población, en la región norte, según registros del Padrón Electoral del TSE, se encontraban inscritas un total de 94,909 personas, de las cuales 45,237 acudieron a las urnas, representando el 48% del total. Las ocho alcaldías de la región quedaron adjudicadas a las siguientes organizaciones políticas:

Cuadro 13: Participación electoral, municipios Región Norte

Municipio	padrón	Votos Emitidos	% participación	Partido Político
San Juan Ixcoy	8,594	4,330	50.0%	URNG-MAIZ
San Mateo Ixtatán	12,201	7,204	59.0%	URNG-MAIZ
San Miguel Acatán	10,488	6,017	57.0%	CASA
San Pedro Soloma	15,012	6,467	43.0%	UNE
San Rafael la Independencia	6,719	2,574	47.0%	UNE
San Sebastián Coatán	8,403	5,342	64.0%	GANA
Santa Cruz Barillas	22,174	13,003	59.0%	PP
Santa Eulalia	11,318	5,886	52.0%	PP
Total	**94,909**	**50,823**		

Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)*, Elaboración: Wolfgang Krenmayr.

Los gobiernos municipales de la región, con excepción de una mujer electa en San Mateo Ixtatán, están integrados exclusivamente por hombres, lo cual constata el marcado perfil masculino que tienen los gobiernos municipales. Este hecho está asociado a los valores y patrones de género que excluyen a las mujeres de cargos públicos, además del peso que en esto tiene la adscripción étnica, es decir, como otros estudios lo han comprobado[43], a las mujeres indígenas le es más difícil su participación política.

2. Región Huista

La Región Huista, está comprendida por cinco municipios, a saber: Santa Ana Huista, San Antonio Huista, Concepción Huista, Jacaltenango y Nentón[44]. Etimológicamente el vocablo Huista deriva del poptí´ o voz jacalteca *Wuistaj*[45] *o wixhtaj*[46]*,* que quiere decir *hermanos.* El nombre refiere, entre otras cuestiones, a que durante el periodo colonial los cinco municipios fueron identificados socioreligiosamente como parte del círculo "Purificación Jacaltenango". En el momento actual, el término tiene una fuerte connotación de identidad, impulsado por la mayor parte de organizaciones sociales como parte de las reivindicaciones políticas y culturales del Pueblo Poptí´, en la población, tanto mestiza como indígena, hay una marcada identidad como Región Huista, a diferencia de la región norte, donde lo q´anjob´al esta subsumido en otras identidades como ser eulalense, ixcoyense, solomero, chuj, akateko.

---

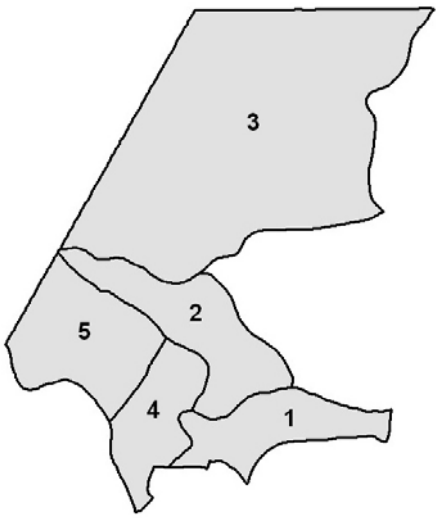
[43] Alejandra Massolo y Claudia Ranaboldo (2007), Alba Cecilia Mérida (2005)

[44] Recientemente con la creación del municipio de Unión Cantinil, en 2005, se incluye a este como parte de la Región Huista. Este municipio no fue considerado como parte del presente estudio.

[45] Según memoria I Seminario Nacional sobre Cultura de los Huista, Jacaltenango, 1990.

[46] Según Aroldo Camposeco, "Región Huista: la mayanización en Jacaltenango. Documento impreso, s.f.

Ilustración 7: Municipios de la Región Huista



Región Huista
1 Concepción Huista
2 Jacaltenango
3 Nentón
4 San Antonio Huista
5 Santa Ana Huista

Fuente: Regiones de estudio; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Culturalmente la Región Huista es rica en expresiones culturales y artísticas, sobresalen los pintores y creadores de sones. Los jacaltecos se caracterizan por su producción musical, al igual que los músicos de Santa Eulalia y San Sebastián Coatán, en la Región Norte.

La región tiene una extensión territorial de 1,436 kilómetros^2, lo que representa un total de 19% del total del territorio del departamento. El municipio de Nentón es el de mayor extensión territorial ocupando 787 Kms^2, en contraste, el de menor extensión es Concepción Huista con un total de 136 Kms^2. Según datos del INE (Censo 2002) el total de población proyectada para el 2008 es de 123,080 que equivale a un 12% del total de población del departamento. El total de población indígena asciende a 94,334 personas. El siguiente cuadro muestra el total de población proyectada por municipio, además, los porcentajes de población indígena, resalta el que San Antonio Huista y Santa Ana Huista, son dos de los diez municipios con menor población indígena, sin embargo en ambos municipios, se localizan comunidades habitadas por población maya de origen popti´ y mam.

Cuadro 14: Población indígena, municipios Región Huista

Municipios	Extensión	Población 2008	Población indígena	Población Indígena
Concepción Huista	136 km2	18,378	90.3%	16,595
Jacaltenango	212 km2	41,112	98.7%	40,578
Nentón	787 km2	38,820	78.0%	30,280
San Antonio Huista	156 km2	16,187	27.6%	4,435
Santa Ana Huista	145 km2	8,583	28.5%	2,446
Total Huista	**1,436 km2**	**123,080**	**77.1%**	**94,334**

Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)*, Elaboración: Wolfgang Krenmayr.

En el campo de lo educativo los índices de analfabetismo son menores que en la región norte. Los mismos son relativamente bajos en comparación al total de población. El más bajo de la región es de 16% para el municipio de Santa Ana Huista y los más altos se presentan en Concepción Huista con 41% y Nentón con 35%, nuevamente sobresale el rasgo que la mayoría de población es indígena. Jacaltenango que presenta la misma característica de población indígena tiene solamente el 19% de analfabetismo, es de relevar que un elemento de identidad y orgullo de los jacaltecos es su convicción de que la educación es el principal medio de superación, posiblemente de ello derive el bajo índice de analfabetismo en su población. Varios connotados profesionales de ciencias sociales, ocupando importantes cargos dentro del mundo académico, instituciones gubernamentales o de la cooperación internacional son oriundos de Jacaltenango.

Nentón es el municipio que menor cobertura educativa presenta, estimada en un 50%. Contradictoriamente con relación al alto porcentaje de analfabetismo, Concepción Huista es el municipio que dentro de la Región Huista, presenta mayor porcentaje de cobertura educativa con un 77%.

En el plano organizativo, la región no es tan rica y diversa como el Área Norte, más bien se encuentran pocas organizaciones sociales, pero no por esto el papel que desempeñan en la región deja de ser importante. En municipios como Concepción Huista y Santa Ana Huista, los grupos que promueve la iglesia católica, son el principal referente organizativo, en Concepción dentro de las pocas organizaciones que existen sobresalen las de tipo productivo. En Nentón y Santa Ana, se localizan dos de las organizaciones surgidas a raíz de las secuelas del conflicto armado en la región: Equipo Técnico en Salud Comunitaria, ETESC, y Mamá Maquín. La primera beligerante en el tema de las exhumaciones y búsqueda de resarcimiento para las víctimas del conflicto. La segunda, ubicada en la finca Nueva Esperanza, habitada por población retornada, realiza un importante trabajo a favor de los derechos de las mujeres, con énfasis en el acceso de éstas a la tierra. Ambas desempeñan un valioso trabajo por el respeto a los derechos humanos de la población, el cual no ha estado exento de problemas y señalamientos en su contra. Asociación para el Desarrollo Sostenible de la Mancomunidad Huista, ADSOSMUH, con sede en San Antonio Huista, se proyecta a varias comunidades con proyectos de infraestructura y formación política para sus integrantes. La Red Huista, en el momento actual, puede definirse como una organización de segundo piso que aglutina a distintas organizaciones de los cinco municipios. Como Red Huista, ha desempeñado un papel articulador en la realización de las cinco consultas comunitarias ya efectuadas en los municipios. Uno de los actos de mayor trascendencia, impulsados por la Red fue la declaración de la Región Huista libre de minería. Este acto político fue encabezado por el gobierno municipal de San Antonio Huista y ha posicionado a la región como un ejemplo a seguir. En la región mam y región q´anjob´al o norte, inspirados en este hecho, se hacen preparativos para hacer declaraciones similares.

Un problema que atraviesa actualmente a la Región Huista es la identificación que se hace de la misma con el narcotráfico, su posición fronteriza y varios hechos de violencia

parecen consolidar los rumores que en varias zonas de la región se asientan expresiones del crimen organizado vinculado al narcotráfico. La narcomatanza, como la describieron los medios de comunicación, en la aldea Agua Zarca de Santa Ana Huista en diciembre de 2008, dan pie a afirmar que el principal problema que asola a los municipios en detrimento de su desarrollo organizativo es la presencia de narcotraficantes y la pugna entre estos por el poder y control territorial.

En el ámbito de lo político partidario, y de acuerdo a datos del registro del padrón electoral del TSE, en la Región Huista, un total de 48,139 personas se encontraban inscritas y facultadas para ejercer el sufragio universal. De este total 30,292 ejercieron su derecho de hacerlo, elevando a 63% el índice de participación electoral. Las cinco alcaldías de la región quedaron adjudicadas a las siguientes organizaciones políticas:

Cuadro 15: Participación electoral, municipios Región Huista

Municipio	padrón	Votos Emitidos	% participación	Partido Político
Concepción Huista	7,332	4,045	55%	UNE
Jacaltenango	17,033	10,272	60%	UNE
Nentón	12,948	8,847	68%	UNE
San Antonio Huista	6,727	4,586	68%	DIA
Santa Ana Huista	4,099	2,542	62%	UNE
Total	**48,139**	**30,292**	**63%**	

Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)*, Elaboración: Wolfgang Krenmayr.

En términos de género, las corporaciones municipales de la Región Huista quedaron integradas con exclusividad por hombres. Cuatro de las cinco fueron ganadas por candidatos postulados por la UNE.

Para finalizar este apartado, se resalta que para ambas regiones el tema de la participación de la población en los consejos comunitarios y municipales de desarrollo, COCODES y COMUDE, respectivamente, cobra relevancia con el tema del cambio de las autoridades ediles. En el siguiente capítulo y con base a los resultados del trabajo de campo se profundizaran en estos y otros elementos vinculados a las características de participación ciudadana en los once municipios estudiados.

VI. Proceso de transición político/electoral en once municipios de Huehuetenango

A. Introducción

Cada cuatro años las dinámicas políticas, sociales, económicas y culturales de los municipios guatemaltecos se ven trastocadas por los efectos del proceso electoral. Ningún otro fenómeno político asociado a la democracia representativa, como lo es elegir autoridades a nivel municipal, departamental y nacional logra movilizar tanto a las más diversas fuerzas partidarias y políticas, desde lo comunitario, hasta lo nacional ya sea en términos de alianzas momentáneas o de abierta confrontación. Este estudio se enfoca en analizar los cambios organizativos y políticos en los consejos comunitarios y municipales de desarrollo, COCODES y COMUDES, en el marco de la transición de autoridades electas para el periodo gubernamental 2008-2012. Este tipo de análisis parte de que el día de las elecciones, no es más que un rito de paso donde la decisión de emitir el sufragio a favor de determinado candidato cristaliza las relaciones de poder –económicas y políticas– forjadas y acumuladas por distintos actores, durante el proceso electoral. Además, propone que a nivel municipal, los resultados electorales determinaran por un periodo de cuatro años el devenir político y organizativo de los municipios.

El presente estudio es de carácter municipal, pero no pierde de vista el peso que tienen actores y factores departamentales y nacionales en el acontecer político de los municipios. El objetivo de este capítulo es presentar los resultados del trabajo de campo realizado en once municipios de Huehuetenango, cinco de la Región Huista y seis de la Región Norte, con relación al proceso que conllevó el cambio de gobiernos municipales y sus implicaciones para la vida del municipio. Se analiza el primer año de trabajo de las nuevas autoridades ediles para discutir sobre las características del periodo de transición. Este análisis se centra en:

1. Todos aquellos elementos que intervienen en la actuación y decisiones de las corporaciones municipales y alcaldes electos.

2. El desempeño y actuación de los, empleados municipales y expresiones generales de participación de vecinos y vecinas[47].

3. La presencia y desempeño de actores externos al municipio, especialmente los vinculados a entidades gubernamentales.

Este estudio propone que la cuestión partidaria es uno de los principales elementos que interviene en el proceso de transición expresándose en las decisiones, acciones, gestión y proyección de los gobiernos municipales, principalmente de los alcaldes, hacia

[47] Lo relacionado a la interactuación entre COCODES, COMUDES y municipalidad, será tratado a profundidad en el segundo capítulo.

las comunidades y determina su relacionamiento con las organizaciones municipales y entidades gubernamentales.

B. Proceso de transición político/electoral a nivel municipal: escenario del desempeño de gobiernos municipales durante el primer año de su gestión edil

1. Definición

Es un proceso político construido a partir de los resultados electorales y del cambio de gobiernos municipales mediante la confluencia de múltiples elementos que marcan las relaciones de poder entre el gobierno municipal, vecinos y vecinas, organización comunitaria y municipal y de otros actores relevantes del ámbito público. Este estudio propone comprender por periodo de transición el primer año de gobierno municipal, en el cual recaen las secuelas del proceso electoral, las consecuencias de decisiones tomadas por el/los gobiernos que le anteceden y es receptor de las prácticas organizativas del municipio. Durante el periodo de transición se da una recomposición de relaciones sociales, políticas y económicas a lo interno y externo de los municipios, se ponen en movimiento intereses individuales y colectivos de todo tipo; así mismo, comporta la posibilidad de crear contrapesos desde la organización comunitaria y municipal a la actuación de las autoridades municipales electas. La particularidad del proceso de transición en cada municipio está determinada por lo étnico, las relaciones inter e intraétnicas; la historia política municipal, la ubicación geográfica y las características económicas de los municipios.

Incluye el conjunto de decisiones tomadas en el primer año de gobierno por el alcalde y su concejo y las consecuencias e impactos de éstas en el desarrollo local. Este periodo, también, visualiza las aptitudes políticas, técnicas y administrativas del alcalde, los miembros de la corporación para gobernar y dirigir el desarrollo municipal, y de los empleados municipales para cumplir con sus funciones y atribuciones. Pone de manifiesto las capacidades de la organización comunitaria para interactuar frente a las nuevas autoridades electas, haciendo uso de los espacios y mecanismos propios de la participación ciudadana.

En el periodo de transición afloran las consecuencias de las acciones/decisiones del gobierno saliente y de los anteriores a éste; se materializan los intereses económicos que distintos actores tienen sobre las finanzas municipales; emergen las rivalidades partidarias suscitadas durante el proceso electoral las cuales se traslucen en las decisiones de las autoridades electas y en las actuaciones de los vecinos y vecinas, así como de las organizaciones presentes en los municipios. En la transición de un gobierno municipal a otro se desata una suerte de fuerzas internas y externas entorno a las nuevas autoridades electas, principalmente del alcalde, poniendo a prueba todo discurso u ofrecimiento de campaña, porque en la mayoría de municipios a falta de programas de gobierno, las promesas electorales son el único mecanismo con el cual la

población cuenta para recordarle a las autoridades electas los compromisos asumidos. Básicamente en este periodo se configura –casi a manera de vaticinio– la caracterización del nuevo gobierno municipal, sus alcances y limitaciones para gobernar. Una de las características del proceso de transición de los gobiernos locales es que en la mayoría de municipios transcurre en medio de pugnas y señalamientos políticos, entre tensiones e inconformidades, y a pesar de la existencia de un conjunto de disposiciones legales que diseñan espacios, instrumentos y mecanismos para la participación ciudadana, a falta de su apropiación y puesta en práctica, tanto por los alcaldes como por los ciudadanos y ciudadanas, el cambio de autoridades puede convertirse en uno de los principales riesgos para el fortalecimiento de la democracia municipal.

2. Actores del proceso de transición político/electoral en los municipios

De manera general, además, del alcalde y la corporación municipal, el periodo de transición está marcado por la intervención de los llamados actores clave del municipio, por ejemplo: líderes comunitarios, líderes religiosos, organizaciones sociales propias de los municipios, grupos de mujeres, representantes de instituciones públicas, partidos políticos, asociaciones de comerciantes y transportistas, grupos juveniles, organizaciones no gubernamentales, entre muchos otros. En los municipios estudiados muchos de estos actores se vieron implicados de lleno en el proceso electoral, lo cual determinará su posición y actuación frente a las nuevas autoridades municipales. Dependiendo del tipo de liderazgo que ejerza el alcalde, muchos de estos actores se verán afectados directa o indirectamente por las decisiones que se tomen en el seno de la corporación municipal o unilateralmente por el alcalde. Además, se encuentran los empleados municipales, ya sean los antiguos, es decir, quienes no fueron despedidos a causa del cambio de gobierno y los nuevos empleados contratados, quienes se instituyen de inmediato como empleados de confianza de la corporación municipal.

Los líderes comunitarios, independientemente que pertenezcan o no a COCODES, pasan a ser un elemento fundamental en las relaciones de la organización comunitaria con la municipalidad. Los representantes de instituciones públicas con presencia en el municipio, los representantes de organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional se convierten también en actores principales de la dinámica municipal. Menos visible, menos protagónica, pero no por esto menos importante, es la presencia de grupos de mujeres, los cuales en determinado momento adquieren relativa importancia en las decisiones del alcalde municipal y su presencia es determinante para comprender cómo operaran los patrones de exclusión hacia las mujeres en lo comunitario y municipal.

El proceso de transición puede analizarse a partir de la interrelación de los actores mencionados y otros cuya presencia no es constante pero sí determinante en los municipios. Sin pretender esquematizar, la transición transcurre y puede observarse en tres momentos del primer año de gestión edil. Empero, es necesario tener presente que

la transición como tal se inicia el mismo de las elecciones, cuando se conocen los resultados electorales. A partir de este momento, entran en juego una serie de decisiones de los alcaldes salientes y de quienes fueron electos. Los primeros agilizaran procesos pendientes ya sean de tipo político o administrativo, los segundos, con raras excepciones dedicaran su tiempo a construir programas de gobierno o plataformas mínimas de trabajo municipal, más bien se van posicionado frente a los otros como los que gobernaran en el futuro próximo.

El primero está dado por la euforia que conlleva ganar las elecciones. La corporación municipal se posiciona frente a sus correligionarios y detractores partidarios como la máxima autoridad municipal. Las expectativas por los cambios ofrecidos y esperados son el resorte que mueve a las organizaciones comunitarias y en general a todos los actores del municipio frente a la corporación municipal. El primer cuatrimestre transcurre en un ir y venir de la corporación municipal, sobre todo en lo concerniente al ordenamiento interno de las dependencias municipales, es el tiempo durante el cual, argumentan los funcionarios ediles, se informan y dimensionan las condiciones financieras y administrativas en que las autoridades salientes dejaron a la municipalidad. Este periodo es de suma importancia porque en él se construyen los discursos políticos que darán argumento y soporte a muchas de las primeras decisiones que emanen de la corporación municipal. La evaluación o señalamiento de lo actuado por el gobierno anterior da un margen de tiempo a las nuevas autoridades parar diseñar acciones planificadas o casuísticas a través de las cuales se proyectaran al municipio.

El segundo momento de la transición, comprende el paso de las expectativas a preocupaciones reales de los actores municipales con relación a las primeras medidas tomadas por el acalde, muchas veces, si bien éstas no responden del todo a lo esperado por los vecinos, organizaciones sociales, instituciones públicas y otros, todavía se le concede el beneficio de la duda a las autoridades, porque hay una comprensión generalizada de la importancia de ordenar el quehacer municipal antes de empezar a trabajar de lleno por parte del nuevo alcalde. Este momento puede llegar hasta mediados de año, además, para este tiempo ya se han hecho evidentes los problemas heredados del gobierno anterior, han surgido nuevos problemas y se ha perfilado claramente la preferencia o imparcialidad partidaria del alcalde en su proyección hacia las comunidades. A mediados de año, la población empieza a medir hasta dónde tendrán posibilidad de participar en las decisiones que los afecta directamente.

El tercer momento, concluye con el primer año del gobierno municipal. Al finalizar el año ha quedado bastante claro el tipo de liderazgo que ejercerá el alcalde, el papel de los miembros de la corporación municipal en la toma de decisiones, se ha producido un reposicionamiento partidario al interior del concejo municipal, se conoce si la oposición existe como tal o se han negociado las pertenencias partidarias; se hace evidente la intervención de los empleados municipales y la presencia positiva o negativa de actores departamentales y nacionales en los asuntos del municipio. Se han instalados nuevos

conflictos municipales, se agudizaron los viejos problemas y las relaciones entre organización comunitaria y alcalde se han fortalecido o se han polarizado.

Es importante resaltar que estos momentos no transcurren de manera mecánica. La situación política de los municipios estudiados es compleja. Donde la actuación de los alcaldes es el detonante que pone en marcha relaciones de poder, signadas por la inclusión o exclusión de la participación ciudadana. El nivel de propuesta, de incidencia, diálogo y negociación de actores de sociedad civil es la contraparte de dichas relaciones. Las características étnicas y culturales y el arraigo de organizaciones sociales pueden contribuir a dinamizar la interrelación entre distintos actores. El proceso de transición presenta elementos que son generalizables a los once municipios estudiados, pero también tiene particularidades propias para cada municipio. A partir de definir y esquematizar el proceso de transición, a continuación nos centraremos en el análisis de cada uno de los elementos que caracteriza dicho proceso.

C. Mapa político/partidario a nivel municipal = implicaciones de lo político/partidario en el proceso de transición

Un primer elemento para el análisis de los efectos del cambio de gobiernos municipales en la vida organizativa del municipio es la configuración del mapa partidario, es decir qué organizaciones políticas ganaron las municipalidades:

Cuadro 16: Alcaldes electos por municipios Regiones Norte y Huista, Periodo 2008-2012

Municipio	Nombre del Alcalde	Electo 1ra vez	Re-electo	Partido Político
	Región Norte			
San Juan Ixcoy	Saturnino Figueroa	X		URNG-MAIZ
San Miguel Acatán	Andrés Miguel Andrés	X		CASA
San Pedro Soloma	Nicolás Mateo Pérez Rodríguez		X	UNE
San Rafael la Indep.	Carlos Francisco Pablo Felix		X	UNE
Santa Cruz Barillas	Gregorio Luciano Nolasco Marcelino	X		PP
Santa Eulalia	Rogelio Francisco Juárez		X	PP
	Región Huista			
Concepción Huista	Pascual López Escobar	X		UNE
Jacaltenango	Orlando Montejo Ros	X		UNE
Nentón	Rafael Cruz Carrillo	X		UNE
San Antonio Huista	Carlos Alfredo Morales López	X		DIA/UNE
Santa Ana Huista	Heuler David Matamoros Cano	X		UNE

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, CEDFOG, 2008.

La adjudicación de alcaldías por partido político en las regiones estudiadas, es un reflejo de la tendencia nacional. El partido UNE se posicionó en la preferencia de los electores. Seis municipalidades, en las dos regiones de estudio, fueron ganadas el 9 de septiembre, por dicha organización política. El alcalde de San Antonio Huista hizo pública su adhesión a la UNE a mediados de 2008. El principal argumento para hacerlo fue que al desaparecer el DIA, partido político por el cual se postuló, él quedaba sin respaldo partidario. Con este cambio, las cinco municipalidades de la Región Huista se encuentran en línea directa con el gobierno central. Los cinco alcaldes municipales de la Región Huista, fueron electos por primera vez para ocupar dicho cargo. En el periodo anterior, 2004-2008, el PAN, se adjudicó tres de las cinco alcaldías de los municipios Huista: Nentón, San Antonio Huista y Santa Ana Huista. Jacaltenango y Concepción Huista tuvieron alcaldes postulados por el FRG.

En la Región Norte, la UNE, ganó por segunda vez la alcaldía de San Pedro Soloma con la reelección del alcalde. Partido Patriota, segunda fuerza electoral a nivel nacional, se posicionó con tres alcaldías a nivel departamental, dos en la Región Norte; Santa Cruz Barillas y Santa Eulalia[48]. En el caso de San Juan Ixcoy, el alcalde electo, Saturnino Figueroa, fue postulado por URNG-MAIZ, partido político que también se adjudicó la municipalidad en el periodo 2004-2008. En el municipio de San Miguel Acatán, el alcalde electo fue postulado por el partido CASA, siendo esta la única alcaldía ganada por dicha organización política a nivel nacional, sin embargo a finales de 2008, el alcalde habría migrado a la UNE, posiblemente bajo los mismos argumentos del alcalde de San Antonio Huista. El único caso de reelección por tres periodos consecutivos se dio en el municipio de San Rafael la Independencia, cuyo candidato fue postulado por la UNE a diferencia de los periodos anteriores cuando su organización política fue el Frente Republicano Guatemalteco, FRG.

En síntesis, tal y como se expresa en el cuadro No 2, ocho de los alcaldes fueron respaldados partidariamente por la Unidad Nacional de la Esperanza, ubicándolos en línea directa con la presidencia de la república. En cuanto al respaldo del Partido Patriota a los alcaldes postulados y electos, se dieron manifestaciones claras en los primeros meses de la gestión municipal. Trascendió a nivel nacional la llegada del General Otto Pérez Molina y la Diputada Rossana Baldetti a la toma de posesión del alcalde municipal de Santa Cruz Barillas. Se cuenta con poca información sobre la relación de este partido político con la alcaldía de Santa Eulalia. Sobre la relación de URNG-MAIZ con el alcalde de San Juan Ixcoy, se sabe que esta es activa.

[48] La tercera es la municipalidad de Aguacatán.

Cuadro 17: Organizaciones políticas por periodo gubernamental; Municipios regiones Huista y Norte

Municipios	Periodo gubernamental 2004-2008 Organización política	2008-2012 Organización política
Región Norte		
San Juan Ixcoy	URNG	URNG-MAIZ
San Miguel Acatán	FRG	CASA/UNE
San Pedro Soloma	UNE	UNE
San Rafael la Independencia	FRG	UNE
Santa Cruz Barillas	UNE	PP
Santa Eulalia	PU	PP
Región Huista		
Concepción Huista	FRG	UNE
Jacaltenango	FRG	UNE
Nentón	PAN	UNE
San Antonio Huista	PAN	DIA/UNE
Santa Ana	PAN	UNE

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con datos de trabajo de campo, CEDFOG 2008.

Según los datos del cuadro No 2, solamente en San Juan Ixcoy y San Pedro Soloma, ambos de la Región Norte, el mismo partido político se adjudicó por segunda vez la alcaldía municipal. Posiblemente en estos municipios existen mayores posibilidades de dar continuidad o seguimiento a las decisiones y planes municipales. Sin embargo lograr esto depende de muchos otros factores, como se acotará más adelante.

1. Trayectoria política de los alcaldes electos

La figura del alcalde municipal, cobra vital relevancia en la vida política de los municipios, de éstos depende, principalmente las características que asuma el ejercicio del poder por parte del gobierno municipal y las relaciones que se establezcan con otros actores locales.

Cuadro 18: Experiencia política y trayectoria social alcaldes municipales, Regiones Norte y Huista, 2008-2012

Municipio	Nombre del Alcalde	Experiencia Política	Trayectoria Social y otra
	Región Norte		
San Juan Ixcoy	Saturnino Figueroa	Militante URNG	PDH Huehuetenango Presidente AGAAI
San Miguel Acatán	Andrés Miguel Andrés	Candidato alcalde 1995 Alcalde Municipal 2000-2004	
San Pedro Soloma	Nicolás Mateo Pérez Rodríguez	Alcalde Municipal 2004-2008	
San Rafael la Independencia	Carlos Francisco Pablo Felix	Alcalde Municipal 2000-2004 2004.2008	
Santa Cruz Barillas	Gregorio Luciano Nolasco Marcelino	Concejal II 2000-2004 Candidato sindico I, 1998 Candidato concejal V,1993	Relación con ex patrullas de autodefensa civil
Santa Eulalia	Rogelio Francisco Juárez	Alcalde Municipal. 2000-2004 Candidato alcalde 1995, 2003	Presidente Mancomunidad Frontera Norte
	Región Huista		
Concepción Huista	Pascual López Escobar		Presidente Junta Electoral Mpal. 1985, 1988, 2003 Activista en contra minería
Jacaltenango	Orlando Montejo Ros		Sindicalista Ex/activista en contra minería
Nentón	Rafael Cruz Carrillo		Comerciante
San Antonio Huista	Carlos Alfredo Morales López	Concejal 1985 Concejal I, 1990 Candidato alcalde, 1988, 2003	Locutor Maestro
Santa Ana Huista	Heuler David Matamoros Cano		Tesorero Municipal Concepción Huista

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con datos área de investigación CEDFOG, 2008.

Tal como lo muestra el cuadro No 18, cuatro de los once alcaldes se han desempeñado como tal en periodos anteriores, en municipios de la Región Norte. Los alcaldes de esta región, en comparación con los de la Región Huista, cuentan con más experiencia en el desempeño de cargos municipales, con excepción de Saturnino Figueroa, todos han

ocupado cargos ediles. Los electos por la Región Huista, a excepción del alcalde de San Antonio Huista ninguno había ocupado cargo alguno en corporaciones municipales, su trayectoria social proviene de otros espacios de participación, como el sindicalismo o el activismo en contra de la minería a cielo abierto. Sin embargo, en algunos casos, esta trayectoria no es suficiente para abstraerse del peso de lo partidario en el periodo de transición, especialmente durante los primeros meses. Alcaldes como el de Santa Cruz Barillas, Nentón y Concepción Huista durante el primer año de trabajo tuvieron manifestaciones abiertas a favor de comunidades o correligionarios de partido. En otros casos, como en Jacaltenango, la población esperaba que por la trayectoria del alcalde, éste fuera más proclive a la inclusión de la participación ciudadana en su gobierno. Esto no fue así, cerrándose al diálogo y posibilidades de trabajo articulado con organizaciones sociales, un ejemplo claro fue la organización y realización de la consulta comunitaria. Se espera de éste mayor apoyo, sobre todo por su participación decidida en momentos anteriores en acciones y movilizaciones en contra de la minería. Ya como alcalde no propició mayor articulación con el Movimiento Social Jacalteco que lideró el proceso de consulta comunitaria.

Lo partidario en términos estrictos no debiera tener relevancia analítica, toda vez luego de la toma de posesión de los cargos municipales, lo partidario estaría finiquitado o como discursivamente algunos alcaldes manifiestan *las banderas políticas se terminaron, nuestro compromiso es trabajar con toda la gente sin distinción* o *aquí ya no existen los colores ni partidos políticos*. Sin embargo, a la luz de los datos de campo, lo partidario es uno de los principales elementos que atraviesa el proceso de transición de un gobierno municipal a otro, con sus respectivos matices en cada municipio. De los once municipios estudiados, en seis se identificaron secuelas partidarias en el proceso de transición: Santa Cruz Barillas, Santa Eulalia, San Pedro Soloma; San Antonio Huista y Concepción Huista.

La forma que adquiere el peso del partido político varía en cada municipio, no necesariamente se relaciona con el hecho que los alcaldes tapicen el despacho municipal con la bandera del partido político que los postuló. Tiene que ver con las acciones de los partidos políticos perdedores en la contienda electoral, con la inconformidad de un sector de vecinos por la reelección de alcaldes y por supuesto con el uso abierto de lo partidario en todas las acciones de los alcaldes. Lo partidario no tiene la misma dimensión en todos los municipios, en algunos la polarización de la campaña electoral se materializa con mucha fuerza en la transición, como en Santa Cruz Barillas y San Antonio Huista. En el caso de alcaldes reelectos o que en periodos anteriores ya ocuparon la alcaldía, algunos sectores de la población manifiestan desconfianza hacia él, no hacia el partido. En municipios como Concepción Huista y Nentón el tema es el uso partidista de los recursos públicos, como la lámina y el fertilizante y la preferencia de trabajar con comunidades afines electoralmente. Las comunidades en el proceso de transición se ven afectadas por lo partidario como lo evidencia las declaraciones de un grupo de vecinos de Nentón sobre como lo partidario se queda anclado en las comunidades y como éstas lejos de avanzar se estancan.

> Yo si quisiera decir que no ha habido directamente un cambio en la comunidad, en las comunidades mucha gente se pregunta hasta el momento por qué se da esto, es más, en cada comunidad después de que pasa una elección se quedan discutiendo el problema que hubo antes de la elección y después de la elección, se invierte mucho tiempo en discutir los problemas que dejó el gobierno saliente que discutir que vamos a hacer para el desarrollo de nuestra comunidad. (Grupo focal con organizaciones sociales, Nentón, 7 de julio de 2008).

D. Expresiones de lo partidario en el proceso de transición

1. Lo partidario como expresión de poder

El caso más representativo de esto es Santa Cruz Barillas, en este municipio como ya se indicó la campaña electoral fue de sumo confrontativa, reflejó a escala local las pugnas y enfrentamientos producidos entre el partido UNE y Patriota a nivel nacional. Las acusaciones, los insultos, las promesas, la compra de votos fueron signos de la campaña del Patriota. Por su parte la UNE no tuvo capacidad de hacer una campaña basada en propuestas claras, los problemas internos, no del partido, sino de los líderes municipales, se vieron reflejados en el cambio de candidatos a alcalde en tres ocasiones, finalmente el candidato a alcalde y la planilla no tuvieron capacidad de capitalizar los avances logrados en el periodo de gobierno de Gilberto López. Finalmente, la población favoreció con su voto al Partido Patriota, cuyos candidatos, convertidos en las nuevas autoridades ediles, asumieron los cargos con respaldo del máximo líder de esta organización, el General Otto Pérez Molina, cuya presencia en el municipio el día de la toma de posesión fue un indicador de fuerza de quienes estaban al frente de la municipalidad.

Muchas de las primeras medidas implementadas por el alcalde y su corporación municipal se entendieron a la luz de la lógica partidaria, entre estas, el cambio de personal claramente identificado como proclive a la UNE. Desconocimiento de la estructura organizativa a nivel comunitario, afianzada y fortalecida durante el periodo municipal anterior; desconocimiento de los compromisos firmados por la corporación anterior y plasmados en el presupuesto municipal 2008. Por ejemplo, los fondos municipales aprobados para el funcionamiento de la Oficina Municipal de la Mujer y para el proyecto Mujeres y Jóvenes por una Alternativa Sostenible, en todo el año 2008 no fuero erogados por la tesorería municipal, varios argumentos fueron puestos sobre la mesa de discusión, pero siempre se entendió esta negativa, porque los líderes y personeros de ambas instancias fueron asociados como afines a la UNE.

2. Lo partidario como oposición a la gestión municipal

A nivel nacional, pocas actuaciones de miembros de las corporaciones municipales cuya pertenencia partidaria es distinta a la del alcalde o a la mayoría de miembros del concejo municipal puede calificarse de oposición política. Con frecuencia aquellos miembros integrantes de corporación municipal cuyos cargos se adjudicaron por representación de minorías, en un breve lapso de tiempo se alinean a las filas del partido mayoritario o su desempeño se vuelve marginal y supeditado a las decisiones de las mayorías. Esta situación se encontró en la mayoría de municipios estudiados, especialmente en donde el proceso electoral estuvo marcado por la confrontación. Al fragor de los cambios políticos se esperaría que quienes lleguen a la corporación municipal por distintos partidos puedan constituirse en contrapeso, en la realidad esto no sucede, porque la figura del alcalde es la central en todas las dinámicas de la corporación municipal. Como parte del presente estudio, se efectuaron varias entrevistas con miembros de corporación municipal y si bien estuvieron presentes algunos síndicos o concejales, sus intervenciones fueron esporádicas y puntuales, la voz la llevó el alcalde. Cuando tomaron la palabra, los síndicos y concejales fue para afirmar “todo está bien dentro de la corporación, el señor alcalde nos da oportunidad a todos”.

Casos de oposición partidaria, fueron identificados en Jacaltenango y Santa Cruz Barillas. En el primero de los municipios mencionados el concejal de URNG-MAIZ, se constituyó en oposición al interior de la corporación municipal. En varios momentos, según indicó hizo saber su desacuerdo con varias decisiones tomadas principalmente por el alcalde. Durante la Consulta Comunitaria, se sumó a las acciones del Movimiento Social Jacalteco, contraponiéndose a las negativas del alcalde de apoyar dicho proceso, esto le valió ser señalado como *traidor de la corporación municipal,* por parte del alcalde. En el caso de Santa Cruz Barillas, los tres miembros de otros partidos, cuyos cargos les fueron adjudicados por el sistema de representación de minorías, prácticamente quedaron desdibujados dentro de la corporación municipal y con pocas posibilidades de convertirse en oposición real, cuestión que solamente los de la UNE se propusieron al principio de su gestión solicitando información financiera o tratando de compartir su experiencia sobre formas de trabajo desarrollada en el gobierno anterior, pero poco lograron.

Existe otra clase de oposición partidaria y ésta si afecta la gestión municipal. Es aquella que proviene de exalcaldes que no fueron reelectos y aunque no se cuente con pruebas suficientes se saben que impulsan o movilizan a grupos de vecinos quienes constantemente están mostrando su inconformidad con la gestión del alcalde electo. En este referente puede incluirse la situación del municipio de San Antonio Huista, donde el exalcalde ha manifestado su intención de regresar a la municipalidad dentro de cuatro años, razón por la cual, según algunos líderes del municipio, mantiene una especie de campaña negra en contra de las actuales autoridades.

El caso legal seguido en los tribunales de Huehuetenango por el despido de dieciséis exempleados de la municipalidad de San Antonio Huista y quienes buscan su

reinstalación, se cree cuenta con el apoyo del exalcalde, especialmente a través de recursos financieros para cubrir los honorarios de abogados y de movilización requeridos por cada audiencia fijada por el juez que lleva el caso. Otra posible fuente de injerencia es a través de una asociación de transportistas que fue aprobada en el periodo anterior. Actualmente sus integrantes son los más reacios a acatar las disposiciones para ordenar el tráfico en la cabecera municipal y mantener el ornato en el centro del pueblo. Menos visible y menos conflictiva es la situación en Santa Eulalia, donde también el exalcalde iba por la reelección, su inconformidad fue puesta de manifiesto, incluso el mismo día de las elecciones al conocer los resultados de la votación y se mantuvo hasta la entrega del cargo. En este municipio, también una asociación de autobuseros se ha constituido en opositor a las medidas de reordenamiento vial impulsadas por la nueva corporación.

3. Uso discrecional de recursos públicos a través de lo partidario

En municipios como Concepción Huista y Nentón, el tema de lo partidario, como oposición, no aparece como problema. Esto se entiende si se parte de que los formulas partidarias tienen como principal interés ganar la alcaldía, pasando el proceso electoral se desestructura la poca organización municipal que alcanzaron. Lo partidario se instala a través del uso discrecional que los alcaldes hacen de los recursos públicos, por ejemplo en la entrega del fertilizante y laminas, favoreciendo claramente a comunidades de las cuales recibieron apoyo electoral. Nentón, ejemplifica esta situación. De acuerdo a lo recogido en el grupo focal con organizaciones sociales (Nentón, 7 de julio de 2008), *cuando se elaboraron los listados para la repartición del fertilizante, el alcalde, no tomó en cuenta a los cuatro COCODES del casco urbano: Flor de Mayo, Centro, 15 de Agosto, San Miguelito*. Uno de los líderes de estos COCODES, aseguró *no nos tomó en cuenta porque nos ve como oposición y como un peligro. El abono ha sido principalmente para la gente que lo apoyó en la campaña electoral, esto se ha visto en las aldeas, donde solo lo entregó a quienes fueron de la UNE.*

El tema del abono[49] nuevamente fue punto de discusión con los participantes en el grupo focal de COCODES (Nentón, 9 de julio de 2008). Expresaron que existe un profundo malestar entre los comunitarios porque *el alcalde no hizo valer su palabra que le dio a los COCODES, les prometió el abono y no cumplió.* Al parecer el abono fue repartido-vendido de manera discrecional, algunas comunidades recibieron dos sacos, otras uno, en otras el saco fue dividido entre dos personas. Una lideresa, afirmó, *nos han libreado el abono.* Uno de los líderes entrevistado manifestó que al no darles el abono es como *si nos estuvieran negando el derecho de la comunidad.* Entienden al abono como una ayuda institucional para la comunidad.

---

[49] En el grupo focal con mujeres del área urbana, uno de los temas centrales fue lo del abono. Una de las señoras manifestó estar dolida con el alcalde porque no les dio abono a los del pueblo y realmente lo necesitan, porque es más económico que en las ferreterías. Los precios dijeron varía de Q. 300.00 a Q. 48.00 y Q. 84.00.

El tema del uso de lo partidario en las acciones de los alcaldes, sirve para enlazar con otro de los elementos característicos del proceso de transición, siendo este el de las primeras medidas tomadas principalmente por el alcalde. En municipios como San Antonio Huista, San Juan Ixcoy y San Miguel Acatán, donde existe mayor evidencia de un ejercicio más abierto, consultativo y participativo del alcalde, se infiere una mayor participación de los miembros de la corporación municipal en la toma de decisiones sobre todos los asuntos del municipio. Para el resto de municipios es más difícil argumentar sobre el papel de los miembros de las corporaciones municipales en la toma de decisiones, pues no se ahondo a profundidad sobre la dinámica interna del concejo municipal.

E. Las primeras medidas:

De acuerdo a lo estipulado por el Código Municipal, corresponde al concejo municipal el ejercicio del gobierno del municipio, también velar por la integridad de su patrimonio, así como garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos[50]. Cada cuatro años, las corporaciones municipales electas asumen funciones como responsables de la deliberación y toma de decisiones sobre los asuntos que afecten el desarrollo de los municipios. Este mandato legal, para su cumplimiento requiere de un proceso ordenando y planificado de las acciones a implementar desde las municipalidades, sin embargo, la mayoría de éstas carecen de planificación y otras herramientas de trabajo organizativo, administrativo y político para lograrlo. Este estudio no encontró indicios sobre acciones planificadas para el traspaso de los asuntos locales a las nuevas autoridades electas. Con lo cual el proceso de transición se complejiza, porque las nuevas corporaciones municipales, prácticamente parten de cero al asumir la tarea de gobernar los municipios.

El cambio de gobiernos municipales, representa nuevas oportunidades para redefinir acciones y formas de gobernar. Si en la mayoría de casos, los alcaldes y corporaciones, al finalizar su periodo de gestión municipal se encuentran profundamente desgastados y deslegitimados, por sus actuaciones, frente a los vecinos, se esperaría, luego del proceso electoral, de los nuevos gobiernos municipales electos, alternativas para reencauzar el desarrollo municipal. No obstante esta suposición, a falta de planes de gobierno, de experiencia política y administrativa por parte de los miembros de corporaciones municipales y el no funcionamiento de los espacios de participación ciudadana como COCODES y COMUDES, encuentra en las prácticas ediles más obstáculos que oportunidades para avanzar en la construcción del buen gobierno local.

Parte intrínseca del proceso de transición, son las primeras medidas tomadas por las autoridades electas. Las decisiones y acciones que estas implican pueden contribuir a

---

[50] Artículo 33, Código Municipal, Decreto 12-2002.

fortalecer procesos de democratización local o a activar la ingobernabilidad en el municipio. Con relación a fortalecer procesos se encuentran aquellas decisiones encaminadas a crear puentes de comunicación y encuentro entre autoridades, líderes comunitarios y otras expresiones organizativas del municipio; por lógica las que activan la ingobernabilidad son aquellas que ahondan las diferencias entre alcaldes y organización comunitaria, principalmente porque los alcaldes actúan de manera centralista y excluyente de la participación ciudadana en los asuntos de los municipios.

Indagar sobre las primeras medidas tomadas por las autoridades electas en los once municipios estudiados, formó parte de las preguntas de la presente investigación. Con el objetivo de establecer las bases sobre las cuales los alcaldes y las corporaciones municipales sustentaron sus primeras decisiones de cómo proyectarse al municipio y sus actores. De acuerdo a los resultados obtenidos en las regiones de estudio, puede afirmarse que ninguna de dichas decisiones formó parte de un plan municipal de trabajo, esto se relaciona con una característica general a la mayoría de gobiernos municipales del país, a saber, la inexistencia de planes de gobierno. Por esta razón, las primeras medidas no se caracterizan por ser parte de un proceso ordenado y planificado, sino más bien se tomaron sobre la marcha de los acontecimientos, muchos de estos heredados de las autoridades salientes. Las primeras medidas de algunos alcaldes se supeditan a los efectos del proceso electoral, especialmente cuando deben decidir sobre asuntos no finiquitados por el gobierno anterior. En este caso pueden decidir atenderlos o no por varias razones, entre estas, mostrar voluntad política y capacidad de trabajo, desacreditar al gobierno anterior o posicionarse como “la máxima autoridad del municipio”, cuyo “poder” no debe estar en cuestión, ni sujeto a crítica.

La implementación de las primeras medidas tomadas por la mayoría de alcaldes en los municipios estudiados, lejos de significar cambios cualitativos en la forma de hacer gobierno municipal, reafirmaron practicas clientelares por parte de los alcaldes y la inoperancia del sistema de Consejos de Desarrollo a nivel comunitario y municipal.

En los municipios de la Región Huista, solamente en San Antonio Huista, se evidenció una disposición real del alcalde y la corporación municipal por impulsar una administración municipal basada en la información hacia la población, transparentar la inversión pública y hacer uso del cabildo abierto como un medio para socializar el estado de la municipalidad al momento de tomar posesión de la misma.

Las primeras medidas implementadas por las nuevas autoridades y su relacionamiento con los distintos actores, están atravesadas por el ejercicio del poder. Este se explícita en la actitud de los alcaldes quienes se transforman positiva o negativamente por el poder que implica el cargo en sí mismo. Sin pretender juzgar o calificar las actitudes de los alcaldes, el planteamiento anterior se relaciona con la percepción de los vecinos sobre los cambios manifestados por éstos. Algunos luego de asumir la alcaldía dejan de ser abiertos o receptivos a las demandas de los grupos, una queja recurrente sobre el alcalde de Jacaltenango fue como cambió en su trato con los comunitarios, éste, según indicaron varios de los entrevistados en el municipio, antes de ser electo hablaba en Popti´, ahora solamente usa el español para dirigirse a quienes lo buscan. Otros

alcaldes, se caracterizan por ausentarse del municipio y del despacho municipal, ejemplo de esto son los alcaldes de Nentón y Concepción Huista.

Por otra parte, en opinión de varios entrevistados, existe una necesidad en los alcaldes y también en algunos miembros de la corporación municipal –especialmente los del partido ganador– por dejar claro que son ellos quienes tienen “todo el poder”, y por lo tanto, deciden y marcan las reglas del juego edil. Esta actitud se condensa en las primeras medidas tomadas por los alcaldes, las cuales en la mayoría de casos no incluyen procesos de consulta hacia la población, están determinadas por el peso de lo partidario, por las condiciones técnicas, operativas y financieras en que encuentran la municipalidad y por la capacidad de acercamiento, incidencia o negociación de los vecinos en lo individual y colectivo. Entre las primeras medidas identificadas en el proceso de transición se encuentran:

1. Reorganización interna de la municipalidad

El escenario central del proceso de transición es la municipalidad, la cual representa el poder público local y en ésta se encuentran instalados las autoridades y empleados municipales para el desempeño de sus funciones y atribuciones. La municipalidad es el espacio donde transcurren las principales acciones, negociaciones, acomodos y reacomodos impulsados por las autoridades edilicias, con la intervención de los empleados municipales. Cada municipalidad cuenta con determinado número de dependencias u oficinas administrativas, siendo las principales la secretaría, tesorería, registro civil (ahora RENAP, como instancia externa a las municipalidades), oficina municipal de planificación, oficina municipal de la mujer, biblioteca municipal, policía municipal; algunas cuentan con jefe de personal, trabajadores de campo (barrenderos, albañiles, fontaneros), responsables de convoyes y maquinaria pesada para la apertura y mantenimiento de carreteras y caminos vecinales, personal del tren de aseo, entre otros. De acuerdo a la información de campo, de manera general, la reorganización interna de la municipalidad fue una de las primeras medidas implementadas por todos los alcaldes entrantes en los once municipios estudiados.

Cuadro 19: Creación y reapertura de oficinas municipales en municipios de las regiones de estudio, Huehuetenango, 2008

Municipios	Oficinas municipales creadas en 2008
Región Norte	
San Juan Ixcoy	Oficina Municipal de la Mujer, Oficina de atención a grupos vulnerables (Niñez, juventud y mujer)
San Miguel Acatán	Oficina Municipal de la Mujer, Oficina de la Niñez y la Juventud, Biblioteca Municipal Cultural, Recursos Naturales, Oficina Municipal de Discapacitados
San Pedro Soloma	Oficina Forestal
San Rafael la Indep.	Ninguna
Santa Cruz Barillas	Ninguna
Santa Eulalia	Oficina Municipal de la Mujer
Región Huista	
Concepción Huista	Oficina Municipal de la Mujer, Oficina de Recursos Naturales
Jacaltenango	Oficina Municipal de la Mujer
Nentón	Oficina Municipal de la Mujer
San Antonio Huista	Reapertura de la Oficina Municipal de la Mujer y de la Oficina de Recursos Naturales
Santa Ana Huista	Oficina Municipal de la Mujer, Oficina Municipal de Agricultura

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con datos de trabajo de campo, CEDFOG 2008.

Sobresale el caso de San Miguel Acatán, donde se creó la Oficina de Atención a Personas con Discapacidad, según indicó uno de los entrevistados, esta decisión fue muy bien recibida por la población ya que hasta el momento “nadie se ha preocupado por nosotros como que si no fuéramos personas con derechos y obligaciones”. Fue creada también la oficina de la niñez y la juventud y la biblioteca municipal cultural, ambas como parte de la incidencia hecha por el Centro Cultural Maya Akateko, con presencia en San Miguel Acatán y San Rafael la Independencia. En San Antonio Huista, al igual que en Concepción Huista se creó la Oficina de Recursos Naturales. La creación de éstas, por lo menos para el caso de San Antonio Huista, fue en respuesta a un compromiso asumido por el gobierno municipal anterior, el cual suscribió un convenio con FUNDAECO de crear la plaza de técnico forestal para darle seguimiento al trabajo iniciado por dicha fundación como parte de un proyecto ejecutado a nivel municipal con fondos del CODEDEH. Al parecer situación similar sucedió en Concepción Huista. Otra dependencia creada o fortalecida en varios municipios fue la Oficina Municipal de la Mujer.

En Santa Ana Huista, según indicó el alcalde, la idea de crear la oficina de agricultura es para facilitar las gestiones de productos agrícolas por parte de los pobladores en instituciones públicas. De esta forma aseveró se evitará que incurran en gastos innecesarios. En la mayoría de municipios, fue creada la Oficina Municipal de la Mujer, sin embargo, el hecho en sí mismo no representa cambios cualitativos en las relaciones

entre organizaciones de mujeres y municipalidades[51]. Por otra parte, en la mayoría de casos todas las dependencias u oficinas municipales, muestran una serie de limitaciones en su relacionamiento con la población en general, es decir, no se trata solamente del no funcionamiento de las OMM, el hecho puede generalizarse a todas las dependencias municipales.

En algunos casos, a la toma de posesión de los nuevos alcaldes, le siguió el encuentro de éste con los empleados municipales. Estas primeras reuniones tuvieron como objetivo informarles a los empleados sobre las nuevas pautas y normas de trabajo en la municipalidad. Medidas de este tipo se registraron en San Juan Ixcoy, San Miguel Acatán y Santa Eulalia.

En Santa Cruz Barillas, Santa Ana Huista, San Antonio Huista, Concepción Huista, este proceso no se llevó a cabo, ya que el despido/contratación/recontratación de empleados municipales caracterizó los primeros meses de trabajo del 2008. La municipalidad de Jacaltenango está emplazada por los empleados, por lo tanto estos son inamovibles de sus puestos. Según los datos obtenidos, un logro del nuevo alcalde jacalteco fue revisar las funciones de los empleados y reordenar las mismas, para obtener un mejor desempeño laboral. En municipios donde se dio la reelección de alcalde, San Pedro Soloma y San Rafael la Independencia, la relación con los empleados municipales casi no varió, ya que la mayoría continuó en el desempeño de sus funciones, aún cuando en esto no estuviera de acuerdo la población.

Una queja recurrente por parte de los vecinos es que el acalde, miembros de la corporación y empleados municipales salientes tuvieron un desempeño deficiente y prestaron una mala atención al público al momento de solicitar los servicios municipales. Posiblemente esta sea la razón por la cual una de las primeras medidas asociadas a la reorganización interna de la municipalidad sea el cambio de personal, cambios en los horarios de atención al público (San Juan Ixcoy) y contratación de empleados originarios del lugar y maya-hablantes. Esta última cuestión fue una de las principales argumentaciones de los alcaldes para justificar el cambio de personal, especialmente en los municipios mayoritariamente indígenas como San Miguel Acatán, San Juan Ixcoy y San Pedro Soloma.

> Sobre los cambios realizados por la nueva corporación municipal podemos mencionar la contratación de personas de ambos sexos que dominan el idioma Q'anjob'al para prestar una buena atención a la población en general, ya que el 98% de la población es indígena y merecemos ser atendidos bien por los empleados de la municipalidad. (Grupo focal, organizaciones sociales, San Juan Ixcoy, 3 de junio de 2008).

Estos cambios en la atención al público son percibidos de inmediato por la población, como se refleja en la siguiente narración:

> Lo que observamos cuando vamos a gestionar algo en la municipalidad es que encontramos nuevo personal que atiende a la gente, y nos atienden en nuestro idioma, anteriormente

[51] Este tema se abordará a profundidad en el capítulo III.

> encontrábamos trabajadores de nuestro propio municipio, pero no querían hablar en nuestro idioma para atender a las persona. Para nosotros este es un buen cambio porque hay mucha gente que llega a la municipalidad sin poder hablar el español y se desubican perdiendo mucho tiempo, actualmente ya no se ven esos problemas, aunque se quedaron como uno o dos personas en la municipalidad de los que estuvieron pasado pero tal vez porque apoyaron al Partido Patriota por eso no fueron removidos. (Grupo focal, COCODE, Santa Eulalia, 1 de mayo de 2008).

Un elemento menos presente, es el reordenamiento físico de las instalaciones de la municipalidad. En la Región Huista, el caso más relevante se dio en Concepción Huista, municipio en cual la municipalidad y sus oficinas funcionaron en locales alquilados y salón de usos múltiples entre los años 2002 y 2008, tiempo que llevó la construcción del nuevo edificio municipal. En la actualidad este es el más grande, con mejores instalaciones, acabados y mobiliario de la región. En San Antonio Huista, el concejo dio seguimiento a la remodelación de las instalaciones interiores del edificio municipal, al finalizar el año 2008, se observaba una mejor distribución del espacio y una mejor funcionalidad de las oficinas municipales. En San Juan Ixcoy, de la Región Norte, en la municipalidad se hicieron cambios de ornato –colocación de sillas, flores y cambio de pintura–, con la finalidad, según indicó el alcalde, de que la población se sienta a gusto cuando realiza sus gestiones en las distintas dependencias municipales.

2. Cambio de empleados municipales

> Es de costumbre que cuando se termina el período de las corporaciones municipales se cambia todo el personal que trabajan en la municipalidad, y si algunos se quedan es porque son amigos o porque apoyaron al partido ganador para que no fueran movidos de su cargo.

Los empleados municipales, según el cargo que ocupen desempeñan un papel protagónico en el proceso de transición y serán elementos clave en el periodo gubernativo. Como tendencia general, en las dos regiones de estudio, el cambio de personal fue parte de las primeras medidas tomadas por los alcaldes en un plazo no mayor de un mes a partir de la toma de posesión. Los municipios de la Región Norte, presentan una tendencia más moderada en cuanto al despido de empleados municipales. En la Región Huista adquiere mayor relevancia el cambio de personal por despido. Es necesario recalcar la existencia de particularidades en el cambio de empleados municipales.

El siguiente cuadro refleja ofrece un panorama de los cambios ocurridos en la planta de personal de las municipalidades.

Cuadro 20: Cambio de empleados municipales en las regiones de estudio, Huehuetenango, 2008

Municipios	Cambio de empleados municipales	Consecuencias
Región Norte		
San Juan Ixcoy	Pocos cambios de personal	Sin disputa
San Miguel Acatán	Cambia todo el personal	Sin disputa
San Pedro Soloma	Pocos cambios de personal	Malestar en los empleados y vecinos
San Rafael la Indep.	Sin cambio alguno	Sin cambio alguno
Santa Cruz Barillas	Despido de pocos empleados	Caso pasó a Juzgado de Trabajo
Santa Eulalia	Pocos empleados son re-contratados	Sin disputa
Región Huista		
Concepción Huista	Todo el personal cambió	Caso pasó a Juzgado de Trabajo
Jacaltenango	Municipalidad emplazada	Municipalidad emplazada
Nentón	Pocos cambios de personal	Sin disputa
San Antonio Huista	Todo el personal cambió	Caso pasó a Juzgado de Trabajo
Santa Ana Huista	Todo el personal cambió	Sin disputa

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con datos de trabajo de campo, CEDFOG 2008.

El cambio de personal, como primera medida de los alcaldes tiene una marcada relevancia para el análisis de la cultura política de los municipios porque permite analizar prácticas políticas de tipo clientelar y evidencia una de las principales fuentes de conflictos a lo interno de las municipalidades. El despido de empleados municipales, desencadenó en municipios como Santa Cruz Barillas, San Antonio Huista y Concepción Huista serios conflictos entre quienes fueron despedidos y los alcaldes electos, llegando incluso a dilucidarse los casos por despido en el Juzgado de Trabajo.

Los puestos de tesoreros y secretarios municipales; coordinadores de oficinas municipales de planificación y de la mujer; encargados de personal, jefes de cuadrillas y responsables de maquinaria pesada y vehículos, fueron donde mayor cambios se produjeron, como se observa son puestos clave, en muchos de ellos recae la responsabilidad de la implementación de acciones para el desarrollo, al producirse cambios sin un proceso ordenado de traslado de funciones y atribuciones, sin la entrega de inventarios o de una descripción de cómo dejan las operaciones a su cargo, se pierde toda posibilidad de seguimiento. Por otra parte y aunque no en todos los casos, el cambio de estos empleados se asocia principalmente a la necesidad de cumplir con compromisos adquiridos por los alcaldes en el proceso electoral. Varias de las realidades encontradas en los municipios estudiados, constatan afirmaciones ya hechas por otros investigadores en cuanto a que la municipalidad, luego de pasado el proceso electoral, se convierte en un espacio para el pago de facturas políticas contraídas por los alcaldes electos con quienes apoyaron su candidatura.

En la Región Norte, el cambio de personal en dos municipios sirve para ejemplificar como las primeras decisiones de los alcaldes pueden tener diferentes motivaciones y lógicamente diferentes consecuencias para la administración municipal. En San Juan Ixcoy, el cambio de personal respondió más a un proceso relativamente ordenado, aunque no están exentos del efecto de lo partidario. Los cambios se dieron aduciendo mala atención por parte del secretario municipal y el coordinador de la Oficina Municipal de Planificación. En su lugar fueron contratadas personas cercanas al partido URNG-MAIZ, como lo remarca uno de los entrevistados: *el nuevo secretario y tesorero, son de habla mam y por afinidad político partidista llegaron a estos puestos, al igual que los demás que siguen en sus puestos*, en esta caso cabe agregar que los nuevos empleados cuentan con amplia experiencia en el trabajo municipal.

Como coordinador de la OMP fue nombrado un líder municipal de reconocida trayectoria política, quien en un periodo anterior ya había fungido como alcalde municipal. Además, el nuevo alcalde informó a los empleados municipales que estarían sujetos a un periodo de prueba, antes de decidir si eran removidos o no del cargo que desempeñaban. El año 2008, transcurrió sin mayores situaciones relativas al caso, fue contratada una promotora de de desarrollo municipal, quien asumió las tareas relativas a la Oficina Municipal de la Mujer. A principios del 2009 el coordinador de la OMP fue cambiado nuevamente, todo esto de manera planificada y organizada. En este municipio, el mismo partido (URNG) ganó la alcaldía municipal, lo que facilitó un seguimiento al trabajo ya iniciado en el periodo anterior.

En Santa Cruz Barillas, el relevo de gobierno municipal se caracterizó por la polarización partidaria instalada en el proceso electoral, cuyos resultados no favorecieron la reelección de la UNE y los candidatos postulados. La alcaldía fue ganada por la planilla del Partido Patriota. Al asumir las nuevas autoridades, aunque declararon que lo partidario no determinaría su actuación, en la práctica muchas de sus decisiones evidenciaron lo contrario. Algunos informantes indicaron haber escuchado al alcalde haciendo declaraciones como *Así es que aquí, señores, creo que yo tengo que cumplir con lo que prometí con mi gente y hay quienes se van a ir, así fue claro él en decir con motivo del despido de los empleados.* Entre enero y abril de 2008, estas declaraciones parecieron materializarse, cuando cuatro empleados, contratados en el gobierno anterior, fueron despedidos, bajo el argumento de la finalización de sus contratos, pero a la luz de las pugnas políticas se entendieron como revanchismo partidario. El encargado de relaciones públicas, el responsable de la biblioteca municipal, el coordinador de la oficina municipal de planificación y un topógrafo fueron despedidos. De igual manera lo fue un promotor social encargado del acompañamiento a la organización comunitaria.

Los trabajadores cesados de sus labores iniciaron un juicio de carácter laboral, el mismo fue conocido por el Juzgado de Trabajo en la ciudad de Huehuetenango, cuyo fallo del juez dictaminó su inmediata reinstalación. Las plazas vacantes fueron ocupadas por personal cercano al alcalde y quienes durante la campaña electoral lo apoyaron abiertamente. Estas personas también fueron identificadas como parte de un

grupo de apoyo o asesor de la corporación municipal. La orden de reinstalación fue acatada por la corporación municipal, pero no fueron destituidos los nuevos empleados, de esta cuenta, se produjo una duplicidad de puestos y lógicamente en la erogación de salarios. La biblioteca es atendida por dos bibliotecarios. El excoordinador de la OMP ya no asumió como tal, sino de manera difusa se le nombró “subcoordinador” de la misma, sin quedar en claro las funciones a desempeñar. El relacionista público y topógrafo ya no aceptaron laborar para la municipalidad. Por parte de los despedidos, su intención de llevar el caso ante los juzgados fue su última demostración de fuerza, pero también es un ejemplo de cómo cada cuatro años se verán afectadas las relaciones laborales en las municipalidades a falta de cumplimiento de la Ley de Servicio Municipal. El cambio de empleados municipales es parte ya del proceso electoral, se ha normalizado y aceptado como parte de los derechos de los alcaldes electos, aunque esto trastoque, donde existan, algunos procesos administrativos ya instalados.

> Desde hace varios años se ha venido dando esto, en cada cambio de autoridades de la municipalidad, algunas veces llegan personas que apoyaron al partido ganador, luchan para ocupar algún puesto en la municipalidad. (Grupo focal de COCODES, San Miguel Acatán, 10 de julio de 2008).

Por otra parte también fueron creadas nuevas plazas municipales, aumentó el número de empleados para el tren de aseo y para operar el convoy de maquinaria pesada. Se creó la plaza de jefe de empleados municipales, según declaraciones de varios entrevistados, en la mayoría de municipios todas estas plazas fueron ocupadas por personas que trabajaron en la campaña electoral.

En el resto de municipalidades de la Región Norte, el reemplazo de empleados y el despido de otros, aún cuando transcurrió sin mayor conflicto, se entendió como algo normal que sucede con cada cambio de gobierno municipal, cuya principal razón es la vinculación partidaria de los contratados o despedidos, además esta aceptación se asocia con lo que sucede a nivel nacional.

> Todos los empleados de las municipalidades llegan a ocupar algún puesto porque de alguna manera apoyaron al partido que gane las elecciones, eso es normal en el país. (Entrevista Secretario Juzgado de Paz, San Juan Ixcoy, 3 de junio de 2008).

> Una o dos personas no fueron cambiados, tal vez porque apoyaron al Partido Patriota por eso no fueron removidos, porque para llegar a ocupar algún puesto en la municipalidad debes de haber participado con ellos en su campaña política. (Grupo focal con COCODES, Santa Eulalia, 1 de mayo de 2008).

En San Pedro Soloma, el despido de la bibliotecaria municipal generó malestar no sólo dentro de la municipalidad, sino en algunos sectores de la población, como lo manifestaron las participantes en el grupo focal de mujeres.

> Hubieron algunos cambios que a nuestro parecer no debieron darse, especialmente en el caso de la bibliotecaria quien por no haber apoyado la candidatura nuevamente del señor alcalde municipal fue removida de su cargo a pesar de que es una persona con preparación y responsable en su trabajo. Actualmente fue puesta otra persona en ese cargo, pero no tiene preparación para brindar una buena atención al público y estudiantes quienes llegan a investigar sus trabajos en la biblioteca. Esa actitud tomada por las autoridades municipales

> no está bien vista por el pueblo y por nosotras las mujeres. (Grupo focal de mujeres, San Pedro Soloma, 13 de agosto de 2008).

El caso del cambio de bibliotecarios, es una muestra de cómo los procesos de capacitación de empleados municipales puede resultar en pérdida de tiempo y recursos. Los bibliotecarios de ambas regiones, participaron durante los años 2006 y 2007 en varios encuentros de capacitación ofrecidos por CEDFOG, con el objetivo de que estos conocieran procedimientos técnicos para el manejo de las bibliotecas, su destitución implica la pérdida de las capacidades ya instaladas y volver a la atención empírica por parte de los nuevos empleados. Situación similar se produce con los coordinadores de las oficinas municipales de planificación, como se verá más adelante.

En la región Huista, sobresale que en tres de los cinco municipios –San Antonio Huista, Santa Ana Huista y Concepción Huista– el cambio de personal fue total. De los dos restantes, en Jacaltenango el cambio de empleados no es posible, porque la municipalidad está emplazada desde el periodo 2000-2004. En Nentón ocurrieron cambios sin derivar en conflictos posteriores. No obstante es necesario considerar otro tipo de impactos con la decisión de contratar nuevo personal municipal, como sucedió en Concepción Huista y Nentón con la contratación de las encargadas de las oficinas municipales de la mujer, ambas fueron nombradas por el alcalde a pesar de no poseer experiencia alguna en la organización y acompañamiento a grupos de mujeres. En el caso de Nentón la contratada es hija de un exalcalde de quien se dice tiene presencia y poder dentro de la corporación municipal, un hijo suyo fue electo como concejal, en este sentido dos de sus hijos estarían desempeñando funciones dentro de la municipalidad.

En Concepción Huista, los empleados intentaron organizarse y emplazar a la municipalidad, básicamente porque a todos se les adeudaban salarios atrasados de hasta dieciséis meses, situación incomprensible, por un lado, cuáles son las razones de la parte empleadora para incumplir con el pago de salarios y por otra, cómo los empleados aceptan una situación de esta magnitud. El alcalde iba por la reelección, esto hacía confiar a los empleados que de ganar nuevamente éste, el pago de sus salarios estaba garantizado. Al perder las elecciones, los empleados lejos de buscar un acercamiento con los electos, optaron por el emplazamiento, proceso del cual desistieron pero los expuso frente al alcalde y la corporación municipal, quienes entendieron este acto como una amenaza y optaron por el despido de todos. Los empleados llevaron su caso al juzgado de trabajo, en julio de 2008 lograron un acuerdo final: sus salarios y prestaciones les serían canceladas conforme un plan de pagos en correspondencia a la disponibilidad de recursos económicos por parte de la municipalidad. Al mes de febrero de 2009, la municipalidad todavía adeuda montos, principalmente por prestaciones laborales. Vale señalar, que el alcalde informó a la población que el anterior había dejado en caja Q.4.70, discurso que puesto de boca en boca, se convirtió en que la municipalidad estaba en “bancarrota”, razón por la cual las necesidades del pueblo no serían atendidas de manera inmediata.

En Concepción Huista, a diferencia de lo acontecido en municipios de la Región Norte, que tienen como preocupación la contratación de empleados originarios del lugar y

maya-hablantes, sucede lo contrario. Aquí la mayoría de empleados municipales son originarios de otros municipios –tesorero, secretario y coordinador de la OMP, entre otros–.

En Santa Ana Huista, según lo indicó el alcalde no se había decidido cambiar a todo el personal, tenían pensado dejar a algunos conforme a la capacidad mostrada, agrega que desconocía quiénes eran los empleados. Sin embargo, éstos se dejaron llevar por rumores sobre su eminente despido y dejaron de llegar a la municipalidad. Lo anterior obligó al alcalde a buscar nuevos empleados y como él mismo afirma "gracias a Dios conseguimos buena gente para que nos apoyara." (Entrevista Corporación Municipal, Santa Ana Huista, 8 de septiembre de 2008) Entre estos destacan su hermano quien fue contratado como coordinador de la oficina municipal de planificación; su tía como encargada de la oficina municipal de la mujer y un tío como encargado de la biblioteca municipal[52].

Una situación crítica en el caso de Santa Ana Huista es que el alcalde no ha tomado posesión del cargo (situación vigente a febrero de 2009), porque la Contraloría General de Cuentas no le ha extendido el finiquito correspondiente por haberse desempeñado como tesorero municipal, durante el periodo 2004-2008 en Concepción Huista.

De los hechos ocurridos en Santa Ana Huista y Concepción Huista, vale la pena resaltar, de acuerdo a los datos obtenidos, que en ningún momento hubo intercambio entre empleados y autoridades electas para discutir o aclarar en qué situación se encontraban los empleados con relación a las nuevas autoridades, los acontecimientos se dieron sobre la marcha y derivaron en lo ya expuesto.

Con relación a que el alcalde de Santa Ana Huista no cuenta con finiquito y por lo tanto no estaría facultado para estar ejerciendo sus funciones, es motivo de comentario permanente en el municipio, pero no de discusión directa con el implicado. Es decir, tiene preeminencia el chisme, rumor y malestar, pero no existe una actitud de enfrentar dicho problema de manera organizada y directa. Esta situación ha generado confusión entre los habitantes del municipio, ya que se preguntan si Santa Ana es tomado en cuenta al momento de adjudicar proyectos o recursos financieros por la situación del alcalde, conjeturan si es ésta la razón por la cual sus demandas no han sido atendidas y a las comunidades no se les ha adjudicado obras de infraestructura. Por su parte el alcalde no ha mostrado intenciones de aclarar su situación frente al pueblo, por el contrario en sus intervenciones públicas se refrenda a sí mismo como la máxima autoridad municipal.

De todos los casos de despido-contratación de empleados municipales, el caso de San Antonio Huista es el más emblemático. Como en ningún otro, la intervención de la

[52] El artículo 91 del Código Municipal, establece las prohibiciones para la contratación de familiares cercanos al alcalde municipal y miembros de la corporación municipal.

población organizada fue clara, directa y determinante en la remoción de empleados municipales, como lo constata el siguiente testimonio.

> El 7 de febrero, si no estoy mal, tomamos la municipalidad, hicimos el plan, nos concentramos en un lugar y nos organizamos por sectores, entramos por el portón de aquí abajo y los otros se vinieron por la calle recta para tomar el puente y los otros se vinieron de allá, tuvimos una buena coordinación, porque tenía que ser así, juntos llegamos a las puertas y las cerramos. Dentro de la municipalidad se quedaron los 16 trabajadores municipales que estaban en las oficinas y 3 miembros de la nueva corporación, el primer síndico, el primer concejal y el alcalde, se quedaron encerrados. Nuestra propuesta era que ellos [los empleados] firmaran un documento, o sea su renuncia, hicimos un documento y lo presentamos ahí, lo único era que firmaran su renuncia, era lo que pedíamos. (Entrevista líder de San Antonio Huista, 10 de junio de 2008).

A diferencia de los otros municipios, donde la decisión de despedir, contratar o recontratar personal municipal es una decisión casi exclusiva de los alcaldes municipales, en San Antonio Huista la destitución de 24 empleados municipales fue promovida por la población del área urbana y encabezada por líderes de algunas comunidades rurales, todos asociados en lo que ellos denominan “la sociedad civil” del municipio. Esta decisión de la población se entiende únicamente si se contextualiza en el proceso de cambio de autoridades municipales y los acontecimientos suscitados durante el proceso electoral 2007.

En este municipio, el alcalde en funciones para el periodo 2004-2008, lanzó su campaña en búsqueda de su reelección por tercera vez. Las versiones sobre la calidad de su desempeño son encontradas y varían según quien las emita. Para los líderes de varias comunidades rurales “Don Oliver” fue un buen alcalde. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, fueron formados por él, por lo cual muchas comunidades desarrollaron una relación de dependencia hacia el alcalde en materia de gestión y ejecución de proyectos; no fueron capacitados ni formados con base al marco legal que provee la Ley de Consejos de Desarrollo. Para otros actores locales “con la corporación saliente, él ya llevaba ocho años y durante los últimos cuatro de gobierno se notó la corrupción de forma muy clara”. Sus dos periodos de gestión significaron atrasos para el desarrollo local, al extremo de convertir al municipio en el más endeudado a nivel nacional y donde no funcionó el COMUDE, por ejemplo. La falta de información sobre el manejo de los fondos públicos fue una constante en este municipio. Los enfrentamientos por rivalidades políticas fueron abiertos, incluso en el proceso electoral 2007, uno de los candidatos fue agredido física y verbalmente por el alcalde en funciones.

En el marco del proceso electoral 2007, varios sectores de la población se organizaron en lo que ellos llamaron un Frente Político, formado por los partidos políticos, DIA, URNG y UNE. Otras organizaciones políticas fueron convocadas a sumarse a esta iniciativa pero se negaron, a decir de varios informantes, prevaleció el interés partidario y no el bienestar de la población. Luego de un proceso similar a elecciones primarias el profesor Carlos Alfredo Morales López fue electo como candidato, quien posteriormente se convirtió en alcalde municipal tras el triunfo del Frente Político el día de las

elecciones. Quienes impulsaron la experiencia del Frente Político, recibieron con beneplácito los resultados electorales y se aprestaron a esperar el cambio de mando municipal. Cuando esto sucedió, la nueva corporación municipal:

> Lo primero que hizo fue dar un informe del estado en que encontraron la administración municipal, lógicamente esto alarmó sobremanera, principalmente a los seguidores políticos. El primer informe generó malestar que de hecho se venía cultivando ya que se esperaba un cambio radical pero la primera sorpresa fue que encontraron que la municipalidad estaba emplazada y era una medida que, por las experiencias que ha habido en otros municipios, sabemos que en una municipalidad emplazada sólo cambia el concejo y se quedan los otros empleados, pero aquí dijeron que eso no pasaba y más bien la gente tomó la decisión de rescatar la municipalidad, eso lo tenemos en un informe. (Grupo focal, COCODES, San Antonio Huista, junio de 2008).

La intención de los empleados municipales de emplazar la municipalidad bastó para provocar la organización del pueblo para hacer que los empleados renunciaran en conjunto. A decir de uno de los líderes del movimiento ciudadano por el despido de los empleados, el ejemplo de Jacaltenango fue determinante para su movilización, porque el emplazamiento perjudicaba totalmente al pueblo. Otros argumentos fueron:

> Demasiado personal para un municipio tan pequeño, los salarios que devengaban eran muy elevados, los jardineros ganaban Q. 3,000.00 al suave. El salario por mes de todos los trabajadores ascendía a Q113, 000.00 mensuales. El secretario y los tres auxiliares, tenían un salario de Q6, 700.00 mensuales, además no estaban capacitados como secretarios, porque ellos eran profesores de primaria, no tienen otros estudios. El tesorero ganaba Q7, 000.00. Nos pusimos a pensar, no solo no hay dinero y tener que pagar tanto de salarios. Otro problema eran las deudas que había que pagar, porque dejaron un acta donde decía que las deudas las pagará la actual corporación. Les fue muy fácil poner pagará, pagará. La deuda asciende aproximadamente a Q15 millones. Entonces cómo la actual corporación va a seguir pagando esos salarios. Entonces, eso fue lo que vimos, nos preocupó y nos hizo unirnos. (Entrevista líder de San Antonio Huista, 10 de junio de 2008).

Según narraciones de varios entrevistados, el día 7 de febrero de 2007, varios vecinos organizados tomaron las instalaciones de la municipalidad de San Antonio Huista, cerraron las puertas y permanecieron desde muy temprano por la mañana, hasta las primeras horas de la madrugada del día 8. Los empleados municipales, con excepción de ocho trabajadores de campo, que se encontraban fuera del edificio, fueron retenidos hasta que firmaron su renuncia. Estas largas horas de estadía en la municipalidad fueron seguidas por la población que se fue aglomerando frente al edificio municipal. Quienes lideraron el movimiento indican que fue una acción del pueblo y en beneficio del mismo. Posteriormente a este hecho que algunos califican de ilegal y coercitivo, pero que a vista de otros, significa reconocer atisbos de resistencia y posibilidades de una mayor actuación de los vecinos en defensa de su gobierno municipal, los empleados que renunciaron iniciaron un juicio en contra de 27 vecinos y en contra del alcalde, a quien sindican de actuar en complicidad con quienes los obligaron a firmar su renuncia. Sobre este mismo asunto, el alcalde de San Antonio Huista, expresa la siguiente valoración

> Sí, el personal se cambió por exigencia de la población, pero no fue de la noche a la mañana, nosotros estuvimos trabajando con ellos de común acuerdo, pero nos encontramos

> con que los mismos empleados tenían un emplazamiento a la municipalidad y eso no nos permitía tener buenas relaciones con los trabajadores. Fue la presión de la población la que hizo que el personal administrativo de alguna manera presentará su renuncia y eso nos obligó a nosotros a buscar nuevo personal para no entorpecer los servicios a la población que es la necesitada. (Entrevista Alcalde municipal de San Antonio Huista, 9 de junio de 2008).

El juicio cumplió en febrero de 2009 un año de ventilarse en juzgados de Huehuetenango, sin que haya resolución alguna de juez competente. Algunos de los líderes que participaron en el movimiento de destitución de los empleados han sido amenazados vía telefónica o han sufrido intimidación por parte de chóferes que conducen vehículos con vidrios polarizados. Se conjetura que los exempleados cuentan con apoyo financiero proveniente de alguna fuente, lo cual les permite no cejar en su empeño de que los líderes municipales queden sujetos procesos legales. El alcalde actual también no ha podido desligarse del proceso legal que se le sigue. En tanto, la municipalidad luego de un proceso de convocatoria y selección pudo contratar personal calificado. La mayor parte de los empleados municipales que laboran actualmente en la municipalidad son profesionales y tienen experiencia acorde al puesto que desempeñan. Según cálculos de los miembros de sociedad civil, el ahorro en salarios ha contribuido a solventar en mejor forma los compromisos financieros de la municipalidad, debido al alto monto de la deuda municipal.

Este movimiento ciudadano, legó varios aprendizajes a la población del municipio. En primer lugar, su actuación no estuvo motivada por intereses partidarios, sino por la necesidad de rescatar la municipalidad a favor del pueblo. Quienes participaron liderando el movimiento, han hecho extensiva su actuación frente al nuevo alcalde, quien tiene mayor compromiso de responder de manera clara y transparente a la población. Los empleados municipales son observados en el desempeño de sus funciones y se encuentran sujetos a ser llamados al orden en caso de incumplimiento de sus funciones o de dar mala atención a los usuarios de la municipalidad.

En el municipio se instaló el COMUDE, se han realizado cabildos abiertos y entregado informes municipales de trabajo, la municipalidad cuenta con una página web, la corporación municipal funciona de manera colegiada, se ha logrado una mejor relación entre COCODES y municipalidad, a pesar de la falta de recursos para financiar obras. De la Región Huista, San Antonio, es el municipio donde más posibilidades tienen las autoridades locales y la organización comunitaria de intentar un ejercicio más democrático del poder local. En municipios de la Región Norte, estas posibilidades se esbozan en San Juan Ixcoy y San Miguel Acatán.

3. Implicaciones de los cambios de empleados municipales

En términos generales, el cambio de empleados municipales, en las dos regiones de estudio, se entiende como algo normal relacionado con el relevo de autoridades municipales, se acepta como valido *que cada corporación lleve sus trabajadores o tienen el derechos de buscar a su gente que considere conveniente* (líder comunitario

de San Antonio Huista). Como se ha expuesto en este capítulo, las dependencias municipales, bajo distintos argumentos se convierten en escenarios partidistas y desde ahí se decidirá los rumbos de las relaciones con las organizaciones comunitarias o municipales, pero también con algunos personajes en lo individual quienes mostraron abiertamente sus preferencias partidarias, contrarias al alcalde electo. Desde la población, algunos de estos cambios son bien vistos porque se relacionan directamente con la buena atención al público. Ser escuchados y atendidos en su propio idioma es algo altamente valorado por los habitantes de un municipio.

De acuerdo a la opinión de la mayoría de entrevistados, el cambio de empleados municipales no tiene mayores implicaciones o consecuencias para el trabajo de la municipalidad, valoran que todos siguen haciendo su trabajo, que algunos tienen menor o mayor capacidad que los destituidos, pero en todo caso, los alcaldes tienen personal de confianza. Por lo anterior las gestiones y proyecciones de las dependencias municipales siguen su curso, aunque adolezcan de continuidad los procesos municipales.

Los cargos de secretario municipal, tesorero municipal y coordinador de la oficina municipal de planificación, son sobre los cuales la población mayormente sospecha. Su despido o contratación invariablemente se asocia a favores partidarios. Razones sobran para comprender esta actitud. Casos de desfalco, malversación de fondos, sobrevaloración de obras, proyectos no finalizados, pero inaugurados, forman parte de las historias en donde la intervención de estos tres funcionarios es clara, ya sea por omisión o por hecho. Muchos de los atrasos en la conformación de expedientes para que los COCODES puedan gestionar sus proyectos, son responsabilidad de los secretarios municipales y de los coordinadores de las OMP. En el caso de los tesoreros, muchos de estos se van rotando en las distintas municipalidades. Algunos son despedidos en un municipio, acusados de un mal desempeño, pero esto no es causa para no ser contratados de inmediato en otros municipios, o para ser electos como alcaldes en sus propios municipios.

La creación de las oficinas municipales de planificación, OMP, se basó en el propósito de tecnificar los procesos de planificación y gestión municipal y fortalecer la organización comunitaria, pero también para disminuir el poder que secretarios y tesoreros, habían acumulado a lo largo de muchos años, convirtiéndose en el poder real, atrás de los alcaldes, especialmente en municipios de alcaldes indígenas, algunos de estos en casos extremos no sabían leer y escribir, quedando totalmente supeditados al poder de nivel de escolaridad y experiencia de los secretarios y tesoreros municipales.

Por la relevancia que tiene el cargo de coordinador de la oficina municipal de planificación en cuanto al funcionamiento, logros y debilidades de los consejos comunitarios de desarrollo y en la formulación de planes municipales, se analizará brevemente algunas de las características de dichos empleados y las implicaciones que tiene su cambio en el periodo de transición.

4. Oficina municipal de planificación

Esta oficina, de acuerdo a lo establecido por el artículo 95 del Código Municipal, es la dependencia encargada de coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. También es responsable de producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales. El artículo 96 del Código Municipal, explícita las funciones del coordinador de la OMP, entre estas las de elaborar los perfiles, los estudios de preinversión y factibilidad de los proyectos para el desarrollo del municipio; mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales; asesorar al Concejo Municipal y alcalde en sus relaciones con las entidades de desarrollo públicas y privadas. Contrastando este planteamiento legal con las condiciones mostradas por la mayoría de municipalidades, puede afirmarse que estas carecen de planes estratégicos de desarrollo municipal, en este sentido el accionar de los coordinadores de los OMP se focaliza en la organización y reorganización de COCODES y velar por la priorización y ejecución de proyectos, tal cual lo señaló el total de coordinadores entrevistados en ambas regiones de estudio.

Como parte de los cambios de personal habidos en las municipalidades, siete coordinadores fueron cambiados, así sucedió en Santa Cruz Barillas, San Juan Ixcoy, San Miguel Acatán. De la Región Huista se verificaron cambios en Concepción Huista, Nentón, San Antonio Huista y Santa Ana Huista. Continuaron en su cargo los de San Pedro Soloma, Santa Eulalia y San Rafael la Independencia. No se cuenta con información para el caso de Jacaltenango.

De los once municipios, solamente en San Rafael la Independencia, se contrató a una mujer como coordinadora de la OMP, quien anteriormente se había desempeñado como auxiliar del Registro Civil[53]. La mayoría de coordinadores, fueron contratados por poseer experiencia en cargos similares en el ámbito municipal y con excepción de los casos de Nentón, San Miguel Acatán y San Juan Ixcoy, todos los coordinadores se mantuvieron hasta finalizar el primer año de gobierno.

Algunos de los nuevos coordinadores, como en los casos de San Antonio Huista y Concepción Huista, se habían desempeñado en organizaciones no gubernamentales o trabajando para proyectos impulsados por la cooperación internacional, por ejemplo, Unión Europea e INTERVIDA. Principalmente, fue el alcalde quien estableció contacto con ellos y les ofreció la posibilidad de trabajo. En opinión de los actores entrevistados, solamente en Santa Cruz Barillas y San Juan Ixcoy, la contratación del coordinador de la OMP está asociada a lo partidario. En el caso de Nentón, el coordinador de la OMP, fue candidato a diputado postulado por la UNE. En este sentido la llegada de los nuevos coordinadores de OMP a las municipalidades está sujeta a las relaciones establecidas

[53] En San Juan Ixcoy a principios del año 2009, hubo cambio de coordinador de OMP, en sustitución del anterior, tomó posesión una mujer.

con los alcaldes, en algunos casos esta relación le dará impulso a la organización comunitaria y la tecnificación de la OMP (San Antonio Huista, Concepción Huista). En otros vulnerara los procesos organizativos, como en Santa Cruz Barillas y en otros los efectos son impredecibles, como en Santa Ana Huista, donde el coordinador tiene parentesco consanguíneo con el alcalde municipal.

En Concepción Huista, Santa Ana Huista y San Antonio Huista donde el cambio de personal estuvo antecedido por conflictos laborales, el mayor problema de los nuevos coordinadores fue encontrarse sin ningún archivo electrónico o impreso que documentara el proceso seguido por los excoordinadores. Pero incluso, dicha situación se dio en municipios donde la salida de los antiguos empleados no representó ninguna disputa.

> En la OMP había estado un muchacho que renunció por ocupar otro puesto en el RENAP, el se llevó todos los datos e informaciones de lo que había realizando, por lo que yo tuve que empezar de cero. No encontré nada de lo que él había hecho, por lo que tuve que empezar con los COCODES orientándome con las comunidades que contaban con sus COCODES, porque [además] no estaban organizadas todas las comunidades. Partí de la organización de las comunidades y conformación de COCODES en todas las comunidades del municipio. (Entrevista Coordinadora OMP, San Rafael la Independencia, 10 de septiembre de 2008).

> Cuando asumí el cargo me encontré con cero información electrónica y física, estaba todo desorganizado, no teníamos un norte específico de cómo empezar. El equipo estaba en mal estado. En base a todas esas anomalías encontradas fuimos reordenando. En organización comunitaria no encontré tanto problema porque la voluntaria del cuerpo de paz, tenía organizado lo de los COCODE. (Entrevista Coordinador OMP, San Antonio Huista, 10 de junio de 2008).

Problemas como los narrados también fueron enfrentados por el coordinador de la OMP de Concepción Huista y de Santa Ana Huista. La situación se complejizó, ya que tampoco encontraron expedientes de las solicitudes elaboradas y el proceso de gestión de las mismas. *Los problemas serios se dieron con los expedientes y contratos, perfiles que no fueron elaborados, encontramos proyectos aprobados para este año y no tienen perfil, además, si están mal perfilados hay que volverlos a hacer*. (OMP, San Antonio Huista).

La práctica de “resetear” las computadoras de las oficinas de planificación se volvió común en todas las municipalidades. Resulta alarmante que incluso sean realizadas por exOMP caracterizados por contar con mayor preparación académica y un fuerte sentido de identidad con sus municipios, como sucedió en el caso de Concepción Huista, donde el coordinador 2004-2008 siempre mostró preocupación por lograr que el COMUDE, además, de ser instalado, funcionara como una plataforma de discusión. También tuvo una proyección determinante durante la organización y realización de la consulta comunitaria en contra de la minería a cielo abierto en julio 2006. Posiblemente en su decisión incidiera la situación laboral en que quedó con el cambio de gobierno municipal, sin embargo esto no justifica su proceder. En San Antonio Huista a la luz de los acontecimientos suscitados se entiende, pero tampoco no se justifica, la decisión de borrar todo indicio del trabajo realizado. En última instancia, los afectados directamente

por este tipo de decisiones no son los coordinadores, sino los COCODES, cuyos representantes deberán esperar un tiempo más para conocer la situación en que se encuentran sus solicitudes. Los alcaldes y los coordinadores convierten esta situación en un motivo más para justificar la falta de ejecución de proyectos, e incluso para atender las solicitudes de las comunidades.

Por otra parte, al carecer de información escrita, se crea mucha confusión y contradicción entre las autoridades municipales y los representantes de organizaciones comunitarias, específicamente con COCODES, quienes se quejan de no ser atendidos, ni por las autoridades salientes, ni por las entrantes.

> Nosotros en las comunidades tenemos necesidades que no fueron atendidas por la corporación anterior y ahora seguimos esperando. En mi comunidad tenemos una escuela pero no hay mobiliario y tampoco tenemos un lugar para atender a los enfermos o cuando llegan los promotores de salud tenemos que sacar a los niños de la escuela si llegan a vacunar o a ver una señora embarazada o un enfermo y los niños se quejan pues los sacamos porque no hay un lugar para recibir a las personas. Venimos a hablar con el alcalde y sí nos oye, pero no hace nada o si no, no está y nos mandan a hablar con el primer concejal pero como el no decide, pasa y pasa el tiempo y todavía no hay respuesta, así estamos. (Grupo focal, organizaciones sociales, Santa Cruz Barillas 1 de abril de 2008).

Por otra parte, varias comunidades notificadas por los alcaldes anteriores sobre la aprobación de los proyectos solicitados, encontraron respuesta negativa de las nuevas autoridades, aduciendo desconocer los acuerdos del gobierno anterior, en otros casos, como en sucedido en Jacaltenango, los alcaldes procedieron a iniciar nuevamente la priorización de proyectos por cada comunidad, generando malestar entre las comunidades porque, además de considerarlo pérdida de tiempo, saben de antemano que entre “priorización” y “re-priorización” pueden transcurrir los cuatro años de gobierno, sin que sus demandas sean atendidas.

> La corporación ha venido analizando esos 225 proyectos, muchos de esos no son prioritarios dice él, entonces puede haber un pequeño cambio y pueden haber otros que no estén dentro de esos 225. Los que se reportaron en aquel momento, pueden haber cambiado con el tiempo. En una reunión del COMUDE dijo habrá pequeños cambios pero se tratará de no afectar a las comunidades. En la comunidad de Wixaj eran tres proyectos, pero haciendo bien el análisis, el que tenían como número uno, no era el prioritario, pero había otro que no aparecía en esos tres que si lo era, entonces puede cambiar. (Grupo focal, organizaciones sociales, Jacaltenango, 23 de abril de 2008).

Otro tipo de problemas generados por el cambio de coordinador de OMP, es como el acontecido en Santa Cruz Barillas. Este municipio en el periodo 2004-2008 se caracterizó por una amplia relación entre autoridades municipales y organización comunitaria. Aprovechando la estructura organizativa generada por el programa DECOPAZ conocida como microrregiones y la iniciativa municipal de fortalecer a la organización comunitaria, se decidió que las microrregiones fueran a la vez los COCODES de segundo nivel, para evitar duplicidad de acciones y sobreponer nuevas estructuras a las ya existentes. De esta manera funcionaron, sino a la perfección, si de manera coordinada, especialmente en la priorización de proyectos y uso del convoy de caminos, de acuerdo a un cronograma elaborado por las propias microrregiones. Al

COMUDE que sí funcionó durante este periodo, asistían los presidentes de las microrregiones quienes a la vez fungían como presidentes de COCODES de segundo nivel.

Con el cambio de corporación municipal y consiguientemente del coordinador de la OMP, estos se enfrascaron en una confrontación abierta con los líderes comunitarios, al señalarles que actuaban de manera incorrecta al considerar a las microrregiones como COCODES de segundo nivel. Desde un inicio, el coordinador de la OMP y el alcalde, insistieron en desconocer el trabajo realizado por la corporación anterior, acusándolos abiertamente de haber construido bases partidarias afines a la UNE y no de fortalecer la estructura organizativa, como con frecuencia manifestaban. Si bien no se puede negar el peso de lo partidario al interior de las microrregiones, tampoco puede generalizarse diciendo que todas las comunidades eran proclives a la UNE, como finalmente lo demostraron los resultados electorales. Por otra parte, el tema partidario debió evitarse y considerar los avances presentados por la organización comunitaria. Es decir, en el municipio, existían condiciones objetivas susceptibles de ser capitalizadas por las nuevas autoridades, lo cual les hubiera valido reconocimiento como autoridades municipales, fin último de todo alcalde y su OMP.

El grado de confrontación llegó a tal nivel, que incluso estando presente el excoordinador de la OMP se llegó a afirmar que no existían registros y archivos para iniciar el trabajo de la oficina municipal. Por otra parte, el alcalde insistió en organizar a los COCODES, para lo cual convocó a los representantes de comunidades, esto fue motivo de malestar ya que los líderes lo consideraron como una forma de desconocer el trabajo realizado por ellos. Finalmente el tiempo diluyó los malestares comunitarios, por un lado, y la insistencia del alcalde y OMP, por el otro. El COMUDE se instaló, pero poco se avanzó en aclarar cuál es finalmente la situación de la organización comunitaria.

Una peculiaridad de la relación entre coordinador de la OMP y los alcaldes, es que estos deben trabajar en equipo, esta posibilidad instituye a los responsables de las OMP en actores clave dentro de la municipalidad, en algunos casos, su desempeño se asemeja más al de un secretario, a la usanza de los viejos tiempos. Al indagar sobre los mecanismos de trabajo organizativo y de planificación, implementados por los coordinadores de las OMP en los municipios estudios, resulta revelador que la mayoría adolece de procesos administrativos para dar cumplimiento con lo estipulado por el Código Municipal en materia de responsabilidades y funciones. No obstante la ausencia de planificación municipal de carácter estratégico y político, no es responsabilidad exclusiva del coordinador de la OMP, la principal responsabilidad recae en el alcalde y su concejo municipal, ya que son los encargados “de la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo

urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales."[54]

De los municipios estudiados, pocos impulsaron "procesos ordenados de trabajo municipal", por ejemplo, en San Miguel Acatán se impulsó la realización de un diagnóstico con la finalidad de formular posteriormente una planificación participativa. En Jacaltenango se inició una re-priorización de proyectos. Uno de los casos más interesantes en materia de formulación de política pública municipal es el caso de San Juan Ixcoy, en este municipio en el periodo 2004-2008 se formuló la Política Pública Municipal de Niñez y Adolescencia, esta fue retomada, actualizada y puesta nuevamente n vigencia a través de una Acuerdo Municipal. Según informó el concejal II, de esta política se desprendió la instalación de la Oficina de Atención a Grupos vulnerables, desde la cual se implementan acciones a favor de la niñez, la juventud y las mujeres. En Santa Cruz Barillas y Nentón, organizaciones sociales impulsaron durante el 2007 la formulación de Agendas Políticas, en el primero a favor de la juventud y en el segundo a favor de las mujeres, empero ninguna fue retomada por los alcaldes electos.

En los municipios de la Región Huista, durante el año 2007, con el apoyo de la organización Movimiento Tzuk Kim-Pop fueron formuladas Agendas de Desarrollo, además de los datos del contexto municipal, uno de los principales aportes de estas agendas es que contienen una identificación de la problemática existente en los municipios y propuestas de solución. Fácilmente estos documentos pueden constituirse en referentes para procesos de planificación municipal, sin embargo, no se encontró indicio de interés alguno por retomar estas propuestas.

En términos generales los municipios direcciona la ejecución de obras con base al plan de inversión municipal.

De la ausencia de planes de trabajo y planes de fortalecimiento a la organización comunitaria se desprenden las primeras medidas implementadas por los coordinadores al asumir el cargo. Ante la falta de una visión a largo plazo, por lo menos para los cuatro años de gobierno, las oficinas municipales se centran en organizar y reorganizar COCODES, así como tratar de impulsar la conformación de los COMUDES, en este caso, el papel de los coordinadores puede llegar a ser relevante, ya que pueden incidir e insistir en la conformación del COMUDE o simplemente seguir las directrices de los alcaldes, ya que prácticamente es quien autoriza la realización de asambleas de COMUDE. Si bien como se muestra en el siguiente cuadro, dentro de las primeras acciones implementadas por los OMP, se encuentra conformar el COMUDE, en municipios como Nentón, Concepción Huista, Santa Ana Huista, esto no se logró en todo el año 2008 y si en algún momento tuvo lugar una asamblea, fue como indicó un líder de Concepción Huista fue *por llenar requisitos.*

---

[54] Inciso c), artículo 35 Código Municipal, Decreto 12-2002.

Cuadro 21: Primeras medidas implementadas por coordinadores de OMP, Región Norte y Huista, 2008

Municipios	Oficinas municipales creadas en 2008
	Región Norte
San Juan Ixcoy	Organizar COCODES en comunidades donde no había y organizar solicitud de proyectos
San Miguel Acatán	Establecer contactos a nivel departamental, ordenar el trabajo y personal a su cargo
San Pedro Soloma	Organización de COCODES y evitar exclusiones por cuestiones partidarias
San Rafael la Indep.	Visita a comunidades y organización de COCODES
Santa Cruz Barillas	Reorganización de COCODES, especialmente de 2do. Nivel, reorganización de COMUDE
Santa Eulalia	Acompañar al alcalde en sus visitas a comunidades y organizar COMUDE
	Región Huista
Concepción Huista	Incidir en las decisiones del concejo municipal, reorganizar la OMP, atender todo lo pendiente dejado por el exOMP, promover la organización del COMUDE
Jacaltenango	No se cuenta con información
Nentón	Visita a comunidades y reorganización de COCODES
San Antonio Huista	Iniciar todo el trabajo de la OMP, revisar expedientes porque los datos no eran confíales
Santa Ana Huista	Organización de COMUDE y capacitación a COCODES

Fuente: elaboración de Alba Cecilia Mérida, con datos del trabajo de campo, CEDFOG 2008.

Todos los coordinadores entrevistados manifestaron contar con el apoyo del alcalde, cuando se lo requieren participan en las reuniones del concejo y son escuchados y tomadas en cuenta sus valoraciones. Casi todas las oficinas de planificación cuentan con poco personal, entre estos, promotores, técnicos, proyectistas. Disponen del equipo necesario para realizar sus labores, a excepción de vehículos para trasladarse a las comunidades, pero esto es suplido por contar con el aval del alcalde para que los vehículos de la municipalidad sean usados para su movilización. Algunos OMP se muestran inquietos por la falta de decisión de los alcaldes de impulsar procesos más ordenados en cuanto a la atención de los COCODES y el funcionamiento de los COMUDES, así lo señaló, por ejemplo, el coordinador de la OMP de Concepción Huista.

Las OMP, distan mucho de ser en la práctica un reflejo de lo estipulado por las leyes. Con el paso del tiempo, si bien se logró que todas las municipalidades la instalaran, pocas se han constituido en bastión del desarrollo municipal, su quehacer se ha visto reducido a perfilar proyectos, preparar expedientes y contribuir a que estos sean gestionados, ya sea por el alcalde o las comunidades. Todos los OMP de los municipios estudiados cuentan con el apoyo de los alcaldes, éstos básicamente no interfieren en sus labores, pero ninguno de los coordinadores/as de las OMP, ha logrado incidir en que los COCODES y COMUDES dejen de ser espacios donde se discute sobre obras grises y en lugar de esto se discutiera política pública municipal.

5. Medidas de reordenamiento urbano

Finalmente, dentro de las primeras medidas de los alcaldes se encuentran aquellas tendientes al reordenamiento urbano, algunas son más cosméticas y otras sí redundan en una mejor disposición del espacio público, pero todas tienen carácter visible, por lo tanto, ofrecen la sensación de que se están haciendo cambios, especialmente en el casco urbano. Durante el trabajo de campo, para este estudio, se pudo constatar lo planteado no sólo físicamente sino que a través de las narraciones de los y las entrevistadas o participantes en los grupos focales, al preguntárseles sobre las primeras medidas de los alcaldes en sus municipios.

La mayoría de medidas implementadas por los gobiernos municipales tienen que ver con traslado de mercados, traslado de vendedores de la calle, reparación de edificios públicos, finalizar obras inconclusas como parques, ordenamiento del tránsito, recoger la basura, colocación de depósitos para la basura, sembrar arbolitos, creación de la policía municipal de tránsito, instalar bancas en los parques. Si bien muchas de estas medidas son imprescindibles para el buen ornato de las cabeceras municipales, muchas no tienen seguimiento, ni sostenibilidad en el tiempo, debido a la falta de mecanismos de sanción por su incumplimiento. En muchos casos estas medidas son una forma de afirmar la autoridad de los alcaldes y demostrar que ellos sí pudieron hacer algo que sus antecesores no lograron. Uno de los ejemplos más claros fue el de Jacaltenango, donde el alcalde consiguió a base de dialogo y negociaciones con los vendedores acordar el traslado del mercado a un sitio construido especialmente para esto y así liberar las calles del centro. Esta medida fue bien recibida por la población.

Nuevamente estas medidas de entrada, solamente evidencia la ausencia de planes de trabajo, la carencia de políticas públicas municipales y el no funcionamiento del COMUDE, si estos tres elementos existiera y se conjuntaran los municipios podrían avanzar de manera planificada y sostenible en el crecimiento municipal.

F. Finanzas municipales y endeudamiento municipal

Se incluye el tema de las finanzas municipales y el de endeudamiento municipal, como ejemplo de factores determinantes en el periodo de transición en los municipios con el cambio de gobiernos locales. Dos elementos consustanciales al proceso de transición, son responsabilidad exclusiva del gobierno municipal que entrega. El estado de las finanzas municipales y el monto del endeudamiento municipal. Con relación a la deuda municipal, este estudio no contó con información fiable sobre los montos adeudados por las municipalidades al 14 de enero de 2008, momento del cambio de gobiernos municipales. Se incluye como dato de referencia, el monto correspondiente al 2006 (*Huehuetenango en Cifras, 2008)* y el total erogado por las nuevas administraciones al finalizar el primer años de sus gestiones (2008), por concepto de amortización de la deuda y pago de intereses.

Cuadro 22: Deuda Municipal al 2006 y pago de la misma 2008, Municipios Región Norte y Región Huista

Municipios	Deuda municipal al 2006	Pago de deuda e intereses, 2008
Región Norte		
San Juan Ixcoy	No reporta deuda municipal	
San Miguel Acatán	621,724.00	
San Pedro Soloma	2,000,000.00	341,913.00
San Rafael la Indep	No reporta deuda municipal	
Santa Cruz Barillas	No reporta deuda municipal	
Santa Eulalia	617,647.00	
Región Huista		
Concepción Huista	5,225,311.00	1,177,689.00
Jacaltenango	8,556,688.00	1,362,291.00
Nentón	999,996.00	328,165.00
San Antonio Huista	11,207,667.00	4,795,851.00
Santa Ana Huista	2,300,705.00	527,698.00

Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)*, SIAFMUNI consultado en enero de 2009; Elaboración Wolfgang Krenmayr, CEDFOG 2008.

La información consignada en el cuadro de arriba, permite nuevamente establecer tenencias por región. La Región Norte, muestra que tres de los seis municipios, tenían deuda municipal al finalizar el año 2006 y de estos solamente San Pedro Soloma reportó amortización de la misma y pago de intereses, durante el 2008. En contraste todos los municipios de la Región Huista muestran endeudamiento municipal y pago de la misma, siendo el más alto de San Antonio Huista, como ya se indicó en otro apartado, este municipio fue reportado como el más endeudado a nivel nacional.

Al inicio de este capítulo se indicó que las autoridades electas para un nuevo periodo gubernativo, se vuelven recipiendarias de una especie de herencia de las secuelas de las acciones y decisiones tomadas, por los gobiernos municipales que le anteceden. Es decir, no asumen solamente los compromisos legados por el alcalde que fungió en el periodo inmediato anterior, sino de uno o hasta dos gobiernos anteriores a este. Los municipios de San Antonio Huista, Concepción Huista y Jacaltenango, ilustran bastante bien este caso. Sólo para efectos de análisis se trae a colación, algunas características de los municipios mencionados. Dos de los alcaldes desempeñaron el cargo por dos periodos consecutivos (San Antonio y Concepción Huista), en ninguno funcionó en sentido estricto la organización comunitaria, los COCODES en estos dos periodos se debilitaron, pues no hubo un proceso para su fortalecimiento. El COMUDE no funcionó como espacio de interlocución entre los actores municipales. En Concepción Huista, la construcción del edificio municipal, seguramente fue una de las obras que elevó la deuda. Características similares presenta Jacaltenango, en donde el alcalde Urbano Méndez, fue llevado a juicio y a prisión señalado de malversación de fondos en la construcción del mercado municipal, obra que después de casi diez años, se encuentra inconclusa y abandonada como muestra clara de las malas decisiones del alcalde.

Santa Ana Huista y Nentón, con otras modalidades, tampoco son ejemplo de municipios participativos, donde la población sea informada o demande serlo oportunamente sobre el estado de las finanzas municipales. Paulatinamente los efectos de estas formas anómicas de gobernar van provocando condiciones objetivas que desgastan la posibilidad de avanzar en la democratización de los municipios. Entre estas se contabiliza el deterioro de las finanzas municipales y el conformismo de la población ante los actos anómalos de sus autoridades municipales. La narración del alcalde de San Antonio Huista, con relación a las condiciones en que recibió la municipalidad, ilustra lo dicho.

> Un obstáculo es lo político porque hay sectores inconformes con nuestro triunfo. Otro factor es el endeudamiento que tiene la municipalidad, son más de quince millones de quetzales, en cada traslado del situado constitucional nos hacen un descuento, esto nos deja atados de manos. El endeudamiento es con el INFOM, Banco Inmobiliario, el primer endeudamiento fue de siete millones 713 mil quetzales, supuestamente iban a servir para la reconstrucción del mercado municipal cosa que no se hizo. En los últimos días de gobierno (2004-2008) todavía hicieron un préstamo de un millón 38 mil 640 quetzales aún teniendo prohibiciones de hacerlo, también hicieron un préstamo a BANRURAL de 400 mil quetzales, por aparte tenemos un endeudamiento con 62 constructoras que sobrepasa una deuda de 6 millones, la situación económica de la municipalidad de San Antonio es para que se le dé prioridad, porque estamos endeudamos por los próximos diez años. En esto hay irresponsabilidad de alcalde y la corporación, hay irresponsabilidad del INFOM y de los bancos, quienes sabiendo que estaban en los últimos días de gobierno ya no deberían de haber dado préstamos. (Entrevista Alcalde San Antonio Huista, 9 de junio de 2008).

Con base a lo expuesto una afirmación de este estudio es que a menor participación de la población en el conocimiento de los asuntos municipales, mayor son las posibilidades de que los alcaldes actúen en solitario y en detrimento de los intereses del municipio. Es sintomático que en municipios como Santa Ana Huista, Nentón y Concepción Huista, donde los alcaldes anteriores no tuvieron un buen desempeño, los actuales repitan los mismos errores de sus antecesores, no activar los mecanismos establecidos para la participación ciudadana, aún cuando los actuales tengan como discurso que sus actuaciones se orientarían en otra dirección.

> Los problemas que hemos afrontado son bastantes, muchas veces nos quejamos del recurso económico, ahora vemos normal para todas las municipalidades que las dejen endeudadas, no solo lo vemos en el gobierno central (…) muchas veces llega la gente del partido con prepotencia a exigir su pagos y no se dan cuenta de la realidad , eso ha sido uno de los tropiezos grandes para nosotros, compromisos adquiridos en la administración anterior (…) uno se encuentra con un presupuesto corto, a nosotros si nos toco duro, teníamos un presupuesto que fue designado a los 15 días de enero. Otro tropiezo para nosotros fue que encontramos un municipio desorganizado, sin alcaldes auxiliares, sin guardabosques, sin COCODES, sin COMUDE y ustedes saben la oposición siempre va ahí atrás exigiendo, picando y excavando y muchas veces es una oposición negativa nunca son opositores para bien, son gente politiquera, por eso a nosotros nos ha estado tocando duro, incluso no hemos podido conformar el COMUDE porque en muchas comunidades encontramos varios obstáculos, una parte de la gente quería el COCODE anterior y otros no. Nos costó concientizarlos, gracias a Dios ya todas las comunidades tienen su COCODE y sus alcaldes auxiliares; solo en la cabecera nos hacen falta dos cantones. (Entrevista Alcalde de Santa Ana Huista, 8 de septiembre de 2008).

La declaración anterior es interesante, proviniendo de alguien que se desempeñó como tesorero municipal y tiene la experiencia de dejar el puesto y a la municipalidad con un problema que en más de un año no ha podido resolver la Contraloría General de Cuentas. Por otra parte, no logró conformar el COMUDE y los COCODES son atendidos discrecionalmente. El otro tema relacionado al campo de las finanzas municipales tiene que ver con el presupuesto elaborado por la corporación saliente, el mismo de acuerdo a lo estipulado en ley se prepara en el mes de octubre y debe ser enviado al Instituto de Fomento Municipal. Esto se vuelve crítico en el último año de gobierno, porque es la antesala del cambio de autoridades ediles las cuales se encontraran con un "paquete amarrado". En este último presupuesto municipal pueden leerse compromisos de campaña, ofrecimientos y toda clase de intenciones del gobierno anterior.

En ninguno de los municipios estudiados se encontraron mecanismos de participación ciudadana, especialmente en la construcción de presupuestos participativos. El alcalde de Santa Cruz Barillas, en los últimos meses de su gestión, convocó a un ejercicio de presupuesto participativo a través del COMUDE, si bien se discutió en pleno la asignación de partidas presupuestarias para apoyar la instalación de la Oficina Municipal de la Mujer y para el Proyecto Mujeres y Jóvenes por una Alternativa Sostenible, era una forma directa de crear la obligación en la nueva corporación 2008-2012, de la cual se sabía tendría reparos en apoyar a estas iniciativas por asociarlas al partido UNE. Efectivamente en los primeros meses de transición la discusión con los representantes de la OMM y del proyecto fue que lo decidido por la corporación anterior no tenía validez *ellos dicen que esto es ilegal, que no lo van a apoyar, pero el convenio fue firmado por las autoridades anteriores* (Líder de Santa Cruz Barillas).

Todo el año 2008 transcurrió entre solicitudes, propuestas, contrapropuestas de la OMM y del proyecto para que la corporación reconsiderara su negativa de asignar los fondos presupuestados en el 2008. Hasta principios de 2009, no se tenía una respuesta positiva o definitiva sobre este asunto. Sobre esto se expresa una lideresa de Santa Cruz Barillas

> Como usted sabe cuando llega el nuevo alcalde dice que todo está desordenado y no hay por dónde empezar, además él como que no puede, no tiene esa capacidad de estar en su trabajo y eso para nosotros es un problema porque nosotros estamos en el proceso que había dejado el alcalde anterior, porque él [nuevo alcalde] claro dijo como el otro lo había dejado impuesto él no le iba a dar seguimiento. (Lideresa de Barillas al referirse a las acciones de seguimiento del alcalde 2008-2012).

En otro municipio, la narración del alcalde, también facilita la comprensión de cómo decisiones y declaraciones de los alcaldes salientes los pueden afectar.

> Andrés dijo les dejamos un millón setecientos quetzales, pero nunca nos dijo que se debía siete meses de combustible por más de doce mil quetzales, que no había pagado del campo del parque, no habían pagado la presunción de varias comunidades, entonces resultamos con una deuda de casi dos millones doscientos mil quetzales. La gente dice si les dejaron dinero pero no saben que ya con las facturas hechas solo para extender los cheques es allí

donde nos meten en problemas los compañeros. (Entrevista Corporación Municipal, San Juan Ixcoy 10 y 11 de abril de 2008).

VII. Participación y relaciones de poder en el Sistema de Consejos de Desarrollo – el caso de los COCODES y COMUDES

A. COCODES, los fundamentos que sostienen el SCDUR

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural –más conocidos por sus siglas, COCODES– tienen su fundamento legal en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (de aquí en adelante "Ley de los CDUR"). La referida ley y su reglamento datan del año 2002. A pesar de que ambas normativas son más o menos recientes, hay que tomar en cuenta sus antecedentes, algunos de práctica, otros sólo de tipo legal. Teniendo presente el año electoral 2003, no sorprende que la Ley de los CDUR no hubiera sido considerada en casi ningún municipio, sino hasta en el año 2004. Fue en el período de los alcaldes anteriores (2004-2008), que se organizó la mayoría de los COCODES, en gran parte a partir de un aviso simple que no hay proyecto sin solicitud respaldada con acta de un COCODE registrado en la municipalidad. Algunos otros consejos se crearon en circunstancias distintas. Con pocas excepciones, hasta hoy en día los COCODES reemplazaron la mayoría de los espacios organizativos de desarrollo anteriores en las comunidades, llámese comités pro-mejoramiento o comités de desarrollo integral.

El presente capítulo comienza con un abordaje de la integración del COCODE y las características de los representantes comunitarios, deseadas según los dirigentes y reales en la práctica, enfocando especialmente la preparación y experiencia. Una reseña de las explicaciones sobre la historia de los COCODES y comités pro-mejoramiento en las comunidades lleva el análisis a la problemática sobre el conocimiento de los fundamentos legales y de las funciones de COCODES. Se analiza la manera de identificar los representantes y se discute el tema de la presencia del alcalde auxiliar en los COCODES. El último capítulo que cierra lo referido a los COCODES aborda la temática de la influencia e instrumentalización de los partidos en espacios de participación.

1. La integración de los COCODES y la preparación para el ejercicio efectivo de sus funciones

a) Referencias básicas al marco legal

A pesar de ser un estudio social sobre la participación política en los municipios, es indispensable tener presente el marco jurídico-legal que fundamenta el SCDUR, aun más en temas fuertemente debatidos como son los aspectos de autonomía municipal y una visión de planificación participativa o autogestión comunitaria. Esto, además con el afán de saber quiénes basan su argumentación, su discurso en conocimiento de la ley, quiénes la interpretan a su favor y quiénes ignoran la ley aplicando como sustituto otros criterios.

La nueva ley y su reglamento no solamente enumeran las funciones, sino también normaron el sistema organizativo compuesto de los cinco niveles[55] de los consejos de desarrollo. En el caso del nivel comunitario la normativa relata que los COCODES se integran por la Asamblea Comunitaria y por el Órgano de Coordinación (Art.13, Ley de los CDUR). Mientras que la ley es precisa en cuanto a los integrantes de la Asamblea Comunitaria refiriéndose a "los residentes de una misma comunidad", es menos concreta respecto al Órgano de Coordinación, pues éste se integra "de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente". Tres artículos más adelante, la referida ley especifica que se integra por "el Alcalde Comunitario, quien lo preside" y "hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General". En la práctica actual, en las comunidades consideradas en el estudio, se muestran variaciones respecto al número de integrantes, no obstante, hay muy pocas diferencias respecto a los cargos existentes: presidente, tesorero, secretario y vocales. En algunos casos existen los cargos pro-tesoreo y pro-secretario.

La normativa enumera varias funciones de los COCODES (Art.14): Entre otras, es importante la función de coordinar entre miembros y autoridades de la comunidad, por un lado, y, por otro lado, organizaciones e instituciones públicas y privadas. También se les atribuye la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, dar seguimiento a los mismos, verificar el cumplimiento y proponer medidas correctivas, evaluar la ejecución, la eficacia y sus impactos. Otras atribuciones se refieren a la gestión y el manejo de recursos técnicos, financieros y de otra índole, y la información a la comunidad sobre la ejecución de los recursos.

Uno o más de los principales representantes del órgano de coordinación, comúnmente presidente, vicepresidente, secretario y tesorero, forman además parte del Consejo Municipal de Desarrollo COMUDE, de lo que se deriva otra serie de funciones con proyección a nivel municipal (Art.12). Son más conocidas las que se refieren a la priorización de proyectos, o en términos de la normativa, el "garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo" (Inciso e).

Mientras que más adelante se analizan las funciones que ejercen los COCODES y COMUDES en la práctica, para el presente abordaje del tema de la integración del órgano de coordinación basta con tener presente que la gran mayoría de las diversas funciones propuestas requiere de cierto grado de preparación para efectivamente poder ejercer lo que está plasmado en la ley. De antemano aclaramos que aún usando sólo una parte de las funciones estipuladas por la ley, sigue siendo un ejercicio relevante de los derechos de una comunidad: aunque con el segundo grado de primaria no se puede

[55] El Art.4 de la Ley de los CDUR enumera cinco niveles: el nacional, el regional, el departamental, el municipal y el comunitario. No obstante, a nivel comunitario pueden haber COCODES y Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel (Art.15).

pensar en una auditoría financiera de proyectos millonarios, no obstante, la gente puede determinar si hay avance físico de una obra o si una construcción muestra defectos al poco tiempo de haberse inaugurado.

b) Características esperadas en los representantes comunitarios

Hay unanimidad, entre todos, que ocupar un cargo en el órgano de coordinación implica responsabilidad frente a la comunidad y también coordinación con las autoridades municipales. Lo que requiere que las personas sean participativas y tengan buena voluntad para ejercer el cargo.

Los representantes actuales de los COCODES, en la gran mayoría de comunidades, mencionan especialmente dos características que se esperan de futuros miembros: Por un lado, que las personas tengan experiencia de trabajo en su comunidad (78%), y a un nivel no tan elevado, que sepan leer y escribir (67%). El requisito de tener experiencia se menciona frecuentemente en casi todos los municipios. La única excepción constituye San Antonio Huista en donde 55% lo expresan. Vale la pena aclarar que en San Antonio Huista el haber participado en COCODES, el haber sido empleados municipales o haber ejercido otros cargos es entendido como haber formado parte de una telaraña para el robo de dinero público “del pueblo” y para endeudar a la municipalidad, por lo que la participación en el pasado en estos cargos no necesariamente es de todo bien visto.

La característica esperada de saber leer y escribir se menciona especialmente en municipios con altos niveles de analfabetismo, encabezado por San Rafael La Independencia (87%), seguido por Barillas, Santa Eulalia y San Miguel Acatán (entre 71 y 74%). Interesantemente figuran dos municipios de la región norte entre los municipios que menos lo mencionan, San Mateo Ixtatán y San Sebastián Coatán (67% y 46% respectivamente).

Cuadro 23: Características esperadas en los representantes de órgano de coordinación, por región, según encuesta

Características	Huista	Norte	GLOBAL
Características mencionadas en encuesta como opción cerrada			
Tener experiencia de trabajo en su comunidad	76%	79%	78%
Que sepan leer y escribir	61%	70%	67%
Ser adultos	56%	51%	52%
Ser hombres	46%	48%	48%
Que hayan ocupado otros cargos en su comunidad	36%	37%	37%
Ser mujeres	24%	19%	20%
Ser jóvenes	18%	9%	12%
Que cuenten con recursos económicos propios para gastos de movilización	11%	7%	8%

Características	Huista	Norte	GLOBAL
Otras características, no mencionadas en la boleta de encuesta, respuestas abiertas			
Tener voluntad de servir a la comunidad y disponer de tiempo	7%	3%	4%
Ser participativo, ser activo, ser dinámico	6%	3%	3%
Tener liderazgo, ser líder	4%	1%	2%
Ser responsable	1%	2%	2%
Ser honesto, no tener malos antecedentes	3%	1%	1%
Ser vecino de la comunidad	3%	1%	1%
Cumplir con "su turno", un servicio rotativo obligatorio	1%	1%	1%
OTRAS CARACTERÍSTICAS	4%	3%	3%
TOTAL de encuestas	**120** **100%**	**359** **100%**	**479** **100%**

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

En comparación con las características esperadas de tener experiencia de trabajo en la comunidad y la lecto-escritura, las demás características no tienen tanta importancia. Para la interpretación de las características relativas al sexo de la persona (ser hombre, ser mujer) y la edad (ser adulto, ser joven) debemos aclarar que en varias comunidades los dirigentes expresaron el deseo de que no haya exclusión, sino más bien se espera que participen todos y marcaron en la boleta ambas casillas, "sean hombres" y a la vez "sean mujeres". De esta manera, la expectativa real de ser una persona adulta es alrededor de un 40% (=52%-12%) y de ser de sexo masculino es alrededor de 28% (=48%-20%). La exclusión abierta de las mujeres –y preferencia expresa de los hombre– existe y reconocida más abiertamente en los municipios de San Miguel Acatán y Nentón (diferencia de 44% y 38% respectivamente), seguidos de los municipios Barillas, San Sebastian Coatán, Concepción Huista, San Rafael La Independencia, Soloma y Santa Eulalia (entre 32% y 24%).

Aparte de las características expresamente mencionadas en la encuesta para marcarlo o dejarlo en blanco, la boleta ofreció la posibilidad de mencionar con propias palabras otras características más. La interpretación no puede comparar cuantitativamente las frecuencias de respuestas abiertas y cerradas. Básicamente pueden distinguirse dos tipos de características: las que se requiere para evitar el fracaso o desastre: que la persona disponga de tiempo, voluntad de servicio, que sea responsable, honesto y no tener malos antecedentes. En un grupo focal en Santa Eulalia se mencionó como ejemplo la falta de voluntad e interés propio:

> Para ocupar estos cargos, no necesariamente se requiere de requisitos indispensables, solamente la buena voluntad de apoyar a la comunidad y sin ningún interés personal, ya que en algunas oportunidades hay personas que llegan a ocupar estos cargos con el interés de manejar dinero en cantidad y cuando se dan cuenta de que no hay beneficio propio abandonan el cargo. (COCODE del municipio de Santa Eulalia, 1 de mayo de 2008)

Por otro lado, hay características deseables que pueden mejorar los resultados, en este sentido, para perfeccionar, por ejemplo, el funcionamiento: de tratarse de personas participativas, activas, dinámicas, a lo mejor líderes o con cierto liderazgo. En un grupo focal en Jacaltenango se mencionaron varios de estos aspectos al expresar como características que "saben que uno más o menos se enfrenta a los problemas, hablar con el alcalde. La gente ve si la gente es líder para poner a los representantes. Si la persona es activa" (COCODE, 1 de mayo de 2008).

La característica deseada de que los representantes sean vecinos de la comunidad responde principalmente a la expectativa de ser personas nombradas por la comunidad y al servicio de la misma. No podrán cumplir esto, por ejemplo, las personas identificadas desde afuera, como en el caso de algunos alcaldes auxiliares (según análisis más adelante). A la vez, el pertenecer a la comunidad, expresa la expectativa de estar seguro del futuro servicio para la comunidad y de contar con el apoyo de parte de los electos.

Solamente en muy pocos casos se razonó el nombramiento los representantes "porque no han prestado servicio a la comunidad" o por ser su "turno, [pues] periódicamente todos van participando". En este sentido aceptar el cargo es entendido como un servicio que se presta. En vez de una obligatoriedad, de un automatismo involucrando a todos a pasar en algún momento ocupar un cargo en el COCODE –"…ser el turno de uno…"–, más bien es la relación social, el vínculo entre el individuo o el grupo familiar para con la comunidad – en el sentido ser de la comunidad implica servir a la comunidad, y a la vez, servir a la comunidad es fundamento para ser identificado como miembro de la misma. En comentarios de los entrevistados se nota cierto cambio social en esta relación entre comunidad y familia/individuo, pues hubieron varios comentarios sobre vecinos tratando de evitar que se le asigne un cargo, no asisten a la asamblea para la elección de los nuevos miembros de COCODE o simplemente no acepta una postulación. El problema de la identificación de miembros de COCODES se agudiza, según los comentarios, en caso de altos niveles de migración permanente hacía países del norte. Las siguientes explicaciones son de miembros de un COCODE de San Antonio Huista, hablando de la importancia de una participación voluntaria con entrega activa, en sus palabras "que les guste a participar", y además del problema de la ausencia de hombres por la migración:

> La verdad es que en la comunidad somos pocos, la mayoría anda por el norte, somos como 32 hombres en la comunidad, algunos señores pueden leer otros no, eso es lo que dificulta, por eso se va escogiendo a los que saben leer para secretario, tesorero. Se busca eso, además que sean personas que les guste participar. (Grupo Focal, 12 de junio de 2008)

> Más que todo, la gente quedó que desde que los nombraron. Cuando se hizo la reunión, tomaron nuestro consentimiento y estuvimos de acuerdo. Queda en uno si tienen el buen gusto de trabajar, a mi me eligieron como presidente del consejo, 'tengo el bueno gusto', les dije, así fue como quedé, sobre todo que la comunidad también nos apoye. (Grupo Focal, 12 de junio de 2008)

En el mismo grupo focal un integrante joven del órgano de coordinación del COCODE explica los hechos que le llevaron a ocupar el puesto que tiene. A la vez describe, este lazo entre la colectividad familiar y la comunidad, que le ha sido explicado por su padre:

> En nuestro caso, mi papa no puede leer ni escribir. Él ya me habló y me dijo que si quería, porque varios comités han querido incluirlo pero como [él] no puede leer ni escribir, me dijo que me incluyera yo, “quédese en algún cargo en mi lugar, en representación de su papá”. Es la primera vez que participo [en un cargo]. (12 de junio de 2008)

En otros casos las expectativas son múltiples, a veces contradictorias, tomando en cuenta las realidades, a veces difíciles o imposibles de cumplir, por ejemplo cuando se espera de las personas una combinación, tener liderazgo y a la vez, ser frescas, no haber ocupado cargos recientemente y tener capacidad, en otras palabras: formación y experiencia:

> Que sean líderes de la comunidad, cada quien tiene que ser líderes también personas que están frescas para presentar este servicio, lo que se busca más que sea participativo casi para poder nombrar, porque realmente si se pone una persona que no participa, no es capaz también de compromisos; puede ser que sí lo acepte, pero lo deja a medio camino, se va como que me queda nada, en su comunidad. (Entrevista con alcalde auxiliar y líder del municipio de San Miguel Acatán, 8 de septiembre de 2008)

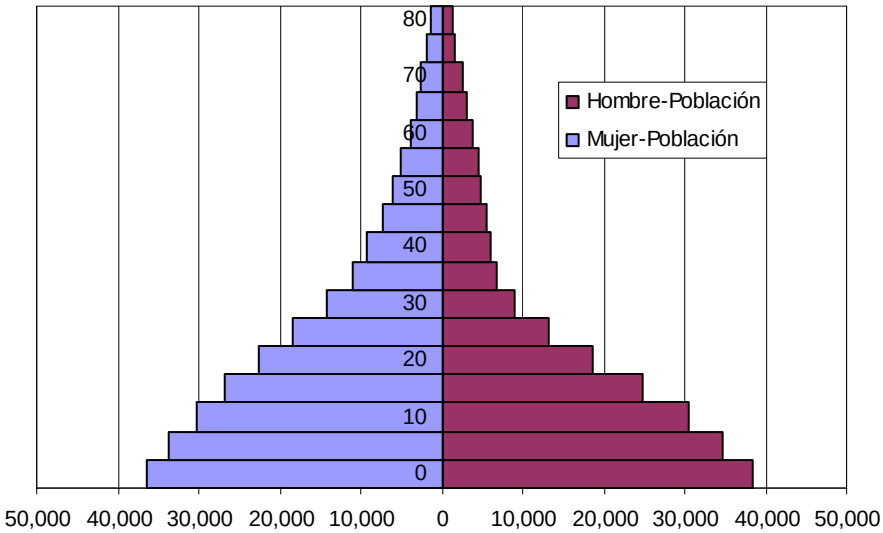
c) Características en los representantes comunitarios que actualmente ocupan cargos

En la encuesta realizada se registró el perfil social de los integrantes del órgano de coordinación de los COCODES, entre estas: edad, escolaridad, sexo, pertenencia a pueblo maya, tiempo en el desempeño del cargo y los nombres de otros cargos desempeñados.

De manera general, sólo un 5.3% de los integrantes del órgano de coordinación del COCODE son mujeres, un bajo nivel que confirma lo encontrado en las entrevistas y grupos focales sostenidos. El tema de la participación sociopolítica de las mujeres se discute en un capítulo por aparte, en el presente es considerado como un factor para interpretar otros aspectos.

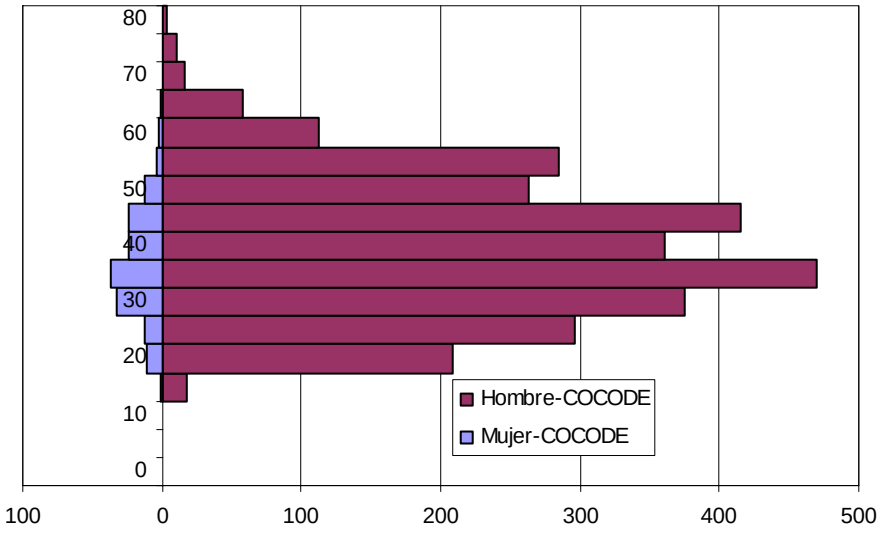
Las edades de los integrantes varían entre 18 años y 84 años en el caso de los hombres y con un máximo de 65 años de edad en el caso de las mujeres, con un promedio global de 38.3 años. A pesar de los extremos muy marcados, cabe mencionar que un 85% de los integrantes tiene edades entre 25 y 69 años, siendo el rango más común entre 35 a 49 años de edad. Las siguientes pirámides de edades muestran, la proyección de población para el 2008 para los 13 municipios de estudio y, las edades de los miembros de COCODE.

Ilustración 8: Pirámide de población, proyección al 2008, 13 municipios de estudio



Fuente: *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)*; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Ilustración 9: Pirámide de población integrante de COCODES



Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

A pesar de lo obvio de la casi nula participación de mujeres, como miembros de COCODE, además se puede observar que en la población en general, especialmente las edades más comunes para formar parte de COCODES, hay una ausencia de hombres debido al fenómeno de migración: entre 30 y 44 años de edad los hombres constituyen menos del 40% de la población de los municipios.

Similar a los temas de género y edad, el tema de formación y escolaridad es otro de los puntos relevantes para el análisis de representatividad y de preparación de los miembros del órgano de coordinación del COCODE para su función. El análisis estadístico comparativo de la escolaridad de los miembros de COCODE y de la población en general puede arrojar tres situaciones con sus respectivas conclusiones: Primero, una coincidencia podría indicar una representatividad de la población; segundo, un nivel de escolaridad superior a la población en general podría indicar la aplicación de un criterio específico (de tener formación escolar) para la identificación de nuevos miembros de COCODE y finalmente, la tercera opción, una subrepresentación podría señalar COCODES en dónde la "élite académica", o mejor dicho la "élite de escolaridad", no está presente en la organización comunitaria para el desarrollo. De antemano se aclaran las ventajas y desventajas de efectuar comparaciones con datos de escolaridad y de años de estudios: por un lado tiene la ventaja de ser un indicador cuantitativo que permite comparaciones directas. Por el otro lado, la información de un miembro de COCODE con 52 años de edad y "2 años de primaria" sólo con límites refleja las habilidades efectivas de esta persona en la actualidad, por ejemplo, haber hecho uso de la lecto-escritura en las últimas décadas, o sólo utilizar el lapicero para poder efectuar su firma en una hoja: los indicadores al alcance son diferentes al analfabetismo funcional. En este sentido, la élite de escolaridad, no necesariamente trae las herramientas necesarias para poder evaluar financieramente una propuesta o la ejecución de un proyecto, no obstante, podría hacerlo en el campo y determinar si una estructura tiene rajaduras ya antes de haber sido inaugurado – posibilidades se combinan con limitantes.

El análisis cuantitativo de los datos de preparación escolar muestra que en la región Norte uno de cada tres miembros de COCODE es analfabeto mientras en la región Huista "sólo" es uno de cada cinco. Al otro extremo, los niveles más elevados de formación escolar, básico y diversificado, únicamente son relevantes en la región Huista, sumando un 10.8% en los municipios correspondientes. En promedio global los miembros de COCODE concluyeron 2.58 años de estudio, encontrándose una diferencia de 1.5 años entre las dos regiones (2.18 años en el Norte versus 3.66 años en la región Huista).

Cuadro 24: Escolaridad de integrantes de órgano coordinador de COCODES

	Región Norte	Región Huista	GLOBAL	Acumulado
Escolaridad				
Ninguna, analfabetos	34.8%	20.6%	30.9%	30.9%
Alfabetizados	0.6%	0.4%	0.6%	31.5%
Primaria	61.9%	68.2%	63.6%	95.1%
Básico	1.1%	2.5%	1.5%	96.6%
Diversificado	1.4%	7.9%	3.2%	99.8%
Superior	0.1%	0.4%	0.2%	100.0%

	Región Norte	Región Huista	GLOBAL	Acumulado
Anos de estudios				
Promedio	2.18 años	3.66 años	2.58 años	
Número de personas	2,015	759	2,774	

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

La diferencia significativa entre los años de estudios en las dos regiones se repite al realizar un análisis a nivel de municipios: En la región Huista el nivel mayor es en San Antonio Huista con un promedio de 5.2 años de estudios, los municipios con menores niveles sólo llegan a 2.5 años (Nentón y Concepción Huista). En la región norte, el mayor promedio es de San Rafael La Independencia con 2.4 años, inferior a los más bajos de la región Huista. El municipio con los niveles más bajos es San Miguel Acatán con un promedio de 1.94 años de estudios.

Acorde a lo antes descrito, la comparación entre la escolaridad de población en general y miembros del órgano de coordinación de COCODES ofrece elementos para saber sobre la importancia que la comunidad atribuye a la preparación escolar del órgano de coordinación y la disposición de los mejor preparados para prestar servicio comunitario en uno de los cargos. En la siguiente tabla se comparan los años de estudios de la población en general[56] con los datos correspondientes a los integrantes de COCODES. Sobre datos del Censo de Población se aplicó una "ponderación por sexo"[57] para evitar distorsiones que se explican a partir de niveles de escolaridad inferiores de las mujeres en comparación a los hombres. Diferencias positivas de años de estudios entre población en general (ponderado acorde a sexo) e integrantes de COCODES, señalan municipios en dónde el cargo en un COCODE es entendido como una responsabilidad que requiere de mayor formación escolar y en dónde las personas que tengan la característica de haber estudiado más años asumen este compromiso para con la comunidad. Una muy marcada diferencia de años de estudio, con mayores niveles de los miembros del órgano de coordinación se observa especialmente en tres municipios: San Antonio Huista, Santa Ana Huista y San Mateo Ixtatán. Mientras los dos primeros municipios tienen niveles relativamente bajos de analfabetismo (13.5% y 10.7% respectivamente), a diferencia, en San Mateo más de 36.7% de personas en COCODES no pueden leer y escribir. Especialmente en municipios con muy bajos niveles de escolaridad, como el caso de San Mateo Ixtatán, la superioridad de formación escolar de miembros de COCODE es casi indispensable, para asegurar,

[56] Años de estudios de población mayor de 18 años de edad, según Censo de Población 2002; datos de Huehuetenango en Cifras. El efecto de distorsión de los seis años de diferencia entre Censo del INE (2002) y encuesta de CEDFOG (2008), se estima poco relevante debido al bajo número de miembros de COCODE en rangos de edad de 18 a 25 años.

[57] Años de estudios ponderados según composición acorde a sexo de miembros de COCODE: (años de estudios de mujeres * presencia de mujeres en COCODES [%]) + (años de estudios de hombres * presencia de hombres en COCODES [%])

aunque sean solamente los trámites para las solicitudes: En San Mateo, la ponderación por sexo muestra uno de los promedios de años de escolaridad más bajos (1.4 años)[58].

Cuadro 25: Comparación de años de estudios de población en general y COCODES, con ponderación de sexo

Municipio	Años de escolaridad				Personas
	Población	Ponderado por sexo	Promedio COCODES	Diferencia	
San Mateo Ixtatán	0.93	1.40	2.29	**0.89**	221
San Rafael La Indep.	1.23	1.87	2.43	**0.56**	84
San Miguel Acatan	0.95	1.39	1.94	**0.55**	236
San Juan Ixcoy	1.42	1.86	2.17	**0.31**	87
San Sebastián Coatán	1.30	1.99	2.14	**0.15**	188
Santa Eulalia	1.75	2.34	2.17	-0.17	356
San Pedro Soloma	2.10	2.55	2.17	-0.38	159
Santa Cruz Barillas	2.13	2.58	2.21	-0.38	684
Región Norte	**1.66**	**2.17**	**2.18**	**0.01**	**2,015**
San Antonio Huista	3.49	3.77	5.17	**1.40**	141
Santa Ana Huista	3.19	3.49	4.52	**1.03**	103
Concepción Huista	1.74	2.37	2.53	**0.16**	135
Nentón	2.02	2.55	2.52	-0.04	184
Jacaltenango	3.91	4.47	3.98	-0.49	196
Región Huista	**2.93**	**3.42**	**3.66**	**0.25**	**759**
GLOBAL	**2.05**	**2.56**	**2.58**	**0.03**	**2,774**

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; *Huehuetenango en Cifras, Díaz Camposeco, et.al. (2008)* con datos del Censo de Población 2002, Datos agrupados por región en orden descendente de diferencia de años de escolaridad; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

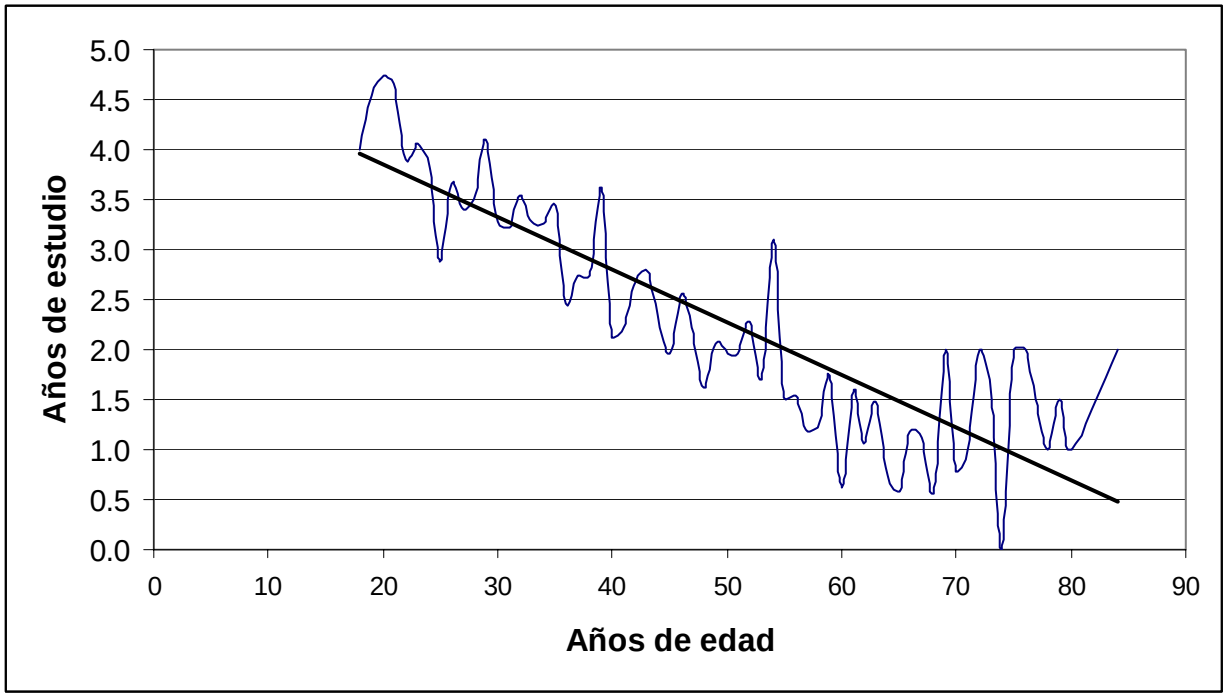
Al polo extremo se observan municipios como Jacaltenango, Barillas y Soloma en dónde los COCODES tienen menos años de estudios que la población en general. Básicamente pueden identificarse dos explicaciones centrales: Por un lado en estos municipios, y mejor dicho, en estas comunidades, la escolaridad no es valorada como un criterio central para el nombramiento de candidatos a cargos. O, por otro lado, puede ser que los miembros de la comunidad con mayores niveles de formación no tengan interés de participar en organizaciones comunitarias para el desarrollo, los COCODES, ya sea por la poca expectativa que tienen o, por no importarles tanto la realidad comunitaria o por otro motivo.

[58] Un ejemplo para la interpretación de los promedios de escolaridad: El promedio de escolaridad de un COCODE de siete personas que tienen todos dos años de escolaridad es de dos años. Si solamente una persona llega a sexto grado de primaria, entonces el promedio sería de 2.6 años.

El análisis a nivel de consolidados regionales muestra que en la región Huista los niveles de escolaridad de los miembros de COCODES son mayores a los de la población en general, mientras en el Norte no hay mayor diferencia entre población y COCODES.

La búsqueda de candidatos con mayores niveles educativos tiene sus implicaciones, como muestra la siguiente gráfica – la preparación escolar es más frecuente en personas jóvenes: personas con 25 años de edad tienen un promedio de 3.5 años de escolaridad mientras quienes ya cumplieron 70 años de edad apenas llegan a 1.3 años. Vale la pena tener presente que el nombramiento de unos y de otros, de jóvenes y adultos mayores, tiene motivos muy específicos: el joven por su escolaridad mientras el adulto mayor, por ejemplo de más de 60 años de edad aporta experiencia y trayectoria comunitaria.

Ilustración 10: Escolaridad de integrantes de órgano coordinador de COCODES según su edad, con línea de tendencia



Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

En el órgano coordinador del COCODE, concebido como órgano colegiado, se distinguen diferentes cargos con diferentes tipos de exigencias: la presidencia y la vicepresidencia de un COCODE son cargos de carácter político que requieren de liderazgo, de experiencia político-comunitaria, de escuchar, de reunir gente, de explicar, de proponer decisiones, de mediar entre posiciones y otros más. A cambio, los cargos de secretario y tesorero son de carácter técnico, es decir requieren formación escolar, saber leer y escribir para redactar las actas de las reuniones y escribir las resoluciones que dicta el presidente o vicepresidente, o saber efectuar cálculos matemáticos de

facturas y gastos realizados. En el caso del COCODE del municipio de San Rafael La Independencia, no sólo el tesorero y el secretario sino, además, el presidente deben saber leer y escribir, argumentándolo con la necesidad de firmar documentos:

> Para ser integrante de un COCODE se necesita saber leer y escribir para poder ocupar los cargos de presidente, secretario y tesorero. Si la persona propuesta y electa para integrar el COCODE es analfabeta, sólo puede ocupar los cargos de vocales, porque para los tres puestos importantes de presidente, secretario y tesorero, es importante que sepan leer y escribir porque hay necesidad de firmar o redactar cualquier documento. (Grupo Focal COCODE San Rafael La Independencia, 12 de septiembre de 2008)

El análisis de las características de los miembros de COCODES acorde a sus cargos afirma claramente lo mencionado: los presidentes de COCODES tienen más edad (42.8 años), más frecuentemente han ocupado otros cargos (71%), a la vez se encuentran mucho menos mujeres (sólo 0.9%) presidiendo un órgano de coordinación de un COCODE. Los secretarios, en cambio, tienen siete años menos de edad y un año y 3 meses más de estudios. A pesar de que la mitad tiene experiencia en otros cargos (48%), hay una diferencia significativa con la experiencia de los presidentes. Únicamente en el caso de los tesoreros se observa un perfil técnico intermedio, pues el número de años de estudios se sitúa entre secretarios y vocales – muestra que no en todas las comunidades se percibe este cargo como un cargo clave. La siguiente tabla muestra los detalles para cada uno de los cargos.

Cuadro 26: Características de integrantes de órgano coordinador de COCODES según cargo que ocupa

Cargos	Edad	Analf.	Años de estudios	Tiempo en cargo	Otros Cargos	Mujer	Alcalde Auxiliar	Total Pers.
Presidente	42.8	14%	3 años	2 años 4 m.	71%	0.9%	11.4%	466
Vicepresidente	39.6	26%	2 años 4 m.	2 años 1 m.	57%	2.7%	3.2%	444
Secretario	34.0	8%	4 años 3 m.	2 años	48%	3.5%	2.6%	453
Pro-Secretario	33.8	6%	4 años 3 m.	1 año 10 m.	45%	8.2%		110
Tesorero	38.5	25%	2 años 6 m.	1 año 11 m.	50%	3.5%	2.9%	453
Pro-tesorero	36.2	27%	2 años 8 m.	1 año 11 m.	43%	5.2%	1.7%	115
Vocal I	37.9	40%	1 año 8 m.	1 año 11 m.	40%	7.2%	2.2%	417
Vocal II	37.9	38%	1 año 11 m.	1 año 10 m.	40%	8.8%	2.5%	362
Vocal III	39.3	45%	1 año 6 m.	1 año 10 m.	38%	8.4%	3.2%	310
Vocal IV	38.7	36%	2 años 1 m.	1 año 8 m.	42%	13.6%		132
Global	**38.3**	**26%**	**2 años 7 m.**	**2 años**	**50%**	**5.3%**	**3.7%**	**3,262**

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

La tabla menciona también la presencia de alcaldes comunitarios o auxiliares en cargos de COCODE, aspecto a analizarse en un apartado más adelante.

2. El presente de la historia de organización comunitaria

Según lo indicado en el marco contextual del presente informe, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural SCDUR y los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODE, no pueden entenderse sin su historia. La referencia a las Coordinadoras Interinstitucionales y la Ley de los Consejos de Desarrollo del año 1987 – varios artículos fueron declarados inconstitucionales aún antes de que los Comités Locales de Desarrollo hubieran podido funcionar – el hecho de únicamente haber sido considerado en ámbito del organismo legislativo y judicial, es decir de no haber llegado ni siquiera a las comunidades, explica su inexistencia en la memoria de las comunidades. Más bien son el Comité Pro-Mejoramiento y el Comité de Desarrollo Integral los que han estado presentes en la práctica y memoria comunitaria.

a) El trabajo en comités de desarrollo

Por varios años, los diversos comités de desarrollo fungieron como figura organizativa comunitaria para gestionar y administrar actividades, planificación y sobre todo proyectos de desarrollo. Comúnmente existía el Comité Pro-Mejoramiento o el Comité de Desarrollo Integral, como núcleo organizativo, alrededor del cual se formaron otros comités específicos, acorde a las necesidades de las comunidades: Comité Pro-Agua Potable, Comité Pro-Carretera, Comité de Energía Eléctrica, entre otros más.

Los comités específicos, cuya enumeración anterior es sólo para fines de ejemplo, fueron creados acorde a las necesidades más urgentes, como medida para concentrar los esfuerzos de un grupo de personas en una sola temática. Frecuentemente se combinaron dos finalidades concretas: la gestión para lograr solucionar una necesidad comunitaria, y el mantenimiento y administración de un bien comunitario, por ejemplo alrededor del agua: la compra de un terreno con un nacimiento de agua, la instalación de toda la red de distribución de agua con su tanque, y el mantenimiento de los tubos, el velar porque no se desperdicie el agua en chorros abiertos, y otros medidas. Dependiendo de las tareas de un comité específico pudo ser una figura organizativa temporal, es decir, que dejó de funcionar tras lograr gestionar una obra (comité de energía eléctrica), o permanente que continuó o continúa funcionado para el mantenimiento (comités de agua).

Los comités, generales y específicos, han venido actuando con delegación de la comunidad o sólo una parte de la misma, teniendo como base legal la inscripción en la gobernación departamental. La libertad y flexibilidad de gestionar en diversas instituciones del Organismo Ejecutivo guatemalteco y organizaciones de la cooperación internacional, a la vez, implicaba la necesidad de mayores habilidades, pues no todos los representantes se movieron y gestionaron en los diversos ámbitos, desde los alcaldes, pasando por los diputados y fondos sociales, hasta embajadores.

Los comités no formaban parte orgánica de ninguna estructura, municipal o nacional, sus derechos eran limitados al ámbito de la comunidad y de la gestión de obras. Los comités se registraron y obtuvieron su legalidad en gobernación departamental.

b) Los COCODES, un cambio desde su concepción

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES forman parte del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El término de "sistema" desde su concepción, se refiere a un conjunto orgánico, entrelazado con relaciones e interdependencias entre los diversos niveles, sus integrantes, funciones y resultados.

En el SCDUR, la interdependencia estructural de representantes implica, por ejemplo, que "los Consejos Municipales de Desarrollo se integran..." por "representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo" (Inciso c), Art.11, Ley de los CDUR). A la vez, la interdependencia se constituye alrededor de atribuciones de un cierto nivel relativo al nivel superior o inferior. De esta manera, por ejemplo, las funciones de COMUDE incluyen el "Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento" (Inciso e), Art.12, Ley de los CDUR), o de "Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto General del Estado" (Inciso i), Art.12, Ley de los CDUR).

c) El modelo más exitoso y las diferencias entre COCODES y comités según experiencias y prácticas

Los enunciados de la ley, funciones y coordinaciones, brevemente mencionados en los párrafos anteriores, no obstante, no se han cumplido o sólo en parte se han vuelto realidad. El débil relacionamiento entre COCODE y COMUDE implica que el nivel comunitario no se siente parte de un sistema integral. Esto se muestra claramente cuando líderes comunitarios y dirigentes de COCODES explican que los comités pro-mejoramiento y los COCODES son lo mismo, ya que no cambiaron las funciones:

> Básicamente el cambio de comité-pro-mejoramiento a COCODE en nuestra comunidad, no sufrió cambio radical alguno, debido a que las funciones de los miembros de dicho grupo siguieron siendo las mismas, por ordenes de las autoridades municipales, fuimos los mismos integrantes por decisión de la comunidad. (Grupo focal, COCODE del municipio de Santa Eulalia, 28 de abril de 2008)

En una variante menos directa de comparar y concluir diagnosticando diferencias menores entre COCODES y comités y de explicar que no el hecho de ser comité o de ser COCODE es relevante sino más bien de enfatizar en cuestiones de liderazgos y de

participación. El siguiente comentario, desde el inicio describe ambos, comités y COCODES, como herramientas para la gestión de proyectos:

> Para nosotros no hay algún modelo específico que es más exitoso para las gestiones, tanto como COCODES o como comités, lo más importante es la participación activa de los integrantes de las organizaciones, de nada serviría un COCODE si sus integrantes no participan, o viceversa. Los COCODES son organizaciones que representan a cada comunidad y si se coordinan los trabajos con ellos se logran buenos resultados. (Grupo focal con organizaciones sociales del municipio de Santa Eulalia, 24 de abril de 2008)

En comparación, este tipo de comentarios, de no percibir diferencia alguna entre COCODES y comités de desarrollo son una minoría. Otros representantes comentan sobre primeras impresiones y cuestiones de organización de los COCODES y resaltan que para la integración del COCODE "se llevó a cabo un proceso de organización… del mismo se exigieron muchas cosas, es más complicado que un comité" (Grupo focal de COCODE del municipio de San Pedro Soloma, 22 de agosto de 2008). En San Juan Ixcoy un COCODE apreció la priorización de COCODES como mucho más complicada, ya que "en el comité se solicita cualquier proyecto en cualquier institución". (Grupo focal, 21 de agosto de 2008)

En varios casos estos esfuerzos mayores/adicionales se entienden en el marco de la nueva relación entre COCODES y municipalidad, aunque muchas veces las relaciones descritas se limitan únicamente al tema de la gestión de proyectos: "En el comité se trabajaba en forma directa y más con instituciones que daba proyectos, con COCODES se trabaja en base de priorización y más con autoridades municipales, no en forma directa." (Grupo focal, COCODE del municipio de San Pedro Soloma, 22 de agosto de 2008). Especialmente en el caso de los representantes con experiencias en comités, pero novatos al mundo de COCODES y COMUDES, la nueva relación directa con el nivel municipal, COMUDE y corporación municipal, en muchas ocasiones es percibido como un esfuerzo adicional que impide resultados rápidos. Antes, sólo se inscribían frente a gobernación departamental y ya bastaba para comenzar a gestionar frente a instituciones y cooperación internacional. Especialmente cuando los actores aún desconocen las posibilidades de gestión de los COCODES, se les da la impresión de haber sido desposeído de la flexibilidad que antes los comités permitían, de gestionar fácilmente. La dependencia de la corporación municipal y del COMUDE explican – en parte – percepciones que "hay mucha exigencia y las solicitudes son muy lentas y no se toman en cuenta". A veces apreciaciones negativas de los COCODES se combina con apreciaciones positivas, por ejemplo, el hecho de sustentar el funcionamiento de los COCODES en una normativa. El siguiente comentario refleja la combinación de lo optimista con una cierta frustración, quedando claro que el concepto de COCODE y sus derechos son distintos a los comités, no obstante, derechos *de jure* reconocidos, no siempre llegan a ser otorgados por las autoridades, más bien hay quienes tratan de evadir la transparencia frente a COCODES:

> Los COCODES tienen que ir a la municipalidad o a alguna institución para las gestiones, porque ya se amparan por la ley. Es bueno porque uno se llega a enterar lo que hacen en la municipalidad, pero no todos le ponen coco a lo que esta pasando. Tiene una función

> positiva porque se ha aprobado por la ley para ver que están haciendo los alcaldes y el personal. Se hacen reuniones, se formó el COCODE ahora, pero están estudiando cómo van a hacer para que no se enteren los COCODES lo que ellos están haciendo. (Grupo focal, COCODE del municipio de Jacaltenango, 1 de mayo de 2008)

A lo interno de las comunidades los dirigentes identifican como cambio más marcado la desaparición de muchos de los comités, sustituidos por los COCODES que asumen las agendas de los comités específicos: por ejemplo, de comité pro-tierra, del comité pro-carretera, etcétera. Por la amplia gama temática de los COCODES se vuelve más compleja la relación entre las necesidades, el bien en juego, los interesados, los responsables en buscar una solución y los avances. Antes era más claro, una convocatoria del Comité de Agua implicaba el tratar asuntos relacionados con el agua. ¿Y ahora? Si el COCODE se reúne puede ser para únicamente saber que hubo un taller de capacitación, impartido por una persona de la cabecera municipal, o de enterarse de una orientación dada por el encargado del centro de salud quien pide no tirar basura en la calle. Muchos de los temas abordados en COCODE y COMUDE son menos inmediatos. El siguiente comentario, además, trata de las medidas de presión que existían para asegurar la participación en los comités específicos:

> En los comités de agua por ejemplo, como que los comités anteriores iban solucionando sus necesidades en base a sus propios alcances de cada uno, número de personas, necesidades. Tenían más autoridad de presionar a su gente, si no va a la reunión le quitamos su agua, entonces la gente llega, hay base para presionar. En los COCODES no ocurre eso, si la gente quiere llega, si no, no. Tenían una cuota y la gente cumple porque si no le quitan su agua, en cambio los COCODES tienen que ver con fiscalizar a la municipalidad, gestionar proyectos y priorizar. En conclusión, los COCODES no han funcionado. (Entrevista, representante de organización social del municipio de San Antonio Huista, 3 de junio de 2008)

Aunque no ha sido mencionado expresamente en ningún grupo focal o entrevista, la reducción del número de organizaciones comunitarias con facultades de gestionar limita a la vez las posibilidades de gestión, pues todas las tareas quedan a cargo de quienes ocupan cargos en el órgano de coordinación del COCODE. En muchas ocasiones, la gente, además, no sabe sobre la posibilidad de COCODES registrados para realizar gestiones propias por aparte de COMUDE, CODEDEH y corporación municipal. El desconocimiento implica para la comunidad, tras haber priorizado sus necesidades, quedarse en espera de lo que resuelve o logran los funcionarios y autoridades municipales y de otros ámbitos para las necesidades expresadas por los ciudadanos de la comunidad.

Órganos de coordinación de COCODES registradas en la SAT, que negocien con diputados, con el Consejo de Cohesión Social, con la cooperación internacional, etcétera comprueban la flexibilidad del SCDUR y de no necesariamente ser tan restrictivo, aún así permite gestiones, siempre y cuando las autoridades municipales aporten un mínimo apoyo, una autorización para el COCODE o una firma para la solicitudes y gestiones del COCODE.

Las siguientes explicaciones de representantes de dos diferentes COCODES de Jacaltenango son muy precisas: el primero aclara no querer perder el tiempo y tampoco el dinero, sino manejar proyectos por propia cuenta; el segundo en explicar que los COCODES fueron utilizados por conveniencia del alcalde anterior, teniendo ellos las manos amarradas y así impedir propia gestión:

> El COCODE se formó cuando el alcalde mandó una nota para organizarlo, pero lo que queremos es que nos ayuden para que nosotros podamos gestionar y que haya ley que nos protege, pero si vienen proyectos en manos de la municipalidad es que lleguen en nuestras manos nuestros proyectos, no que ellos siempre quieren una parte de los fondos, se va un aparte del pisto para ahí. Así vino una escuela de la embajada de Japón. Los señores del comité fueron a Guatemala y dejaron de una vez la fecha que se iba a iniciar el proyecto, metieron el proyecto al banco, el alcalde no tuvo nada que ver, ni su firma ni nada, eso es lo que quiere el COCODE, para que vayamos a ir a perder nuestro tiempo. (Grupo focal con COCODE del municipio de Jacaltenango, 1 de mayo de 2008)

> Porque el año pasado a nosotros sólo se nos utilizó como nombre o imagen, […] [el alcalde de Jacaltenango del 2004 al 2008] se llenaba la boca en el CODEDEH en una reunión…, que tenía bien organizada a la población y que él era el único de los mas ordenados supuestamente. Pero a nosotros se nos utilizó nada más…, porque [a] nosotros como COCODE no se nos tomó en cuenta, incluso se hizo priorización dos veces. Y nos ataron las manos para no gestionar y que todos los proyectos tenían que ser canalizados por la municipalidad, nosotros dijimos que si no se podía gestionar en el extranjero o en otros lados, pero no quisieron. (Grupo focal con COCODE del municipio de Jacaltenango, 30 de abril de 2008)

En los espacios organizativos de desarrollo, aun sigue vigente una visión de desarrollo enfocando únicamente las “obras”, obras grises, de infraestructura vial y “social”, como son circulaciones de cementerio, canchas de basquetbol, entre otros más. La legitimidad de comités y COCODES, en buena medida, se deriva de las habilidades de lograr un proyecto, una obra para la comunidad. El carecer de este tipo de resultados implica también un efecto negativo en el apoyo comunitario a los dirigentes en el órgano de coordinación y al tipo de organización comunitaria – nadie quiere aportar, por ejemplo para gastos de movilización o de trámites, para algo que no trae beneficio u obra alguna. De los comités que antes resultaban ser más exitosos, por su dinamismo para las gestiones en diversas instituciones y entidades, varios COCODES, por desconocimiento, se ven obligados a esperar hasta recibir un proyecto de parte del alcalde.

A nivel del órgano de coordinación algunos COCODES sufren de los efectos de una heterogeneidad de los integrantes: especialmente si el cargo del alcalde comunitario o auxiliar es por obligación o casi “de condena”, ya que otros miembros comúnmente se escogen por su voluntad y dedicación al servicio colectivo. El tema se analizará más adelante en otro apartado.

3. De comités a COCODES, diversos desarrollos históricos

a) Los que impulsaron la fundación de los COCODES

El punto inicial para el cambio de comités de desarrollo a COCODES, no cabe duda alguna, fue la entrada en vigor de la Ley de los CDUR. Sin embargo, la aprobación de una nueva ley en el Congreso de la República es un hecho que no automáticamente llega a ser de conocimiento de las comunidades, varias de estas aún no cuentan con luz ni otros servicios. Adicional al conocimiento sobre la legislación y su comprensión se requiere de la voluntad y decisión comunitaria de implementar, ya sea de manera parcial o completa, lo estipulado en la normativa.

En los municipios y comunidades, el cambio de comités pro-mejoramiento o comité de desarrollo integral a COCODES se ha dado de diferentes maneras. Aún con estos matices hay una modalidad más común que se registró en diferentes lugares. A partir de cierto momento, entre 2003 y 2005, la municipalidad avisó a las comunidades que desde entonces en adelante la gestión de proyectos y obras requería de la existencia de COCODES. Un COCODE de San Miguel Acatán explica por ejemplo que los COCODES se crearon "por la exigencia de las autoridades municipales durante el primer periodo del alcalde actual" (grupo focal, 15 de julio del 2008), habiendo sido éste, del año 2000 al 2004. El siguiente comentario narra un contexto similar:

> Por órdenes que se recibió de parte de las autoridades municipales donde se exigió a cada comunidad a conformar sus COCODES para poder gestionar sus proyectos. Si una comunidad no cuenta con COCODE, no se le iba a tomar en cuenta en los proyectos, por ese motivo nosotros elegimos a los integrantes del COCODE de nuestra comunidad para no quedar fuera, pero hasta la fecha no hemos visto algún beneficio. (Grupo focal, COCODE del municipio de San Pedro Soloma, 15 de agosto de 2008)

La mencionada modalidad, que el gobierno municipal solicita (o exige) a las comunidades la conformación de COCODES, parece la más común, especialmente en la región Norte. Por aparte, se encontró otro fenómeno con menor frecuencia: la constitución como COCODE, de manera democrática y por propios esfuerzos de una comunidad. En un grupo focal, representantes de un cantón del municipio de San Antonio Huista narraron que el comité se informó a través de la Ley de los CDUR, comprada por ellos mismos, y que decidieron conformar el COCODE. Indudablemente, este hecho requiere de ciertos conocimientos y habilidades previas para autoformarse y prepararse en este sentido, características poco comunes en entornos con bajísimos niveles de escolaridad. Por estos hechos la transmisión posterior por vía de comunicación radial y el efecto multiplicador hacia las demás comunidades del municipio cobran aún más importancia:

> El 4 de junio del 2004 se organizó [se fundó] el COCODE, [antes] había un comité de pro-mejoramiento. La Ley de Consejos de Desarrollo se compró por parte de la comunidad, se leyó toda la ley y nos dimos cuenta de que existía, entonces se empezó a trabajar con el comité para convocar a una reunión, se convocó y al convocar llegaron muchos vecinos y al estar aquí se les consulta y se les explicó la ley. El resultado final fue que la asamblea decide de manera unánime que se conformara un COCODE en el Cantón Independencia, fue la primera comunidad que se organizó en San Antonio Huista. En ese COCODE, su

> servidor fue nombrado como coordinador y estuvimos cuatro años, aunque no hicimos mayor cosa, por ejemplo se hizo la ampliación de un aula y circulación a través de INTERVIDA. La municipalidad nada que ver, ni siquiera se dieron cuenta, sólo sirvió como gestor el COCODE y en proyectos pequeños, estuvo por cuatro años. Después que se organizó el COCODE en el cantón, hizo un comunicado a la radio de San Antonio para que la gente lo escuchara, entonces la gente empezó a formar sus COCODES en las comunidades, entonces vio el alcalde que ya estaban los COCODES en las comunidades sin que él quisiera, pero no les atendió. (Grupo focal, COCODE del municipio de San Antonio Huista, 5 de junio de 2008)

Al otro extremo se encuentran comunidades que sólo hasta hace muy poco tiempo se enteraron de la existencia de COCODES como un requisito para la gestión de proyectos. El siguiente ejemplo es del municipio vecino del caso anterior - se trata de la experiencia de un COCODE de Concepción Huista, al preguntar sobre el tiempo de existencia del COCODE:

> No hasta estos días formamos para Chajul, porque como Chajul es un caserío, pero cuando hubo la política hubo uno que quería quedar de alcalde y él nos dijo organícense ustedes, hagan su COCODE y trabajan y así miran ustedes como llegan a solicitar, qué quieren. Entonces en eso nos pusimos a actuar porque si se podía hacer y ahí si que cada quien, él que ganó pues ganó. Y hasta estos días llegó un técnico a decirnos que eso es necesario que se organicen, sin COCODES no les van a dar proyecto, entonces ahí si ya actuamos, nos pusimos a pensar, hicimos una reunión y ahí nos nombraron pues tal vez los que apoyaron a nosotros porque tal vez sienten confianza en nosotros y así fue como llegó. (Grupo focal, COCODES del municipio de Concepción Huista, 20 de agosto de 2008)

Según las modalidades anteriores, el éxito de comités pro-mejoramiento y de desarrollo integral, e igualmente de COCODES se mide principalmente en obras gestionadas y realizadas. Las apreciaciones sobre que sería más exitoso, comités o COCODES, también están influenciadas por la coyuntura, y disponibilidad de presupuesto para financiar proyectos en las comunidades. Las condiciones financieras para realizar proyectos de diversos tipos fueron mucho más favorables en momentos cercanos a las negociaciones de los Acuerdos de Paz, su firma y el post conflicto, especialmente en municipios con presencia de programas como ALA, PDHSL, DECOPAZ, PROCUCH, u otros, mientras que actualmente parece más complicado:

> Cuando estuvo DECOPAZ, hubo comités en cantones, hubo representación de cada comunidad, dijeron cuanto le iba a tocar a cada comunidad, dependiendo de la cantidad de gente en las comunidades, así logramos varios proyectos en las comunidades. En cambio con los COCODES, desde que se hicieron con el alcalde anterior, esa era la intención tal vez del alcalde y que los COCODES decidieran, pero pasó el tiempo y nunca se logró nada. En cuatro años que han pasado no hemos logrado ningún proyecto en nuestra comunidad, pero nunca nos han dicho cuánto de dinero nos toca a cada uno. Esa duda la tenemos en el COCODE, yo salgo en 2009. Nunca nos dieron información por el alcalde, nunca logramos nada en las reuniones y en la aldea nos preguntaba la gente cuando saldrá nuestro proyecto y nunca hubo nada. En cambio con DECOPAZ logramos varios proyectos. Así trabajamos bien con DECOPAZ, pero en la municipalidad no logramos nada. (Grupo focal, COCODE del municipio de Jacaltenango, 3 de mayo de 2008)

Mientras que el comentario anterior de un líder de Jacaltenango solamente describe el fenómeno de haber logrado o no proyectos en un momento y en otro, el siguiente

representante de una ONG de Barillas, tiene una visión más clara sobre el hecho que no sólo se trata de una diferencia entre los resultados, sino, la situación misma y los volúmenes financieros disponibles para la inversión en proyectos y actividades ha cambiado:

> Yo creo que hay diferentes situaciones, por ejemplo cuando estaban los comités pro-mejoramiento, creo que del 96 al 2002 que es cuando más presencia de ONG, si hacemos una comparación de quien tuvo más resultados yo creo que independientemente de la capacidad de generar que haya tenido cada uno, porque finalmente yo creo que son las mismas personas quienes estuvieron a cargo y están ahora, lo fundamental en ese tiempo es que hubo recursos y por eso se hizo más de lo que hizo el COCODE actualmente pero ahí hay una coyuntura, esta la cooperación internacional, la reconstrucción después de los acuerdos de paz y estaríamos haciendo una, no sé si mala o buena comparación, yo creo que el comité pro-mejoramiento funcionaron en su momento. (Grupo focal, organizaciones sociales del municipio de Santa Cruz Barillas, 1 de abril de 2008)

b) COCODES de primer nivel, derecho innegable de las comunidades: momentos de su fundación

Mientras que las modalidades de fundación son similares, a diferencia, varían las nociones sobre el momento cuando sucede la conformación de los COCODES. Para el presente estudio se cuenta con la información recogida en entrevistas, datos proporcionados por las Oficinas Municipales de Planificación, datos de la encuesta e información secundaria. Varios de estos datos no coinciden entre si, lo que podría ser explicado a partir de algunos aspectos centrales:

(1) Los argumentos alrededor del concepto de “funcionamiento”: se concentran en explicar que anteriormente los COCODES no funcionaron, pues existían pero no tenían la aprobación y legitimidad de la comunidad, por lo que no funcionaron. Este argumento, se utilizó por ejemplo de parte de funcionarios municipales de la administración actual de Santa Cruz Barillas, al entregar un listado de unos 80 COCODES mientras que la administración anterior habló de más de 200 COCODES. Analizado más detenidamente llama la atención, pues suele ser un argumento para justificar la así llamada “organización” o “reorganización” de los COCODES, frecuentemente para la intervención de lo partidario.

(2) En el caso de las encuestas se detectó un cierto número de COCODES respondiendo que su COCODE funcionaba hace ya más de seis años, aspecto técnicamente imposible, debido a la aprobación de la Ley de los CDUR en el año 2002, lo que significa que no podría ser posible tener siete o más años de funcionamiento hasta finales del año 2008. Los 39 COCODES que mencionaron siete o más años probablemente se confundieron, en parte, con el cálculo matemático, no tienen registros exactos y memoria imprecisa de los antecedentes. Debe tenerse presente que en muchas de estas comunidades han cambiado los integrantes del órgano de coordinación, respondiendo así, a las preguntas de la encuesta, personas que no ejercieron cargo alguno en el momento de la conformación de los COCODES. Otra

parte, la menor, confundió COCODES y comités pro-mejoramiento o de desarrollo integral, probablemente la mayoría de las seis comunidades que registraron más de 10 años de funcionamiento de sus COCODES.

(3) Como tercera fuente de información, se contó con datos que varias OMP mandaron, por solicitud, al Consejo Regional de Desarrollo para Huehuetenango y El Quiché, CORERE, como medida preparatoria para el programa presidencial "Gobernando con la Gente", indirectamente para el Departamento de Fortalecimiento de Consejos de Desarrollo de la Subsecretaría para la Descentralización (SCEP). Por un lado, estos datos tienen la desventaja de ser incompletos, pues sólo se cuenta con registros de cinco de los trece municipios, casi todos de la región Huista. Por otro lado llama la atención que las fechas promedio de fundación de COCODES son muy recientes, ya que estos datos, no sólo se contradicen con los de la encuesta de CEDFOG, sino además no concuerdan con información secundaria del año 2005, datos de un diagnóstico de un proyecto del PNUD, según descripción más adelante. Dejando el beneficio a la duda podría suponerse que algunos municipios no contaban con los datos precisos debido a problemas en la etapa de transición, como por ejemplo, la pérdida de computadoras, etc.

Cuadro 27: Fechas promedio de fundación de los COCODES, según encuesta de CEDFOG y datos proporcionados del COREDE

	Datos de encuesta CEDFOG		Datos de COREDE	
Municipio	**#**	**Fecha Fundación**	**#**	**Fecha Fundación**
San Juan Ixcoy	14	03/05/2003		
San Rafael La Indep.	15	07/08/2003		
San Miguel Acatan	32	24/08/2003		
San Antonio Huista	14	12/03/2004	25	26/01/2008
Nentón	33	03/05/2004		
Santa Eulalia	57	10/05/2004		
Santa Cruz Barillas	129	14/05/2004		
San Mateo Ixtatán	31	19/07/2004	57	21/09/2007
Jacaltenango	25	10/11/2004	35	11/02/2005
Concepción Huista	20	23/11/2004	20	11/03/2008
San Pedro Soloma	26	10/01/2005		
Santa Ana Huista	13	11/02/2005	18	30/09/2007
San Sebastián Coatán	32	15/06/2006		
Cinco Municipios	**103**	**21/09/2004**	**155**	**15/05/2007**
Trece Municipios	**441**	**08/07/2004**		

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Datos Consejo Regional de Desarrollo; Datos en orden ascendente de fecha promedia de fundación; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

(4) La penúltima fuente de información consultada constituye un referente valioso, ya que data del año 2005: Un diagnóstico elaborado por el PNUD a través del proyecto

"Fortalecimiento de capacidades en los espacios de participación ciudadana" que informó de la existencia de COCODES en casi todos los municipios del departamento[59].

(5) Finalmente se consultó de nuevo, por vía telefónica a las OMP a finales de enero de 2009 para volver a solicitar datos sobre el número de COCODES de primer y segundo nivel existentes en sus municipios. En la siguiente tabla se comparan los datos del 2005 con los de principios de 2009.

Cuadro 28: COCODES de primer nivel existentes en 2005 y 2009; boletas de encuesta de CEDFOG

	Número de COCODES		Encuesta CEDFOG	
Municipio, región	PNUD 2005	OMP 2009	Boletas	%
San Juan Ixcoy	45	50	16	32%
San Mateo Ixtatán	71	57	33	58%
San Miguel Acatan	57	63	34	54%
San Pedro Soloma	63	65	32	49%
San Rafael La Independencia	19	21	15	71%
San Sebastián Coatán	45	50	35	70%
Santa Cruz Barillas	219	269	136	51%
Santa Eulalia	73	81	58	72%
Región Norte	**592**	**656**	**359**	**55%**
Concepción Huista	24	27	22	81%
Jacaltenango	33	35	28	80%
Nentón	53	58	34	59%
San Antonio Huista	24	25	20	80%
Santa Ana Huista	16	18	16	89%
Región Huista	**150**	**163**	**118**	**72%**
GLOBAL	**742**	**819**	**477**	**58%**

Fuente: Publicación PNUD, Recolección de datos de OMP, realizada por el CEDFOG, en enero de 2009; Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

La comparación entre 2005 y 2009 muestra varias similitudes, especialmente a nivel de COCODES de primer nivel, siendo solamente dos cambios significativos: en Barillas el número total de COCODES se aumentó en un 23% (de 219 a 269), mientras que en San Mateo Ixtatán se redujo en 20% (de 71 a 57).

[59] No se registraron datos para el municipio de Huehuetenango.

c) Coexistencia de comités y COCODES

La introducción de cualquier nueva estructura organizacional, en este caso del Sistema de Consejos de Desarrollo, no necesariamente implica que las formas de organización anteriores dejaran de existir de la noche a la mañana. Una posible coexistencia, en parte, puede entenderse a partir de agendas distintas – el caso de comités específicos con funciones de administración o mantenimiento, por ejemplo comités de agua o comités pro-carretera. Otros comités siguen funcionando por tener otro grupo de personas interesadas u otras finalidades, por ejemplo los COEDUCAS, de los comités de padres de familia, comités de la Iglesia Católica y otros más. Por aparte, sin embargo, existen también comunidades en donde persisten comités pro-mejoramiento o comités de desarrollo, es decir, organizaciones cuya finalidad y población interesada coincide con los COCODES. En la encuesta para COCODES se pidió a las comunidades informar sobre organizaciones existentes en las mismas, ofreciendo un listado de diversas organizaciones nombradas como respuestas cerradas, dejando la opción de anotar otras formas de organización:

Cuadro 29: Comités que actualmente funcionan en las comunidades

Comités que actualmente funcionan	Huista	Norte	TOTAL	TOTAL
Comités mencionados en encuesta como opción cerrada				
Comité de padres de familia (de la escuela)	61%	66%	65%	310
Comité de Iglesia Católica	66%	62%	63%	300
Comité de Juntas Escolares	59%	64%	62%	298
Comité de Agua Potable	60%	52%	54%	257
Comité Pro-Carretera	21%	36%	32%	154
Comité COEDUCA	30%	31%	31%	146
Comité de Seguridad	12%	24%	21%	99
Comité Pro-Mejoramiento	12%	21%	19%	91
Comité de Desarrollo	11%	21%	18%	88
Comités, no mencionados en la boleta de encuesta, respuestas abiertas				
Servicios (energía eléctrica,…) y vivienda	8%	6%	6%	31
Difuntos, de obras de caridad y emergencia	1%	8%	6%	29
Salud	8%	6%	6%	29
Mujeres	13%	3%	5%	26
Agrícola y tierra	4%	1%	2%	10
Recursos Naturales, medio ambiente	4%	1%	2%	9
Asociaciones, cooperativas, microrregiones	3%	1%	2%	8
Cultura, fiesta, feria, deporte	6%	0%	2%	8
TOTAL	**100%**	**100%**	**100%**	
	118	**359**		**477**

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Similar a datos antes mencionados, se distingue entre respuestas ya mencionadas en las boletas de encuestas y respuestas abiertas. Un primer resultado impresionante es la multitud de organizaciones en las comunidades de los municipios de estudio: incluyendo el COCODE existe un promedio de cinco organizaciones comunitarias. El tipo de organizaciones más comunes están vinculadas al tema de educación (1.6 por comunidad), de padres de familia, juntas escolares, COEDUCA y otros más. En 60% de las comunidades existen organizaciones cercanas a instituciones de creencias, iglesias o de espiritualidad y organizaciones con enfoque en recursos naturales, de agua potable, guardabosques y comité de consulta contra minería. En una de cada tres comunidades existen comités de desarrollo integral o comité pro-mejoramiento y comités con enfoque en vialidad, por ejemplo, pro-carretera. Comités de seguridad sólo existen en uno de cada cinco comunidades.

Algunos funcionarios municipales describen un proceso teórico de cambiar desde diversos tipos de comités hacía un solo COCODE con diversas comisiones específicas, en las comunidades, la realidad es diferente. Aún en San Pedro Soloma – municipio de dónde viene siguiente cita – incluyendo el COCODE, existen 4.5 organizaciones por comunidad. El hecho que el comité de agua potable, siga funcionando en la mitad de las comunidades, subraya que la visión descrita no es totalmente basada en la realidad:

> …en algunas existe y en otras quien coordina todo el trabajo es el consejo comunitario, el COCODE. El COCODE es el que coordina, ahora, dentro del COCODE -allí sí que para el mejoramiento de las mismas comunidades- hay comisión de educación, hay comisión de medio ambiente, hay comisión de agua potable, dentro de ellos también está el alcalde auxiliar que es el presidente del COCODE. Entonces el COCODE ya…, también es cuestión de terminología y tratar la manera de que cada vez las funciones se mejoren, para un mejor trabajo en el desarrollo de las comunidades, ya no se utiliza como directiva o como COCODE vocal I, vocal II, vocal III –por decirlo así-, sino que se dice “bueno, el señor es el delegado de ambiente, el delegado de educación, el delegado de infraestructura”, entonces así está conformada la situación. Ya no hay un comité específicamente para agua potable, un comité específicamente para infraestructura sino que el mismo COCODE. Sí todavía existen en algunas comunidades donde está por aparte el comité de agua potable y otros comités (Entrevista, funcionario municipal, San Pedro Soloma, 20 de agosto de 2008)

La existencia o no de ciertos tipos de organizaciones varía significativamente entre los distintos municipios. De esta manera, mientras que en San Miguel Acatán 41% de comunidades todavía tiene Comité de Desarrollo o Comité Pro-Mejoramiento, en comparación, en San Juan Ixcoy sólo existe en 13%; los comités de difuntos o de obras de caridad casi exclusivamente aparecen en Santa Eulalia; comités u otras organizaciones de mujeres son mucho más frecuentes en San Antonio Huista y Santa Ana Huista. Comités de Seguridad existen en dos de cada tres comunidades se San Miguel Acatán, en los demás municipios mucho menos.

Cuadro 30: Comunidades con Comité Pro-Mejoramiento o Comité de Desarrollo Integral; y comités más frecuentes

Municipio	Con Pro-Mejoram o Desarrollo Integral #	%	Número total de comund.	Comités (mucho) más frecuentes que el promedio global
San Miguel Acatán	14	41%	34	Desarrollo, COEDUCA, Seguridad,
Santa Cruz Barillas	54	40%	136	Junta Escolar, Padres de Familia, Pro-Mejoramiento,
Santa Eulalia	22	38%	58	Carretera, Desarrollo, Difuntos, Iglesia Católica, Energía Eléctrica, Salud, Seguridad,
San Mateo Ixtatán	12	36%	33	Agua, Carretera, Iglesia Católica, Junta Escolar, Energía Eléctrica, Pro-Mejoramiento,
San Sebastián Coatán	12	34%	35	Agua, COEDUCA, Energía Eléctrica,
San Pedro Soloma	9	28%	32	Iglesia Católica, Padres de Familia,
San Rafael La Indep.	3	20%	15	Junta Escolar, Padres de Familia,
San Juan Ixcoy	2	13%	16	Recursos Naturales
Región Norte	**128**	**36%**	**359**	**Pro-Mejoramiento, Desarrollo, Carretera, Seguridad, Difuntos**
Nentón	8	24%	34	Tierra
Concepción Huista	5	23%	22	COEDUCA, Iglesia Católica, Salud, Seguridad,
Jacaltenango	6	21%	28	Agua, Drenaje, Iglesia Católica, Junta Escolar, Padres de Familia, Salud,
Santa Ana Huista	3	19%	16	Mujeres,
San Antonio Huista	3	15%	20	COEDUCA, Mujeres,
Región Huista	**25**	**21%**	**120**	**Agua**
GLOBAL	**153**	**32%**	**479**	

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Datos agrupados por región en orden descendente de presencia de Comité Pro-Mejoramiento o Comité de Desarrollo Integral; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Observación: La columna "Comités (mucho) más frecuentes que el promedio global" menciona todos los comités que son (mucho) más frecuentes en referido municipio que en promedio global. Sólo permite una comparación del mismo comité entre municipios (Por ejemplo: Comités de Salud existen especialmente en Jacaltenango, Santa Eulalia y Concepción Huista), pero no de todos los diversos comités en un mismo municipio (en Jacaltenango, sólo 20% de comunidades tiene un Comité de Salud mientras que 91% tiene Comité de Iglesia Católica).

En entrevistas y grupos focales los representantes de comunidades se referían también al hecho que hay paralelismos, duplicidad de funciones, cercanías y lejanías entre comités y el COCODE. En algunas comunidades las realidades actuales tienen su explicación en un desarrollo continuo, casi una evolución de la organización comunitaria en los últimos años. En otras, más bien, la creación de nuevas entidades constituye un cambio abrupto, que conlleva el peligro de posteriores problemas de coordinación entre COCODES y comités. Mientras que en el primer caso se trata de una forma de organizar el trabajo, acorde a costumbres y prácticas propias, en el segundo caso,

frecuentemente está vinculado con el fenómeno de un cierto divisionismo comunitario y muchas veces con injerencia partidaria. Especialmente en comunidades pequeñas y con altos niveles de migración una duplicidad de organizaciones comunitarias implica a la vez una duplicidad de cargos. Los comentarios ejemplifican las diversas constelaciones encontradas:

- **La creación de COCODES que coordinan sus funciones con comités persistentes:** En diversas comunidades se formaron COCODES a partir de comités específicos que han venido funcionando desde hace años. Por lo menos los unos tienen conocimientos de los otros. En algunas comunidades los comités específicos tienen un representante como miembro del órgano de coordinación del COCODE. En este sentido se trata de una coordinación y no de competencia entre diversas organizaciones comunitarias con funciones específicas, consentimiento y aprobación de todos. Este tipo de constelaciones tiene claramente un efecto de fortalecer la coordinación comunitaria y lograr mayor efectividad de la articulación frente a otros espacios.

  > Donde hay comités que funcionaban quedaron en el COCODE, con nosotros hay de agua potable, de drenaje, y a todos los llamamos, hasta las religiones se han llamado. Sabemos quienes manejan proyectos. Así fue la capacitación que nos dieron cuando nos conformamos. (Grupo focal, presidentes de COCODES del municipio de Jacaltenango, 3 de mayo de 2008)

  El siguiente ejemplo es aún más preciso en su explicación sobre la función que podrían cumplir los comités específicos, entendiéndolo como una estructura organizativa que divide el territorio de la aldea en sectores y que permite focalizar mejor los esfuerzos y la participación de un sector geográfico específico en los esfuerzos de gestión. No obstante, la implementación de este nivel adicional, casi COCODES “de nivel cero” se explica a partir de la práctica de los últimos años, de crear comités para cada proyecto que se gestionó: calles para un sector, agua potable para otro sector, entre otros:

  > …anterior allá por algún proyectito, cualquier cosa así que se organizaban comités, allá les decimos sectores si en aldea con aldea es bastante grande, entonces está así por sectores y ya no se llegaba a cumplir. Esos comités quedaban así y el COCODE también, como estaba de la mano tapaba todo, ni averiguaban nada. (Grupo focal, presidentes de COCODES del municipio del San Antonio Huista, junio de 2008)

- **Distanciamiento, y la poca “coordinación” entre comités y COCODES se limita a “prestar” la figura legal en la gestión:** Los siguientes dos ejemplos dados en las entrevistas se refieren al mismo fenómeno – COCODES que sellan y firman solicitudes de proyectos que gestionan comités. En ambos casos parece que no hay mayor involucramiento de unos en la agenda de otros, y tampoco se informan mutuamente. En vez de una competencia, conflictos o de coordinación se observa un aislamiento que se explica a partir de los trasfondos organizativos de cada uno y de los sectores poblacionales atendidos. En el primer comentario

se explica que los comités “son más autónomos” mientras que los COCODES “son un brazo de la municipalidad”, sin que “ser brazo” significaría parcialidad partidista, más bien expresa menos cercanía a la comunidad y estar al servicio de otra entidad, ajena a la comunidad:

> Los comités específicos como de agua, carretera, luz eléctrica son independientes. No están dentro del COCODE, son más autónomos. Hacen gestión directa. Los COCODES tienen como función la gestión de obras de infraestructura, son un brazo de la municipalidad para la ejecución de obras. Actualmente los COCODES dan su firma, avalan las gestiones de otros comités. El COCODE está para firmar y sellar las gestiones de otros. (Grupo focal, COCODES de Nentón)

El segundo comentario describe un caso muy concreto de una cooptación partidista de un comité, o mejor dicho, de la creación de un comité a partir de intereses partidistas de atender a un número limitado de familias. El vínculo partidario, según lo expresado, es sólo para fines de gestión y para la apariencia frente al alcalde municipal y no necesariamente de preferencia político-partidista de la gente. Aún así, se mantiene una distancia entre los dirigentes del comité y del COCODE:

> No sabemos [cuánto costó el proyecto de agua], porque eso el comité lo manejó y no le dieron cuenta al COCODE porque eso los manejaron con el alcalde directamente, sólo sellamos solicitudes y documentos, pero no nos reunimos con ellos para ver cuando va a llevar el proyecto, se inauguró el proyecto, pero no supimos. Ralbe saben los del sector que ejecutaron y los beneficiados, pero no nos invitaron y nos dijeron nada. El vicepresidente del COCODE es presidente del comité de agua, eso fue por la política era seguidor del FRG, dicen ellos que así fue, pero realmente eran de la URNG, sólo le mintieron al alcalde. No importa que sean de donde sea, pero debieron informar al COCODE. El proyecto fue como para 50 familias. (Grupo focal con COCODE del municipio de Jacaltenango, 1 de mayo de 2008)

- **La distancia y falta de coordinación lleva a la competencia y rivalidad entre comités y COCODES:** En muchas ocasiones va de la mano con una división comunitaria, frecuentemente con influencia y cooptación partidaria de necesidades comunitarias. En el siguiente ejemplo un representante comunitario narra el intento de usurpar la identidad, dignidad y el cargo de los representantes comunitarios y el rechazo más claro de una parcialización de fondos o proyectos solicitados.

> Hay comités todavía. La UD se confió mucho la gente por el proyecto de agua, ellos decían que eran COCODES los del comité de agua de la aldea fueron a Huehue a decir que ellos eran del COCODE y firmaron el proyecto, pero después me llamaran a mí y mi preguntaron si yo era el presidente del COCODE me dijeron en el FIS, así se había bloqueado el proyecto de agua antes. Pero pasé a traer unos papeles con el alcalde y me fui a Huehue y fui ver el asunto. Pero yo les dije que soy […], presidente del COCODE, y les dije que no era yo el que decían ellos, ellos estaban usurpando la función y el nombre del COCODE, apoyados por […] [un excandidato a alcalde 2007] para que él gane como alcalde y que toda [la comunidad X] vote por ellos, eso fue en las últimas elecciones de septiembre. El 4 de julio de 2007 fui a Huehue a ver ese problema, todavía hice reunión en mi comunidad antes de

> salir y la comunidad nos dijo a los del COCODE que porque estábamos metiéndonos en ese proyecto si no éramos los dueños (gestores) que estábamos al frente de ese proyecto, si eran los otros [los seguidores de candidato a alcalde] esos señores solo se metieron decía la gente. Al señor del FIS le dije yo que era yo del COCODE, me pidió mis papeles, cedula, personería jurídica, sello y todo, entonces sacó el los papeles donde habían firmado los otros y lo tiró a la basura. Así fue como firmé los papeles y ellos lo aprobaron. (Grupo focal, COCODE del municipio de Jacaltenango, 3 de mayo de 2008)

El segundo ejemplo no es tan claro respecto a las causas de las duplicidades, pero refleja que municipalidades tienen conocimiento de estos hechos, a veces, intentando de prevenir choques abiertos:

> no, de hecho hay pero nosotros lo que hemos tratado es que se venga trabajando eso que sea el COCODE, que sea el encargado de ver así, porque si no se dificulta mucho, porque a veces un comité de agua está gestionando por su lado y a veces el COCODE por otro lado y a veces se choca que es el mismo proyecto y hasta puede haber rivalidad entonces lo que uno trata es de unir a la gente y involucrar a las personas a los líderes ya sea de los partidos que sea pero que tengan presencia en la comunidad entonces y eso ha ayudado mucho, sí hay comités todavía pero ya nosotros si ellos quieren formar un comité de agua les orientamos en eso ha tenido mucha participación los COCODES. (Entrevista funcionario municipal, Santa Ana Huista, 8 de septiembre de 2008)

La comparación de las tres situaciones ejemplificadas muestra una lógica de fondo que podría describirse con dos variables centrales.

- **La existencia o no de coordinación entre comités y COCODES**, entendiendo coordinación no sólo como firmar o prestar el sello: En el caso de una coordinación existente puede hablarse de propia organización comunitaria, en donde se distribuyen zonas o sectores geográficos y/o temas específicos cuya responsabilidad específica queda a cargos de comités específicos. No obstante, estos actúan en el marco y/o con el conocimiento de una organización comunitaria de mayor alcance (no en el sentido jerárquico, sino de temas abordados), el COCODE (antes comité pro-mejoramiento o de desarrollo integral). Una falta de coordinación sería un reflejo claro que más de alguna, o todas las entidades actúan orientándose también bajo la lógica de intereses ajenos a la comunidad, comúnmente político-partidista. A pesar de la relevancia de intereses ajenos a la comunidad, casi siempre pueden constatarse factores inherentes de la propia comunidad que favorecen una ruptura o un distanciamiento entre organizaciones comunitarias.

- **La aceptación o no de parte de COCODES legítimos, la existencia y actuación de organizaciones ubicadas en la comunidad sin legitimidad de toda una comunidad:** La combinación del poder real de un COCODE y de las características de sus integrantes inciden en su actuar que marca si se dejan usar o no por organizaciones sectoriales o de intereses partidistas. Algunos pueden entender las solicitudes de “solo sellar y firmar” como una característica del sistema político actual y supuestamente como la única vía para asegurar que

de todas maneras llegan proyectos a la comunidad, aunque sea sólo con unas pocas personas. De hecho, tiene un precio elevado, ya que la aceptación de una preferencia político-partidista implica una profundización de diferencias y divisiones comunitarias, así como la desarticulación de organizaciones comunitarios aún débiles, los COCODES. Uno de los comentarios citados muestra claramente que no solamente existe la opción de aceptar de manera apática, sino también existe la posibilidad de una oposición abierta, a la vez, recuperando la dignidad de la autoridad comunitaria y la posición lógica de los COCODES.

d) Duplicidad de COCODES en una misma comunidad

En la encuesta del CEDFOG también se contempló una pregunta sobre el número de COCODES que existen en una comunidad, literalmente diciendo "¿Cuántos COCODE hay en su comunidad?", con el objetivo de determinar duplicidades entre dos o más COCODES. La mencionada pregunta se combinó con la siguiente pregunta abierta: "¿Si hay más de un COCODE en su comunidad, por favor explicar por qué hay más de uno?". Sin embargo, principalmente dos aspectos complican su interpretación:

En el uso práctico del español en muchos lugares del departamento **el término "COCODE"** no se refiere al COCODE como asamblea comunitaria –el uso más correcto según la Ley de los CDUR– , o al COCODE como el colectivo del órgano de coordinación –la dicción más comúnmente utilizada en el presente documento– , sino "un COCODE" se refiere a una persona que forma parte del órgano de coordinación, por ejemplo el presidente, secretario y el tesorero serían "tres COCODES". Por ejemplo, la Aldea El Poblado de San Mateo Ixtatán que registró 7 COCODES explicó que "los COCODES están formados de 7 personas por razón que la aldea es pequeña" (según repuesta escrita en boleta de encuesta).Debido a la diversidad de los conceptos, no en todo caso es posible determinar a qué se refería el número de COCODES mencionados como respuesta.

El término de "su comunidad" tiene otras más implicaciones, especialmente en cascos urbanos, por ejemplo la cabecera de Barillas, es decir, La Villa de Barillas, en dónde se interpreta toda la cabecera como una sola comunidad, siendo un territorio y población que cuenta con varios COCODES, sin embargo, no en el sentido de organizaciones que compiten en un mismo sector o una misma zona.

Debido a los problemas mencionados no es posible contar con un panorama completo y correcto sobre las duplicidades en cada una de las comunidades – un total de 120 encuestas no registran datos o mencionan números que obviamente no corresponden a una duplicidad de COCODES (4, 5 o más). En seis encuestas se mencionan dos COCODES; en seguida las explicaciones para cada uno de los seis casos:

- Tres encuestas de Barillas ofrecen básicamente la misma explicación sobre una **división organizacional entre hombres y mujeres**: "porque las mujeres tienen

su organización aparte de la organización de los hombres", o "porque un grupo de COCODE es de hombres y otro de mujeres" (Caserío Río Espíritu [ID:50]; Esperancita Yulmacap [ID:31]; Caserío Manantial, El zapotal, Aldea Chancolin [ID:23])

- Representantes de Nuevo San Mateo, municipio de Nentón explicaron lo siguiente: "porque la tierra es una finca y está en **gestión con el fondo de tierra**". [ID:31]

- Una verdadera duplicidad de COCODES, a partir de un conflicto intracomunitario, se registró en Santa Rosa, municipio Nentón, en dónde en una boleta se explica que "existen dos COCODES porque la comunidad está dividida en dos sectores y este le corresponde al sector uno." [ID:5] mientras que la segunda aclara que "**por inconformidad hay dos COCODES**. El Sector 2 es el COCODE que está mejor organizado logrando varios proyectos" [ID:4; registra 59 familias en la comunidad]

En las entrevistas y grupos focales realizados en el marco del presente estudio sólo en pocos casos se recibieron observaciones que indicaran una duplicidad de organizaciones comunitarias y que todas sean denominadas como COCODES:

- El **exalcalde** de San Antonio Huista (2004-2008), tras darse cuenta que en varias comunidades ya se formaron COCODES **se decidió ignorar los COCODES nombrados por las comunidades e instalar "sus propios COCODES"**, popularmente denominados como "cocoditos":

  Después que se organizó el COCODE en el cantón, hizo un comunicado a la radio de San Antonio para que la gente lo escuchara, entonces la gente empezó a formar sus COCODES en las comunidades, entonces vio el alcalde que ya estaban los COCODES en las comunidades sin que él quisiera, pero no les atendió. El alcalde no respetó los COCODES y los hizo a un lado y nombró a sus *cocoditos* que fueran de sus correligionarios de su partido y como con uno no podía porque es persona que tienen sus criterios, nos dejó por un lado. (Grupo focal, COCODE del municipio de San Antonio Huista, 5 de junio de 2008)

- En el siguiente caso de Nentón se narró una experiencia similar a la anterior – **la instalación de un nuevo COCODE** debido a intereses partidarios. Aunque la narración es poco precisa, el impulso viene de un correligionario del partido político del alcalde, la UNE: En resumen, un COCODE afín al partido del alcalde, otro de la comunidad:

  El COCODE actual, también es motivo de problema. Hace dos años, la comunidad nombró a su COCODE, cuando les llegó el tiempo de entregar el cargo, el presidente convocó a la comunidad, les dijo mi tiempo terminó, la comunidad los volvió a reelegir. Firmaron el acta, intercambiaron información y todos iban a trabajar. Pocos días después, a la semana, unos comunitarios se reunieron en un lugar y nombraron a otro COCODE, hicieron sus propios sellos, fueron a la municipalidad y empezaron a trabajar. Cuando el presidente del COCODE electo por la comunidad preguntó, le respondieron es mejor nombrar a otro que fue apoyante del alcalde, aludiendo que el nuevo COCODE fue del partido de la UNE al cual pertenece el alcalde municipal. (Grupo focal de COCODES de Nentón,)

- Otro caso similar se registró en Concepción Huista, alrededor de la Aldea Santiago Petatán, comunidad que había sido municipio antes de ser bajado a la categoría aldea. Desde entonces hay intereses y esfuerzos de volver a lograr una independencia del municipio de Concepción Huista. El choque de intereses, por un lado de independizarse y por otro lado de impedir los esfuerzos de independencia conllevan una competencia de liderazgo entre cabecera municipal de Concepción Huista y dirigentes de Santiago Petatán que se mezcla con una dimensión partidista y, a la vez, implicó que gente cercana al alcalde actual hayan formado su propio COCODE que está compitiendo con el COCODE que cuenta con el respaldo comunitario.

El tema de las duplicidades y traslapes de funciones de un COCODE, ya sea con otro COCODE o con comités se retoman más adelante en el capítulo sobre la influencia político-partidista en la organización comunitaria.

4. Elección y tiempo de ejercer un cargo

a) Elección de los miembros de órgano de coordinación en asamblea comunitaria se menciona como el mecanismo principal

La idea de representación, ya sea de una comunidad o de otro segmento social, se nutre del concepto de legitimidad, en parte fundamentado en el proceso de la identificación de las personas representantes. En sociedades democráticas occidentales existe un consenso que la libre elección bajo ciertos criterios es el procedimiento legítimo e idóneo, asegurando que todos los representados pueden expresarse con el mismo peso de su opinión. Una decisión tomada de parte de terceros, ajenos a la comunidad, no cabe en el concepto de representar legítimamente. Además de sostenerse de las propias bases, requiere que haya oportunidades reales para que los diversos sectores de la población puedan ser representantes de los demás (inclusión de mujeres). Finalmente es indispensable mantener una relación estrecha entre representante y representado (en el transcurso del ejercicio de un cargo). A pesar de algunos principios básicos e inherentes al concepto de una representación legítima, siguen habiendo ciertos aspectos moldeados por cultura e historia que varían entre diferentes lugares, por ejemplo, la importancia de ciertas características de los representantes, como la edad de las personas, el sexo, la diversidad étnico-cultural, entre otras más.

Volviendo a uno de los puntos de partida que inciden en la legitimidad de los representantes, la forma de identificación – elección versus nombramiento: En la encuesta de la investigación se preguntó sobre la forma de elegir a los representantes del órgano de coordinación del COCODE, ofreciendo dos opciones preestablecidas: “En asamblea comunitaria”, “Por decisión del alcalde municipal”, además de la posibilidad de dar propia explicación sobre como se eligen los representantes, como una respuesta abierta.

La gran mayoría marcó como respuesta que la elección se da en asamblea comunitaria. Sólo cuatro comunidades marcaron la segunda opción, por decisión del alcalde municipal, una comunidad en cada uno de los siguientes municipios: Barillas, San Sebastián Coatán, San Mateo Ixtatán, Soloma. En otros ocho casos han sido marcadas dos o tres opciones, es decir no solamente "la respuesta que mejor describe como lo hacen", como se pidió en la boleta de encuesta (Barillas, San Juan Ixcoy, San Mateo Ixtatán, Nentón), lo que podría ser un indicador de falta de comprensión, falta de atención al llenar la boleta o una elección en asamblea comunitaria con presencia y/o intervención dirigida del alcalde municipal.

b) Problemas paralelos a la celebración de elecciones en asambleas comunitarias

Las relaciones de poder, no obstante, muestran que la realidad es menos sencilla de lo que aparenta, lo que requiere de más detalles: información que se obtuvo en grupos focales y entrevistas:

Acorde a lo abordado en un apartado anterior, en diversos lugares había o ha habido una **coexistencia de diversas organizaciones comunitarias**, ya sean que estas utilizaran el nombre de COCODES, comités pro-mejoramiento o de comité de desarrollo integral. El punto clave es la legitimidad de aquella organización comunitaria que sigue cumpliendo el papel de gestión, su interrelación con la comunidad para lograr priorizar necesidades y la identificación del sector o grupo de la población beneficiada por un proyecto, obra o actividad. En este sentido, por ejemplo, la instalación de los "cocoditos" – en tiempo de la administración 2004-2008 en San Antonio Huista –, organizaciones paralelas del alcalde afectan directamente a los COCODES legitimados por la comunidad en la elección en una asamblea comunitaria. En otros municipios, diversos comités son creados para lograr gestiones para sectores afines al alcalde – con la misma consecuencia: la definición de necesidades, la gestión y los resultados no pasan por el COCODE legítimamente elegido en la comunidad.

Aparte de duplicidades de organizaciones, aún en el caso de que haya solamente una sola organización comunitaria existe la posibilidad que cuestiones sectoriales y partidistas influyen y tergiversan procesos inspirados en visiones democráticas y legítimas: En varios casos la **identificación misma de posibles candidatos se da en el marco de "consideraciones" de partidos políticos y otros intereses**. Las consideraciones e influencia pueden ser de diversos niveles y con diversas finalidades. La siguiente cita de un COCODE trata de sucesos en una comunidad vecina, en dónde aparentemente una persona políticamente afín al alcalde municipal reclamaba con una supuesta carta del jefe edil que a él le correspondería el puesto de coordinar el COCODE. El mismo caso muestra una posible variante de estrategias ediles, de intervenir sin dejar huellas precisas que permitieran una persecución con responsabilidades claramente identificadas. De hecho, no cambiaría mucho si la supuesta carta no vendría del alcalde, aún así mostrará que se trata de una posible

práctica no de todo ajena a las realidades comunitarias. En situaciones como la descrita enseguida dependen mucho de las habilidades de los dirigentes comunitarios de tener la voluntad de resistir, de tener los conocimientos y argumentos para no aceptar la intervención:

> …o sea que la mayor parte de votos no lo ganó [el señor que supuestamente ya había nombrado el señor alcalde], la ganó uno que se llama […] que trabajo en la corporación saliente. Entonces qué pasó, él [el señor que cuenta con el apoyo del alcalde] se levantó y dijo "señores cómo es posible, miren, tengo una nota aquí en mis manos del señor Nolasco que dijo que yo voy a ser el presidente del COCODE y ustedes por qué no respetan las leyes". Y se levanta la comunidad "a ver esa nota" y él dijo "aquí está", "quién le dio esta nota" dijo "Nolasco", "pues no tiene firma ni sello, anda a traerte las ordenes y que vengan ellos aquí personalmente, Nolasco no tiene que ver nada, ni su corporación tiene que ver para elegir a los consejos. El que tiene la voz y el voto es la comunidad, menos el señor alcalde". (Grupo focal con COCODE del municipio de Barillas, 7 de abril de 2008)

La identificación de candidatos para ser miembros del órgano de coordinación de COCODE no siempre se da tan abiertamente como en el caso citado. A veces, más bien parece ser una estrategia comunitaria de acercarse durante las elecciones a todos los partidos políticos y luego de elegir a los representantes comunitarios más cercanos al partido ganador a nivel municipal. Hay casos en dónde la misma comunidad, en asamblea comunitaria, reflexiona abiertamente sobre las ventajas y desventajas de ser representada por personas que apoyaban a un partido. En algunas, la comunidad llega a la conclusión de proponer para los cargos a los cercanos al nuevo alcalde municipal en funciones, con la finalidad que la relación crecida en ámbito partidista favorezca las posibilidades de recibir proyectos, obras, actividades u otros beneficios para la comunidad en general. Es poco probable que todo el análisis, la evaluación de efectos y consecuencias y la misma decisión son realizadas en un contexto libre de influencia o presiones del partido ganador a nivel municipal. Un análisis de la legitimidad del órgano de coordinación del COCODE debería tomar en cuenta la actuación misma del COCODE, la manera de representar, a través del actuar concreto al convocar a la población, de proponer en asamblea comunitaria una agenda, de abordar los puntos específicos, de dar la palabra, escuchar y tomar en cuenta las opiniones y de tomar las decisiones. Podría ser posible pensar en un COCODE, que en su momento vivía afinidades partidistas, pero luego representa una comunidad sin sesgo partidista alguno.

A pesar de la existencia de un criterio comunitario calculado de nombrar gente a gusto de autoridades municipales que actúan en cumplimiento exclusivo de intereses comunitarios, probablemente no es lo más común. En muchos casos, más bien, se trata de un cumplimiento anticipado de deseos e intereses del partido político y de los liderazgos alrededor de la alcaldía. La aceptación anticipada de la autoridad, sus posturas y la subordinación bajo la misma, de hecho, constituye una de las situaciones en dónde la relación de poder está más claramente a favor de la autoridad municipal: funciona sin ser tema, no es debatido ni cuestionado, cumpliendo acorde a expectativas del jefe edil en vez de tratar asuntos específicos.

c) Frecuencia de elección de COCODES y tiempo que los integrantes actuales han ejercido en los cargos del órgano de coordinación

Según el Reglamento de la Ley de los CDUR, el período máximo para ocupar un cargo es de "dos años prorrogables o revocables" (Arts.13 y 55, Reglamento), agregando que en el caso de los COCODES que este "mandato estará sujeto a las decisiones de sus representantes" (Art.13, Reglamento). La gran mayoría de las personas contactadas para el presente estudio tiene referidos periodos muy presente, por ejemplo, cuando los representantes de la comunidad mencionan que "se cambian cada dos años, pero si la comunidad decide, los integrantes del COCODE pueden ser reelectos" (Representante de COCODE de municipio de San Juan Ixcoy en grupo focal, 11 de junio de 2006). En algunas comunidades, desde el inicio, se eligen los cargos del Órgano de Coordinación para un lapso de cuatro años. En San Rafael La Independencia un representante explicó que "según deseos de la comunidad los COCODES se cambian cada cuatro años, para evitar poco tiempo de participación en el mismo" (Grupo focal, 12 de septiembre de 2008).

En la siguiente tabla se muestran datos del órgano de coordinación, el tiempo de estar registrados a enero de 2009, el plazo total para el cual fueron electos, y datos de los miembros del órgano de coordinación, sobre todo cuanto tiempo llevan en los cargos.

Cuadro 31: Tiempo de COCODES, total y actual, y tiempo en cargos de miembros de órgano de coordinación

	Personas en órg.coord.		Registros de órgano de coordinación		
Municipio Región	Personas	Tiempo en cargo	COCODES	Plazo total	Tiempo al 2009
San Juan Ixcoy	108	2.17			
San Mateo Ixtatán	244	1.98	54	2.27	1.06
San Miguel Acatán	233	2.34			
San Pedro Soloma	177	1.91			
San Rafael La Indep.	92	3.79	21	4.00	0.98
San Sebastián Coatán	196	1.12			
Santa Cruz Barillas	772	1.93			
Santa Eulalia	416	2.36			
Región Norte	**2,238**	**2.07**	**75**	**2.75**	**1.03**
Concepción Huista	136	1.66	20	1.73	0.50
Jacaltenango	208	1.95	31	2.00	1.38
Nentón	212	1.45			
San Antonio Huista	119	1.84	25	1.75	0.73
Santa Ana Huista	96	1.59	18	4.28	1.24
Región Huista	**771**	**1.70**	**94**	**2.31**	**0.99**
GLOBAL	**2,797**	**2.02**	**169**	**2.51**	**1.01**

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Datos Consejo Regional de Desarrollo; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

Los datos mencionados en la columna “Plazo total” de la tabla señalan municipios en dónde los miembros del órgano de coordinación del COCODE desde un principio se eligen para un lapso de cuatro años – es el caso de San Rafael La Independencia y Santa Ana Huista – a diferencia, los restantes eligen sus representantes para un lapso de dos años: Jacaltenango, San Mateo Ixtatán, Concepción Huista y San Antonio Huista.

En la columna “Tiempo al 2009” se menciona el número de años que tiene el COCODE de estar registrado en la municipalidad desde principios del año 2009. Sólo en dos municipios un número relevante de COCODES se registraron en el año 2007 o antes: En Jacaltenango y San Mateo Ixtatán tienen más de un año de funcionamiento, en los demás municipios la mayoría de COCODES se registraron en el 2008, año de cambio de autoridades electas.

El promedio de tiempo que llevan los representantes en los cargos, es muy distinto: Los representantes en los órganos de coordinación explicaron que, en promedio, cumplen 2 años en los cargos, lo que equivale al doble de lo que tienen los COCODES de estar registrados. Esto, a la vez, es un indicador que muchas personas son reelectas en su cargos, por ejemplo en Concepción Huista, en dónde los COCODES tienen seis meses de haber sido registrados, no obstante, los representantes mencionaron estar en sus cargos desde 1.66 años. Puede constatarse que el registro de un COCODE en la municipalidad no necesariamente conlleva un cambio de personas, aún con reorganizaciones como han sido mencionados en varios municipios, según lo que se aborda en un apartado más adelante.

Diversos líderes comunitarios confirmaron el peso de la responsabilidad en el cargo y valoraron el cambio de los representantes como importante. Subrayaron especialmente la exigencia de tiempo y muchas veces también de recursos económicos, para cumplir con un cargo que no se reconoce con remuneración alguna. El tema del reconocimiento económico del trabajo surgió en las entrevistas con los líderes comunitarios, sobre todo, por la necesidad de alimentar a la familia, de educar los hijos y otras responsabilidades más. El cargo, nunca fue descrito como una plaza, un medio para lograr ganancias o ingresos. El requerimiento de tiempo tiene como agravante que frecuentemente se trata de momentos no vinculados a la propia agenda o dinámica de los líderes sino de problemas de vecinos de la comunidad, de la alcaldía o de otros, muchas veces ajenas a la dinámica comunitaria y/o agrícola. De esta manera, varios líderes expresaron estar contentos con entregar el cargo, haber cumplido con su responsabilidad y pasar el cargo a los siguientes.

De acorde a las narraciones en entrevistas y grupos focales, es menos común que líderes acaparen un cargo y no quieran “soltarlo”, es más probable que otros factores incluyan en el cambio: por ejemplo, elevados niveles de migración implican la ausencia de hombres especialmente. En otros casos, el ejercicio de un cargo en el órgano de coordinación de un COCODE es visto como una pérdida de tiempo, una recarga adicional que no trae mayor beneficio para la comunidad. Este tipo de apreciaciones comunmente se relacionan con la falta de resultados de parte de las autoridades

municipales y, por otro lado, con la falta de apoyo de parte de representantes, de no estar en reuniones, de no aportar la cuota económica para la movilización y gestión del COCODE, entre otros. Ambos problemas finalmente constituyen una especie de "abandono de un representante", dejándolos con el cargo y la responsabilidad de ocupar un espacio en nombre de la comunidad, sin vivirlo con sus funciones y sin legitimarlo con resultados. El desinterés de la comunidad comúnmente es consecuencia de una falta de resultados:

> Sinceramente da pena, verdad, porque uno viene de lejos, camina, deja a su familia ¿y todo por qué? por el bien de nuestra comunidad y en el caso de nosotros nadie cedió el puesto que tenemos, sino que nosotros repetimos los que nos nombraron, fuimos nombrados por el pueblo, por nuestra comunidad, entonces eso duele verdad porque nosotros hemos venido siempre a las reuniones de COCODES, de COMUDE y ni este gobierno, el alcalde no nos ha tomado en cuenta para nada, se han platicado a veces charlas que ni tienen la menor importancia, entonces yo pienso que fuera bueno llamarle la atención al señor alcalde para que ponga más importancia, o que nos reconozca el tiempo que estamos perdiendo, al menos que nos escuche pues. (Grupo focal de COCODE de segundo nivel del municipio de Concepción Huista, 20 de agosto de 2008)

5. Duplicidad de cargos

La relación mutua del ser humano para con la colectividad de referencia, en este caso de un líder con su comunidad, implica el ejercicio de poder y responsabilidades frente a la comunidad. Teniendo presente la característica del cargo de no ser remunerado se supondría que una persona no asumiera más de un cargo a la vez. El argumento funcional de la economía de tiempo a la vez tiene relaciones con las condiciones de poder que conllevan los cargos. Ejerciendo más de un cargo, implica, así otro argumento, una concentración no deseada de poder en una sólo o pocas personas. La unificación y centralización del poder, a la vez, podría implicar que se pierda el intercambio con otros líderes y potenciales líderes, pues si el liderazgo comunitario se concentra en un solo actor, ya no habrá mayor necesidad de intercambio con otros vecinos que no son percibidos como líderes.

El ejercicio de más de un cargo, no obstante, requiere de análisis adicional, pues podría haber otros motivos e implicaciones. En varias comunidades se ha hecho referencia a la poca disposición de personas a ocupar y cumplir con un cargo. No sorprende que en un municipio tan reconocido por la importancia del comercio y el número de comerciantes, como San Pedro Soloma, se mencionaron problemas de esta naturaleza: un número insuficiente de personas con disposición de asumir cargos comunitarios y la duplicidad de cargos, un líder ocupando dos o más cargos, situación se deriva del primer problema:

> No sólo se da la duplicidad de cargos sino que se da triplicidad o veces más, porque a la hora de elegir a representantes no hay aceptación de las personas propuestas porque como hemos mencionado anteriormente se requiere de disponibilidad de tiempo y la mayoría de las personas salen fuera del municipio a trabajar para sostenerse con su familia. (Grupo focal con COCODE del municipio de Soloma, 15 de agosto de 2008)

El siguiente comentario habla de un número muy reducido de hombres: “La verdad es que en la comunidad somos pocos, la mayoría anda por el norte, somos como 32 hombres en la comunidad, algunos señores pueden leer otros no, eso es lo que dificulta…” (Grupo focal de COCODE de San Antonio Huista, 12 de junio del 2006). En algunas reuniones se tiene muy presente el problema de la duplicidad y la repetición de cargos, mientras que no se aborda el peligro de una concentración de poder, más bien se problematiza el tiempo que se requiere:

> Ese problema tenemos, porque la vez pasada estaban nombrando el comité pro-mantenimiento de agua, mucha gente no está aquí, eso a veces la gente empieza a discutir porque se repiten los cargos, eso es un problema, los que están acaban de entregar un cargo y ya los nombran para otro. (Grupo focal con COCODE de San Antonio Huista, 12 de junio de 2008)

Pocos relatos se refieren de manera indirecta al tema de la concentración de poder. Un COCODE de Santa Eulalia explicó que no es común que una persona tenga dos funciones. La única excepción sería que se ejerza un cargo en el ámbito de la Iglesia Católica y otro de la comunidad, pero, entendiéndolos como asuntos por aparte, que no se mezclan ni podrían implicar problemas que una persona tenga demasiado poder: “En nuestra comunidad, es raro que alguien ocupe dos o más cargos casi no se da esa situación a veces hay líderes que tengan dos funciones pero es en cuanto a la iglesia y algún cargo comunitario.” (Grupo focal, 1 de mayo de 2008)

En otros casos, la duplicidad de cargos es intencional, a fin de representar organizaciones comunitarias específicas en organizaciones comunitarias más generales, por ejemplo un dirigente de un comité de agua quien a la vez forma parte de un COCODE, organización de carácter general. El caso más común de este tipo de representaciones es la presencia de representantes de COCODES de “primer nivel” en COCODES de segundo nivel. En un grupo focal con un COCODE de Jacaltenango se habló de comités específicos para luego explicar lo siguiente: “aparte de ellos existe el COCODE, pero los miembros no necesariamente son parte del COCODE. Algunos si son parte, la intención del COCODE era integrar a diferentes sectores.” (Grupo focal, 30 de abril de 2008). La siguiente explicación es aún más concreta:

> Cuando se formaron los COCODES, había varios comités, agua potable, iglesia, deportes, padres de familia, drenaje, todos estos comités aportaron un miembro para participar en el COCODE. Por ejemplo yo soy miembro del comité de agua, cuando venimos y llevamos información al COCODE, nos reunimos todos y hablamos para ponernos de acuerdo. Hay cosas donde la gente se pone de acuerdo y analizan, pero hay cosas que no. (Grupo focal, COCODES del municipio de Jacaltenango, 3 de mayo de 2008)

La Ley de los CDUR no identifica incompatibilidad en el hecho de ejercer cargos en el SCDUR y el tener otras funciones a la vez, de hecho, algunas representaciones son precisamente en virtud de ocupar otro cargo o puesto. Según lo descrito en un apartado anterior, en el municipio de Barillas la integración de COCODES de segundo nivel tienen otras vertientes: viene de las microrregiones, constituidas en tiempos de DECOPAZ, según lo que se describe en un apartado más adelante.

La corporación municipal actual del Partido Patriota percibe una cierta cercanía partidaria entre microrregiones y la UNE, por lo que los desconoce como representantes que a la vez son COCODES de segundo nivel. La afinidad entre microrregiones y la UNE, por un lado como realidad comprobada, por otro lado sólo como percepción de la corporación municipal actual, llevó a un estancamiento del SCDUR en el municipio de Barillas: no sólo se intentó reorganizar los COCODES de primer nivel, sino también se desconocieron los COCODES de segundo nivel. En este situación uno de los dirigentes de la UNE trató de convencer a comunidades y microrregiones de separar las microrregiones del los COCODES, en el momento concreto de la elección de representantes del COCODE de segundo nivel, motivando a que no se tratara de representantes de asociaciones de microrregiones. Pero, cómo el dirigente del partido UNE, extécnico de DECOPAZ concluyó su narración: finalmente son las comunidades que eligen su dirigentes, no necesariamente valoran importante la separación de cargos, sino podrían haber otros argumentos centrales que llevaron a la negación de la comunidad de considerar este consejo o no – por ejemplo: trayectoria de haber logrado proyectos en momentos anteriores o de contar con proceso de formación y de experiencia como dirigente a nivel comunitario y microregional, ambas son características que no podrían tener otras personas:

> Ahora, ellos vienen con esa consigna de decir “aquí microrregiones no”, y tienen razón cuando dicen ellos que la microrregión cumple un doble papel, porque la Junta Directiva de la microrregión en algunas fue la misma Junta Directiva electa como COCODE de segundo nivel, pero eso fue avalado por la asamblea. Le digo esto, porque nosotros queríamos cambiar la Junta Directiva de tres microrregiones porque la gente no nos parecía bien. Entonces vine y fui a específicamente aquí a [lugar X] y les dije “señores, la Junta Directiva de la microrregión que sea parte de una estrategia nuestra y vamos a elegir acá en esta asamblea a la Junta Directiva del COCODE de segundo nivel para que lo represente” entonces dijeron “no, que sigan ellos porque ya conocen, y quién va a dar su tiempo” y yo tratando de que éstos no siguieran con esa función, entonces les dije “no me quiero meter, lo que quiero es un acta donde aquí la asamblea elige a su Junta Directiva. Y las funciones de esa Junta Directiva van a ser éstas como COCODE de segundo nivel, va a coordinar con la municipalidad, va a hacer un plan de trabajo y priorización en todas las comunidades, entonces ustedes elijan a su Junta Directiva y en media hora regresamos a la comunidad, tienen media hora o tomen el tiempo que necesitan”. Después me dijeron que ya estaba la Junta Directiva, les pregunté que quiénes eran y me dijeron “estas personas” y quedó la misma Junta Directiva. Pero, como les digo, no podemos nosotros ser irrespetuosos con la decisión de la gente. (Entrevista con miembro de corporación municipal, electo por partido de oposición, Santa Cruz Barillas, 1 de abril de 2008)

6. Alcaldes comunitarios o auxiliares en COCODES, un caso específico

La Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural contempla dos disposiciones sobre la integración de los órganos de coordinación de COCODES en artículos distintos: Por un lado, define de manera general que el órgano de coordinación esté “integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente” (Inciso b) del artículo 13 de Ley de los CDUR). Otro artículo establece que se integra por “El

Alcalde Comunitario, quien lo preside”) y por un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General (Art.16 de Ley de los CDUR). En la misma línea establece el Reglamento de la Ley de los CDUR en el inciso c) del artículo 63: “El coordinador será el alcalde comunitario o auxiliar o, en su defecto la comunidad elegirá al coordinador”. El alcalde comunitario es una autoridad comunitaria institucionalizada en el Código Municipal (Art.56 al Art.59), anteriormente conocida como alcaldes auxiliares. Los siguientes dos comentarios de San Antonio Huista describen las dudas al respecto de la obligatoriedad de que el alcalde auxiliar sea presidente de COCODE y las posibilidades de que no sea así:

> …ahora, él que estaba como coordinador se ausentó y no sabemos. Parece ser que va a ser por un largo tiempo, no sabemos qué vamos a hacer, tal vez yo [siendo ahora vicepresidente de COCODE] voy a asumir el papel de coordinador y de alcalde auxiliar, sería o no sé si se puede tener por separado al alcalde auxiliar.
>
> …lo que sabemos nosotros es que tiene que ser el alcalde auxiliar y el COCODE principal, pero también hay un pedacito donde dice que depende de las costumbres de la comunidad. Es igual que, voy a contarles, en el Pajal no es el coordinador el alcalde auxiliar, es otro, porque allá es diferente la cultura pues, entonces no es posible que el coordinador trabaje como alcalde auxiliar. (Grupo focal, junio de 2008)

El artículo 58 del Código Municipal enumera varias atribuciones del alcalde comunitario, entre otras, por ejemplo, de “colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución a las mismas” (Inciso b), Art.58, Código Municipal). Aún cuando a primera vista pareciera lógico que el alcalde comunitario ocupara un cargo en el COCODE, o más aún, de presidir el órgano de coordinación del COCODE conlleva, a la vez, varios problemas relevantes. De esta manera, en el mencionado artículo que específica las funciones, se encuentran varias referencias al concejo municipal y al alcalde municipal, sin que haya una sola referencia a COCODES o COMUDES, a pesar de que el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo fueron aprobadas en las mismas fechas. Es más, una de las atribuciones del alcalde comunitario es de “ejercer y representar, por delegación del alcalde, a la autoridad municipal” (Inciso g), Art.58, Código Municipal), y no necesariamente a la comunidad u organización comunitaria.

El Código Municipal, en vigor desde el año 2002, no establece de manera precisa la duración del cargo de alcalde comunitario, sino solamente regula que no puede exceder al concejo municipal. Además de las ordenanzas emitidas por el gobierno edil, los mismos principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad pueden determinar el tiempo que duren los alcaldes comunitarios en el cargo – desde años atrás viene la práctica de ejercer el cargo por el lapso de un año. De ahí se explica que uno de los problemas más frecuentemente mencionados es la diferencia entre un cargo de un año de duración del alcalde comunitario y cargos de dos o cuatro años de los miembros del órgano de coordinación del COCODE. En el caso de alcaldes comunitarios que presiden el órgano de coordinación, de acuerdo a lo estipulado en la ley, el problema se agrava aún más, como consecuencia de cambiar la máxima

autoridad del órgano de coordinación con frecuencia, puesto que requiere de mayores habilidades de negociación y para moderar asambleas comunitarias.

> …cuando empezó el alcalde, el alcalde estaba mandando que fueran los alcaldes auxiliares los presidentes de COCODE, pero nosotros no quisimos porque ellos solo tardan un año en sus cargos y el COCODE dos años, es demás que pongamos a los alcaldes auxiliares como presidentes. (Grupo focal, COCODE del municipio de Jacaltenango, 3 de mayo de 2008)

Un alcalde auxiliar de San Miguel Acatán, quien a la vez es miembro de una organización social no sólo menciona el problema de las diferentes duraciones de tiempo, sino además explica que los COCODES tiene que encargarse de concluir la resolución de un problema o proyecto – no es común que un grupo de integrantes del órgano de coordinación pase la responsabilidad de concluir un proyecto a otro COCODE. Sería aún más difícil en el caso de los alcaldes comunitarios:

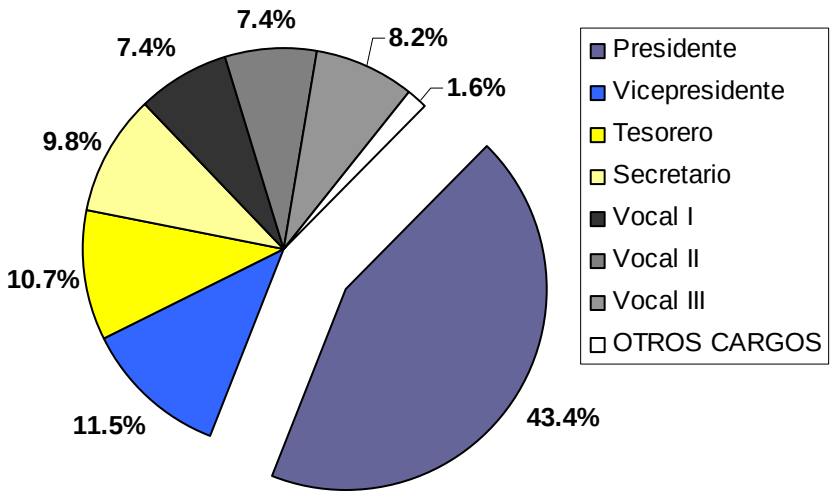
> En unas aldeas, sí, ellos [los alcaldes comunitarios] son parte del COCODE, pero hace poco comentamos con unos compañeros alcaldes auxiliares que la ley así lo perciben, que el alcalde auxiliar es él que encabeza el COCODE, pero como en la función del alcalde auxiliar no más es una casi no lo puede llevar, pues cada año se está cambiando, peor si está haciendo un trabajo grande o un proyecto grande ahí sí que siempre hay bajas, entonces creo es una dificultad que se ha tenido que no llevemos esta función, pero si en algunas aldeas así hay alcaldes auxiliares que están metidos en el COCODE. Yo no estoy integrado en eso. (Entrevista, San Miguel Acatán, 8 de septiembre de 2008)

Una complicación viene de la característica de que ambos cargos son sin remuneración; en el caso de los alcaldes comunitarios, el artículo 59 del Código Municipal permite a cada municipalidad ofrecer retribución al alcalde comunitario, no obstante, no se tiene conocimiento de una medida como tal en las regiones de estudio. De esta manera, en muchas ocasiones se requiere de aportes económicos de la comunidad, o en su defecto, de parte del mismo representante comunitario para poder movilizarse y atender compromisos de reuniones, gestiones y otros más.

Otro problema se deriva de diferentes formas de identificar a alcaldes comunitarios y representantes del órgano de coordinación de un COCODE. El primer cargo, muchas veces, es un servicio obligatorio para los hombres y menos para mujeres, a partir de la mayoría de edad. A diferencia, para el COCODE se requiere de personas con liderazgo, con visión, con dinamismo y, a veces también de preparación escolar, según lo presentado en el apartado anterior.

En la encuesta de CEDFOG se registraron nombres de alcaldes comunitarios o auxiliares y de miembros de COCODES lo que permitió revisar la presencia de alcaldes comunitarios en el órgano de coordinación del COCODE y dado caso que sí, el cargo que ocupan. En total se identificaron 122 auxiliares ocupando cargos de COCODE, representando un 29% de los COCODES. Según lo que muestra la siguiente ilustración, un 43% de los auxiliares presentes en el COCODE ocupan el cargo de presidentes. Entre 10% y 12% de los auxiliares figuran como vicepresidente, tesorero y secretario. Un 23% ocupa alguna de las vocalías.

Ilustración 11: Cargos que ocupan los alcaldes auxiliares



Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

La presencia de alcaldes comunitarios en COCODES, varía fuertemente entre los diversos municipios. Los niveles más elevados se observan en dos municipios de la región Huista: En un 92% de los COCODES de Santa Ana Huista participan alcaldes comunitarios, seguido por San Antonio Huista con el 64%. En la región norte solamente destaca San Mateo Ixtatán con 59% de COCODES integrados por alcaldes comunitarios, en los demás municipios los porcentajes varían entre 11% y 33%.

Cuadro 32: Presencia de alcaldes auxiliares en órganos de coordinación de COCODE, por municipio; y niveles escolares de intregantes de COCODE

	COCODES y alcaldes comunitarios				Años de estudios		
Municipios	**TOTAL**	**sin Aux**	**con Aux**		**alcAux**	**noAlcAx**	**Diferenc**
San Mateo Ixtatán	29	12	17	59%	1.77	2.32	-0.55
San Juan Ixcoy	15	10	5	33%	2.67	2.16	0.51
San Rafael La Indep.	13	9	4	31%	2.50	2.43	0.07
Santa Cruz Barillas	119	88	31	26%	2.09	2.21	-0.12
San Miguel Acatán	34	27	7	21%	1.86	1.94	-0.09
San Sebastián Coatán	35	28	7	20%	1.67	2.15	-0.49
Santa Eulalia	49	39	10	20%	1.22	2.20	-0.97
San Pedro Soloma	27	24	3	11%	0.50	2.19	-1.69
Región Norte	**321**	**237**	**84**	**26%**	**1.86**	**2.19**	**-0.32**
Santa Ana Huista	12	1	11	92%	3.10	4.68	-1.58
San Antonio Huista	14	5	9	64%	4.11	5.24	-1.13
Jacaltenango	23	12	11	48%	2.30	4.07	-1.77
Concepción Huista	21	18	3	14%	3.00	2.52	0.48
Nentón	34	30	4	12%	3.50	2.51	0.99
Región Huista	**104**	**66**	**38**	**37%**	**3.14**	**3.69**	**-0.54**

	COCODES y alcaldes comunitarios				Años de estudios		
Municipios	TOTAL	sin Aux	con Aux		alcAux	noAlcAx	Diferenc
TOTAL	425	303	122	29%	2.26	2.60	-0.33

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Datos agrupados por regiones en orden descendiente de la presencia relativa de alcaldes comunitarios en COCODES; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

La misma tabla ofrece datos de los niveles de escolaridad de los integrantes de COCODES, con un número promedio de años de estudio de los alcaldes comunitarios en comparación con los demás integrantes del órgano de coordinación de COCODE. A nivel global se observa que los alcaldes comunitarios o auxiliares tienen niveles de formación más bajos que los otros integrantes de los COCODES, lo que podría servir como un argumento para sostener la hipótesis de una identificación de los miembros de COCODES tomando en cuenta el nivel de escolaridad, por lo menos, atribuyéndole más importancia que en el caso de los alcaldes auxiliares.

Uno de los dirigentes de una organización social de San Rafael La Independencia explicó que en este municipio en el 2007 los alcaldes comunitarios no necesariamente formaron parte de los COCODES. Líderes de la comunidad los identifican, la asamblea comunitaria luego los confirma. Mientras que no se considera la capacidad, escolaridad y experiencias en puestos comunitarios: finalmente explica que la función del alcalde auxiliar no es ni honor ni castigo, sino simplemente una obligación.

La relación entre miembros de COCODE electos con espíritu de servicio como suelen mencionar, y alcaldes comunitarios o auxiliares no está libre de fricciones, en algunos casos llega a problemas mayores y complejiza el funcionamiento de los COCODES, como en el caso del siguiente COCODE del municipio de Jacaltenango: “Antes estábamos bien unidos, pero cuando entraron los alcaldes auxiliares nuevos que no siempre viven en la comunidad se vino abajo la relación”. (Grupo focal, 3 de mayo de 2008)

B. COCODES de segundo nivel: el ámbito para aplicar criterios de alcalde municipal – dinámicas a favor o en contra de participación

1. Reflexiones generales sobre la participación a través de COCODES de segundo nivel

El artículo 15 de la Ley de los CDUR ofrece la posibilidad que el COMUDE establezca COCODES de segundo nivel, en los municipios en dónde hay más de 20 COCODES. Según lo reflejado en la tabla anterior, hay diferencias considerables respecto al número de COCODES en un municipio: Santa Ana Huista con tan sólo 18 COCODES versus Santa Cruz Barillas con 269 COCODES registrados. *De facto*, en la práctica sería imposible realizar una asamblea de un Consejo Municipal de Desarrollo COMUDE, con la presencia de alrededor de 300 personas en la cual se asegure la participación y toma

en consideración de las opiniones de todos los presentes que tienen derecho a voz. Además, *de jure*, la Ley de los CDUR limita el número de representantes de COCODES que integran el COMUDE a un máximo de veinte (Inciso c) del Art.11, Ley de los CDUR).

El número total de COCODES en el COMUDE y en COCODES de segundo nivel, en caso que hayan sido establecidos, tiene diversas implicaciones, especialmente teniendo presente los demás sectores que integran el COMUDE: alcalde, otros miembros de la corporación municipal, representantes de las entidades públicas con presencia en el municipio y "representantes de entidades civiles locales que sean convocados" (Art.11, Ley de los CDUR):

- **La participación**: Es *de facto* imposible, celebrar una reunión de unas tres a cinco horas que permita abordar efectivamente algún tema con un número de participantes demasiado grande. Partiendo de un promedio de 75 participantes en un COMUDE[60] significaría que hay entre 2.5 y 4 minutos de intervención por participante, lo que imposibilitaría o dificultaría, por ejemplo, concluir una priorización municipal. Las implicaciones reales pueden variar entre: no se les escucha a los COCODES, sólo se les escucha a unos pocos o que sólo se les da la palabra sin verdaderamente considerar lo expresado.

- **Las proporciones de esfuerzas:** La presencia de diversos representantes en el COMUDE tienen sus implicaciones al tomar decisiones. Según Art.20 de la Ley de los CDUR se toman por consenso o, en su defecto, por mayoría simple. Desde el punto de vista del gobierno municipal favorece un número reducido de participantes, sobre todo si actúan en respaldo a la alcaldía. En realidad, siempre hay un grupo de personas casi incondicionales con posiciones inamovibles, algunos a favor y algunos en contra. En la práctica política, mientras que no se logra cambios sustanciales de opinión, hay otro sector de los que pueden ser influenciados y pueden expresarse a favor o en contra de un asunto que el gobierno municipal quiere lograr. Favorece si el número de estos "influenciables", que consideran argumentos presentados es reducido, pues permite hacer valer de antemano la argumentación edil, de incidir, de convencer u pactar en espacios bilaterales. Si el número de los "influenciables" es demasiado grande, el alcalde jamás podrá lograr incidencia efectiva, los argumentos ediles competerían directamente con los discursos a favor o en contra de sus intenciones de otros representantes de COCODES, instituciones públicas u organizaciones sociales.

- **Una posible dimensión económica:** En algunos municipios la municipalidad ofrece apoyo económico a las comunidades para la movilización y la alimentación el día de reuniones de COMUDE. Pagar a un número mayor de

[60] En promedio hay 63 COCODES por municipio, comúnmente participan unos 4 representantes de instituciones públicas y 5 representantes de entidades civiles, más el alcalde, OMP y secretario municipal.

participantes viajes y viáticos podría implicar un gasto relevante que afectaría al presupuesto municipal.

2. Santa Cruz Barillas, año 2004: la constitución de COCODES y COCODES de segundo nivel, un caso específico

En Santa Cruz Barillas, similar a otros municipios del departamento, funcionó el programa DECOPAZ. Como uno de sus resultados dejó instalada la organización comunitaria y un nivel de coordinación entre comunidades, denominadas "microrregiones". En el año 2003, cuándo los mayores niveles de apoyo financiero de DECOPAZ ya habían terminado, los extécnicos preguntaron a los dirigentes microrregionales si están dispuestos a efectuar un siguiente paso en la organización comunitaria: para coordinar sus esfuerzos con el objeto de asegurar un gobierno municipal que no sea excluyente hacía las comunidades, o, mejor aún, una planilla con candidatos integrada por líderes de las comunidades y microrregiones. Finalmente quedaron los mismos extécnicos de DECOPAZ como principales candidatos para la alcaldía por la Unidad Nacional de la Esperanza UNE, planilla que ganó y asumió la alcaldía de Santa Cruz Barillas 2004-2008.

Al alcalde 2004-2008 Gilberto López Alvarado le correspondía la implementación del Sistema de Consejos de Desarrollo SCDUR. Tras la elección de los COCODES propuso que el éxito de las microrregiones en tiempo de DECOPAZ podría revivirse bajo la figura de los COCODES de segundo nivel. Se realizaron las asambleas comunitarias y las asambleas de los COCODES de segundo nivel, quedándose electos los presidentes de las microrregiones. Una de las decisiones más trascendentales de los COCODES de segundo nivel organizados en COMUDE fue la aprobación de la compra de maquinaria de parte de la municipalidad para la apertura de brechas, con la finalidad de realizar proyectos de carreteras sin contratar a empresas constructoras y evitar el pago de comisiones y ganancias de las constructoras. Otro momento relevante era lo relativo a la consulta comunitaria sobre la actividad minera.

En general, el trabajo de las microrregiones como COCODES de segundo nivel funcionó bien, y con pocas críticas simbólicas, por ejemplo el salario del alcalde municipal. Mientras que éste se postuló en las elecciones 2007 para una candidatura a diputado en tercer lugar de la planilla distrital de la UNE, a nivel municipal se realizaron negociaciones sobre la conformación de la planilla. Parece que no en todo momento hubo consenso entre los presidentes de las microrregiones y los candidatos en las primeras casillas. La mayoría de los dirigentes de las microrregiones apoyaron abiertamente a la planilla de la UNE y a Álvaro Colom como candidato a presidencia. El contrincante político del Partido Patriota PP era un conocido líder de los ex Patrulleros de la Autodefensa Civil (PAC). Mientras que no gozaba del apoyo de la estructura de las microrregiones, sin embargo, logró movilizar un número relevante de votantes lo que finalmente alcanzó para ganar la alcaldía.

Aquellas estructuras que antes eran conocidas por el manejo de proyectos financiados por DECOPAZ, las asociaciones microrregionales, se volvieron en símbolos de la oposición política del oficialismo municipal actual 2008-2012, y con ello, a la vez, los COCODES de segundo nivel.

3. COCODES de segundo nivel – una revisión de la realidad

El siguiente comentario de un funcionario municipal refleja esta necesidad de asegurar que el número de personas no supere cierta cantidad. Además se observan términos distintos a los legales, utilizando por ejemplo "microrregiones" para referirse a los COCODES de segundo nivel. Esta expresión viene del sistema de trabajo de DECOPAZ, entidad financiada por la cooperación internacional, equivalentes a regiones locales, un nivel intermedio entre comunidades y municipio. En Santa Cruz Barillas, según descrito en el apartado anterior, se crearon los COCODES de segundo nivel a partir de las microrregiones, otros municipios reprodujeron el fenómeno. A diferencia, en San Miguel Acatán se emplea el término "sector" al referirse a COCODES de segundo nivel. Volviendo al siguiente comentario – también se pueden observar posibles variantes de interpretar la normativa, pues el número de 20 representantes probablemente se adoptó del número máximo de representantes ("…hasta…"):

> …en las diferentes comunidades están los COCODES, pero para poder realizar un proyecto, por la misma cantidad de personas y por la formación del COMUDE, no puede estar un integrante de cada uno de los COCODES, porque son demasiados y la ley dice claramente que tienen que ser 20 representantes por todo el municipio. Entonces se tomó la decisión que sea por microrregiones, es decir tres o cuatro aldeas que están cerca aquí, un representante de estas cinco comunidades pasan a ser una microrregión, entonces hay un representante, y este representante pasa a ser miembro del COMUDE, por esa razón son las microrregiones. COCODE, microrregión, para llegar al COMUDE. (Entrevista con funcionario municipal de San Pedro Soloma, 20 de agosto de 2008)

Cuadro 33: Existencia de COCODES de segundo nivel en el 2005 y 2009

Municipio, región	PNUD 2005	OMP 2009
San Juan Ixcoy	7	20
San Mateo Ixtatán	9	9
San Miguel Acatan	5	19
San Pedro Soloma	-	20
San Rafael La Independencia	-	-
San Sebastián Coatán	-	-
Santa Cruz Barillas	19	16
Santa Eulalia	-	7
Región Norte	**40**	**91**
Concepción Huista	-	-
Jacaltenango	2	1

Municipio, región	PNUD 2005	OMP 2009
Nentón	-	9
San Antonio Huista	-	-
Santa Ana Huista	-	2
Región Huista	**2**	**12**
GLOBAL	**42**	**103**

Fuente: Publicación PNUD, Recolección de datos de OMP, realizada por el CEDFOG, enero de 2009; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

La interpretación de los números totales de COCODES de primero y segundo nivel se da a la luz de las implicaciones discutidas en los puntos anteriores. En seis de trece de los municipios estudiados, la existencia y el número total de COCODES de segundo nivel cambió considerablemente entre el año 2005 y 2009: En cuatro municipios que no tenían COCODES de segundo nivel en el 2005, se creó este nivel adicional: Nentón, Santa Ana Huista, Santa Eulalia y San Pedro Soloma. En dos municipios se aumentó significativamente el número de COCODES de segundo nivel, quedándose en el 2009 tres o cuatro veces el número total de los que había en el 2005: San Juan Ixcoy y San Mateo Ixtatán. Poniendo en relación el número total de COCODES de primer nivel con los de segundo nivel se pueden distinguir cinco constelaciones principales – los datos para cada uno de los municipios se encuentran en la tabla que sigue a la descripción de las constelaciones:

- **Participativos con COCODE de segundo nivel:** Un alto número de COCODES de segundo nivel (19 o 20) que permite mayor participación comunitaria directa en reuniones de COMUDE, aun manteniendo una relación baja de COCODES de primero nivel por cada uno de los COCODES de segundo nivel (entre 2.5 a 3.3), lo que permite a cada COCODE de primer nivel tener un representante en puestos clave en el COCODE de segundo nivel.

- **COCODES de segundo nivel con pequeñas limitaciones:** A pesar de permitir que cada COCODE tenga un representante en un cargo de un COCODE de segundo nivel con siete personas, hay posibilidad que más de alguno no se entere bien de los sucesos.

- **COCODES de segundo nivel con severas limitaciones:** El número de COCODES de primer nivel ya no permite que cada comunidad tenga un representante en el COCODE de segundo nivel. En el caso específico de Barillas las proporciones están directamente relacionadas con el número total de comunidades y la historia de la organización comunitaria en el municipio.

- **Número manejable de COCODES de primer nivel, sin COCODE de segundo nivel:** Todavía pueden realizarse reuniones de COMUDE con cierto nivel de participación aún sin instalación de COCODE de segundo nivel, lo que asegura la participación directa de todas las comunidades.

- **Municipios con características particulares:** Ya sean demasiado pocos COCODES de segundo nivel o demasiados COCODES de primer nivel sin existencia de segundo nivel.

Cuadro 34: Relación entre COCODES primer y segundo nivel.

Municipio	COCODES	2º niv	Relación	Apreciación sobre funcionalidad
San Juan Ixcoy	50	20	2.50	Participativos con COCODE de segundo nivel
San Pedro Soloma	65	20	3.25	
San Miguel Acatán	63	19	3.32	
San Mateo Ixtatán	57	9	6.33	Con condiciones que limitan la participación de COCODES de segundo nivel
Nentón	58	9	6.44	
Santa Eulalia	81	7	11.57	Severas limitaciones para funcionamiento de COCODES de segundo nivel
Santa Cruz Barillas	269	16	16.81	
Concepción Huista	27	-	-	Sin necesidad de conformación de COCODES de segundo nivel por número de comunidades
San Antonio Huista	25	-	-	
San Rafael La Indep.	21	-	-	
San Sebastián Coat.	50	-	-	Disfuncional por falta de COCODE 2º nivel
Jacaltenango	35	1	35.00	Existencia de sólo uno o dos COCODE 2º nivel es poco entendible respecto particip.COMUDE
Santa Ana Huista	18	2	9.00	
GLOBAL	**634**	**100**	**6.34**	**Sin casos particulares**
	696	**103**	**6.76**	**Sin municipios sin COCODE 2º nivel**
	819	**103**	**7.95**	**Global general**

Fuente: Recolección de datos de CEDFOG; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

C. El Consejo Municipal de Desarrollo y la institucionalización de sus asambleas

De acorde a la estructuración legal, el Consejo Municipal de Desarrollo, conocido como COMUDE, es el segundo de cinco niveles, sin contar por separado a los COCODES de segundo nivel. El COMUDE, desde la realidades de las relaciones sociales se integra por actores que en muchos casos son conocidos por la población del municipio, comenzado por el alcalde municipal quien frecuentemente es descrito con una visión paternalista como el “padre del pueblo”. En comparación con COCODES, para la población, el COMUDE es ligeramente más abstracto, aún así sigue siendo percibido como cercano, a diferencia de los niveles superiores, CODEDE, COREDE, CONADE que se realizan en lugares y con actores desconocidos en los municipios.

1. Referencias al marco legal sobre convocatoria e integración del COMUDE

El COMUDE se integra por los siguientes actores municipales: (1) el alcalde y los demás miembros del gobierno municipal, como autoridades políticos municipales; (2) un máximo de 20 representantes de COCODES o de COCODES de segundo nivel; (3) representantes de entidades públicas con presencia en el municipio, en el presente informe denominadas como “instituciones públicas”; y (4) representantes de entidades civiles locales, denominadas como “organizaciones sociales”. Los mencionados integrantes forman parte del COMUDE en virtud de representar organizaciones o sectores específicos, es decir, aportando especialmente su experiencia en las localidades geográficas y temas específicos de dedicación.

La Ley de los CDUR contempla disposiciones sobre la conformación de los COMUDES, sus integrantes (Art.11) y sobre la convocatoria para la integración de COMUDES y SCDUR (Art.32). A pesar de que el artículo 32, citado a continuidad, establece un plazo máximo para que el gobierno municipal convoque integrar el COMUDE, resalta especialmente que el Congreso de la República haya legislado un mecanismo para el caso de un incumplimiento por las autoridades municipales:

> Para la integración de los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo, la Corporación Municipal deberá hacer las convocatorias correspondientes dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a partir de la vigencia de esta ley. Si la Corporación Municipal no hace aquella convocatoria, los vecinos podrán celebrar por mismos Asamblea General en la que, por mayoría absoluta de sus integrantes, decidirán sobre su integración. (Segundo párrafo de tres, del Art.32 de la Ley de los CDUR, sobre la “Convocatoria para la integración del Sistema de Consejos de Desarrollo”)

El Reglamento de la Ley de los CDUR contempla dos artículos sobre consejos provisionales, comunitarios (Art.67) y municipales (Art.68). A pesar de su título “consejos municipales de desarrollo, provisionales”, el artículo más bien prevé un “carácter provisorio” de las representaciones comunitarias, es decir de COCODES de primer y segundo nivel; mientras que los COCODES no están legalizados, el COMUDE puede realizarse con representación comunitaria con “carácter provisorio por un máximo de veinte alcaldes auxiliares o comunitarios”. En este sentido, el Congreso de la República no contempló ninguna situación que *de jure* podría impedir o justificar una negativa ante la constitución de un COMUDE, ni prevé en ningún momento una posible restricción de atribuciones del COMUDE.

No convocar a una reunión de COMUDE no tiene el respaldo, ni la justificación legal, sino debe considerarse como ejercicio extralegal del poder de las autoridades municipales para postergar o impedir el funcionamiento del COMUDE.

2. La realidad de la existencia de asambleas de COMUDE

De los once municipios de estudio, en el año 2005, en total sólo ocho reportan el funcionamiento de COMUDES, no habiéndose constituidos estos en Jacaltenango, Nentón y Santa Ana Huista. Lo único que cambió en los últimos cuatro años, es la

constitución del COMUDE de Jacaltenango. Aún no funcionan en Nentón y Santa Ana Huista.

A pesar de múltiples intentos para contar con información fidedigna sobre las asambleas de COMUDE realizadas en los municipios, se observan problemas severos en los datos obtenidos. En el marco de la investigación, especialmente en los municipios con un atraso de la constitución del COMUDE, se trató de determinar la fecha de la primera asamblea. Finalmente, a principios del año 2009 se realizó una serie de llamadas telefónicas a las OMP para obtener información sobre las fechas concretas de las reuniones de COMUDE celebradas en el 2008.

Cuadro 35: COMUDES constituidos en el 2005 y 2009

Municipio, región	PNUD 2005	OMP 2009
San Juan Ixcoy	Sí	Sí
San Mateo Ixtatán	Sí	*[Sin dato]*
San Miguel Acatan	Sí	Sí
San Pedro Soloma	Sí	Sí
San Rafael La Independencia	Sí	Sí
San Sebastián Coatán	No	No
Santa Cruz Barillas	Sí	Sí
Santa Eulalia	Sí	Sí
Región Norte	**7**	**6**
Concepción Huista	Sí	No
Jacaltenango	No	Sí
Nentón	No	No
San Antonio Huista	Sí	Sí
Santa Ana Huista	No	No
Región Huista	**2**	**2**
GLOBAL	**9**	**8**

Fuente: Publicación PNUD, Recolección de datos de OMP, realizada por el CEDFOG, enero de 2009; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

En la siguiente tabla se muestran los datos ofrecidos por OMP y otros actores del municipio sobre las asambleas de COMUDE realizadas en el 2008. De antemano se aclara que hay casos muy específicos que indican una incoherencia de los datos – tres ejemplos:

- En Santa Cruz Barillas, la primera asamblea de COMUDE se realizó confirmadamente a mediados de mayo. En comunicación telefónica el OMP expresó que en total se realizaron seis reuniones del COMUDE en el 2008. A la vez expresó que el COMUDE sesionara bimensualmente. No es coherente de hablar de una periodicidad bimensual a partir de mayo, restando ocho meses del año e indicar un total de seis reuniones. Es más probable que en el 2008 se haya realizado un total de cuatro asambleas.

- Similar en San Antonio Huista en dónde la primera asamblea comprobadamente se efectuó en julio de 2008; un total de 10 asambleas ordinarias implicaría un promedio de dos asambleas por mes, algo poco probable.

- Otro caso de incoherencias bien documentados corresponde al municipio de Santa Eulalia: El 22 de abril de 2008 el OMP expresó en una entrevista que "actualmente no se ha reorganizado el COMUDE por la misma razón de que estamos reorganizando los COCODES en todas las aldeas"; en agosto de 2008 un líder social del municipio explicó "el COMUDE se constituyó hasta el mes de julio y eso se debe a las presiones de movimiento social y organización de la sociedad civil". Mientras que CEDFOG estuvo presente en una asamblea de COMUDE realizada el 14 de junio, entendiendo que se tratara de una de las primeras, no obstante, en entrevista telefónica a principios del 2009, funcionarios municipales quisieron identificar el 30 de enero de 2008 como fecha de la primera reunión.

Probablemente se trata de una aplicación no reflexionada del criterio de realizar mensualmente asambleas – con las correcciones pertinentes, podrían haber habido aproximadamente siete asambleas de COMUDE en Santa Eulalia. Proporcionar datos incorrectos no solamente podría explicarse por una falta de atención al responder las preguntas, sino también por sentir la necesidad de dar una respuesta acorde a lo estipulado en el marco legal, que el COMUDE realice reuniones ordinarias "no menos de doce veces al año" (Inciso c), Art.16, Reglamento de Ley de los CDUR). Teniendo presente las mencionadas aseveraciones se trascriben los datos:

Cuadro 36: Datos preliminares sobre asambleas de COMUDE celebradas en el 2008

Municipios	Fecha Primera Asamblea	Asambleas ordinarias	Extra-ordinarias	Periodicidad
San Sebastián Coatán	-sin COMUDE-			-sin COMUDE-
Nentón	-sin COMUDE-			-sin COMUDE-
Santa Ana Huista	-sin COMUDE-			-sin COMUDE-
Jacaltenango	19 de enero de 2008	5	0	Trimestral
San Antonio Huista	8 de julio de 2008	10	0	
San Juan Ixcoy		12	aprox. 4	Mensual
San Miguel Acatán		12		Mensual
San Rafael La Indep.	2 de abril de 2008	5	0	Bimensuales
Santa Cruz Barillas	16 de mayo de 2008	6	3	Bimensuales
Santa Eulalia	30 de enero de 2008 (14 de junio de 2008)	12	5	Mensual
Concepción Huista	*[sin datos]*	*[sin datos]*	*[sin datos]*	*[sin datos]*
San Mateo Ixtatán	*[sin datos]*	*[sin datos]*	*[sin datos]*	Mensual o bimensual
San Pedro Soloma	*[sin datos]* (15 de mayo de 2008)	4	*[sin datos]*	Trimestral

Fuente: trabajo de campo, entrevistas telefónicas a OMP; Elaboración: Wolfgang Krenmayr; Entre paréntesis se mencionan fechas de observaciones del COMUDE, hasta entonces entendiendo que se trataba de la primera o segunda asamblea de COMUDE.

A pesar de los problemas que tienen los datos, de ser incompletos y de tener ciertas incoherencias, aún así ofrece un panorama que permite agrupar en tres tipos de municipios:

- **Asambleas mensuales** de COMUDE: San Antonio Huista, San Juan Ixcoy, San Miguel Acatán, Santa Eulalia
- **Asambleas bimensuales o trimestrales** de COMUDE: Barillas, Jacaltenango, San Rafael La Independencia, Soloma
- **Sin COMUDE:** San Sebastián Coatán, Nentón, Santa Ana Huista

Similar a otros análisis efectuados, por ejemplo en el capítulo sobre la transición de autoridades electos, se observan tres grupos de municipios. Primero, los que mantienen reuniones mensuales con la finalidad de ofrecer el tiempo necesario al COMUDE como espacio de deliberación y decisión colectiva, especialmente teniendo presente que, por ser el 2008 el primer año de ejercicio de las nuevas autoridades municipal era necesario revisar las planificaciones y priorizaciones – podrían denominarse como municipios con métodos democráticos en búsqueda de permitir la participación.

En el segundo grupo de municipios se registran COMUDES con sólo pocas reuniones, de hecho, no permiten efectuar un trabajo participativo, concreto y que sea efectivo. En Jacaltenango se mencionaron fechas de asambleas muy poco comunes: enero, febrero, marzo, junio y noviembre, los primeros alrededor de la consulta comunitaria sobre actividades mineras y los trabajos efectuados en el mercado municipal. Los datos incompletos de San Pedro Soloma no permiten pensar en un COMUDE funcional, pues, a pesar de tratarse de un alcalde reelecto, el año 2008 es el primer año de haber conformado el COMUDE: comúnmente se requiere de capacitaciones, y de un trabajo inicial más intenso para que todos los integrantes del COMUDE conocieran y asumieran sus funciones.

3. Indicadores básicos sobre existencia o ausencia de comisiones de COMUDE

En el apartado anterior sobre la periodicidad de asambleas de COMUDE se describieron con detalle diversos problemas de los datos sobre fechas de reuniones de COMUDE. Otra situación muy similar se dio en el tema de las comisiones. A solicitudes de datos concretos sobre nombres de comisiones y de sus integrantes únicamente de los siguientes municipios se recibió información completa: San Antonio Huista, San Juan Ixcoy, San Rafael La Independencia y Santa Eulalia. Un listado de Jacaltenango menciona puestos pero no contempló nombres de integrantes. Adicionalmente, se sabe de la existencia de comisiones de trabajo en San Pedro Soloma, a partir de entrevistas sostenidas en el momento de su integración. No se solicitaron datos a San Miguel

Acatán debido a las secuelas del desastre natural que sucedió en septiembre de 2008 y los obstáculos posteriores por el cambio del OMP.

Los datos, sólo sirven como un indicador básico: Es poco probable esperar que funcionen las comisiones de trabajo de un COMUDE si los funcionarios municipales ni siquiera tienen un control sobre quien convoca para reuniones de las comisiones. Por otro lado, de los cuatro municipios que ofrecieron datos básicos, sólo se puede establecer que cumplen un solo elemento (saber los nombres de quienes conforman la comisión) de los indispensables para poder hablar de un trabajo efectivo de las comisiones de trabajo del COMUDE.

En el marco de la presente investigación se estableció que ha habido trabajo concreto de algunas comisiones en pocos municipios:

- San Juan Ixcoy: La gran mayoría de las 11 comisiones de trabajo funcionan, sobresaliendo especialmente la Comisión de Educación, Educación Bilingüe, Interculturalidad, Cultura y Deportes, así como la Comisión de Salud y Asistencia Social.

- San Rafael La Independencia y San Miguel Acatán: el Centro Cultural Maya Akateka CCMA, siendo integrante del COMUDE como organización social, en coordinación con un grupo de defensores de la Madre Tierra, trató de empujar el trabajo de la Comisión de Cultura y de la Comisión de Turismo, Ambiente y Recursos Naturales; en ambos municipios el CCMA se coordina con otras entidades que integran las respectivas comisiones, por ejemplo la ALMG. En San Rafael La Independencia, además, hay aportes desde la Comisión de Salud.

- San Miguel Acatán: En septiembre de 2008, el COMUDE, el alcalde y la comisión de seguridad suplieron las responsabilidades de las instituciones públicas de seguridad ausentes en el municipio, la PNC y el Juzgado de Paz. En la mayoría de entrevistas se describe funcionamiento de las comisiones de trabajo del COMUDE como bien o muy bien.

- San Pedro Soloma: La información es de septiembre de 2008, momento en el cual se organizaron las comisiones y de fortalecerlas. No obstante, no se tiene elementos sobre resultados concretos que se hayan producido desde entonces.

- En otros municipios la situación parece similar: San Antonio Huista, Santa Eulalia, Jacaltenango reportaron la existencia de comisiones; en algunos casos probablemente sólo es para responder a requisitos jurídicos formales. Hasta la fecha se desconoce de la producción de resultados concretos.

4. Consejos de Ancianos y Consejos Asesores Indígenas como propuestas para una representación étnico-cultural no logran constituirse en los municipios

La normativa en materia de SCDUR establece un órgano con carácter asesor específicamente de pueblos indígenas. De acuerde a la ley, siempre y cuando exista por lo menos una comunidad indígena, entonces se constituyen Consejos Asesores Indígenas para COCODES y COMUDES. Estos "se integrarán por las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos" (Art.23, Ley de los CDUR). Desde la lógica jurídica, los Consejos Asesores Indígenas figuran como variante específica de COMUDE y COCODE de la participación en representación étnico-cultural – por ser ente asesor careciendo de derecho a voto. A nivel de CODEDE y COREDE se prevé la integración de "un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región" o "del departamento" (Inciso f), Art.7; e inciso e), Art.9, Ley de los CDUR) mientras que a nivel nacional, en el Consejos Nacional de Desarrollo participan "cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno del garifunas" (Inciso g), Art.5, CONADE).

En ningún municipio se ha detectado un Consejo Asesor Indígena, ni a nivel de COCODE y tampoco a nivel de COMUDE. Lo único que medianamente se asemejó fue un intento inicial del alcalde de Jacaltenango, municipio con población mayoritaria maya-popti', de hablar en su toma de posesión de un Consejo de Ancianos sin precisar si esta figura hubiera dado asesoría al alcalde, al gobierno municipal o al COMUDE. Referido consejo no superó el estado de anuncio, ni siquiera los mismos integrantes tenían claridad de sus supuestas atribuciones. En la práctica, a poco tiempo, los mismos ancianos expresaron que el Consejo de Ancianos solamente había servido de "Show político".

D. Funcionamiento de COCODES y COMUDES

1. Primeras medidas del gobierno municipal respecto a COCODES

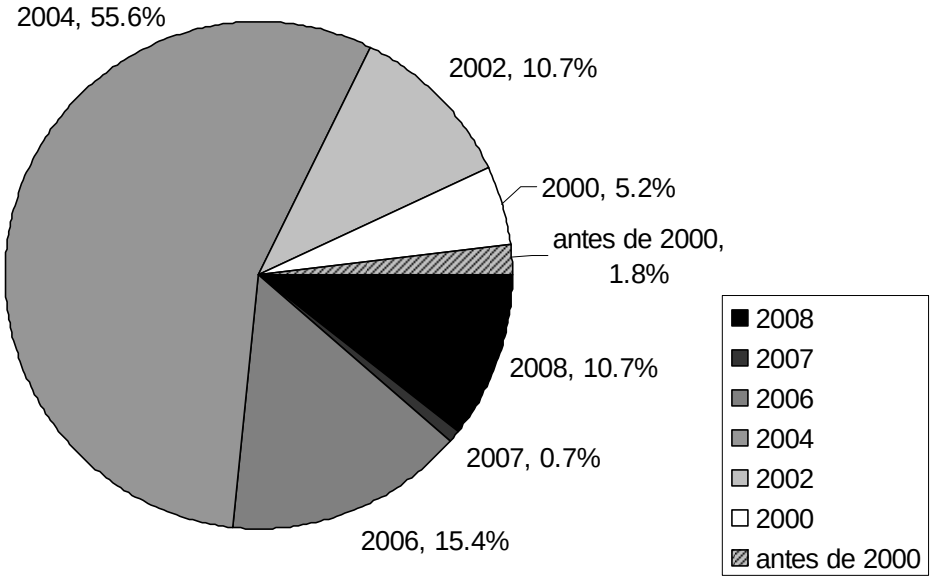
a) Reorganizar COCODES como primera medida del gobierno municipal

La Ley de los CDUR, según lo mencionado, establece como tiempo máximo en un cargo con cuatro años, sumando el primer período más la prórroga (Art.13 de Reglamento de la Ley de los CDUR, Acuerdo Gubernativo 461-2002). Sin embargo, el texto normativo no precisa el momento del cambio de los cargos, como por ejemplo en el caso del gobierno municipal. Una mezcla de diversos factores incide en el debate sobre la fecha correcta para celebrar la asamblea para elegir los nuevos representantes. Enseguida se mencionan los argumentos más comunes:

- **Momento de constitución de COCODES:** A pesar de la aprobación de Ley de los CDUR en el 2002, solamente una pequeña minoría de los COCODES funcionó el mismo año de su entrada en vigencia. La gran mayoría de

COCODES se eligieron por primera vez en el año 2004 (55.6%), otro grupo de comunidades comenzó en el 2006 (15.4%), esto implica que la mayoría cumple su primer o segundo período de dos años en el 2008 (71%), por lo que pasó el plazo para celebrar elecciones de miembros del órgano de coordinación de COCODE, haciendo necesario elegir y/o reelegir sus integrantes en el 2008, año del cambio de autoridades municipales.

Ilustración 12: Año de constitución de COCODES



Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

- En algunas narraciones los representantes de comunidades dibujan una **relación entre COCODE y autoridad municipal más bien de carácter personal y no institucional** cuando mencionan expresamente que ellos fueron registrados por la autoridad municipal anterior, el alcalde que salió el 15 de enero de 2008, en otras palabras, que responden al alcalde anterior y no son reconocidos por el actual. La siguiente expresión podría tener su origen en el vencimiento del periodo de cuatro años, pero también en la existencia de otra autoridad a la cual no responde el COCODE.

  Estamos acreditados por la ley y reconocidos por la administración anterior, pero no por esta, en esa acreditación ya se venció el tiempo, entonces ya estamos actuando ilegalmente. Si se da una reelección que nazca de la asamblea comunitaria. (Grupo focal con COCODE de Jacaltenango, 30 de abril de 2008)

- Según opiniones de algunos líderes, a varios alcaldes les interesa contar con vecinos afines en los COCODES, por necesidad de celebrar reuniones con cierta frecuencia, lo que podría simplificarse al contar con participantes “amigables” en las reuniones en vez de personas que podrían objetar, exigir o cuestionar al ejercicio de autoridad del alcalde municipal. A la vez, los nuevos alcaldes tienen

presente que varios líderes comunitarios pactaron votos con otros partidos políticos a cambio de diversos proyectos; la afinidad con un partido político de la oposición puede percibirse como amenaza que debería evitarse desde el principio, según la lógica de algunos funcionarios municipales. Representantes de COCODES de segundo nivel narraron de la siguiente manera el paso atrás del deseo edil de cambiar a todos y todo:

> Creo que en la primera reunión que tuvimos [el alcalde municipal] se convenció [diciendo que] "es cierto señores, un poquito estoy de acuerdo, porque para mí yo pensaba tener nuevos COCODES, corporación nueva, ley nueva, COCODES nuevos, presidente de microrregión nuevo" (Grupo focal con COCODE de segundo nivel de Santa Cruz Barillas, 7 de abril de 2008)

En muchos diálogos y entrevistas sostenidas durante la investigación, se mencionó que "el alcalde" o "la corporación municipal", como primera medida, "está reorganizando" u "organizando" los COCODES. La respuesta comunitaria a esta invitación u obligación de organizar o reorganizar su COCODE no solamente depende de la forma cómo ha sido comunicada, sino también otras actuaciones del alcalde, es decir, si al mismo tiempo "propone" sus seguidores como posibles representantes con quienes podría "conformar un buen equipo", se entiende que buscan antiguos aliados de la compaña para las elecciones 2007.

La intención de un alcalde de lograr "su COCODE" o por lo menos varias personas afines ("su gente") en los COCODES es sólo una dimensión. Por otro lado, si resulta de esta manera o no, depende mucho del grado de conocimiento y de la organización de las comunidades en dónde hay intenciones de intervencionismo. Hay personas quienes entienden el cargo de COCODE casi como ser sirvientes del alcalde, sin derecho a una opinión disidente, mientras que otros se entienden como el contrapeso comunitario a la autoridad municipal, en el sentido de equilibrio de poderes y no en el sentido contestatario. Mientras que la mayoría de comunidades acepta el hecho de que hay que celebrar asamblea para elegir a los nuevos integrantes del órgano de coordinación, a la vez, tiene bastante claro que es la comunidad quien tiene la última palabra. Un líder de COCODE de San Antonio Huista explicó "somos 13 y ellos son nuevos y sólo yo quedé nuevamente en el COCODE por decisión de la gente volví a participar como un candidato más, y quedé." (Grupo focal, 5 de junio de 2008). En Barillas una comunidad explicó que siempre existe la opción que una persona quede nuevamente en el órgano de coordinación del COCODE, pero en otro puesto.

> Ahora qué pasa, los cuatro años como acaban de decir los compañeros, llegó su tiempo y se van, ni modo no hay para dónde, porque ellos ya no pueden seguir continuando, pero qué pasa si a la comunidad le gustó el trabajo del señor presidente del COCODE, ahora la comunidad confío mucho no quisiera que se fuera la persona. Ahora si la persona tiene la buena voluntad podría también acompañar al nuevo grupo que va a ser elegido por la comunidad pero ya no en el mismo puesto. Póngale que de aquí a unos ochos días entrega el cargo, pues si él tiene la buena voluntad y la comunidad confió mucho en él, pues él puede quedar involucrado en el nuevo COCODE, pero en un puesto como secretario o vocal

> I, por qué, porque esta persona ya está madura, ya está empapada, ya tiene experiencia, y esa es la idea de no dejar a nuestro nuevo líderes solos, porque si nos vamos nos vamos y vamos a dejar a nuestros compañeros que no tienen experiencia. (Grupo focal, COCODE del municipio de Barillas, 7 de abril de 2008)

El análisis de una comunidad que lleva a una reelección o no considera diversos argumentos. Un punto es el período de tiempo que tienen los representantes en el órgano de coordinación y el llamado de la municipalidad a reorganizarse. Para la decisión de realizar una reelección, o de ejercer resistencia frente la municipalidad, no obstante, siempre se consideran también posibles implicaciones en el relacionamiento con la municipalidad y si puede favorecer o complicar la gestión del "desarrollo comunitario" o de proyectos.

b) Visitas a comunidades, entre acercamiento y promoción de la "reorganización"

En diversos municipios se habló de relaciones más directas entre municipalidad y las comunidades, a través de visitas del jefe edil a las comunidades del municipio. Por lo menos los alcaldes de los siguientes municipios "han salido" de sus oficinas de cabeceras municipales para dar a conocer sus formas de trabajo, sus propuestas y, a la vez, para escuchar las preocupaciones y necesidades de la población y sus dirigentes:

- San Miguel Acatán
- San Juan Ixcoy
- Santa Eulalia
- San Antonio Huista
- Santa Ana Huista
- San Pedro Soloma

En la mitad de los municipios de estudio se habló de visitas, no obstante, hay que tener presente que se observaron diversos matices, algunas muy marcadas de modalidades y finalidades, entre un municipio y otro. En Santa Ana Huista, por ejemplo, hay descripciones muy divergentes sobre la realización de visitas: Por un lado, la OMP, según el siguiente comentario, describe que se dan visitas, por otro lado, en el grupo focal con mujeres lideresas se exige que haya más visitas. Podría ser que hasta el momento el grupo focal aún no se hayan visitado a todas las comunidades, o que únicamente se acudió a los integrantes del órgano de coordinación, pero no a toda la comunidad:

> …por lo general lo que ha hecho la corporación es visitar a las comunidades y van ellos y nosotros y tener presencia más directa que es lo mejor, ya estando en la reunión ahí si surgen ideas, surgen inquietudes y las necesidades que dicen ellos, viera que tal vez nosotros tenemos esta necesidad, tenemos esta otra quisiéramos que trabajáramos de esta forma y eso nos hemos dado cuenta que es más factible porque ahí se expresa la

comunidad estando allá el alcalde y el concejo en sí. (Entrevista, funcionario de la municipalidad de Santa Ana Huista, 8 de septiembre de 2008)

En San Pedro Soloma el gobierno municipal presentó un listado de visitas a comunidades planificadas, primordialmente para la validación de las priorizaciones ya concluidas. En San Antonio Huista, el encargado de la OMP narró de manera similar que "se han hecho visitas para estudios de pre factibilidad de proyectos prioritarios que ellos consideren" (entrevista, 10 de junio de 2008). En este sentido, permite el acompañamiento a partir de necesidades e intereses manifiestos en las comunidades.

En San Juan Ixcoy y Santa Eulalia, las visitas se han venido dando desde el momento que el gobierno municipal asumió el cargo en enero 2008, incluyendo el acercamiento con las comunidades, conocer sus necesidades y de presentarse como autoridades ediles. El caso de San Miguel Acatán es probablemente el más específico, pues ahí no sólo se trata de visitas a comunidades, sino además se institucionalizó la realización de asambleas de COMUDE en diferentes aldeas del municipio, lo que permite un acercamiento y a la vez el conocer otras realidades locales.

2. Funciones de COCODES y COMUDES: Entre legalidad y realidad

a) Breves referencias al marco legal

El SCDUR tiene antecedentes actuales que explican de dónde viene y qué funciones se le ha atribuido a los distintos consejos de desarrollo, y cuales no. La legislación actual tiene diversos antecedentes, entre los cuales figuran los Consejos Locales de Desarrollo, Acuerdos de Paz y los Comités Pro-Mejoramiento. La Ley de los CDUR enumera en el artículo 14 las funciones de los COCODES. Las atribuciones centrales pueden clasificarse en 4 grupos:

- Lograr **organización y coordinación** como asuntos claves para el funcionamiento de los COCODES siendo el nivel del SCDUR más cercano a la población. Se mencionan funciones como la elección de integrantes del órgano de coordinación de COCODE, la relación entre COCODE, vecinos, instituciones públicas y privadas, así como el informar a la comunidad sobre la ejecución de recursos para programas y proyectos.

- Realizar una **planificación** con dos elementos centrales: primero, el diagnóstico, en otras palabras, priorizar las necesidades, problemas y sus soluciones para desarrollo integral de comunidad. Segundo, proponer políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad y proponerlos al COMUDE. Además, se promocionan sectores específicos: la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.

- Siguiendo la lógica, a partir de lo propuesto se realiza la **gestión**, a través solicitudes al COMUDE y la promoción de la obtención de financiamiento para programas y proyectos de desarrollo comunitario.

- En la etapa de **ejecución e implementación** se prevé el seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad y la evaluación de la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos. Para ambos casos se establece que el COCODE no sólo verifica el cumplimiento y los resultados, sino que propone medidas correctivas a COMUDE y entidades correspondientes, tiene también la función de "exigir su cumplimiento", siempre y cuando no se "demuestre que… no son técnicamente viables". En la misma línea se ubica la atribución de velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad. El artículo 65 del reglamento de la Ley de los CDUR, además establece que el "órgano de coordinación podrán llevar a cabo la ejecución de obras y proyectos de la comunidad, debiendo coordinar, evaluar y auditar el proyecto u obra".

Aparte de estos cuatro bloques centrales el artículo 14 de la Ley de los CDUR establece algunas funciones adicionales: de contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, de reportar a autoridades el desempeño de funcionarios públicos y, de manera general, velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del SCDUR.

Vale la pena recordar que los integrantes del órgano de coordinación de COCODES a la vez integran niveles del SCDUR superiores, COCODES de segundo nivel, y/o el COMUDE. Las atribuciones de COMUDES son similares a las de COCODES, con la diferencia principal que el territorio geográfico correspondiente se amplia, de la comunidad hacía el municipio.

b) Un panorama global de las funciones más importantes según miembros de COCODE

Las funciones enumeradas en la Ley de los CDUR solamente constituyen una parte de la realidad. Indudablemente, en el articulado de la normativa se refleja lo que el órgano legislativo ha querido atribuir a COCODES y COMUDE. En las comunidades y el municipio pueden existir nociones muy distintas de lo que son las funciones de los consejos de desarrollo.

En la encuesta para los COCODES se preguntó: "¿Cuáles son las principales funciones del COCODE?". Con la opción de dar varias respuestas, la encuesta mencionó ocho opciones cerradas en la boleta. Además existió la posibilidad de agregar propia respuesta adicional. Las comunidades marcaron en promedio casi cinco de las nueve posibles opciones.

Cuadro 37: Principales funciones de COCODES, según encuesta a miembros de COCODES

Funciones de COCODES	Huista	Norte	GLOBAL
(A): Atribuciones con facultad de toma de decisión			
Priorizar las necesidades de su comunidad	92%	86%	88%
Escribir solicitudes de proyectos para la municipalidad	73%	81%	79%
Decidir sobre cuestiones que preguntan las autoridades municipales	47%	49%	48%
(B): Atribuciones de informar			
Recibir información de las autoridades municipales	75%	75%	75%
Informar sobre reuniones del COMUDE	58%	63%	62%
Recibir información del alcalde comunitario o alcalde auxiliar	63%	60%	61%
(C): Atribuciones comunitarias no previstas en la ley			
Resolver problemas de agua	46%	46%	46%
Resolver problemas de linderos y tierras	17%	16%	17%
OTRAS	11%	4%	6%
	100%	**100%**	**100%**
TOTAL	**120**	**359**	**477**

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG, 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr

La función más frecuentemente marcada, según los COCODES es la priorización de las necesidades, mencionado por nueve de cada diez COCODES, seguido de la función de escribir solicitudes de proyectos para la municipalidad que mencionaron ocho de cada diez consejos comunitarios. Analizando las dos respuestas más importantes acorde a la región, destaca que en la región Huista se habla más de la priorización de necesidades, mientras que en la región norte más comunidades se refieren a escribir solicitudes de proyectos. Junto con la respuesta que los COCODES deciden sobre cuestiones que preguntan las autoridades municipales (48%) constituye el primer bloque de respuestas (A) que ofrecen cierta posibilidad de tomar decisiones y de actuar, en coordinación con otros, a veces dependiendo de requerimientos ediles.

El segundo grupo de funciones (B) más importantes se refiere al intercambio de información: Entre 75% y 61% de los consejos comunitarios mencionaron ser informado por las autoridades municipales, el ser informado por el alcalde comunitario y el informar sobre reuniones del COMUDE.

El tercer grupo (C) y menos mencionado se refiere a funciones “complementarias” que se cumplen en las comunidades. A pesar de que ninguna de estas responsabilidades es enumerada en la Ley de los CDUR como atribución de COCODES, sin embargo, casi la mitad de COCODES tiene que resolver cuestiones relativas al agua, y un 17% trata asuntos de linderos y tierras. Las respuestas indican la necesidad de las comunidades de encontrar resoluciones a problemas en estos temas y, a la vez, inciden costumbres y

prácticas comunitarias en el hecho que los COCODES sean los actores para resolver este tipo de asuntos. Interesantemente no hay mayor diferencia entre las dos regiones.

El tercer grupo de funciones, la resolución de problemas, se refiere a cuestiones que en la literatura y otros estudios frecuentemente se atribuyen a alcaldes comunitarios u otros dirigentes comunitarios. Sin embargo, un análisis de las respuestas distinguiendo entre comunidades con alcalde comunitario en el COCODE y los consejos sin presencia de los alcaldes auxiliares muestra una tendencia de ligeras diferencias: la resolución de problemas de agua y la recepción de información de parte de la corporación municipal son más comunes en comunidades en cuyo órgano de coordinación no participa el alcalde comunitario. COCODES integrados con alcalde auxiliar mencionaron especialmente la priorización de necesidades, la solicitud de proyectos y la resolución de problemas de linderos y tierras.

Volviendo a las atribuciones enumeradas en la ley y los cuatro grupos utilizados en el apartado anterior: Resalta claramente como más importante la función de planificación, seguido de la organización y coordinación. Mientras que algunas comunidades todavía mencionan la gestión de proyectos y obras como una respuesta abierta, a diferencia, la ejecución, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos son asuntos casi invisibles. Un segundo resultado importante es la ausencia del referente municipal, nadie habla de la priorización de las necesidades entre COCODES en el espacio de COMUDE – parece ser responsabilidad de terceros.

En los siguientes apartados se analizan las diversas funciones específicas, primordialmente a partir de explicaciones y narraciones dadas en las entrevistas y grupos focales.

c) Toma de decisiones en la planificación, una relación entre desiguales

Uno de los temas trasversales de los Acuerdos de Paz ha sido la mejora de la participación social y ciudadana. Además, la participación aparece como tema específico en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria", firmado en mayo del 1996, expresamente refiriendo al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El inciso f) del punto 10 habla de "promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la interacción de la política nacional de desarrollo urbano y rural".

Parte de la discusión alrededor de las relaciones de poder – popularmente llamado, quién manda a quién – se da alrededor de la cuestión de quien tiene el poder de tomar las decisiones sobre el destino del municipio y del presupuesto de inversión pública, el cual tiene dos fuentes principales: el presupuesto municipal y el presupuesto destinado al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Por aparte siguen habiendo obras y proyectos realizados a través de fondos sociales y otras fuentes de financiamiento.

Vale la pena revisar la Ley de los CDUR y comparar las atribuciones específicas que podrían implicar una toma de decisiones de manera más concreta. Una de estas es la de "formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo". Al comparar este tipo de funciones en los diversos niveles de consejos se observa un hecho interesante: En casi todos los niveles de consejos de desarrollo existe la atribución de "formular las políticas, planes, programas y proyectos", solamente a nivel del COMUDE no aparece. Para el consejo municipal la normativa específica "Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados…". En la siguiente tabla se mencionan las redacciones completas de las respectivas atribuciones con número de artículo e inciso.

Cuadro 38: Atribuciones relativas a políticas, planes, programas y proyectos, según nivel de consejo

Nivel de Consejo	Atribuciones relativas a políticas, planes, programas y proyectos
Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	Art.6 "e) **Formular** las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación."
Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural	Art.8 "d) **Formular** las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales y enviarlos al Consejo Nacional para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación."
Consejos Departamentales de Desarrollo	Art.10 "d) **Formular** las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región."
Consejos Municipales de Desarrollo	Art.12 "d) Promover Políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer."
	Art.12 "e) **Garantizar que** las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio **sean formulados** con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento."
Consejos Comunitarios de Desarrollo	Art.14 "d) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer."
	Art.14 "e) **Formular** las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio."

Fuente: Ley de Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

La función del COMUDE, en este sentido, es de “Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo” (Inciso e) del Art.12, Ley de los CDUR). Mientras que esta atribución solo deja claro que no es el COMUDE quien tiene el poder de decisión, la superioridad del gobierno municipal se deriva aún más expresamente de otras dos fuentes jurídicas: Por un lado, la Constitución Política de la República define los municipios como instituciones autónomas (Art.253). El Reglamento de la Ley de los CDUR especifica como una atribución del COMUDE el “coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal, por medio del apoyo que brindará a la corporación municipal” (Inciso a) del Art.44). Al referirse a la relación entre corporación municipal y el COMUDE el reglamento reza que “en ejercicio de la autonomía municipal, y conforme a la Ley, corresponde a la Corporación Municipal apoyar a los Consejos de Desarrollo de su municipio...” (Art.45). En este sentido, *de jure*, el alcalde municipal junto con los síndicos y concejales tiene el poder de tomar decisiones considerando las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los COCODES. El artículo 61 del Código Municipal es aún más drástico:

> Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los concejos municipales de desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto-organizarse no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, el alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley.

Gozar del poder de tomar decisiones, no necesariamente implica el ejercicio mismo; podría, hipotéticamente, pensarse en una renuncia voluntaria, o mejor dicho, en voluntariamente compartir esta facultad. En la presente investigación sobresalieron tres autoridades municipales con visiones más incluyentes y más democráticas: San Juan Ixcoy, San Antonio Huista y San Miguel Acatán. Aún en estos casos, los jefes ediles se reservan el derecho que se deriva de la autonomía municipal, de tomar decisiones, aún sin consultar al COMUDE o en contra de opiniones o apreciaciones expresadas. En este sentido el alcalde de San Antonio Huista expresa, obviamente con cierto cansancio de exigencias, provenientes de COCODES con tinte partidista, en aquel momento aún afines al alcalde municipal anterior, en una lucha de aceptar la pérdida de las elecciones:

> Ahí está claro, ahí en las facultades de decisión, en las facultades que la ley les confiere a los consejos de desarrollo dice ahí, harán lo que le conviene a su comunidad pero no pueden ser superiores a las decisiones que tome el concejo municipal, está claro. Entonces yo no sé porque he recibido tantas notas, algunas un poco fuertes con términos de que el COCODE es la autoridad suprema de la situación y no es así, claro está que hay que respetar las decisiones que tome el COCODE, pero también el COCODE tendrá que saber hasta dónde es su límite y su competencia de poder. (Alcalde municipal en grupo focal con COCODES del municipio de San Antonio Huista, junio de 2008)

d) Toma de decisiones políticas, el caso específico de las consultas comunitarias

La formulación de políticas y la toma de decisiones sobre cuestiones políticas son atribuciones que más poder le otorgan a los consejos de desarrollo. Sin embargo, son casos muy contados, cuando el COMUDE se vuelve en un espacio para la búsqueda colectiva de una solución a un problema social existente en el municipio. En el presente apartado no se considera el abordaje unilateral de problemas, por ejemplo, las charlas impartidas por instituciones y organizaciones invitadas, que tienen como finalidad de capacitar o "instruir" a los líderes comunitarios para tener mayor sensibilidad frente a ciertas temáticas.

Propiciar un espacio para buscar colectivamente una solución a un problema implica que todos los actores presentes, ya sean COCODES, representantes de organizaciones sociales y de instituciones públicas, se dedican a analizar una problemática, de identificar posibles respuestas, ponderar las opciones de acuerdo a sus implicaciones y su conveniencia.

En algunos municipios la expresión en contra el reconocimiento, exploración y explotación minera se ha constituido en un tema de expresión política en el seno del COMUDE, por ejemplo en municipios como Santa Cruz Barillas y San Juan Ixcoy. En mencionados casos, fue el COMUDE que se dedicó a la temática y decidió finalmente realizar la consulta comunitaria sobre actividades mineras. Especialmente en estos dos casos, el COMUDE jugó un papel trascendental al conocer y decidir qué hacer. Los sucesos en San Juan Ixcoy son muy interesantes en este sentido: pues, tras haber recibido una notificación sobre una licencia la alcaldía convocó a los COCODES a un cabildo abierto para determinar cómo proceder – teniendo presente que el plazo limitado para interponer un recurso jurídico a la notificación, los COCODES decidieron realizar la consulta comunitaria y no únicamente agotar el plazo limitado con una carta del alcalde municipal sin previo análisis y consenso – los COCODES de San Juan Ixcoy optaron por una respuesta "de todo un pueblo".

Ahora bien, la consulta comunitaria contra la minería también es señalada como un momento clave de los siguientes municipios:

- Líderes de San Antonio Huista describieron la consulta como un momento relevante para la movilidad ciudadana, para expresarse en contra de la explotación y exploración. Sin embargo, no parece que el COMUDE haya jugado un papel tan central como en Barillas y San Juan Ixcoy.

- En Jacaltenango, fueron las mismas comunidades y sus dirigentes que tomaron la decisión de efectuar la consulta, aún sin el apoyo de la alcaldía. El COMUDE, en este sentido, funcionó como un espacio para la exigencia de la demanda de convocar a la consulta comunitaria.

En otros municipios, no ha habido mucho debate en el COMUDE alrededor de la problemática y la actuación frente a la misma, no obstante, siempre ha sido el espacio

para aprobar la convocatoria, por ejemplo en San Miguel Acatán. En San Pedro Soloma la consulta comunitaria contra la minería se realizó en un ambiente de confrontación entre liderazgos municipales y de la Iglesia Católica. Ambas instituciones, en sus respectivos momentos pidieron la realización de la consulta, aunque la alcaldía por un cierto lapso de tiempo trató de evitarla y sustituirla por actas firmadas por los órganos de coordinación de COCODES. Aún el mismo día de la consulta se observó un clima de división y desconfianza entre las dos instituciones, pues, en diversas comunidades, no solamente los consejos comunitarios de desarrollo redactaron su acta, sino también los consejos comunitarios de la Iglesia Católica.

Este estudio no pretende abordar específicamente las consultas comunitarias sobre la actividad minera, para el análisis sobre la toma de decisiones políticas deben tenerse presente algunas características específicas de las expresiones en contra la actividad minera: el tipo de desarrollo a través de megaproyectos trasnacionales es endógeno, sin claros beneficios para las comunidades y con bastantes peligros para medio ambiente y la salud. En este sentido, el actor enfrentado – ya que sea la empresa transnacional o el MEM – no forma parte del municipio y las consecuencias son claramente negativas lo que favorece unidad y cohesión al abordar la problemática con poca oposición de los integrantes del COMUDE. Probablemente la situación sería distinta si se trataría de otras cuestiones y parece menos probable que los alcaldes sometieran otras cuestiones políticas al COMUDE.

e) Determinación de prioridades: entre diagnósticos y planificación

En el período de la investigación, el año 2008 y especialmente durante los primeros meses, en la mayoría de los municipios, dos cuestiones encabezaron los quehaceres oficiales de la municipalidad y del SCDUR: primero, la organización o reorganización de COCODES y COMUDE; y segundo, la priorización de necesidades. Una planificación, en el sentido estrecho, no ha sido reportado en casi ningún COMUDE. La única excepción constituyó el municipio de San Juan Ixcoy en dónde se ha venido trabajando en la elaboración de políticas municipales por ejes temáticos. En los demás municipios, en donde el COMUDE realizó reuniones, no se superó el nivel de priorización de proyectos.

Las priorizaciones pueden enfocarse en necesidades, sin embargo, en la mayoría de casos se priorizaron proyectos. Igualmente ha habido variantes respecto a las modalidades para realizar la priorización: en algunos municipios lineamientos, como por ejemplo que los proyectos prioritarios no pueden tener un valor mayor de Q 30,000.00, otros definieron que solamente puede haber una prioridad por comunidad. Finalmente, en un tercer grupo de municipios no hay limitantes algunos de esta naturaleza.

Frecuentemente la priorización parece tener un carácter dilatorio, es decir, que sirvió principalmente como un ejercicio para que las autoridades ganaran tiempo sin tener que cumplir mayores compromisos, o para poder invertir sin la obligación de contar con el aval del COMUDE, pues aún no se ha concluido la priorización, pero como que el

alcalde municipal ya está trabajando... Otro indicador que confirma el carácter dilatorio es la falta de respeto a procesos de priorización realizados en momentos anteriores: en caso que hubiera habido una priorización de necesidades en tiempos de administraciones ediles anteriores, nadie las respeta – tan sólo con pocas palabras de crítica sobre problemas metodológicos o de una parcialización por intereses particulares de algunos pocos, ya sean partidarios o de otra índole, basta para justificar la no consideración de procesos y resultados pasados. El argumento comúnmente se complementa con los comentarios críticos de unas pocas personas y ya queda enterrado lo antecedido.

El siguiente comentario de un dirigente de una organización social describe el paso por planificaciones sucesivas que finalmente no fueron respetadas y, según las apreciaciones, tienen sus consecuencias en el funcionamiento del SCDUR. La primera experiencia personal del entrevistado se situó en tiempo de las coordinadoras interinstitucionales que hicieron un primer diagnóstico de necesidades en Jacaltenango:

> Se recogió la información y se descalificó y desintegró la coordinadora, se apropian del plan de desarrollo y se crea otra organización. DECOPAZ llegó y creó otro diagnóstico se dejó tirado todo eso, se creó otra instancia, se creó divorcio en este proceso. Se crean las asociaciones microrregionales y después se crean los COCODES. Lo mismo sucede en el proceso. [Dirigido a otros participantes del grupo focal] Ustedes tuvieron la experiencia dentro del trabajo que hizo AESDES de orientar y capacitar como iniciativa, fue la misma administración municipal quien botó eso porque no le interesaba o convenía de abrir los ojos a la comunidad de estar preparada por que le tienen cheles[61] a la auditoria social y luego no tendrían la libertad de hacer su agosto dentro de la administración y las obras. Por eso el tipo de acreditación que les dieron, los ataron y la gente ha dicho que si tienen proyectos de Q30 mil si era posible, hasta los limitaron con la cantidad de aporte municipal para los proyectos, pero si no es de su interés político, tampoco lo asumen. Eso ha permitido que se haya perdido la atención en el COMUDE, empezando que no son ellos los que toman la decisión sino la corporación a escondidas del COMUDE. Eso creo apatía de los COCODES. Los comités funcionaron más; los COCODES hace falta que tenga más conocimiento aunque sean normas integrales, les hace falta soltura en la gestión. (Grupo focal con organizaciones sociales del municipio de Jacaltenango, 23 de abril de 2008)

En el comentario anterior se contaron diversos problemas, uno de estos es la falta de seguimiento a procesos de planificación realizados en el pasado, algunos ya décadas atrás. Ahora bien, en los últimos años se ha realizado un proceso de priorización en el municipio de Jacaltenango con diversos resultados. Por un lado nos mencionaron ejemplos concretos de problemas de planificación, algunos parecen dramáticos:

> Lo que ha fallado es la mala planificación, se pone en evidencia la deficiencia de la OMP. Se vio en este último COMUDE [la primera prioridad de] una comunidad de la parte baja es un salón, pero hay conflictos con el dueño del terreno, hay razón para la Muni de que no puede participar, entonces el segundo en prioridad es un kiosco, empezando de que no tienen parque. El verdadero problema de la gente es que todo mundo se queja de la pestilencia del drenaje, mal diseñado y para todos los visitantes y transeúntes, pero ellos quieren un kiosco. En que va a beneficiar esto a la comunidad? Pero la municipalidad (anterior) les dijo que va

[61] El término moderno coloquial *cheles* se refiere a miedo.

> a hacer el kiosco porque es más barato. Mejor avallan hagan una asamblea con la gente y prioricen, es problema técnico, como eso nos dejó la muni anterior eso vamos a hacer, a lo mejor los del COCODE se reunieron solos y no tomaron en cuanta a la comunidad. (Grupo focal con dirigentes de organizaciones sociales del municipio de Jacaltenango, 23 de abril de 2008)

Por otro lado, hay varios representantes comunitarios que se refieren a la pérdida de tiempo, pues volver a priorizar podría interpretarse como una falta de respeto ante las comunidades:

> Parece que solo fuimos a perder el tiempo esos cuatro años pasados, para que no se vengan a preguntar otra vez. Se entiende que algunos cosas se les quiere dar seguimiento y otras no de parte de la municipalidad. Sólo nos están jugueteando, porque los vecinos fueron reunidos y la gente dijo esos proyectos. (Grupo focal con COCODE del municipio de Jacaltenango, 1 de mayo de 2008)

Probablemente, la realidad es más compleja de manera tal que podría haber comunidades con problemas de planificación en el sentido de haber priorizado proyectos que responden a intereses distintos de necesidades de primera urgencia, por ejemplo por cuestiones de estatus, reputación o simplemente porque se haya visto algunos tipos de proyectos en otros lugares, los cuales, a lo mejor, podría también obtenerse para la propia comunidad. A la vez, preocupa la poca atención y falta de orientación de las autoridades anteriores. Queda la duda si la corrección de este tipo de problemas verdaderamente requiere de una re-priorización completa de todas las comunidades del municipio, o si podría ser suficiente de invitar a ciertas comunidades a volver a reflexionar sobre lo que habían analizado en momentos anteriores.

El señalamiento en uno de los comentarios anteriores de Jacaltenango sobre un límite máximo de Q 30,000.00 para la realización de proyectos solo parcialmente se pudo comparar con datos de SIAFMUNI, confirmando que se registraron varios proyectos con una inversión inferior a este monto.

En Santa Eulalia se realizaron en el año 2007, con el financiamiento de la cooperación internacional, diagnósticos comunitarios en 77 comunidades del municipio, en un proceso con facilitación técnica, trabajo colectivo en las comunidades y la redacción de informes formales entregados a las comunidades en el año electoral. La elaboración y entrega de los documentos coincidió con momentos y actores vinculados al proceso electoral, personas diferentes a los que finalmente quedaron electos, lo que podría ser uno de los motivos para no tomar en cuenta el trabajo realizado.

> No hay planes de gobierno y de ejercicio, por ejemplo las obras que ahorita se están ejecutando, son obras que se van haciendo con la mira digamos de ir acaparando nueva intención, la atención a la gente a una próxima elección, es decir no hay una priorización de necesidades a nivel municipal, sino más bien de lo que van planteando de las comunidades que fueron beneficiadas o que beneficiaron el voto al alcalde. El diagnóstico que se nos presentó prácticamente quedó desplazado, saber en qué archivo. No hay una priorización de necesidades que vienen desde los COCODES y de los COCODES de segundo nivel. Es decir se van haciendo obras al azar y eso no es planificación, y por otro lado también vale decir, no hay apertura de parte del actual gobierno municipal, a propiciar la participación de

> la gente en el ejercicio del poder. (Líder de organización social, Santa Eulalia, entrevista el 19 de agosto de 2008)

El gobierno municipal, en la mayoría de casos respeta o trata de mantener una apariencia de respeto ante las priorizaciones efectuadas en las comunidades. La intervención edil más abierta en las comunidades y sus priorizaciones se dio primordialmente a través de los lineamientos preestablecidos, limitando por ejemplo a proyectos cuyo valor total no exceda cierto monto máximo.

La mayor incidencia no sucede en el momento de las priorizaciones comunitarias, sino más bien en los pasos subsiguientes en los cuales funcionarios municipales, generalmente técnicos de la Oficina Municipal de Planificación revisan solicitudes y priorizaciones, para determinar la factibilidad de estos proyectos. A pesar de que se espera la aplicación exclusiva de criterios técnicos, no obstante, en ciertos casos inciden también aspectos de otra índole, favoreciendo a unas comunidades y a otras no. Dependiendo de los procedimientos internos de las municipalidades la misma OMP y/o el alcalde municipal revisan los listados de prioridades, elaboran una propuesta a partir de los proyectos priorizados en las comunidades y revisados por la OMP, o los trasladan directamente a la asamblea del COMUDE. Si en algún momento se toman medidas que tergiversen la atribución de COCODES y COMUDES de priorizar y de planificar, entonces sería en este preciso momento, posterior a la entrega de los documentos a la municipalidad y antes de la aprobación en el COMUDE. El comentario de un líder de una organización social de Santa Ana Huista sobre el COMUDE bajo la administración anterior refleja el incumplimiento de la priorización comunitaria por intereses ediles:

> Creo que se nombraron las comisiones, pero no funcionaron. La comisión de atención a conflictos no tenía relación con el COMUDE, sino dentro de la REDAC y con vecinos voluntarios. Lo que más se habló en el COMUDE son la priorización de proyectos, pero no se priorizaron los que los COCODES dijeron, se ejecutaron otros. Nos desilusionamos, los que teníamos en mente no se ejecutaron, lo que se ejecutó fue decisión de la corporación municipal. (Entrevista a líder de organización social de Santa Ana Huista, 3 de junio de 2008)

Teniendo presente las fechas tardías de las primeras asambleas de COMUDES, no sorprende la ausencia de planificación integral en los municipios. Única excepción constituyó San Juan Ixcoy, municipio en el cual las comisiones del COMUDE realizaron un trabajo de planificación de políticas específicas, por ejemplo de educación, de salud, de la niñez y adolescencia, de la mujer, entre otras. El alcalde municipal de San Juan Ixcoy explicó los cambios que se dieron en el marco de COCODES y COMUDES de la siguiente manera:

> Estamos aperturando un espacio de discusión es decir ver que los COCODES no como un lugar que se dirige dinero que viene de el diez por ciento constitucional sino un espacio donde debemos abordar nuestra problemática es un poquito a nivel de estructuras si existe se ha venido trabajando hace años los COCODES pero está dando un poco más de esfuerzo un poco más para que se apropien del espíritu de la aldea. (Entrevista, 10 de abril de 2008)

Vale la pena enfatizar en la experiencia de San Juan Ixcoy de trabajar con políticas específicas, experiencia que en su momento ha sido acompañado por entidades internacionales. Ahora bien, para efectos del presente apartado no se descarta la existencia de políticas específicas en otros municipios, sin embargo, no se tiene información sobre procesos participativos de planificación en el COMUDE.

f) Gestión de proyectos, seguimiento y evaluación de proyectos y programas

Según la encuesta realizada en el marco de la presente investigación, la mayoría de los COCODES se limita a entregar sus priorizaciones a la municipalidad, esperando encontrar una respuesta favorable en el marco del presupuesto municipal o a través de financiamiento del Consejo Departamental de Desarrollo. En la encuesta de CEDFOG, el 23% de los dirigentes mencionaron que entre los años 2006 y 2008 se movilizaron para gestionar proyectos en otros espacios, siendo uno de cada tres en la región Huista (30%) y uno de cada cinco en la región norte (20%). Las más frecuentemente mencionadas instituciones y organizaciones financieras, receptores de solicitudes son FONAPAZ y FIS (con 21 y 17 menciones respectivamente), seguido de la Asociación Agua del Pueblo y el CODEDEH (8 menciones cada uno).

A pesar que parte de la gestión en espacios diferentes a la municipalidad se debía al abandono por las autoridades ediles; estas gestiones comunitarias y sus éxitos fueron causa de problemas adicionales entre comunidad y alcalde, probablemente por la imagen de desatención que dejaba el hecho en instituciones no municipales – en otras palabras, por llevar las disputas o el no ser atendido, problemas municipales a niveles superiores, instancias departamentales o nacionales, los que, acorde a autoridades municipales no deberían enterarse de esto:

> El alcalde saliente siempre no hizo nada por nosotros como COCODES que somos, en mi comunidad se hizo una escuela pero fue sin su apoyo sino que fuimos nosotros directo a gobernación y si nos concedieron y el alcalde no nos apoyó lo que si que hasta se enojó con nosotros porque pasamos sobre de él, pero, qué vamos a hacer. (Grupo focal, COCODES de primer nivel, Concepción Huista, 20 de agosto de 2008)

Hacer gestión no solamente se refiere a otras instituciones y organizaciones, sino también a la misma comunidad, siendo a veces la única vía para lograr la solución a problemas concretos, como por ejemplo de drenajes:

> El COCODE se organiza para ordenar a la comunidad, porque siempre existen necesidades. Los alcaldes nos engañan, no nos escuchan, el año pasado solicitamos un proyecto de drenaje, pero el alcalde no nos dio nada, por eso hicimos conciencia en la gente, hicimos la lucha de cómo recaudar un dinero, gracias a Dios llegaron a entender y logramos comprar el material, hicimos nuestro drenaje, la comunidad lo hizo, con nuestro esfuerzo. Hasta ahora estamos luchando, recibimos 8,0000 árboles para reforestar. Más lo hacen por política, sólo quieren apoyar a su gente y sólo eso hablan y no tratan de apoyar a todos. (Nentón, 2008)

En las entrevistas y grupos focales algunas personas explicaron las gestiones que realizaron en otras entidades y el apoyo que prestó la municipalidad al respecto. El

siguiente comentario se dio a partir de una experiencia de varios años en gestión y resalta con una especie de “pragmatismo”, la aceptación del monto máximo de aporte municipal Q 30,000.00 – probablemente se acepta esta limitante ya que una expresión abierta en contra de estas prácticas, a cambio, podría afectar el apoyo que se requiere del alcalde para otras gestiones, su firma.

> Cuando quedamos como COCODES, se hicieron actas de priorización en nuestras comunidades, pero en diferentes comisiones quedaron esos proyectos, así fue como entraron todos los proyectos, presionamos al alcalde que salió y como no teníamos cuello con él a otros niveles por el partido, se metían solicitudes y las rechazaban, pero ahora hay oportunidad de ingresar proyectos porque el alcalde es del partido oficial, aunque nosotros podemos hacerlo si él no quiere o no puede. Se enviaron los proyectos de las comunidades y se agregaron todos y hubo proyectos por administración municipal hasta Q30 mil, pero si eran proyectos grandes como escuelas, no se podía construir por la municipalidad. Yo hice gestión antes de varios proyectos en varias comunidades, pero yo iba a pedir apoyo, a esas instituciones, sólo le pedí aval al alcalde, justificando que era para ayuda del pueblo, no para mí. Cuando vio él salieron proyectos, dijo, él se pasó sobre mi porque salieron esos proyectos. No es política decimos, pero es necesario que siempre entre un poco la política entre esto. Por eso decimos, como un papá que todos sus hijos le piden no puede darle a todos si no puede y no tiene capacidad. Ahora he llegado y hemos coordinado, solicitando firma al alcalde de proyectos, me han aceptado. (Grupo focal, presidentes de COCODES del municipio de Jacaltenango, 3 de mayo de 2008)

Los temas de evaluación y seguimiento a la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, están muy poco presentes en las prácticas y en la mente de los dirigentes. Los referidos temas tienen diversos matices y ámbitos de actuación, la gran mayoría fatalmente desatendida. Una de las atribuciones, por ejemplo, expresa que se vele por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole. Interesantemente nadie de los entrevistados que mencionó el límite de Q 30,000.00 vinculó el dato con las normas establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado: la aplicación obligatoria del sistema de cotizaciones a partir de un monto que exceda Q 30,000.00 (Art.38, Art.43) – estructuralmente omitir el sistema de cotización es una manera clara de un mal uso de recursos financieros. Sorprende que los dirigentes municipales y de comunidades no estén enterrados en situaciones como la de Santa Ana Huista, en dónde más de la mitad de los proyectos que se registraron en el año 2008 fueron con un monto inferior a los Q 30 mil – en otras palabras: un 20% del presupuesto municipal se ejecutó sin cotización.

Cuadro 39: Número de proyectos ejecutados en el año 2008, con un monto total ejecutado que no excede el límite de Q 30,000.00 para evadir los exigencias de cotización, municipio de Santa Ana Huista

Programa	Monto ejecutado	Proyecto con monto hasta Q30,000	Proyecto con monto mayor de Q30,000
Salud y ambiente	Q1,359,527.07	10	9
Red Vial	Q1,797,673.29	16	12
Desarrollo Urbano y Rural	Q389,959.62	1	5
Fomento al Deporte	Q252,200.00	0	2

Programa	Monto ejecutado	Proyecto con monto hasta Q30,000	Proyecto con monto mayor de Q30,000
Energía Eléctrica	Q239,250.00	0	2
Educación	Q259,500.00	7	1
Desarrollo Comunitario	Q53,821.25	0	0
SUMA	**Q4,351,931.23**	**34**	**31**

Fuente: Sitio Internet SIAFMUNI, consultado el 1 de marzo de 2009; no se incluyó el rubro de funcionamiento, ni lo referido a la amortización de la deuda; Elaboración: Wolfgang Krenmayr.

La información sobre presupuestos y ejecución, así como el análisis del "buen uso de recursos financieros" es muy débil. Muy pocos dirigentes municipales parecen estar enterados de la posibilidad de acceder a información financiera de SIAFMUNI, que se publica en el sitio de Internet. Y aún menos dirigentes comunitarios o de organizaciones sociales comentan sobre las sobrevaloraciones de proyectos y sus consecuencias, especialmente el de limitar al alcance del presupuesto para otras intervenciones o proyectos. El tema del seguimiento y de la evaluación, no obstante, no debería quedarse únicamente a nivel de datos financieros sino compararlos con la calidad de los proyectos, en relación a las necesidades de la población y lo estipulado en los contratos. La atribución de COCODE y COMUDE contempla además: "y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables". Ahí se trata de un mandato muy claro de revisar la ejecución de fondos y la implementación de proyectos.

Para los dirigentes locales parece poco conveniente criticar abiertamente – muchas autoridades municipales, a lo mejor, entienden el COMUDE como un espacio consultivo para que la autoridad municipal tomara las decisiones convenientes, enfatizando en la autonomía municipal e interpretan la crítica como una ofensa. En fin, las referidas atribuciones del COMUDE y sus integrantes no se cumplen.

g) Funciones de acuerdo a la ley, fantasmas en el texto normativo y funciones adicionales

De todas las atribuciones de COCODES y COMUDES enumeradas en la Ley de los CDUR, solamente una parte se cumple, sobre todo la priorización de proyectos y de ser espacios para obtener información. La reflexión sobre las atribuciones legales que no se ejercen o cumplen se debería problematizar desde su raíz, la visión que se tiene sobre el espacio que constituye el COMUDE: en vez de ser tres horas de reunión con el alcalde, el jefe edil de San Miguel Acatán describe el COMUDE como espacios para tratar problemas sociales:

> Yo creo que en el COMUDE es donde se discute los problemas sociales verdad allá es donde están participando todos yo creo que podría decir yo que el setenta por ciento de participación ciudadana en cada líder de cada organización digamos, creo que podría decir

> que no puedo dejar a nadie en el acto porque todos participamos… (Entrevista, 9 de septiembre de 2008)

En la realidad actual hay otras funciones adicionales, a cargo de los integrantes del órgano de coordinación. De hecho, la gama de responsabilidades es amplia, un integrante de un COCODE de Concepción Huista lo describe en las siguientes palabras: “En las comunidades cualquier información, cualquier anomalía que se vea en la comunidad rapidito entre COCODES y auxiliares se le da solución.” (Grupo focal, COCODES de segundo nivel, 20 de agosto de 2008). Sin embargo, no en todos los lugares es así: Un presidente de un COCODE de Jacaltenango objeta la confusión de la población en cuanto a las atribuciones de alcalde comunitario y las del COCODE:

> Es diferente el trabajo del alcalde auxiliar y el del COCODE, pero allá con nosotros, parece que ya es más el trabajo del COCODE que del alcalde auxiliar porque la gente parece que ha confiado más en el COCODE que en el alcalde auxiliar. Cuando hay gente que tiene problemas acuden a nosotros, pero los enviamos donde el alcalde, si el alcalde necesita nuestra ayuda que él nos diga le decimos a la gente, porque nosotros no somos alcaldes. Le hemos aclarado a la gente cual es nuestra función, sobre los proyectos, pero los problemas personales y de otro tipo son del alcalde. Cuando hay proyecto específico también se busca un comité que lo ejecute, si no nosotros no nos damos abasto con todo lo que tenemos que hacer. (Grupo focal, 3 de mayo de 2008)

Otros describen tareas concretas relacionadas con servicios y bienes públicos como son el agua, el manejo de la basura, el alumbrado público, entre otras. No se entiende el cuidado mismo como responsabilidad de los integrantes del órgano de coordinación, más bien, se aclaró que el COCODE estimula para cambiar visiones sobre lo público que va desde una sensibilización hasta condenas en caso de mal uso de recursos públicos. La siguiente narración enfocó tareas que históricamente competían al comité de agua potable: velar que no se desperdicie el agua:

> …casualmente hoy salimos a presionar un poco a la gente porque estamos tratando de que nuestra comunidad se levante un poquito más de donde está, y hoy salimos por cerrar algunas llaves de servicio [del agua], porque hay mucha gente que se le pide, se le exige con necesidad que ellos mismos saben que hay compromisos que el anterior comité dejó y ni así colaboran, tienen el servicio y se atreven a decir que no hay agua. Nos hemos dado cuenta de eso, unas llaves sin función porque ya no sirven y ni así la quitan y todavía al chorrón, así, y todavía dicen que no hay servicio, entonces eso hemos tratado de velar aparte de presionar por reunir un dinero que el anterior comité nos dejó también en pro de la comunidad, pero se hizo el compromiso de un nacimiento de agua que se escapó del nacimiento principal y el dueño del terreno pues ya lo aisló y lo estaba vendiendo por otro lado. Entonces nosotros estamos tratando de rescatarlo para meterlo a la tubería que está funcionando, si que ese compromiso estamos tratando de resolver ahorita y por lo mismo es que estamos presionando a la gente con la intención de hacer ese agregado del agua más en tratar de controlar (Grupo focal, COCODE de segundo nivel, San Antonio Huista, junio de 2008)

h) Funciones inexistentes como medio para un posible equilibrio en la balanza en el gobierno municipal y el SCDUR

Al respecto de la relación entre gobierno municipal, COCODES y COMUDE se puede concluir que el alcalde municipal y la corporación municipal tienen el poder de tomar decisiones. Tener el poder incluye la posibilidad de considerar, o no, las priorizaciones de necesidades, problemas y posibles soluciones. Por un lado, los consejos de desarrollo no ejercen todas las atribuciones legales existentes. Por otro lado, carecen de herramientas adicionales legales efectivas que permitieran exigir el cumplimiento de sus decisiones.

Podría pensarse en diversas modalidades de lograr mayor equilibrio de las relaciones de poder entre gobierno municipal, como autoridad de elección popular municipal, y los COCODES, como órgano colegiado de líderes electos en las comunidades. Un primer problema del no funcionamiento del COMUDE está directamente relacionado con el tema de la convocatoria: cambiaría el panorama si una mayoría absoluta (50%) o calificada (dos tercios) de los COCODES podría convocar a una reunión de COMUDE, en vez de depender a la “invitación” del alcalde. Constituyera otra posición del COMUDE si la ausencia del alcalde sería una causa justificada que podría perseguirse por vía legal como un incumplimiento de funciones.

Un equilibrio entre poder municipal y la suma de poderes comunitarios podría reestablecerse si hubieran mecanismos efectivos de interpelación de uno y otro, tal vez con la facultad de un voto de desconfianza a miembros de la corporación municipal. También cambiaría de manera sustancial el panorama si una parte fija, por ejemplo el 50%, del presupuesto municipal de inversión se decidiera de manera directa y en única instancia por el COMUDE, mientras que los restantes 50% se decidieran de parte del gobierno municipal. Tendría fuerte impacto si las Oficinas Municipales de Planificación no estuvieran al 100% subordinada a la municipalidad, sino, por ejemplo, también a SEGEPLAN. El listado de posibles medidas, algunas más factibles que otras, que podrían cambiar las relaciones de poder entre SCDUR y municipalidad. No todas las ideas mencionadas son claramente de las mejores, deseadas o posibles, más bien se trata de dibujar posibles condiciones diferentes a las actuales que le otorgarían más poder a los COCODES en relación al poder que tiene el gobierno municipal.

i) El desconocimiento de las funciones de COCODES y COMUDES

De acuerdo al breve análisis de la legislación se mostró que COMUDES y COCODES cuentan con diversas atribuciones. La comparación con las funciones asumidas en la realidad muestra que hay una diferencia significativa entre propuesta legal y práctica concreta. Esta brecha tiene diversas causas, una de estas, indudablemente, es el desconocimiento de los representantes comunitarios sobre las atribuciones contempladas en la ley.

Hasta el año 2005, la ley que rige los consejos comunitarios y municipales de desarrollo era todavía nueva: Varias entidades de la cooperación internacional previeron capacitaciones para COCODES, reprodujeron el texto original de la ley o se dedicaron a elaborar versiones pedagógicamente mediadas, todas estas medidas, con la finalidad de asegurar que los miembros de los órganos de coordinación estuvieran suficientemente informados, pues, no sirve el mejor planteamiento legal de un mecanismo de participación si la población favorecida por esta ley no está enterada. Con el paso del tiempo, la misma ley de COCODES perdió el carácter de novedad, de manera que el número de financieros para apoyar la capacitación y fortalecimiento de COCODES se redujo notablemente. En las entrevistas y grupos focales realizados para la presente investigación sólo muy pocos hablaron de capacitaciones de parte de alguna entidad de la cooperación internacional: sólo en San Juan Ixcoy se mencionaron "capacitaciones que se nos brinda de parte de CEFA, MOVIMUNDO y otros" (COCODE del municipio, 13 de junio de 2008)

A la vez, en casi todos los lugares se han cambiado los integrantes de los órganos de coordinación de COCODES, ya no figuran los representantes iniciales, los que recibieron las capacitaciones impartidas en aquellos momentos. Es coherente escuchar de muchas comunidades que no tienen conocimiento de la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Además, la mayoría, parece que ni siquiera ha recibido una copia de la ley. No cabe mayor explicación ni justificación de parte de las municipalidades: Aún en municipios con muchas comunidades no debería haber mayor inconveniente para la municipalidad de conseguir unos dos o tres ejemplares de la ley y el reglamento para cada COCODE – para los 269 COCODES de Santa Cruz Barillas serían un gasto de alrededor de Q 8,000.00. De todas las entrevistas sostenidas en los municipios, únicamente en Jacaltenango una persona habló de haber recibido una copia de la ley que les fue entregado por los integrantes del órgano de coordinación anterior, pero, a la vez, aclaró que no lo recibieron de la municipalidad, sino de parte de estudiantes de una universidad que impartieron capacitaciones.

Sin facilitadores de capacitaciones, y sin acceso al texto normativo en materia de COCODES, los representantes comunitarios dependen completamente de lo que les "informa" la municipalidad. En muchos casos se trata de información que reciben a gotas, primero viene el aviso que sólo pueden gestionar siempre y cuando esté organizado el COCODE. En algunos municipios la municipalidad imparte breves charlas en las cuales, por ejemplo, se les explica a los presidentes como deben realizar una priorización. En San Pedro Soloma, un presidente de un COCODE de segundo nivel narró; "De parte de las autoridades de la municipalidad se nos ha capacitado sobre cómo se priorizan las necesidades de las comunidades y estamos siendo acompañados siempre por el señor coordinador de la OMP y su técnico". (Grupo focal, COCODES de segundo nivel, 14 de agosto de 2008). Comentarios similares se escucharon en San Miguel Acatán y en San Rafael La Independencia.

En otros municipios, como por ejemplo en Santa Eulalia las descripciones de los dirigentes comunitarios reflejan una brecha entre lo que significa ser integrante de

COCODE de primer nivel y de COCODE de segundo nivel. Por lo general, mientras que los COCODE de segundo nivel participan en reuniones de COMUDE, y reciben todas estas charlas que imparten el alcalde, OMP, técnicos municipales y terceros, los demás COCODES carecen de este privilegio. El siguiente representante de un COCODE de segundo nivel menciona que recibieron preparación de parte de “algunas instituciones”:

> A nosotros se nos han capacitado de parte de algunas instituciones y no de parte de las autoridades municipales, parece que ellos se olvidan de nosotros, recibimos capacitaciones de diversos temas, tales como de participación, de gestión y otros. (Grupo focal, COCODES de segundo nivel de Santa Eulalia, 1 de mayo de 2008)

Tras varios grupos focales con COCODES y habiendo escuchado básicamente la misma respuesta que indica la falta de capacitaciones o solamente haber recibido orientaciones sobre como priorizar necesidades y proyectos, se trató de averiguar la posibilidad de lograr intercambios horizontales de conocimientos y experiencias, desde un COCODE saliente hacía el COCODE entrante. Representantes comunitarios explicaron al respecto:

> Hay que dar capacitación aunque sea cada dos años, los viejos no capacitan a los nuevos, la gente dice que salgan todos, pero es bueno que se queden unos, eso afecta porque todos son nuevos. La otra vez dieron capacitaciones, el vicepresidente se capacitó, pero se fue, después del cargo ya no vino con nosotros. (Grupo focal con COCODE del municipio de Jacaltenango, 1 de mayo de 2008)

De manera similar se abordó con el alcalde de San Juan Ixcoy el tema de la preparación de los COCODES para ejercer sus funciones. A pesar de que en este municipio ya el año 2007 se habían electo los nuevos integrantes de los órganos de coordinación, aún así, en abril de 2008 el alcalde enfatiza en la necesidad de capacitarlos, ya que no funcionó la transferencia de los conocimientos desde los COCODES salientes hacía los COCODES entrantes.

> …hay nuevos integrantes de los consejos comunitarios, la idea nuestra era que los anteriores hubieran transferido toda la información a los actuales, pero no es así, entonces ahí de nuevo hay que capacitar y parece ser que cada cuatro años o a cada dos años hay que capacitar nuevos integrantes de los órganos de coordinación, verdad. Entonces yo creo que están en una fase normal de acoplación de la ley y que requieren capacitación sistemática para entender que es un COCODE como funciona y como se integra un COCODE. (Entrevista con alcalde de San Juan Ixcoy, 10 de abril de 2008)

El tema de la preparación de los integrantes del órgano de coordinación de los COCODES parecer ser uno de los puntos más críticos. No es posible esperar que los COCODES funcionen sin conocimientos básicos sobre ciertos aspectos: herramientas básicas de diagnósticos, de priorización, de planificación, Código Municipal y Ley de los CDUR. Para poder ejercer todas las funciones contempladas para COCODES y COMUDES los representantes requirieran de elementos más avanzados como, por ejemplo, de planificación con elementos de urbanismo, conocimientos de pedagogía, salud, medicina, agronomía, ingeniería, conocimientos sobre precios de materiales, legislación avanzada como Ley de Descentralización, Ley de Contrataciones del Estado, requirieran más conocimientos de la administración pública y de economía y un

manejo mínimo de herramientas como SIAF, SIAFMUNI, GUATECOMPRAS y otras más.

A pesar de que la Ley de los CDUR contempla formación sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo (Art.28, Ley de los CDUR), sin embargo, aún en el caso de que el MINEDUC acataría la disposición hoy en día, parece poco probable que este lograra resultados concretos en un lapso de pocos años. En muchos municipios los niveles de escolaridad son muy bajos, frecuentemente apenas se llega a un nivel de alfabetismo que no es funcional, es decir que no se supera el nivel de reconocimiento de letras, pero no de significados de fondo de ciertos contenidos y datos presupuestarios.

En la realidad actual, entonces, no queda más que la (in)formación que ofrece la misma municipalidad y a veces organizaciones terceras. Son contados los casos en dónde la formación y el acompañamiento de parte de los promotores de la Oficina Municipal de Planificación logran asegurar un nivel adecuado de conocimiento para poder ejercer las funciones de COCODES y COMUDES. Definitivamente se trata de una constelación inadecuada que la municipalidad sea la única instancia para capacitar y fortalecer los consejos, pues, la pone en el papel de juez y parte: Aquella comuna que no quiere mayores preguntas y exigencias simplemente evita que los representantes de órganos de coordinación conozcan la atribución de evaluar la eficiencia y eficacia del uso de recursos públicos.

Igualmente, la transferencia horizontal de experiencias y conocimientos es poco operante. Por un lado las capacitaciones impartidas sólo las reciben los presidentes de COCODES, en la actualidad se limita a un grupo aún más reducido, los presidentes de COCODES de segundo nivel. Debe tenerse presente que ni a lo interno de los COCODES funciona la transferencia de información, por ejemplo desde un presidente de COCODE hacía el Vocal II, menos entre diferentes niveles, pues frecuentemente son líderes de diferentes comunidades. Y de manera igual no se puede esperar resultados adecuados de intercambios entre representantes salientes y entrantes. En este contexto es difícil pensar en resultados alentadores de una rotación de cargos, asegurando que la mitad de los integrantes permanezca en el órgano de coordinación, mientras que los restantes sean reemplazados por nuevos miembros electos. No cambiaría mucho la situación, si un presidente quien recibió capacitaciones saliera de un COCODE, disfrutando de su merecido descanso mientras que la persona que cambia del puesto de Vocal II a la presidencia no haya recibido formación alguna.

Mientras que el caso de los COCODES parece más difícil, a diferencia, podría haber mejores resultados de parte de representantes de organizaciones sociales, asociaciones y otras agrupaciones quienes no tienen rotaciones de puestos tan frecuentes. Dado caso que estos no se cansen por los resultados limitados de los COMUDES, entonces, ellos podrían constituirse en las voces que logren incidir en los representantes de COCODES y parcialmente despertar una visión más amplia sobre lo que es el COMUDE. Aún así quedarían muchos limitantes. Mientras tanto no sorprenden comentarios como el siguiente:

> Nosotros fuimos nombrados por la comunidad y es lo que quiero yo que hablando de nuestro gobierno municipal si se va a trabajar en buena forma pues lastimosamente nosotros pues de COCODE no hemos tenido ninguna capacitación sobre función que va a tener nuestro COCODE, que es función de un coordinador, que es la de un sub coordinador , tesorero y secretario pues no hemos tenido ninguna capacitación de esta índole, entonces lo que yo si sugiero es que se tenga una capacitación y la información que tiene que dar el gobierno municipal es con los del COCODE. (Grupo focal con COCODES de primer nivel, San Antonio Huista, junio de 2008)

j) Actuales relaciones de poder entre SCDUR, gobierno nacional y gobiernos municipales – un balance a partir de las atribuciones

Resumido en pocas palabras: En las comunidades los vecinos pueden elegir sus representantes, definir sus prioridades, algunos COCODES, además, realizan gestiones por aparte del presupuesto municipal y del SCDUR, no necesariamente como opción para sobresalir, sino más bien para subsanar deficiencias locales y municipales.

Toda atribución que significa toma de decisiones a nivel de las comunidades, cuando trasladen sus resultados comunitarios a nivel municipal, se “transforma” en algo que coadyuva al fortalecimiento de la autonomía municipal, pero jamás podría ser superior a esta. Según la lógica electoral, de elevados niveles de votos en línea (mismo partido para candidaturas nacionales y municipales), la mayoría de los alcaldes son del partido oficial del gobierno nacional. Esta mayoría de alcaldes municipales del oficialismo se encuentran en el CODEDE con funcionarios que representan las instituciones públicas departamentales, las cuales son exclusivamente del partido del gobierno nacional. Los representantes de la sociedad civil, en el mejor de los casos, pueden constituirse en una especie de “conciencia viva” para evitar daños mayores, pero jamás cambiarían la balanza, las relaciones de poder. Del CODEDE, pasando por el Consejo Regional de Desarrollo COREDE, hasta el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural CONADE las proporciones se mantienen similares. En este contexto, los alcaldes y su comportamiento constituyen el punto crítico: si actúan con afinidad partidista, entonces, habrá una mayoría clara para el partido oficial. El actuar acorde a los lineamientos del partidista político, de hecho, es el comportamiento edil más común, debido a la importancia que tienen los proyectos y el apoyo económico que puede recibir desde el presupuesto nacional. La unidad técnica de un CODEDE y los posibles proyectos a través de fondos sociales tienen un margen de criterio muy amplio a favor del gobierno nacional. Los COCODES son parte del SCDUR, o dicho de otra manera, participan, pero con un papel de estadista muy inferior a los demás actores.

3. La política partidista en el SCDUR

Acorde a la definición legal, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural complementa otros espacios y modalidades de participación ciudadana y social, sin

entrar en competencia con estos, y especialmente sin afectar la autonomía municipal, estipulada como precepto constitucional[62]. El descrito contexto implica que las decisiones sean tomadas por el gobierno municipal, considerando (de diferentes maneras o no considerando) las priorizaciones efectuadas por los COCODES y en el COMUDE. Según los resultados de la investigación presentados en apartados anteriores, *de hecho* son los alcaldes quienes toman las decisiones sobre el presupuesto de funcionamiento y de inversión, no sólo de fondos propios de la municipalidad, sino también de lo gestionable en el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural CODEDE.

a) Motivos de la politización partidista

El poder del gobierno edil sobre el propio presupuesto de inversión y los montos disponibles como presupuestos municipal y departamental tiene sus límites. Aún con los mejores deseos de lograr una inversión óptima, indudablemente, no se pueden atender todas las necesidades reales y sentidas de las comunidades[63]. A partir de las limitantes presupuestarias surgen interrogantes sobre las posibles maneras de responder a la competencia sobre los presupuestos, los mecanismos de distribución, la discrecionalidad al decidir sobre el destino de los fondos y la posibilidad de negociaciones, pactos, alianzas y "apoyos mutuos" entre población, liderazgos y el gobierno municipal – el clientelismo político.

Uno de los momentos más importantes para la identificación de posibles aliados y la celebración de pactos partidistas constituyen las elecciones: los comicios son el evento más concreto cuando el apoyo comprometido para un candidato a alcalde se materializa en un número de votos que se logra a boca de urnas. El afán de ganar las elecciones populares es uno de los motivos centrales para la celebración de pactos político-partidistas. Aunque algunos actores evitan participar en pactos de referida naturaleza, no obstante, la "telaraña de pactos partidistas" se teje con el hilo de muchos, desde los dirigentes comunitarios, que pactan votos por proyectos, hasta políticos nacionales, que pactan la inscripción de planillas municipales y diputaciones departamentales por votos. En el listado de los actores aparecen candidatos a la presidencia de la república y también vecinos del poblado próximo.

De manera general, la celebración de pactos requiere de pocos insumos: actores con motivos y posibilidades de hacer ofrecimientos atractivos para el otro. No funcionaría si

---

[62] Para el presente documento no se realiza ningún análisis de los diferentes tipos de autonomía municipal existentes (desde la autonomía administrativa hasta la autonomía política) a la luz de la realidad guatemalteca.

[63] En el presente informe no profundizamos sobre los problemas de demandas que siempre sobrepasan las ofertas: por ejemplo que todas las comunidades requieren de escuelas primarias, básicas y diversificado, un puesto de salud para todas, o mejor un hospital en todas las aldeas, etcétera, etcétera. Las necesidades reales actuales son tan concretas y urgentes que no percibimos ninguna necesidad de hablar hipotéticamente de demandas continuamente mayores al presupuesto al alcance.

alguna de las partes se sintiera en situación de desventaja respecto a los ofrecimientos o como “perdedor” de un pacto. Además de los anuncios de beneficios mutuos se requiere de una cierta probabilidad de su cumplimiento.

Después del momento de las elecciones, para el alcalde municipal en funciones es importante contar con suficiente aceptación y apoyo de la población, evitando oposición que podría expresar críticas, cuestionamientos a la gestión, obstaculizar el ejercicio del cargo de alcalde o afectar la imagen que tiene la población sobre el gobierno municipal. No sólo incide la actuación del jefe edil como autoridad, de tomar las decisiones en vez de esperar hasta que otros las toman, sino también la respuesta material que se obtiene, “obras no palabras” que responden a necesidades, a demandas o al deseo de ser tomado en cuenta, o simplemente, de recibir un beneficio, aunque sea solamente unas pocos árboles, medio quintal de abono o cinco láminas.

b) El concepto de la politización partidista

Aparte de los pocos alcaldes con visión y espíritu de ofrecer una gestión democrática y de servicio para toda la población, se observa un grupo relevantes de jefes ediles quienes, más bien, sólo utilizan el discurso de ser “un alcalde de todos” o de “ya se acabó la política”. Son los que están pensando si pueden perdonar a los que votaron por otro partido político mientras que atienden solamente a ciertos sectores o cierta clientela. “Divide y vencerás” es el mecanismo clásico aplicado para tratar a los diferentes sectores de la población.

Vale la pena aclarar que para efectos del presente documento entendemos la “politización partidista” como fenómeno de relaciones sociales fuertemente entrelazadas por intereses de partidos políticos a nivel local municipal, departamental o nacional. La afinidad partidista no necesariamente se limita a una orientación ideología o a una organización política, sino se concentra en dirigentes, candidatos y sus grupos de apoyo. La poca importancia de los partidos políticos se refleja en el hecho que en última instancia si el alcalde cambia el partido, entonces todos sus seguidores también, pues la relación más importante es con el alcalde y/o los líderes municipales del partido y no necesariamente con “el símbolo”.

c) Modus operandi durante la campaña electoral

Pueden identificarse diversas formas de cómo los partidos políticos tratan de convencer a la población para obtener su voto. Algunos operan a nivel de familias o individuos: la entrega de regalos, por ejemplo, láminas, molinos de nixtamal, o el pago de una cierta cantidad de dinero, entre otros más. A veces, estas modalidades se aplican en forma estratégica esperando que el efecto de comprometer votos no se limitará al recipiente inmediato de un favor, sino a su familia y a su círculo social:

> Los candidatos participantes buscaron el poder local presentando sus propuestas al pueblo, la mayoría de ellos con buenas propuestas y otros destacan su participación con intereses propios no por la superación del pueblo. Algunos de los candidatos trataron de buscar los votos del pueblo a través de los consejos de desarrollo, ya que hicieron tantas propuestas para las comunidades, y a mí en lo personal algunos pidieron que yo convenciera a mis familiares y amigos para que vote por ellos. (Entrevista a miembro de COCODE de Santa Eulalia, 15 de octubre de 2007).

También se observa el actuar de los partidos políticos y sus dirigentes enfocando liderazgos y colectivos sociales de mayores dimensiones, ya sean comunidades enteras o sectores relevantes de comunidades.

Comunidades completas aliadas a partido político desde la campaña electoral: Aunque se trata de casos menos comunes, según apreciaciones de personas con liderazgos en los municipios, no obstante, con algunas comunidades aún es posible negociar el voto de toda una colectividad a cambio de un tratamiento preferencial en momentos posteriores. Estas comunidades son las primeras a quienes el nuevo alcalde electo les expresa su agradecimiento y también son los primeros en recibir obras o proyectos, aunque sean pequeños. Para estas comunidades sí alcanza el presupuesto, aunque sea de manera simbólica, con menos frecuencia se les dice que el presupuesto es insuficiente. Son lugares como la Aldea Pett de Santa Eulalia y otros más que están claramente identificados en los municipios. En la elecciones 2003 y 2007 la referida población apoyó al exalcalde quien finalmente no quedó reelecto, la aldea se encuentra ahora con un alcalde por quien no había votado. A pesar de expresar inicialmente que tienen buena relación, más adelante se resalta que probablemente otras comunidades reciben proyectos, las que apoyaron durante la campaña:

> La relación del alcalde actual con nosotros, se ha venido dando desde su primera administración, siempre hemos tenido buena relación con él, aunque no nos dio ningún proyecto, porque no hizo casi nada durante su primera administración, quizá dio proyectos a las comunidades que lo apoyaron durante su campaña. (Grupo focal con COCODE de municipio de Santa Eulalia, 1 de mayo de 2008).

La apuesta de todos para un sólo candidato, es la que podría traer mayor beneficio, a la vez, es la más arriesgada respecto a las consecuencias que implica. Además, funciona solamente en aquellos lugares con altos niveles de cohesión social y de apoyo a los dirigentes comunitarios, resistiendo aún las llamadas fuertes, por ejemplo, a través de programas radiales de formación cívica, de que el voto es secreto y únicamente de la persona quien lo emite.

Campaña electoral con el apoyo de sectores de una comunidad y candidatos a alcaldes: Desde hace años y décadas, es más común que los votos de una comunidad no se definan con una sola decisión comunitaria. Los dirigentes municipales de los partidos requieren de grupos de apoyo, de aficionados beligerantes durante la campaña, no únicamente a nivel de las cabeceras municipales, sino especialmente a nivel de las comunidades.

Los dirigentes comunitarios de las organizaciones políticas, no necesariamente coinciden con los líderes comunitarios de comités pro-mejoramiento, de desarrollo integral o de COCODES. Son contados los casos, como en algunas comunidades de Barillas, en dónde los líderes comunitarios ubican afiches de un partido en las oficinas de organizaciones de desarrollo, es decir, en dónde coinciden claramente; En el referido caso, en vez de ser coincidencia se trató de una estrategia, pues la planilla de la UNE 2003 y 2007 se conformó como una expresión rural frente al abandono de las comunidades de parte de políticos con intereses urbanos. Es también el caso de Barillas que muestra todos los peligros inherentes en esta estrategia y sus implicaciones para las comunidades y la organización comunitaria, pues, en última instancia es el alcalde municipal quien toma las decisiones sobre el presupuesto. Implementar estrategias partidistas desde la organización comunitaria, tiene como consecuencia quedar marcados como oposición política y ser desatendida por la municipalidad.

En buena parte de las comunidades, la organización y el actuar es distinto al caso mencionado: Hay líderes comunitarios que encabezan organizaciones comunitarias de desarrollo con la atribución de atender a toda la población y, por aparte, existen dirigentes de partidos políticos. Comúnmente son estos últimos los que pintan sus casas, colocan afiches y letreros grandes o por lo menos, son los que aseguran que se da una campaña visible en las comunidades. Los enlaces partidarios en las comunidades, además, tienen la tarea de preparar el terreno para el partido, lo que también implica la realización de acercamientos y negociaciones con líderes comunitarios en general, a veces, únicamente con el resultado de contar con el aval de recibir al candidato municipal para realizar su campaña.

Las dos modalidades descritas tienen diferencias bien marcadas: en el primer caso se dan las negociaciones y pactos con un candidato a alcalde a nivel de la dirigencia comunitaria quien luego explica a la población por quien habrá que votar e informa sobre lo negociado. En el segundo caso, comúnmente los dirigentes comunitarios se abstienen a tomar una posición clara respecto a un partido. En los momentos de visitas, son los que dan la bienvenida a los candidatos, a todos los postulantes por igual, y son los que luego expresan las necesidades de una comunidad, para que todos los presentes puedan escuchar a viva voz la respuesta del candidato, si se trata de una oferta concreta, de un incierto “vamos a ver” o de otras expresiones. En algunas comunidades se redactaron y firmaron actas que finalmente sirven para recordar al alcalde electo (y en funciones) de sus ofrecimientos hechos en momentos de la campaña y exigir su cumplimiento.

La campaña electoral para la segunda vuelta de elecciones presidenciales: La elección del gobierno municipal es por mayoría simple; aunque sea por la mínima diferencia de un solo voto más que el candidato en segunda posición, para la elección

de representantes ediles no hay segunda vuelta electoral. Desde el punto de vista de los municipios, la campaña política entre la primera y la segunda fecha electoral sirve para un reposicionamiento de los liderazgos municipales y con la finalidad de celebrar aquellas alianzas que finalmente pueden marcar el apoyo que recibe el municipio desde el ámbito nacional y departamental. La retribución para los liderazgos que ofrecen "sus contactos en las comunidades" o que "realizan campaña en las comunidades" puede ser de diferente índole dependiendo de su relación con el gobierno municipal electo: La campaña de parte del alcalde y su núcleo partidario comúnmente espera apoyo general y proyectos para el municipio. Una campaña de parte de disidentes o candidatos municipales no electos, frecuentemente se reconoce con pagos en efectivo, contratos para sus empresas o empleos en instituciones públicas.

d) Modus operandi posterior al evento electoral

Los momentos más importantes para el reposicionamiento de fuerzas de poder alrededor de partidos políticos y los grupos de sus seguidores son las elecciones. No hay otro evento que tenga características como este: la decisión sobre quien sea el Presidente de la República, sobre la distribución de poder en el organismo legislativo y los jefes ediles. Posterior, en muy pocos casos una expresión o movilización ciudadana llega a tener una trascendencia que podría influir tan marcadamente en las constelaciones de poder. No obstante, si bien, la actuación de los dirigentes y líderes puede cambiar una cercanía o lejanía entre una comunidad y el jefe edil. Este tipo de fenómenos no sólo se observan en comunidades y municipios, sino también a nivel departamental y otros: Uno de los casos más abiertamente manejados son pactos con alcaldes de comités cívicos, de pequeños partidos políticos o de alcaldes que no cuentan con el apoyo de diputados en el Congreso, ya sea que la agrupación no tiene representante (por ejemplo el DIA y San Antonio Huista) o que no responden a las expectativas del jefe edil.

Los "COCODES del alcalde" – dirigentes de partidos con afán de ser representantes comunitarios: Según mencionado, todo tipo de negociación y pacto político, tiene dos o más interesados con por lo menos un interés concreto a lograr. Desde el punto de vista de un dirigente comunitario que apoyó directamente a la campaña política del partido ganador, el hecho de ser represente comunitario en un COCODE podría significar estatus social y el "honor" de poder conversar con la máxima autoridad municipal. Para el alcalde, a cambio, el tener un enlace en la comunidad le ofrece información clara y estratégica desde las comunidades, podría servir para preparar el terreno para futuras elecciones y además, la afinidad entre un presidente de COCODE y el alcalde municipal mantiene viva una relación de poder en dónde comúnmente uno no cuestiona al otro, más bien, cuando sea necesario lo defiende.

En este sentido, una de las constelaciones más favorables para un alcalde sería contar con "propio COCODE", por las implicaciones, el apoyo directo en espacios colectivos

como es el COMUDE. A la vez, se trata de la constelación más difícil a lograr. En pocos casos la afinidad entre alcaldía municipal y representantes comunitarios es preexistente al evento electoral, lo que implica la necesidad de crear propios COCODES o de asegurar que se eligen nuevos integrantes afines al alcalde, comúnmente se habla de una "reorganización de los COCODES"[64].

Uno de los ejemplos más expresos ya se citó en un apartado anterior: la exigencia de un correligionario del alcalde municipal de Barillas de ser nombrado como presidente de COCODE, argumentándolo con una carta supuestamente proveniente del alcalde municipal. La siguiente descripción narra otro caso de Concepción Huista, en dónde el COCODE electo por la comunidad no es respetado por la autoridad municipal, sino que la interlocución edil se da con una agrupación paralela, igualmente llamado COCODE pero sin respaldo comunitario:

> Allá con nosotros si el señor alcalde les dio la oportunidad a unos señores que tienen grúas, de que ellos formaran otro COCODES cuando nosotros ya estábamos propuestos y con nombramiento y todo y resulta hace como un mes tal vez llegó el alcalde, nosotros hicimos pues un segundo nivel de una escuela y eso fue lo que causó porque como el no se comunica directamente con nosotros de COCODES, no – él se avocó a este señor que quería formar un COCODE, entonces vino este señor y como andaba en Guatemala en un su viaje, la que es secretaria como sabia que yo era presidente de COCODE me llamó y yo fui a escuchar y le dije yo no sé como esta eso si el alcalde se comunicó con el señor este y yo lo que hice fue convocar a mis compañeros y nos fuimos y lo que se nos hizo extraño fue porque le avisó a él, porque no se comunica directamente con nosotros y que el señor alcalde quería formar su COCODES aparte. (Grupo focal de COCODES de primer nivel del municipio de Concepción Huista, 20 de agosto de 2008; explica además que tenía relación con el partido político ya que "cuando fueron las elecciones ese señor andaba ahí con él [el alcalde]")

En el período de la administración edil anterior (2004-2008) de San Antonio Huista, las organizaciones paralelas del alcalde que actuaban como COCODES reemplazando las expresiones comunitarias legítimas y legales, tenían un sobrenombre significativo: fueron denominados como "cocoditos" para marcar que no se trata de los verdaderos COCODES sino de réplicas inferiores.

> Los COCODES anteriormente no eran tomados en cuenta, pasó por eso mismo del agua, cuando estaban las gestiones porque la modalidad de los consejos de desarrollo tienen sus funciones, no les convenía a la muni, formaron otra organización con influencia del alcalde anterior. Entonces se formó otros COCODE, querían quietarles el sello, las credenciales, pero se pusieron las pilas y no les dieron nada. Con el representante legal del COCODE formal se hacían las firmas, pero el otro era el que gestionaba, entonces había COCODE y *cocodito* (se ríen todos). El *cocodito* era el enlace y el otro el formal. (Grupo focal, organizaciones sociales, 6 de junio de 2008)

---

[64] El término de la "reorganización" se utiliza también en el marco de la celebración de nueva elección de representantes comunitarios tras el vencimiento de su período de funciones. En San Antonio Huista, el alcalde, además argumentó el hecho que los COCODES anteriores eran formados con intereses partidarios – en otras palabras: se reorganizó no para establecer una influencia de partidos políticos sino con la finalidad de terminarla, de evitarla.

Dejando a los partidos políticos fuera del SCDUR – los "COCODES del alcalde anterior": Una de las situaciones más delicada se refiere a la manera de cómo actuar en el caso de una politización partidista histórica, persistente en las estructuras organizativas actuales. La delicadez de la situación en parte se debe al hecho que en varios casos el argumento sólo sirve de justificación para una intromisión desde la jefatura edil hacía las dinámicas comunitarias. Una despolitización se requiere especialmente en situaciones en dónde se sabe que los COCODES no sólo se identifican claramente con intereses partidistas del alcalde anterior, sino que estos siguen aceptando (únicamente) órdenes de la autoridad del pasado – que no se persigue un interés comunitario sino claramente un interés partidario que llega a niveles beligerantes, y no sólo de un posicionamiento pasivo. Especialmente en el caso de conflictos urbano-rurales puede haber una negatividad de todo un lugar poblado y no solamente de pocos líderes, lo que implicaría que ni una reorganización forzada cambiaría las constelaciones, pues, otra vez se elegirían actores partidistas.

Las modalidades de obligar a las comunidades a identificar otros representantes comunitarios tiene diversos matices: Comienza con avisos sutiles a través de promotores de la OMP y culmina con presiones abiertas, condicionando el funcionamiento del COMUDE, como espacio colectivo de todas las comunidades, al cambio de autoridades de algunos pocos COCODES. El punto crítico de la reorganización, es el momento de la elección de los representantes comunitarios – intervenciones abiertas dejarían claro de que no se trata de una despolitización sino más bien de una repolitización partidista bajo "otros colores".

En una entrevista, el alcalde actual del municipio de San Antonio Huista enfatizó mucho en el problema de la beligerancia negativa de COCODES conformados por el alcalde anterior con intereses partidarios y de la necesidad de cambiar a los integrantes de los órganos de coordinación. En un grupo focal con COCODES de Jacaltenango se habló de la molestia del alcalde con algunos COCODES con influencia de politización partidista: "Hay una molestia del alcalde [actual] porque el COCODE de [lugar X] no fue hecho por asamblea sino por interés político, también el COCODE de [lugar Y], no fue en consenso con la comunidad". La narración sigue explicando el motivo del porque los principales representante están en sus puestos: "no fue por consenso de la mayoría de la población, sino por cuestión política" (Grupo focal COCODE del municipio de Jacaltenango, 30 de abril de 2008).

El bilateralismo municipal reemplaza espacios colectivos: A pesar de lo favorable que sería para el alcalde contar con "propios COCODES" paralelos o la cooptación de COCODES (reorganizados) electos en asamblea comunitaria, no obstante, es más complicado lograrlo, debido a una coacción abierta en asunto de comunidad – un ejercicio muy expreso, ni legal ni legítimo del poder de un alcalde. En la modalidad del presente apartado cambia el enfoque, desde el COMUDE como espacio de deliberación

y decisión colectiva hacía negociaciones bilaterales entre representantes de una comunidad y la alcaldía. La descrita estrategia se da en contextos en dónde el alcalde municipal logra contar con algunas “comunidades afines” o con algunos representantes comunitarios legales, legítimos afines. Aún si las relaciones entre alcalde y comunidades no existieran desde un inicio, el punto clave es que haya algunos pocos vínculos funcionales que permiten al alcalde implementar obras en comunidades a cambio de aprobarlo y respaldarlo de parte de representantes comunitarios. Comúnmente se trata de una estrategia para “quebrar” a mediano o largo plazo la resistencia de comunidades no alineadas y sus dirigentes. Puede considerarse como una de las tácticas lentas pero efectivas en cuanto a la “desacreditación” de representantes comunitarios, ya que COCODES de otras comunidades logran proyectos y obras visibles para las comunidades desatendidas, lo que podría implicar un cuestionamiento de parte de los vecinos hacía aquellos dirigentes que se resisten a negociar la alineación a cambio de obras.

La descrita modalidad puede combinarse con la realización superficial de asambleas de COMUDE, encuentros que no tratan temas sustanciales, sino más bien sirven para cumplir formalismos de la ley. En estos contextos las reuniones de COMUDE se dan con poca frecuencia, bimensual o trimestral, se observan muchas invitaciones e intervenciones de actores ajenos al municipio sobre temas generales al estilo de charla o capacitación. La poca importancia que se le resta al COMUDE se refleja además en la ausencia del gobierno municipal, a veces sólo el OMP se presenta. Si el alcalde sólo llega para un lapso de medio hora – para “dar la cara” – y luego se excusa por tener compromisos importantes, entonces deja claro que para él el COMUDE no es el compromiso importante.

De hecho, la descrita forma de coordinación entre comunidades y la alcaldía, un bilateralismo en vez de espacios colectivos funcionales, es la más común. No siempre se trata de asegurar la influencia del alcalde, a veces, también es con el afán de evitar críticas. Aunque la diferencia podría parecer marginal: Intentar de manejar todas las relaciones a través de personas partidariamente afines con “propios COCODES”, es destinto a la finalidad de evitar que el alcalde como autoridad máxima en el municipio se pudiera encontrar en situaciones en dónde se le podría observar inseguridad personal al ser especialmente criticado por algunos actores específicos.

Los “comités del alcalde” – proyectos para sectores de comunidades: Una tercera modalidad de relaciones entre comunidades y la alcaldía no solamente evita el COMUDE o un COMUDE funcional, sino también abandona la organización de COCODES, ni siquiera trata de intervenir en la conformación de COCODES. En algunos casos esta opción se da posterior a haber fracasado en intentar las demás modalidades. Bajo la presente forma de ingerencia partidista, se crean comités específicos o asociaciones afines al alcalde para usarlas para la canalización de proyectos u otros recursos. Por un lado, se trata de una forma histórica: puede entenderse en el marco del cambio de comités a COCODES, como un modus operandi

que hoy en día sólo funciona para inversiones a través del presupuesto municipal, no de fondos sociales ni para proyecto de CODEDEH. Por otro lado, es una manera clara para la sectorializar la atención, un acto de clientelismo político que no acepta "beneficiarios colaterales", beneficiados de un proyecto no deseados por no ser políticamente afines.

Varias de las narraciones sobre esta modalidad son del pasado: por ejemplo la creación de comités de uno de los alcaldes anteriores de Jacaltenango o la creación de asociaciones motivada por el exalcalde de San Antonio Huista, según la siguiente descripción de un miembro de COCODE:

> …Como el consejo nos dimos cuenta de que es lo que estaba pasando y nos informamos de tal manera que podemos tener parte no al cien por ciento pero si podíamos quedamos con que no nos teníamos que aliar por algún interés, lo que hizo este señor fue, para sacar algún proyecto ven tu, tu y tu y ustedes forman una asociación civil y saquemos este proyecto, pudieron lograr un proyecto que no es funcional en la comunidad no se si un ingeniero lo hizo o un albañil pudo ir sacar esos estudios no tengo la capacidad para trabajar como un ingeniero, pero si puedo analizar que pudieron hacer ahí porque la asociación civil sí se alió directamente con el partido de la anterior corporación, entonces a ellos si se les encaminaba el proyecto, que es lo que quieren, aquí esta. (Grupo focal con presidentes de COCODES, San Antonio Huista, junio de 2008)

e) Actores principales

En la parte inicial del presente apartado se hizo referencia a los principales actores interesados de una politización partidista: el alcalde municipal, líderes comunitarios y la comunidad. A pesar de la identificación clara de los actores y sus intereses, hay constelaciones en las que el alcalde aparentemente ni siquiera actúa – la expresión de relaciones de poder más favorable para el alcalde es aquella en dónde se cumplen sus intereses, se respaldan sus posturas, etcétera sin que él tenga que intervenir. El poder máximo se ejerce sin mostrarlo, sin debatirlo, sin cuestionarlo: comúnmente sucede si la misma comunidad casi automáticamente busca sus futuros representantes acorde a su afinidad con el alcalde, no en el marco de una decisión racional para favorecer futuras solicitudes de proyectos, sino más bien para complacer a la autoridad y evitar una supuesta ofensa.

De lo descrito se distinguen los casos cuando líderes comunitarios ya no cuentan con la confianza de la comunidad por haber pactado con un candidato a alcalde, haber exigido el voto afín de los vecinos, pero sin haber tenido el olfato suficiente para saber quién quedará como ganador de las elecciones para la alcaldía – los perdedores entre los que pactaron.

f) Sobre consecuencias y resistencias

La politización partidista se da en un contexto específico: Comúnmente existe una competencia sobre la distribución de bienes o recursos insuficientes, el presupuesto de

inversión pública. El mecanismo de redistribución no se basa en la concertación de intereses y prioridades, sino más bien en una competencia que divide y excluye. Frecuentemente la parcialización partidista viene a reforzar un divisionismo existente en municipios o comunidades, ya sean estos de problemas urbano-rurales, entre cabecera y comunidades, entre comunidades indígenas y comunidades mayoritariamente mestizas, o de otra índole. Todos los actores involucrados, a criterio de los autores del presente documento, tendrían la responsabilidad de resolver en vez de profundizar conflictos sociales existentes, especialmente aquellos sujetos que tienen más consciencia y mayor conocimiento sobre raíces y consecuencias de una politización partidista de los problemas.

En Nentón, una persona entrevistada fue muy clara en expresar lo siguiente: “El problema es que el alcalde debería de dejar de pensar en partidos políticos. Aquí la política nos está matando. Al llegar a la municipalidad ya no deberían de trabajar con partido político, ni con gente afín a la política.” Otros sólo se preguntan porque las comunidades quedan dividas después de un proceso electoral.

No en todos los municipios las comunidades aceptan la intención de una parcialización partidista. La resistencia sucede en diversos momentos. Mientras que algunas comunidades no eligen gente del partido oficial, otros nombran personas afines aunque no necesariamente una subordinación automática bajo posturas del partido. El siguiente comentario de Santa Ana Huista habla de una parcialización partidista, pero, a la vez expresa que puede haber temas en donde divergen las opiniones, como por ejemplo sobre la realización de la consulta comunitaria sobre la actividad minera:

> desde el año pasado cuando estuvimos haciendo el proceso para la consulta, nos dimos cuenta que los COCODES en las aldeas no están bien estructurado digamos, según la nueva corporación ya hicieron un cambio pero parece que metieron gente que tuvo relación con su campaña política y todo eso, como que favoreciendo a esta gente que estuvo haciendo algo por ellos digamos, hay alguna inconformidad con los vecinos de las comunidades que manipularon esa situación así, pero no sé hasta ahorita los COCODES según el proceso que hicimos ya en este para la consulta, estuvieron de acuerdo (Representante de organización social de Santa Ana Huista, 10 de abril de 2008)

4. Resistencias ante el abuso de estructuras y espacios, sus limitaciones

En el análisis de los apartados anteriores se reflejaron diversas debilidades de COCODES y líderes comunitarios que van desde influencia de partidos políticos pasando por desconocimiento de la ley hacía manipuleo de funcionarios y autoridades municipales. Sería muy inadecuado concluir simplemente con interpretar a las comunidades y sus dirigentes como victimas. Hay varios ejemplos muy concretos en dónde autoridades comunitarias actuaron de manera concreta frente a la autoridad municipal, expresando claramente no estar dispuestos a aceptar de todo y que esperan el cumplimiento de la ley. Las realidades económicas y sociales de las comunidades, a la vez, marcan los límites de las resistencias. Dependiendo a las características de la autoridad municipal algunas expresiones encuentran eco mientras que otras, a lo largo,

son desarticuladas. Los siguientes ejemplos se describen principalmente a partir de las citas que les otorgan a los relatores el carácter de sujetos activos de su proceso organizativo y político.

a) Exigencias concretas con respuestas completamente favorables de parte de autoridades municipales

El municipio de San Antonio Huista, según lo expresado en varios apartados del presente documento, constituye un caso especial: haber pasado por un gobierno municipal en funciones del 2000 al 2008 que fue señalado por muchos de corrupción y malversación de fondos[65]. Lo que sí está asegurado, es haber dejado una deuda municipal elevada. Además, el nuevo alcalde ha pasado por un período de persecución judicial en el marco de un intento de despedir a empleados municipales, todos afines a la administración anterior, con sueldos muy elevados. La nueva administración edil, sin lugar a duda, ha pasado por diversos obstáculos que complicaron especialmente los primeros meses de su gestión. La (re)organización de los COCODES era sólo una de las tareas pendientes. Una combinación de atrasos de la auditoria a la administración anterior y la legalización de los nuevos COCODES, junto con la decisión de esperar con el COMUDE hasta que todos los COCODES estuviesen debidamente legalizados llevó al hecho que su primera reunión se realizó hasta en julio de 2008. En el grupo focal con COCODES realizado para la presente investigación en el mes de junio de 2008 se escucharon expresiones claras de inconformidad con el atraso de la constitución del COMUDE y sus comisiones. Algunos dijeron que “debemos exigirle a la municipalidad la organización o la reuniones y formación del COMUDE”. Otros valoraron la falta de organización del COMUDE como una debilidad de la administración municipal actual:

> Nosotros, desde un principio escuchábamos el discurso del candidato en ese entonces hoy alcalde de que al primero al que le iban a dar importancia era al fortalecimiento del poder local: COCODE organización del COMUDE, cosa que hasta el momento no se ha dado, nosotros tenemos muchos asuntos que hacer públicos, que comentar, que discutir pero hasta el momento no hay COMUDE, no se ha organizado, sigue siendo la municipalidad la que toma la decisión de que es lo que se va a hacer, a que se le va dar importancia sigue siendo la que toma la decisión de que es lo que se hace y que es lo que no hace cuando su ofrecimiento era fortalecer el poder local, donde nosotros tomáramos las decisiones pero no se ha dado eso una debilidad que no han podido controlar por la misma situación del manejo que se dio desde el principio, por eso yo digo es una debilidad que yo tengo que criticar porque nos perjudica a nosotros porque no podemos expresarlo que queremos hacer en nuestra comunidad, no podemos discutirlo con otros COCODES porque nunca nos han reunido hasta cuando lo van a hacer no creo que ellos tienen su propio plan de trabajo pero no le dieron prioridad a lo que antes ellos habían ofrecido. (Junio de 2008)

---

[65] De una condena de la CGC a partir de auditorias efectuados en el primer trimestre del 2008 sólo se cuenta con información fidedigna sobre un monto muy elevado de multa (seis sanciones con un total de Q 1,265,617.42), no así de las razones precisas de la multa, probablemente sea de la administración edil anterior del 2000 al 2008.

Finalmente, el alcalde municipal hizo acto de presencia en el mismo grupo focal y aclaró la situación hablando de los diversos obstáculos y atropellos encontrados al asumir el cargo a principios de enero de 2008. Explicó también la necesidad de romper muchos esquemas, pues, sobre todo la idea que los COCODES sirvieran para pequeños aportes a todos en vez de esfuerzos concretos para el desarrollo. Respondió además a la duda sobre el atraso en conformar a los COCODES.

> ¿Por qué no se ha formado el COMUDE? Por lo mismo que decíamos anteriormente, había unas comunidades renuentes a organizarse y no podemos formar un COMUDE si no tenemos a todos los COCODES, no quiero mencionar aquí pero sólo por ponerles un ejemplo […] era una comunidad que no se quería organizar, todavía está ese resabio de los colores del partido pues y eso no nos ha permitido a nosotros trabajar porque mientras no se tenga conformado en un 100% los COCODES no podemos conformar el COMUDE porque entonces no va a haber representatividad, nuestra preocupación ha sido esa, por lo que he estado informado ya tenemos parece conformado todos los COCODES a nivel de San Antonio y ahora sólo estamos pendientes de fijar fecha de convocatoria para formar el COMUDE. (Alcalde municipal de San Antonio Huista, junio de 2008)

Mientras que para el caso concreto, en las circunstancias muy específicas del municipio de San Antonio Huista, se tiene presente el problema, a la vez, se observa cierto peligro en declaraciones, en dónde se condiciona el convocar al COMUDE a una reorganización al 100% de los COCODES, pues abre la puerta, por un lado, a que unas pocas comunidades impiden la instalación de este espacio colectivo de trabajo y, por otro lado, le da a la autoridad municipal una herramienta en contra del COMUDE. Una situación en dónde las comunidades “no renuentes” son restringidos en sus derechos con el argumento de unas pocas comunidades. Sin profundizar en detalles, podría recordarse que la normativa prevé un Consejo Municipal de Desarrollo con carácter provisional. Finalmente, el 8 de julio de 2008 se conformó el COMUDE y las comisiones de trabajo.

b) Exigencias concretas que encontraron cierto eco en autoridades municipales

En Concepción Huista, hasta el mes de agosto de 2008 no se había celebrado reunión de COMUDE con la presencia de autoridades municipales. Varios líderes comunitarios hablaron de una reunión a la cual habían sido convocados por la alcaldía, pero, finalmente nadie de la corporación municipal asistió. Los dirigentes comunitarios estuvieron claramente descontentos con la situación. Para dejar constancia del hecho y a manera de llamada de atención al alcalde se citó al secretario municipal para redactar un acta exigiendo que el alcalde estuviera presente en futuras reuniones.

> La vez pasada estuvimos reunidos todos los representantes de las comunidades preguntando porqué el alcalde no va si él es el indicado, porque él es el presidente del COMUDE y se procedió a levantar un acta que él no estuvo presente en esa reunión y lo firmamos todos y que para las próximas reuniones que él estuviera presente. (Grupo focal, presidentes de COCODES del municipio de Concepción Huista, 20 de agosto de 2008)

El siguiente funcionario municipal describe la situación desde otra perspectiva, una mirada desde adentro de la municipalidad. Aparentemente hay mejor disposición de la

corporación municipal de atender a los representantes comunitarios y de planificar el trabajo en conjunto en el COMUDE:

> Realmente como que fue la gota que rebalsó el vaso y ahorita parece que están en la disponibilidad de estar presentes no sólo él sino todo su concejo en la próxima reunión y acordamos que dos o tres días se va a planificar, ellos y yo lo que es la reunión para tener la agenda de que se trabaja de parte de ellos y dejar libre a la gente que exponga. Parece ser que ahorita si ya está más clara la cosa, la gente ha presionado un poco, yo digo tal vez no lo necesario yo así lo he visto, yo también los he presionado a ellos para tener acceso a sus derechos. La última vez se hizo un acta y se le informó al concejo, yo estuve presente y hasta se disculparon porque estaban cayendo en lo mismo que la corporación anterior y parece ser que la próxima reunión va a ser distinta, habría que esperar. (Entrevista con funcionario municipal de Concepción Huista, 21 de agosto de 2008)

c) Exigencias concretas de celebrar reuniones de COMUDE y paliativos como respuestas

En Barillas la relación entre COCODES y alcaldía ha sido marcada por diversos problemas. El punto inicial constituyó el hecho que los COCODES y COCODES de segundo nivel hayan sido instalados en el marco del gobierno municipal anterior, liderado por la UNE, cuyos antecedentes datan de relaciones formados en el tiempo del programa DECOPAZ. Los dirigentes de las comunidades, son claramente percibidos como aficionados de la UNE y de los líderes municipales centrales, que anteriormente fungieron como técnicos de mencionado programa de desarrollo. En la campaña electoral del 2007 la mayoría de los dirigentes apoyó a la UNE, de hecho, a mediados del año 2008 todavía se observaron afiches de la campaña electoral de la UNE en sedes microrregionales, que funcionan como sedes de COCODES de segundo nivel. En parte, no sorprende que el alcalde municipal que ganaba con el Partido Patriota percibiera los COCODES, de primer y segundo nivel, como oposición abierta. Desde su primer momento la alcaldía se expresó en contra de los consejos comunitarios, tratando de desconocerlos con diversos argumentos e intentando de lograr el nombramiento de nuevos directivos. En uno de los pocos encuentros entre el alcalde municipal y presidentes de COCODES de segundo nivel, según relatos de los mismos, la autoridad edil había dicho que “yo pensaba tener nuevos COCODES, corporación nueva, ley nueva, COCODES nuevos, nuevos presidentes de microrregiones”. Uno de los presidentes de COCODES explicó la situación en las siguientes palabras:

> “Ahora una pregunta que le hacemos a usted señor alcalde…” dijeron unos [representantes de] COCODE “nosotros respetamos la ley, las leyes sabemos que se aprueban en el Congreso no aquí en la municipalidad, en ningún momento el gobierno municipal puede hacer eso, ahora solamente si nosotros estamos equivocados lo aceptamos, pero lo que nosotros queremos saber es de que usted presente la nueva ley y ¿cuándo fue aprobada por el Congreso, el Congreso hizo cambios, agregó más o quitó, o es usted y su corporación? Usted cree que no somos guatemaltecos, aquí nacimos aquí vivimos, somos chapines, somos barillenses y no estamos equivocados, la ley del consejo está aprobado desde el año 2002, desde entonces han venido trabajando los COCODES cinco años y con este seis años, ¿ahora qué está pasando, ahora por qué usted desconoce?”, fue cuando él [el alcalde] dijo “señores es cierto, me equivoqué bastante y ahora les pido perdón, lo que sí es que

> somos nuevos nosotros, mi corporación y yo, ahora la ley, señores, sigue lo mismo, aquí para qué les voy a decir que hubo cambio, en ningún momento puedo aprobar una nueva ley, allá arriba ustedes lo saben más que yo". "Está bien, ahora hablemos un poco de las microrregiones y de los COCODES y de los líderes. ¿Por qué usted dice que está nombrando a personas de su Partido? y hay que tener presente que usted dijo que iba a nombrar a los COCODES a su gusto, pero va a ser a su antojo, no va ser de la comunidad. Y en mi comunidad el COCODE está conformado y yo lo represento, aquí tengo la hoja de la legalización, aquí la comunidad sabe que fui electo por ellos y me hace falta cumplir dos años porque fuimos elegidos nuevamente, tengo 15 días que me eligieron. ¿Ahora a usted de dónde nació su idea para traer nuevos COCODES?, ¿cómo en otras microrregiones hay nuevos presidentes?, ¿qué tiene que ver usted con las Juntas Directivas? Es como si nosotros fuéramos a poner una ley a nuestro gusto allá y poner otro alcalde, o que nosotros entráramos allá con usted sin permiso a su despacho". Él dijo "es cierto señores, yo creo que ustedes son los representantes de nuestros COCODES del primer nivel y del segundo nivel, el COMUDE". Bueno, ese fue el primer tema y gracias a Dios se convenció, reflexionó y dijo que se había equivocado bastante (Grupo focal con COCODES de segundo nivel, Santa Cruz Barillas, 7 de abril de 2008)

En Barillas se celebraron pocas reuniones entre representantes de COCODES de segundo nivel y la alcaldía. Igualmente, las organizaciones sociales se expresaron exigiendo una reunión con el jefe edil. Finalmente, el 16 de mayo se efectuó la primera asamblea de COMUDE. Como parte de la agenda un representante de TINAMIT, proyecto de cooperación internacional de la Unión Europea, dio una charla sobre las funciones del COMUDE. Mientras que inicialmente se describe el COMUDE como espacio de consultas y opinión y la corporación municipal como entidad que posee poder de toma de decisión, luego se sigue explicando que el alcalde tiene que respectar el COMUDE y convocar a reuniones, de lo contrario viola las normas legales. En la intervención de coordinador del OMP se pidió a las comunidades entregar la priorización de obras en un lapso de menos de dos semanas, mientras que la alcaldía explica que su primer informe municipal se entregará dentro de dos meses en la próxima reunión de COMUDE.

Según explicaciones de líderes comunitarios, la relación entre COCODES de segundo nivel y la alcaldía no se mejoraron. Hasta la fecha sigue persistiendo la desconfianza. Mientras que el alcalde ya no trata de intervenir en la integración de estos órganos, no obstante, las decisiones sobre las obras municipales se toman a partir de reuniones bilaterales entre COCODES o líderes comunitarios y el alcalde. Varios dirigentes de organizaciones sociales y/o de otras entidades lograron respuestas inmediatas a necesidades específicas, proyectos para algunos, empleos para otros. En fin, parece que la visión de un COMUDE como espacio de articulación colectiva a favor del municipio se ha perdido.

En Santa Ana Huista, hubo una situación similar - aún en el segundo trimestre del año 2008 no se había conformado el COMUDE. Varios representantes de COCODES finalmente decidieron de invitar al alcalde a una reunión para preguntarle sobre la conformación del COMUDE. Mientras que en un primer momento el alcalde acudió a la reunión, no obstante, el jefe edil pareció haberse molestado por el hecho que las comunidades le convocaron a él a la reunión. Similar al caso de Barillas, en Santa Ana

Huista, también se reforzaron las relaciones bilaterales entre alcalde y dirigentes comunitarios, en este municipio sin que haya habido COMUDE en ningún momento.

d) Desvanecimiento de exigencias concretas de la función de auditoria del COMUDE

En el sentido estrecho, el siguiente caso no figuraría exactamente en la categoría de resistencia, a pesar de tener elementos iniciales de una exigencia de cumplir disposiciones legales: la de dar seguimiento a políticas, planes, programas y proyectos, de velar por el bueno uso de recursos técnicos, financieros y de otro índole, la de reportar el desempeño de funcionarios públicos, y la de recibir información trimestral sobre la ejecución del presupuesto de la municipalidad. Las mencionadas atribuciones, en parte, incluyen la posibilidad de proponer medidas correctivas y de exigir su cumplimiento, siempre y cuando sean técnicamente factibles. Se trata, de esta manera, de funciones muy concretas que requieren de información de parte de la municipalidad y que le permiten a los integrantes del COMUDE expresar su opinión al respecto de la implementación de políticas, planes, programas y proyectos.

Ahora bien, a la vez, son atribuciones con poca historia, ya que introducen facultades adicionales, anteriormente sólo a disposición de la corporación municipal. Varios funcionarios públicos, en este sentido, aún no están acostumbrados a estas funciones adicionales, aún más en casos como San Pedro Soloma, en dónde el alcalde reelecto apenas en el año 2008 instaló el COMUDE. El siguiente comentario de un funcionario público refleja la combinación de desconocimiento sobre atribuciones del COMUDE, por un lado, y la exigencia de los integrantes del COMUDE, por otro lado. El funcionario finalmente describe que “poquito a poquito se ha dado ese avance… para que la gente entienda… cuál es la competencia” – indirectamente describió un proceso en dónde la municipalidad dirige la atención desde una visión integral del COMUDE hacía tareas técnicas muy concretas en comisiones de trabajo para evitar tener que responder a temas incómodos.

Debido a la preocupación expresa del funcionario municipal de que pueda haber forma inadecuada de informar, se trascribe el comentario completo, lo que también permite propias interpretaciones:

> Uno de los aspecto de los que me he dado cuenta es de que –vuelvo a repetir– es algo delicado tocar los asuntos por una sola razón, uno opina, uno dice las cosas porque uno piensa que se da así, pero en muchas ocasiones a veces se mal informa o se mal interpreta lo que se dice. A un inicio cuando se conformó el COMUDE y se obtuvo la primera reunión, la primera asamblea, mucha gente viene con la idea de decir “bueno, nosotros vamos ir al mandado, vamos ir a imponer, vamos ir a ver que fulano de tal trabaje que el fulano tal salga, que nos entregue cuentas el alcalde, que haga esto, que hago lo otro” y son situaciones por qué, porque no se sabe exactamente cuál es la función de un COMUDE, cómo se trabaja en la misma y qué hay que realizar, cuáles son nuestras competencias. Poquito a poquito se ha dado ese avance con las diferentes capacitaciones que se da para que la gente entienda, por ejemplo, existe la comisión de infraestructura, bueno cuál es la competencia, cuál es la

función y la responsabilidad de esta comisión. (Entrevista con funcionario municipal de San Pedro Soloma, 20 de agosto de 2008)

e) Exigencias concretas de participación ciudadana sin mayor apoyo municipal

Desde el año 2006 en varios municipios de Huehuetenango se han realizado consultas comunitarias sobre la actividad minera, basándose en diversas disposiciones legales. En casi todas las consultas comunitarias la municipalidad, no solamente emitió las disposiciones municipales para convocar a la población, sino además, apoyó económicamente diversas actividades relacionadas con la consulta: sensibilizaciones y capacitaciones para las comunidades, alojamiento y comida para los observadores, movilización para observadores y representantes comunitarios el día de la consulta para recoger y devolver el material, y los gastos relacionados con la entrega de los resultados en la ciudad capital.

El alcalde actual de Jacaltenango es conocido como uno de los líderes sociales del municipio que han venido apoyando a la preparación de la consultas comunitaria antes de asumir el poder edil. Sin embargo, una vez ubicado en el despacho municipal cambió la postura y restringió el apoyo, de hecho, casi como que se distanció de las expresiones sociales que siguieron exigiendo la consulta. De hecho, hay una serie de posibles situaciones que podrían haber sido el motivo o parte de los motivos que llevaron el alcalde municipal a asumir esta actitud, desde el relacionamiento con el ámbito nacional hasta competencias locales de liderazgos.

El cambio de la postula del alcalde, implicó que se postergara el momento de la realización de la consulta comunitaria, no obstante, las organizaciones comunitarias y sociales siguieron convencidos de su postura, de la modalidad y exigieron la emisión de la disposición municipal que convocara a la consulta comunitario, aunque sean sin apoyo económico de parte de la municipalidad. Mientras que no es tan fácil determinar las causas del cambio de postura del alcalde, no obstante, quedó comprobado que la exigencia de la población impidiera una negatividad total de la municipalidad.

f) Resistencia parcial a duplicidad de COCODES por politización partidista

En varios lugares del documento se mencionan ejemplos de duplicidades de COCODES como una politización partidista. El caso de San Antonio Huista con el uso del término emblemático de *cocoditos* ya ha sido citado para mostrar el actuar de un alcalde para ubicar su gente en los espacios organizativos de su interés. Se vuelve a utilizar la siguiente cita para luego poder analizar las resistencias del caso concreto:

> Los COCODES anteriormente no eran tomados en cuenta, pasó por eso mismo del agua, cuando estaban las gestiones porque la modalidad de los consejos de desarrollo tienen sus funciones, no les convenía a la muni, formaron otra organización con influencia del alcalde anterior. Entonces se formó otro COCODE, querían quietarles el sello, las credenciales, pero se pusieron las pilas y no les dieron nada. Con el representante legal del COCODE formal se

> hacían las firmas, pero el otro era él que gestionaba, entonces había COCODE y cocodito (se ríen todos). El *cocodito* era el enlace y el otro el formal. (Grupo focal, organizaciones sociales del municipio de San Antonio Huista, 6 de junio de 2008)

En la narración se observan en total tres expresiones y momentos de resistencia de COCODES: La primera resistencia se da al negarse de renunciar a la representación legítima y legal de la comunidad como integrantes del órgano de coordinación del COCODE. Si los dirigentes comunitarios no se hubieran negado en este momento, entonces, la gente del alcalde se hubiera apropiado del COCODE y no se hubiera llegado a una duplicidad y la constitución de los cocoditos. El segundo momento de resistencia está estrechamente vinculado con el primero, la negación de entregar sello y credenciales. Lo que es interesante en este caso, es el hecho que el alcalde y sus seguidores intentan con diversas medidas de coaccionar a los COCODES, no obstante, parece que no querían llegar a realizar una falsificación del sello y/o del registro municipal de los COCODES, siendo una falsificación un hecho claramente delictivo, castigado por la ley. El tercer momento, a pesar de que no refleja resistencia en sí, sin embargo, constituye una expresión de poder de los COCODES legales y legítimos frente a los cocoditos: obligarlos a solicitar sello y firma para poder concluir sus gestiones y de arreglar los documentos que resaltan solicitudes.

g) Reflexiones sobre las resistencias comunitarias frente a una influencia de partidos políticos

En el apartado anterior se mostraban diversos mecanismos y modalidades de cómo la politización partidista funciona, quiénes se benefician y los respectivos contextos. La parte introductoria tenía como punto de partida la existencia de un acuerdo mutuo entre dos o más beneficiados de un pacto concreto. El presente apartado, a cambio, muestra que no en todos los casos las comunidades aceptan una delimitación de sus derechos y la intromisión de parte de otros actores, sobre todo el alcalde y partidos políticos. En este sentido, en el primer caso, la aceptación de la politización partidista, la relación de poder se da de parte de los pactantes frente a la sociedad en general, la democracia y otros actores no politizados partidariamente. En el caso de la resistencia, a cambio, la principal relación de poder se da entre el alcalde y la organización comunitaria que le resiste a sus intenciones.

Toda resistencia tiene sus límites, uno no puede hacer resistencia toda su vida. Esto aplica aún más en el caso de organizaciones comunitarias cuyas integrantes se movilizan con el apoyo del bolsillo colectivo de la comunidad, y especialmente en el caso que el precio de la resistencia puede significar que no haya ninguno de los proyectos urgentemente necesitados por la comunidad. La resistencia no es gratuita, requiere de esfuerzos materiales concretos de parte de la comunidad, mientras que el alcalde sólo se ve afectado en su capital simbólico, la reputación como jefe edil o las posibilidades de ganar una futura candidatura para la reelección.

El actuar del alcalde frente a la resistencia puede variar, dependiendo de su apreciación sobre los efectos que tiene la resistencia para él. En muchos casos, los alcaldes no habían esperado encontrarse con resistencia o no lo esperaban a tales niveles, lo que implica un primer momento de sorpresa, ya que la resistencia es una expresión frente a una actuación de la autoridad municipal, una clara señal de no aceptar ciertas intenciones ediles. En la gran mayoría de los casos los alcaldes buscan nuevas estrategias para lograr las mismas finalidades. Por ejemplo: Un primer intento de politización partidista podría ser el obligar a los COCODES a elegir representantes afines al partido. La resistencia se manifestaría en la negación de las comunidades de cumplir el “deseo” que no tiene fundamento legal. Un posible cambio de la estrategia edil, entonces, podría resultar en la “resignificación” de los COCODES: en el caso de COCODES afines, de bajar su perfil a un nivel mínimo, limitándolos a ser contrapartes en negociaciones bilaterales, excluyendo de todo tipo de diálogo a los COCODES no alineados. En resumen, el alcalde tiene la opción de “jugar con el tiempo”, por lo menos por un lapso de unos dos a tres años, de aplicar estrategias dilatorias de “divide y vencerás” con la finalidad de desarticular las resistencias y con el tiempo debilitarlas.

Aparte de mencionados ejemplos de resistencias existen también municipios de los cuales no se ha escuchado mayores enfrentamientos entre liderazgos comunitarios y las autoridades ediles, ni intentos de coacción, restricciones de derechos y tampoco de resistencias, lo que no descarta que no haya problemas o conflictos con otros actores o sobre otros asuntos.

VIII. Participación sociopolítica de las mujeres

A. El municipio: ámbito para la participación sociopolítica de las mujeres

1. Introducción

Los municipios, de acuerdo a lo establecido por el Código Municipal, son la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito (Artículo 2). Este mismo Código, indica los elementos básicos que integran a los municipios: población, territorio, las autoridades – tanto las electas, así como las propias de las comunidades de acuerdo a sus propios sistemas políticos de autoridades tradicionales – , la comunidad organizada, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar y el patrimonio del municipio (artículo 8).

Del marco legal dado por el Código Municipal, se desprende que los municipios son mucho más que una porción geográfica delimitada por fronteras administrativas, definirlos desde lo multiétnico y desde una multiplicidad de elementos económicos, políticos y culturales, hacen de estos espacios en los se construyen relaciones de identidad, económicas y de poder. Por lo tanto, son el primer piso del territorio, desde donde se forjan relaciones políticas entre sus habitantes y las autoridades en el sentido más amplio que esto pueda significar. Además, en los municipios, las relaciones sociales, también se entretejen desde el género, la clase y la etnia, lo cual modela la participación sociopolítica de las mujeres. Por todo esto, el o los municipios son el principal escenario de las tensiones, conflictos, contradicciones, avances, estancamientos y de otros protagonismos de los gobiernos locales. Es como afirman, Alejandra Massolo y Claudia Ranaboldo (2007) “El ámbito municipal adquiere enorme importancia ya que constituye el referente político administrativo más territorializado y vinculado horizontalmente a las necesidades, demandas e intereses de la población.”

En Guatemala, a partir de la apertura democrática y la firma de los Acuerdos de Paz, los municipios y cada una de sus entidades locales/territoriales en que estos se dividen (Articulo 4, Código Municipal), a saber: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca y otras, se constituyeron en escenario desde las distintas expresiones de organización social, se avocaron a la gestión del desarrollo en asociación con los gobiernos municipales (a través de los consejos comunitarios de desarrollo) o de manera aislada a estos (a través de organizaciones no gubernamentales de base o municipales). Las mujeres, también encontraron en estos cambios, la oportunidad de agruparse, organizarse e iniciar una de las oleadas más fuertes en cuanto a la demanda de sus derechos económicos (principalmente acceso a la tierra y empleo), políticos (todo lo relativo a la ciudadanía formal), culturales (la modificación de relaciones de género y poder entre mujeres y hombres), sociales (el disfrute de bienes y servicios públicos, jurídicos y lúdicos), entre muchos otros más.

La acción organizativa y decidida de las mujeres, desde lo comunitario, lo municipal hasta articularse con lo regional y nacional ha propiciado importantes cambios en el imaginario social de los países de América Latina, si bien no se puede afirmar un cambio total en las relaciones de género, gracias a sus movilizaciones, aportes y propuestas actualmente en Guatemala, existen otras normas, valores y condiciones para las relaciones entre mujeres y hombres. En Guatemala, al igual que en otros países, como sostienen Alejandra Massolo y Claudia Ranaboldo (2007), hoy se puede afirmar:

1. La participación política de las mujeres a permitido otorgarle mayor visibilización y representación a los intereses y demandas de las mujeres. Durante las últimas tres décadas las mujeres han obtenido logros significativos en la creación y reformas de la legislación en materia de los derechos de las mujeres, la discriminación, la violencia familiar, los derechos sexuales y reproductivos, la familia y acciones afirmativas como las cuotas.

2. La masiva participación informal de las mujeres en programas de subsistencia alimentaria, asociaciones vecinales para el mejoramiento del hábitat popular, comités o comisiones de la salud, de educación, comedores populares, dinamiza y reconstituye el tejido social de los espacios locales, mostrando la fuerza de las mujeres como agentes mediadores del bienestar social e interlocutores de las autoridades municipales.

En el caso de los municipios de estudios, se verá como las mujeres tanto del área urbana como rural, pero especialmente las del ámbito rural y principalmente indígenas, han emprendido a lo largo de los años una serie de acciones organizativas, las cuales muchas veces no son reconocidas por los otros, pero sus efectos se traslucen en la interiorización por parte de ellas de una noción de derechos, lo cual por lo menos desde su comprensión, las posiciona frente a los otros como mujeres que luchan por ser reconocidas como ciudadanas.

Desde la perspectiva de este estudio, no es suficiente mostrar cuánto han logrado las mujeres en los municipios, desde los grupos comunitarios, desde los grupos de las iglesias o en su permanente demanda frente a los alcaldes o consejos comunitarios de desarrollo. Lo más valioso es mostrar y discutir cómo se mantienen patrones patriarcales (expresados en actitudes y comportamientos sexistas y misóginos) enredados con las características propias de un sistema político electoral caduco, los cuales al “juntarse” operan sobre las mujeres en doble vía, por un lado las mantienen excluidas de los espacios donde se toman decisiones políticas y por otro obligan su participación en espacios socialmente definidos y aceptados como propios de mujeres. Si bien estos hechos se han documentado y analizado por muchos años, por muchos estudios de género o feministas, lo importante de hacerlo nuevamente es que nos permite continuar preguntando ¿Por qué a pesar de todos los avances en materia legislativa a favor de las mujeres, de la democratización de los municipios o de la institucionalización de espacios para la participación ciudadana, se mantienen las relaciones de opresión sobre las mujeres? ¿Por qué los municipios de Huehuetenango

no son un espacio de inclusión para las mujeres y se les sigue manteniendo en la pre-representación política?

A través de las voces y narraciones de las mujeres de once municipios, con las cuales se estableció contacto a través de entrevistas o de los grupos focales, en los cuales participaron lideresas comunitarias y municipales, se construyó el presente apartado. Se parte de que las experiencias de las mujeres guardan profundos significados culturales, políticos, étnicos y de género en cuanto tienen lugar con otros actores y se producen tanto en el ámbito de lo público como de lo privado. Como se mostrará a través de las narraciones, cuando las mujeres participan en lo comunitario y municipal, no se despojan de otras relaciones de las cuales son parte, por ejemplo, las familiares, las interétnicas o intragenéricas. Por su parte los hombres, las verán primero como "sus mujeres" y en muy pocas ocasiones como ciudadanas o sujetas de derechos políticos. Esta aseveración se desprende de lo dicho por los propios entrevistados o por las narraciones de las mujeres cuando evocan cómo fueron tratadas o los argumentos que les dieron cuando ellas hicieron solicitudes ante la municipalidad o formaron parte de COCODES.

Varios son los ámbitos de participación sociopolítica de las mujeres examinados y de los cuales se abstraen relaciones de poder. Si bien este estudio tiene como objetivo indagar sobre la participación de las mujeres en los consejos comunitarios y municipales de desarrollo, esto resulta imposible de hacer si no se consideran otros espacios y actores con los cuales ellas interactúan para llegar a los COCODES y COMUDES.

En este capítulo, se muestran el largo camino que las mujeres recorren en lo municipal para que algunas de sus demandas y necesidades sean tomadas en cuenta. Para entrelazarlo con el conjunto del estudio, partimos de las relaciones entre las mujeres y los gobiernos locales, específicamente con los alcaldes. Se expondrá sobre los logros de los grupos femeninos a nivel comunitario, sobre los interlocutores que las apoyan en sus organizaciones y gestiones y sobre los liderazgos entre ellas.

Se expondrá desde una narrativa/interpretativa, construida a partir de las voces de las entrevistadas y de la investigadora que escribió el presente capitulo, cómo las mujeres viven su experiencia de ser o no ser parte de los COCODES. Se proponen dos categorías analíticas, creadas a partir de la rica narrativa de las entrevistadas para el abordaje explicativo de los datos empíricos, a saber: **participación sociopolítica de las mujeres** y **condiciones políticas para la participación sociopolítica de las mujeres en los municipios**, al finalizar el capítulo se mostraran los argumentos para responder a una de las conjeturas de esta investigación ¿cómo los consejos comunitarios y municipales han contribuido a los cambios en la participación sociopolítica de las mujeres?

2. Conocimientos y relaciones de las mujeres con la municipalidad

Uno de los primeros puntos abordados con los grupos focales de mujeres, fue identificar su nivel de conocimiento sobre el quehacer de la municipalidad y las autoridades electas. Tres elementos surgen de sus narraciones. En primer lugar, las mujeres urbanas muestran más conocimiento sobre las primeras medidas tomadas por el alcalde, están más informadas sobre los acontecimientos suscitados en los primeros meses de gobierno y tienen opinión sobre lo acontecido, pero son cautelosas con sus valoraciones, *falta ver porque cuando están recién llegados [los alcaldes], es como cuando uno llega de nuera con una suegra, hasta no ver no creer. Esperamos que el actual alcalde asuma el debido poder como debe ser.* (Grupo focal con mujeres, Jacaltenango), estas acotaciones aunque impregnadas de aprendizajes de género, contrastan con las respuestas de las mujeres de comunidades del área rural, *no ha hecho nada, no ha llegado a nuestras comunidades,* son las respuestas más generales y las cuales sintetizan el alejamiento de ellas con relación al funcionamiento de la municipalidad y actuación de las autoridades ediles, *nosotras no sabemos, sólo los hombres saben* (Grupo focal con mujeres, Concepción Huista). En segundo lugar, de inmediato sus reflexiones o mejor dicho sus quejas se sitúan en la falta de atención de los alcaldes a sus necesidades y demandas, por ejemplo: *le hicimos una solicitud directamente al alcalde, le pedimos cemento, el dijo que no había dinero* (Grupo focal con mujeres, Concepción Huista). En tercer lugar, se posicionan como mujeres que tienen derechos. Esta última cuestión estará presente de manera reiterativa en todas sus narrativas.

a) Experiencia de relaciones con la alcaldía

La experiencia de las mujeres con la alcaldía municipal y específicamente con el alcalde no se remite al periodo estudiado. Esto se debe a que la mayoría de entrevistadas fueron lideresas municipales o mujeres vinculadas a espacios organizativos y gubernamentales, es decir poseen cierta trayectoria de participación social en sus municipios, lo cual las califica para opinar hasta dónde han sido beneficiadas o no por las municipalidades. La experiencia de las mujeres con la alcaldía, mayoritariamente negativa, está asociada a la presentación de propuestas, demanda de ser escuchadas y ausencia de respuestas por parte de los alcaldes. Algunas experiencias, pueden calificarse de positivas matizadas por cierta disposición manifestada por los alcaldes de atenderlas, algunos de estos propósitos llegan a materializarse actualmente a través de la creación de las oficinas municipales de la mujer, OMM (en lo que sigue del documento), ente que en algunos municipios empieza a ser reconocido como una alternativa para la inclusión de las mujeres en los asuntos de su interés. Sin embargo, el conjunto de experiencias de las mujeres con la alcaldía dibuja su alejamiento de los asuntos municipales, su falta de fuerza organizativa para posicionarse activa, coherente y planificadamente frente a las municipalidades, Consejos Comunitarios de Desarrollo, COCODES y Consejos Municipales de Desarrollo, COMUDES, esto no se diferencia mucho del resto de organizaciones comunitarias y sin pretender justificar, es necesario

recalcar la falta de oportunidades de las mujeres y la exclusión que afrontan de la política comunitaria y municipal por su condición de género. Hacen evidente también la inconsistencia de algunos mecanismos locales para avanzar en el empoderamiento de las mujeres, como los son las OMM y las Comisiones Municipales de la Mujer, tanto del gobierno municipal, como del COMUDE.

Puede afirmarse, sobre la base de los resultados del trabajo de campo y de otras fuentes de información, que no está dentro de las prácticas de los gobiernos municipales y la gestión municipal la atención a las demandas y necesidades de las mujeres como beneficiarias directas del presupuesto municipal, condición indispensable para resolver de fondo las precariedades materiales de las mujeres y que están dentro del ámbito de responsabilidades del gobierno municipal atender. Está comprobado que la voluntad política de los alcaldes para atender las demandas y necesidades de las mujeres se mide en parte a través del monto del presupuesto municipal asignado a la OMM. Desde la lógica masculina, tanto de los alcaldes como líderes comunitarios, prevalece la idea de que cuando un proyecto es ejecutado se beneficia a toda la comunidad, incluidas las mujeres. El trasfondo de éste planteamiento es la negativa a escuchar las propuestas y requerimientos de éstas, además, le son negados todo tipo de recursos, aunque estos sean solicitados en ínfimas proporciones, comparados a los montos y costos de proyectos de infraestructura. Por otra parte, la instalación de los COCODES, se convirtió en uno de los principales “cuellos de botella” para las mujeres, porque estás no tienen casi ninguna oportunidad para lograr que sus necesidades sean reconocidas, priorizadas y convertidas en “solicitud” ante el COMUDE, y como se verá más adelante el hecho de que existe la OMM, no garantiza, en el mejor de los casos, la ejecución de proyectos para mujeres.

En términos comparativos pueden identificarse tres tipos de relacionamiento entre alcaldías y mujeres, de las cuales derivan, a su vez, el tipo de experiencias. El primero se caracteriza por una marcada ausencia de atención a las mujeres. El segundo por la apertura del alcalde de crear o dar seguimiento a condiciones mínimas para atenderlas y el tercero por el rompimiento de procesos organizativos de mujeres como efecto del proceso electoral.

Cuadro 40: Tipos de relacionamiento de la alcaldía con organizaciones de mujeres del municipio

Marcada ausencia en la atención a grupos de mujeres	Apertura del alcalde para atenderlas	Rompimiento de procesos de organización de mujeres por efectos del proceso electoral
• San Pedro Soloma • San Rafael la Independencia • Concepción Huista • Jacaltenango	• San Juan Ixcoy • San Miguel Acatán • San Antonio Huista • Santa Ana Huista	• Santa Cruz Barillas • Nentón

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con datos del trabajo de campo, CEDFOG, 2008.

De los municipios de la Región Norte, la situación más crítica entre alcaldes y mujeres se verifica en Santa Cruz Barillas, San Pedro Soloma y San Rafael la Independencia, como una combinación de falta de atención y efectos del proceso electoral. En esta misma región los procesos de apertura se muestran en San Juan Ixcoy, San Miguel Acatán y Santa Eulalia. En la Región Huista, en el primer caso se ubica Nentón, Jacaltenango y Concepción Huista y en el segundo San Antonio Huista y Santa Ana Huista. Como se mostrará más adelante, en los municipios de Nentón, Concepción Huista y Santa Ana Huista, si bien se aperturaron oficinas municipales de la mujer, estas no funcionan de manera real.

b) Experiencias negativas: *el alcalde nos dijo si queríamos que fuéramos a mandar a nuestros esposos, en nuestras casas*

La relación de las mujeres con las alcaldías puede tipificarse en la mayoría de municipios de negativa y frustrante, incluso de desánimo hasta el extremo *de enfriar las iniciativas de las mujeres*, como lo indicó una lideresa de Santa Ana Huista, al referirse a que la falta de atención del alcalde, al negarles una firma en un proyecto, fue la causa por la cual perdieron la oportunidad de recibir equipo y mobiliario para iniciar el funcionamiento de la oficina municipal de la mujer en el año 2007. Algunos alcaldes o miembros de las Corporaciones Municipales, incluso han usado un lenguaje ofensivo hacia las lideresas, cuando estas insisten en ser escuchadas, calificándolas de *viejas que no tienen nada que hacer*.

> Como dice la compañera aquí, si es cierto, es difícil que tomen la participación de la mujer en la corporación municipal (…), nosotras tenemos la experiencia cuando llegamos a un principio y el alcalde era don Federico Muñoz tanta lucha y llegábamos pero no nos dejaban entrar ellos y al final nos decían está bien vamos a apoyar a esas viejas que no tienen nada que hacer, por eso están molestando (Grupo focal con mujeres, Santa Cruz Barillas, 4 de abril de 2008).

El hecho anterior sucedió en el periodo municipal 2000-2004, pero uno similar se produjo en Santa Eulalia en el gobierno de Diego Marcos, 2004-2008, cuando este de forma violenta expulsó a un grupo de mujeres del despacho municipal y les dijo, según narración de las entrevistadas: *si queríamos que fuéramos a mandar a nuestros esposos, en nuestras casas*. Esto en opinión de Demetria Guitz Raxtum, prosecretaria de COCODE (Santa Eulalia, 2007), las autoridades municipales siempre van a negar la participación de las mujeres, porque estas les dicen sus verdades *y eso no les parece y manifiestan que las mujeres no somos las que vamos a mandar a las autoridades.* Las actitudes asumidas por los alcaldes mencionados corresponden a patrones de género tradicionales, a partir de los cuales los hombres reproducen en el ámbito de lo público comportamientos de mal trato y desvalorización hacia las mujeres, es decir no las tratan como ciudadanas o como lideresas sino como “sus mujeres”, por esta razón reaccionan de manera patriarcal frente a ellas menospreciando sus capacidades y habilidades, además, la alusión de mandar a los esposos, es una manera de vulnerarlas porque

ellas sienten que, efectivamente están alterando el orden de las relaciones y además están exponiendo la hombría de su conyugue.

Ningún comité integrado por hombres, cualquiera sea su naturaleza, será expulsado del despacho municipal haciendo alusión a la condición de esposo de sus integrantes, tampoco ningún líder comunitario interiorizará que no es atendido por su condición de hombre, como sucede en la percepción de las mujeres. En la comprensión de los hechos por parte de las entrevistadas, si no son atendidas por los alcaldes es *por el hecho de ser mujeres, como si no valiéramos frente a ellos (*Grupo Focal de mujeres, San Juan Ixcoy, 4 de junio de 2008), ésta conclusión la derivan de comparar como los hombres, aunque no logren proyectos o mayores beneficios para las comunidades, sí son atendidos en la municipalidad, a decir de una lideresa de Santa Eulalia *el alcalde con su corporación no nos ha convocado en una reunión, parece que no tienen buena voluntad de trabajar con nosotras en lo que estamos realizando, no tenemos coordinación con ellos.*

La posición de subordinación de las mujeres en su relación con el alcalde o concejos municipales se ve reflejada en la desvalorización que éstos hacen de sus gestiones cuando entienden como una molestia la persistencia de los grupos, agregando que si lo hacen es porque no tienen nada que hacer, por otra parte incumplen con compromisos asumidos frente a ellas, la experiencia de la asociación AMEDIPK de Santa Eulalia refleja esto. Dicha asociación tiene una larga trayectoria de trabajo en temas ambientales, como parte de esto ha implementado un proyecto de reforestación, para lo cual construyó un vivero, y suscribieron un convenio de apoyo con el alcalde, a pesar de esto, *el alcalde quiso poner su vivero también.*

La relación negativa de las mujeres con la alcaldía municipal se asemeja a un círculo vicioso. En algunos municipios este círculo inicia en el proceso electoral con los ofrecimientos de los candidatos, afirmando que cuando lleguen al poder *yo voy a apoyar a los que nos apoyaron* (Grupo focal de mujeres, Concepción Huista, 21 de agosto de 2008), en Santa Cruz Barillas, se encontró este tipo de comportamientos electoreros.

> Cuando fue la campaña política salió a buscar a todas las organizaciones de mujeres para utilizarnos, para ganar a decir nosotros si ganamos, los vamos a apoyar en los distintos proyectos, sólo hace su solicitud, muchos compromisos hicieron y de último no hay nada. (Grupo focal de mujeres, Santa Cruz Barillas, 9 de abril de 2008).

El círculo se agranda cuando toman posesión del cargo y aunque no hubieran prometido nada concreto la negativa de los alcaldes es la respuesta común hacia las mujeres, como lo expresa la siguiente narración:

> El alcalde no nos ofreció nada en concreto, únicamente manifestó que nos iba a apoyar en nuestra organización, pero fueron puras mentiras de él, ya que ahora al exigirlo, argumenta que no se cuenta con recursos económicos para apoyar a las mujeres en el municipio de Soloma. (Grupo focal de mujeres, San Pedro Soloma, 13 de agosto de 2008).

Finalmente el círculo se cierra con medidas que postergan las posibilidades reales para el desarrollo de las mujeres en los municipios. Estas medidas no solo se vinculan a los efectos del proceso electoral, sino al conjunto de relaciones de poder que se entretejen en y desde los espacios de participación sociopolítica donde interactúan las mujeres.

En aquellos municipios donde no existe ni siquiera la OMM y la Comisión Municipal de la mujer, ser atendidas por la municipalidad queda supeditado a las decisiones sexistas de los alcaldes, aunque ellos no lo comprendan así. En este sentido, el cambio de autoridades municipales, tampoco representa una posibilidad real de atención para las mujeres, especialmente en los casos de reelección de alcaldes, donde las lideresas no han tenido una buena relación con éstos porque *no nos han atendido como merecemos, hacen caso omiso a nuestras solicitudes que hemos presentado*, como sucede en San Pedro Soloma. A diferencia de otros municipios, donde las mujeres por lo menos albergan alguna esperanza de ser atendidas, las de este municipio se muestran inconformes y preocupadas al no ser escuchadas.

> Nos hemos visto afectadas por la llegada de las mismas autoridades ellos no atienden nuestras solicitudes y demandas como mujeres. Hemos hecho llegar varias inquietudes y propuestas, sin embargo, no hemos obtenido alguna respuesta positiva a nuestras peticiones, principalmente la solicitud de un local municipal para oficina de la mujer para hacer nuestras reuniones, pero lamentablemente no se nos ha atendido como nos merecemos. Durante la campaña [el alcalde] manifestó apoyo a las mujeres, ahora dice que no hay recursos (Grupo focal con mujeres, San Pedro Soloma, 13 de agosto de 2008).

Por otra parte, el cambio de autoridades municipales, puede representar un factor que incide negativamente en los pocos avances logrados por algunos grupos de mujeres, como sucedió en el proceso de transición en los municipios de Santa Cruz Barillas y Nentón. En ambos municipios, la experiencia de grupos organizados y de la comisión municipal de la mujer, se tornó negativa con el cambio de alcaldes en enero de 2008. En Santa Cruz Barillas, la actitud asumida por el nuevo alcalde, fue consecuencia de la confrontación partidaria en que quedó sumida la municipalidad, luego del proceso electoral. La OMM, fue creada el 17 de septiembre de 2007, es decir a pocos días de finalizado el proceso electoral y en consecuencia en los últimos meses del gobierno de la UNE, razón por la cual su creación fue entendida por el nuevo alcalde como una expresión partidista de la UNE, a través de la cual se buscaría atender partidariamente a las comunidades. Con el cambio de gobierno, la situación de la OMM y su coordinadora se tornó impredecible. El alcalde electo afirmaba su interés en el funcionamiento de esta dependencia, pero al parecer tenía interés de favorecer, a través de la OMM, a sus grupos, como lo narró una de las lideresas entrevistadas:

> Ahorita estoy escuchando que nuestro alcalde le da prioridad a la gente que lo apoyó durante su campaña para llegar al puesto. Las organizaciones y la población nos apoyó para tener aquí a Juana en la oficina, ella fue la que calificó, ojala que todas la apoyemos para que ella se mantenga en la oficina, porque alcancé a oír que él quiere darle el puesto a la persona que lo ayudó y que estuvo en su planilla pero no sé qué capacidad tiene, también hemos oído que ella quiere apoyar solo a quien la apoyó, pero ya la campaña terminó. (Grupo focal de mujeres, Santa Cruz Barillas, 9 de abril de 2008).

Por otra parte, la narración de su coordinadora, refleja la negativa del alcalde de asignarle fondos para el funcionamiento de la misma.

> Del presupuesto del año pasado no hemos recibido ningún desembolso. En el 2007 se logró un financiamiento de Q. 400,000.00 para el fortalecimiento de las actividades de capacitación para mujeres. En noviembre (2008) presentamos un proyecto para mujeres, el Alcalde lo firmó, pero están pendientes porque van a tener una reunión con el Concejo. El proyecto que presentamos es sobre tinacos, directamente para mujeres, el otro sobre procesamiento de hongos y uno de techo mínimo, pero están pendientes (…). No hay información sobre los proyectos que van a ver. Del presupuesto que se logró en el 2007, no le fue asignado nada a ellas. (Entrevista telefónica Coordinadora OMM, Santa Cruz Barillas, febrero de 2009).

La situación laboral de la coordinadora se mantuvo en el limbo, prácticamente todo el año 2008, la negociación de su salario, fue discutido en el pleno del COMUDE, además, intervinieron actoras departamentales para hacerle saber al alcalde la importancia de este espacio. Aún así se postergó hasta finales del 2008 la resolución de asignar un salario a la coordinadora. Por otra parte, el alcalde contrató a una mujer indígena que lo acompañó durante la campaña, se le asignó la función de atender al público, pero también el de ser enlace con las mujeres del municipio. El alcalde se ofreció a capacitar personalmente a los grupos de mujeres.

La decisión de crear la OMM en el contexto electoral o ya pasado el mismo, vulneró el proceso organizativo de las mujeres, en este municipio su instalación es producto de un trabajo sistemático y de incidencia de las organizaciones de mujeres, aglutinadas en la Comisión Municipal de la Mujer, con representatividad en el COMUDE. En Santa Cruz Barillas, esta comisión viene funcionando desde el año 2006 y su proceso de creación ha sido apoyado especialmente por Mamá Maquin, Proyecto Mujeres y Jóvenes por una Alternativa Sostenible, Fundación Guillermo Toriello, Comisión Departamental de la Mujer del CODEDEH y el Programa de Gobernabilidad Integral para Huehuetenango, PROGOBIH.

Otro caso similar al de Santa Cruz Barillas es el de Nentón, en este municipio, la presencia de Mamá Maquín ha contribuido en el avance de la organización de mujeres, aunque una queja de las mujeres urbanas del municipio es que no son tomadas en cuenta por esta organización, sin embargo, esta organización representa una oportunidad para las mujeres de varias comunidades rurales, en las cuales si tiene presencia, especialmente en Nueva Chacula y otras localizadas en la frontera. Dentro de los avances logrados, Mamá Maquín formuló la Agenda Política de las Mujeres y en un foro público con candidatos a alcalde en agosto de 2008, le fue presentada a éstos buscando que fuera asumida como parte de las acciones de gobierno, cuestión que no se logró. Además, como parte del trabajo impulsado, se logró en el 2007 la creación de la OMM, para esto se siguió un proceso de consulta con los grupos de mujeres y se nombró una coordinadora con el aval de estos. Se esperaba recibir apoyo del nuevo alcalde para darle seguimiento al fortalecimiento de este espacio, sin embargo, sucedió lo contrario, a pesar que en el eje político de la Agenda, las mujeres nentonenses demandan: *garantizar el funcionamiento de la Oficina Municipal de la Mujer en Nentón*

para facilitar la interlocución, la participación y la integración de las necesidades y demandas de las mujeres en los proyectos de desarrollo y así en el presupuesto municipal. De manera unilateral el alcalde electo despidió a la coordinadora y nombró a una joven sin experiencia, sin relación con los grupos de mujeres y sin ninguna perspectiva para apoyar las demandas de éstas. Dicha joven, es hija de un exalcalde vinculado al alcalde actual.

En un acto de potenciar las oportunidades por las cuales las mujeres han trabajado, Mamá Maquín decidió apoyar y acompañar a la nueva encargada de la OMM, sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, poco se avanzó en el 2008, la coordinadora no logró posicionarse en su cargo y se ha convertido en un obstáculo para la propuesta de los grupos de mujeres articulados en torno a Mamá Maquín. Cabe destacar el interés de algunas mujeres del área urbana por establecer relación con la OMM, pero igualmente han encontrado respuestas negativas, su desempeño sólo evidencia el desconocimiento de las atribuciones de la coordinadora y del papel de dicha oficina en el municipio.

En el caso de Nentón, la intervención del alcalde sí interfiere con el proceso organizativo de las mujeres, nombrar a una coordinadora afín y sin experiencia detiene procesos ya iniciados por organizaciones como Mamá Maquín, el aperturar la OMM le reditúa políticamente, su municipio puede ser bien visto porque cuenta con esta oficina, pero en términos cualitativos, como en muchos otros, es sólo una cuestión de fachada.

Sin embargo, los casos de Santa Cruz Barillas y Nentón, también son una llamada para reflexionar sobre la capacidad organizativa y de incidencia real que tienen las organizaciones de mujeres, en este caso Mamá Maquín, ya que en ambos ha tenido presencia por varios años. En todo caso esta llamada debe servir para ahondar las discusiones sobre cómo fortalecer tanto a las organizaciones así como los espacios institucionales creados para impulsar la participación política y ciudadana de las mujeres.

Otro elemento asociado a la experiencia negativa de las mujeres con la alcaldía municipal, se refiere al aprovechamiento que los alcaldes pueden hacer en determinado momento del trabajo de las organizaciones de las mujeres, o cuando hacen aportes mínimos a proyectos ejecutados por estas y luego son dimensionados como un gran aporte de la municipalidad, este tipo de experiencias inciden en la decisión de algunas organizaciones de mantenerse al margen de la municipalidad, además, el cansancio de no ser atendidas o de no recibir apoyo para el funcionamiento de la Comisión Municipal de la Mujer, refrenda dicha decisión:

> En el caso nuestro como organización de mujeres estamos tratando de estar un poquito más lejos que antes de la corporación municipal, porque al final vemos que en nuestro caso es un poco el aprovecharse de nuestra experiencia para partir de ahí en cuanto al trabajo comunitario, vimos por ejemplo la resistencia de apoyar la Comisión de la mujer que es lo mismo y a otras organizaciones de mujeres y han ido incorporando un poco nuestro trabajo al trabajo de ellos y entonces preferimos un poco estar al margen porque lo que ellos

pretenden es aprovecharse de la experiencia y no invierten en los procesos en los que tiene la obligación de invertir. (Grupo focal de mujeres, Santa Cruz Barillas, 9 de abril de 2008).

c) Experiencias positivas: *Estamos dando prioridad y fortaleza a la organización de las mujeres, en la municipalidad tenemos ya la OMM*

Este tipo de experiencias, en contraposición a las negativas, están asociadas al hecho de una mayor atención por parte del alcalde a las demandas de las mujeres. La relación se inicia relativamente en el proceso electoral, pero significativamente sin que éstos ofrecieran "cosas para mujeres", es decir no fue tema de campaña el ofrecimiento de apoyos para las mujeres, empero, si expresaron su deseo de tomarlas en cuenta y al momento de asumir la municipalidad así lo hicieron. Los municipios de San Juan Ixcoy, San Miguel Acatán, San Antonio Huista y en menor medida Santa Ana Huista, ilustran este tipo de acciones. En estos municipios hay varios grupos de mujeres y algunos interlocutores, principalmente la iglesia católica, quienes por largo tiempo han implementado algunas acciones para difundir el tema de los derechos de las mujeres. Pero básicamente los alcaldes se muestran decididamente a favor de las demandas de estas:

> Durante las campañas electorales del año pasado, estuve participando casi en todos los partidos políticos del municipio de San Miguel Acatán, me acercaba hacía ellos escuchando sus propuestas como candidatos a alcalde municipal, pero lamentablemente la mayoría de ellos no tenían propuestas para las mujeres, el único partido que más me llamó la atención es la del actual alcalde que es del partido CASA, quien hablaba de propuestas para proyectos y participación de las mujeres, fue así como me integré como simpatizante del partido pero no ocupé ningún cargo puesto que mi visión era buscar espacios de participación para las mujeres migueleñas, salía a las comunidades para promover la campaña del candidato que contempla en su plan de trabajo la participación de la mujer, ya que anteriormente nadie se preocupaba para apoyar a las mujeres en sus proyectos. (Entrevista coordinadora OMM, San Miguel Acatán, 8 de Julio de 2008).

> Estamos dando prioridad y fortaleza a la organización de las mujeres, en la municipalidad tenemos ya la OMM, está integrada por una Trabajadora Social quien es la coordinadora y una promotora que le ayuda en el trabajo. Recibimos una OMM totalmente débil, que existía sólo en teoría pero no tenía lo que los registros en la computadora evidenciaban, hoy estamos como en un 90% de organización comunitaria con la participación de la mujer. (Entrevista Carlos Morales, Alcalde Municipal 2008-2012, San Antonio Huista, 9 de julio de 2008).

Para las mujeres entrevistadas de ambos municipios, la decisión de los alcaldes de aperturar la OMM es altamente valorada, como lo expresan las mujeres de San Miguel Acatán,

> Anteriormente ninguna corporación municipal ha demostrado su apoyo a las mujeres, sino lo contrario hablaban mal de ellas por ser mujeres, pensaban que no tenemos capacidad para hacer las cosas, pero esta nueva corporación nos han brindado gran apoyo, especialmente por la oficina que nos han dado, es una gran ventaja para nosotras, porque contamos con un local donde hacemos nuestras reuniones u otros trabajos para nuestras organizaciones, y

> estamos muy contentas por la labor de la nueva corporación municipal. (Grupo focal de mujeres, San Miguel Acatán, 8 de julio de 2008).

Posiblemente en contextos urbanos o de más avances para las mujeres, abrir la OMM sería un logro, en San Miguel Acatán es la posibilidad más real para iniciar el empoderamiento organizativo de las mujeres indígenas, sobre todo porque el alcalde según las entrevistadas *trabaja para todo el pueblo y todas las mujeres, él no está viendo si lo apoyaron en su campaña o no, trabaja para todos*. Situación similar se percibe en San Antonio Huista, donde las mujeres afirman que la creación de la OMM es una oportunidad para conocer la municipalidad ya que *habemos algunas que ni conocemos cómo es la municipalidad.*

Las mujeres de San Juan Ixcoy comprenden la llegada de las nuevas autoridades como una muy buena posibilidad de ser apoyadas en sus gestiones, porque tanto el alcalde como la corporación municipal *se han mostrado abiertos a todos los grupos¸* las mujeres enfatizan:

> Durante la campaña electoral, no hubo ofrecimiento hacia nosotras como grupo de mujeres de las que estamos hoy presente, pero desconocemos si a otros grupos hizo ofrecimientos, de lo que actualmente estamos viendo es que de parte de ellos existe la buena voluntad de trabajar con nosotras en lo que estamos realizando, hay buen apoyo en comparación de las autoridades pasadas, no se nos tomaba en cuenta. (Grupo focal de mujeres, San Juan Ixcoy, 4 de junio de 2008).

d) ¿Qué demandan las mujeres de los alcaldes?

Las mujeres se avocan frente a la municipalidad demandando proyectos puntuales de carácter productivo y de infraestructura domiciliar, estos se enmarcan en las condiciones de precariedad y pobreza en que transcurre la vida de la mayoría de mujeres de los municipios estudiados. En el periodo estudiado, no se encontraron evidencias de respuesta formal a las gestiones de las mujeres. En municipios como San Juan Ixcoy, San Miguel Acatán y San Antonio Huista, las mujeres se encontraban a la expectativa de respuestas afirmativas en el transcurso del año o próximo año *todavía no tenemos alguna respuesta de parte de ellos y además estamos conscientes que para este año es difícil obtener alguna respuesta a nuestra propuestas por el presupuesto, posiblemente obtendremos algunos resultados para el próximo año* (San Miguel Acatán). En San Juan Ixcoy las mujeres se mostraron comprensivas al argumentar *ante las nuevas autoridades municipales no hemos presentando algunas propuestas como grupos de mujeres, por el poco tiempo que llevan de ser autoridades*. De manera fehaciente, al parecer sólo en San Antonio Huista, las mujeres tuvieron respuestas concretas hasta principios del 2009 cuando por parte de la OMM se implementó un proyecto de carácter económico dirigido a mujeres en comunidades del municipio.

Como parte de la investigación se les preguntó a las mujeres sobre el tipo de proyectos gestionados, se indagó si éstos son de empoderamiento o de sobrevivencia. Esperábamos respuestas relativas a una mayor demanda de acciones estratégicas, sin

embargo las respuestas nos enseñan que para las mujeres no hay fronteras entre unos y otros, porque todos son necesarios e importantes para construirse mejores condiciones de vida para sí.

> Yo pienso que la mayoría de grupos de mujeres que hay, asociaciones más se organizan por ver si les dan un proyecto o cosas así que le ayuden en su hogar, productos, créditos o ver que podemos aportar a nuestra familia. Nosotros trabajamos enseñando manualidades, o cositas que pueden hacer en su casa pero muchos grupos son de pedir animales, alimento, productos y cuando se acaban vuelven a pedir otra cosa. (Grupo focal de mujeres, Santa Cruz Barillas, 9 de abril de 2008).

Como ya se ha planteado en otro apartado, las mujeres de los municipios estudiados, por su condición de género, su adscripción étnica y su situación económica viven en condiciones de precariedad, por esto todas sus demandas tienen carácter estratégico y corresponden a sus necesidades vitales, así los créditos, los proyectos de animales, los productos agrícolas u hortícolas son fundamentales en sus vidas. La cuestión de fondo es que todo esto debiera estar acompañado por procesos organizativos y formativos, pero en última instancia esto es lo que justamente no existe en los municipios. Esta falta de acompañamiento, incide en la poca experiencia de las mujeres en cuanto a gestionar proyectos ante la municipalidad, sin importar el tipo de estos, así lo reflejan los presentados:

- **San Pedro Soloma**
  - La instalación de un centro de salud, para proveer de consulta médica mensual a las mujeres porque son las que más se enferman.
  - Tenemos previsto solicitar alguna capacitación sobre tejido y bordado.
  - Hemos presentado varias propuestas ante las autoridades municipales como proyectos de las mujeres especialmente el techo mínimo para madres solteras.

- **San Juan Ixcoy**
  - Proyecto de construcción de tanque de agua, pero no fue aprobado, ahora tenemos la gestión de aljibes para depósito de agua.

- **San Miguel Acatán**
  - Sólo el proyecto de agua potable, porque es una necesidad que afecta a las mujeres.
  - Hemos presentado varias propuestas de proyectos hacia las nuevas autoridades, tales como techo mínimo para un grupo de señoras viudas, estufas mejoradas, agua entubada, capacitaciones y otras.

- **Santa Cruz Barillas**
  - Proyectos de tinacos, proyecto de hongos, todos directamente para mujeres

- **Santa Ana Huista**

- Equipamiento de la Oficina Municipal de la Mujer, pero el alcalde no dio la firma, por esto se perdió.

- **San Antonio Huista**
  - Solicitud de tinacos, porque en las aldeas de la parte alta no hay agua.
  - Otras comunidades solicitan techo mínimo
  - Solicitud de abono, porque le dan a los maridos, pero no a las mujeres y algunas tienen su propio terrenito.
  - Solicitud de créditos, porque en marzo a través de la SOSEP fueron entregados algunos a mujeres del área urbana, las del área rural lo están solicitando.

Ninguno de estos proyectos fueron aprobados, ni forman parte de una propuesta integral de desarrollo para las mujeres impulsados por organizaciones sociales o de otro tipo en los municipios, esto evidencia la soledad en la cual actúan las entrevistadas, de esto deviene la necesidad sentida conformar la OMM. Incluso en el caso de Nentón, a pesar de contar el municipio con una Agenda Política de las Mujeres no se ha logrado gestionar proyectos para éstas. Sin embargo, aún en la marginalidad de las relaciones entre gobierno municipal y mujeres, un elemento sobresale al analizar el tipo de proyectos presentados y es la poca o casi ninguna referencia al binomio madre-hijo o cuyo centro de argumentación sea el de mujeres como proveedoras de bienes para la familia, incluso en casos de gestión de proyectos de agua o estufas mejoradas, por lo menos para el grupo de mujeres de San Juan Ixcoy, estos no son entendidos como propios de mujeres:

> Aunque en algunas comunidades se han gestionado y ejecutado proyectos como el agua potable, estufas mejoradas, para nosotras estos proyectos no son específicos de las mujeres, ya que son servicios vitales para toda la familia, ¿acaso sólo la mujer va a utilizar el agua? (Grupo focal de mujeres, San Juan Ixcoy, 4 de junio de 2008).

La narración anterior es interesante y aproxima a uno de los principales hallazgos de este estudio, el cual se abordará más adelante, en síntesis se refiere a una profunda interiorización de tener derechos por parte de las mujeres, aunque las condiciones patriarcales de las comunidades y de los gobiernos municipales, sean la principal causa, por la cual estos no se concreticen en acciones reales, de acuerdo a sus demandas y necesidades.

El tema del agua resulta valioso por la propia reflexión de las mujeres en torno a su uso por los demás y como recae sobre ellas la obligación de buscarla. De acuerdo a lo narrado por mujeres de San Antonio Huista *las de la pena del agua son ellas*, porque sus esposos se van a trabajar, pero son ellas quienes tienen que salir a acarrear el agua con tinaja, por eso los tinacos les son tan indispensables, pero además, también necesitan aprender algún oficio o tener un proyecto productivo, con los cuales ellas puedan generar ingresos también, ¿acaso estas demandas no son tan estratégicas como lo podría ser un proyecto a gran escala de introducción de agua a una comunidad? Sin embargo, los alcaldes y los funcionarios públicos, tanto municipales,

como de cualquier otro nivel, al desconocer o subestimar las largas jornadas de trabajo desarrolladas por las mujeres, les permite ignorar sus demandas y relegarlas junto al cúmulo de promesas incumplidas. Por otra parte es interesante que al indagar sobre las principales demandas y propuestas de trabajo las mujeres se refieran a la importancia de contar con buenos servicios municipales tales como: *exigir el mejoramiento del agua potable, construcción de centros de salud o mejoras al mercado,* sin embargo, como las entrevistadas lo indican, las autoridades *han hecho caso omiso a esas peticiones,* por lo mismo agregan:

> Seguiremos en nuestras luchas de hacer propuestas, exigir la agilización y ejecución de los proyectos indispensables para el pueblo en general ya que ofrecieron en sus campañas políticas priorizar las demandas más importantes. Nuestras aspiraciones es que en nuestro municipio haya cambios y mejoramiento de todos los servicios y no seguir con las mismas necesidades que tanto nos afectan. (Grupo focal de mujeres, Santa Eulalia, 21 de abril de 2008).

Para cerrar este apartado, incluimos una de las respuestas más claras sobre cómo otros actores locales perciben la importancia de los proyectos para mujeres:

> De lo que nos consta, en ninguna comunidad del municipio se ha gestionado algún proyecto específico para las mujeres y nosotros como representantes de las comunidades ante el COMUDE tampoco se nos ha ocurrido hacer una propuesta de proyecto de las mujeres, gracias por esta pregunta y lo vamos a tomar en cuenta más adelante. (Grupo focal COCODE 2o nivel, San Pedro Soloma, 14 de agosto de 2008).

3. Organizaciones de mujeres e interlocutores de género en los municipios

Como ya fue planteado en al apartado anterior, las relaciones de las mujeres con la municipalidad y/o específicamente con el alcalde no devienen de procesos organizativos fuertes, la mayoría tuvo cierto acercamiento durante la campaña electoral, pero este no fructifica porque las autoridades municipales electas excluyen de sus prioridades las solicitudes y demandas de las mujeres. El presente estudio constató que si bien existen algunas organizaciones de mujeres con trayectoria a nivel municipal, muy pocas tienen planteamientos directos hacia las municipalidades, como es el caso de Mamá Maquín, en Nentón. Sin embargo, no puede reducirse el accionar organizativo de las mujeres a su relación con la municipalidad, porque esto sería otra forma de invisibilizarlas y desestimar el potencial organizativo de estas en los municipios. Se trata entonces de mostrar –de manera general– cuánto hacen las mujeres desde las comunidades y cabeceras municipales por encontrar alternativas y caminos para su desarrollo. Con este propósito pueden dibujarse dos niveles organizativos en los cuales las mujeres interactúan entre sí y con otros actores, constituyéndose estos en sus interlocutores:

Primer nivel: Organizaciones de mujeres

Segundo nivel: Grupos comunitarios de mujeres

a) Primer nivel: organizaciones de mujeres

Consideramos aquellas cuya sede se encuentra en los propios municipios estudiados y cuentan con una estructura definida, bases organizativas y planes de trabajo, incluso fuentes de financiamiento.

- En Santa Cruz Barillas, sobresale la **Cooperativa la Casa Barillense de las Mujeres,** la misma impulsa proyectos productivos para sus socias, han incursionado en la elaboración de embutidos, fabricación de tela típica, cursos de corte y confección y su fuerte es la producción de productos a base de plantas medicinales.

- En Santa Eulalia, sobresale Asociación de Mujeres Eulalenses para el Desarrollo Integral **Pixam Konob´**, AMEDIPK, tiene una larga trayectoria de acompañamiento a mujeres, ha incidido en procesos de capacitación y formación política. Dos de las integrantes del COCODE de la aldea Pett refieren sobre esto *nosotros ya tenemos un poco de capacitación sobre una organización que está organizada en el municipio, AMEDIPK, allí ya un poco de experiencia y como ya hay derecho de la mujer ya podemos llevar este COCODE como un compromiso.* Por otra parte han incursionado fuertemente en el tema medio ambiental. Tienen viveros forestales a través de los cuales distribuyen incentivos económicos para las mujeres.

- En Nentón, se encuentra **Mamá Maquín**, cuya presencia en Guatemala data de 1993, ya que como tal se conformó el 15 de agosto de 1990 en el Estado de Chiapas, México en los campamentos de refugiados. Tiene como objetivo luchar por la equidad de género, de clase y de etnia. Se proyecto a varias comunidades de Nentón y de Santa Cruz Barillas. El testimonio de una de las integrantes de esta organización refleja mejor, el aporte de Mamá Maquín a las mujeres de los municipios. *Yo cuando empecé a ir a Mamá Maquín, yo no sé leer ni letras ni números, nada, hasta ahorita ya puedo por lo menos hacer mi firma, me enseñaron. Pero lo importante es que sabemos pensar y que sabemos hablar, no que van a hablar mal de nosotras, yo creo que es poco a poco que va entrando uno a una organización.*

- En Santa Ana Huista, se encuentra conformada una **Asociación de Mujeres**, liderada por la señora Lucinda Herrera, quien fue postulada como candidata a alcaldesa municipal en 2003, pero no resultó electa. Ha sido una de las principales impulsoras de la organización de mujeres en el municipio.

b) Segundo nivel: grupos de mujeres

Como referente de esta clasificación incluimos la siguiente información, aclarando que responde a una necesidad de análisis, por lo tanto, la misma no es estática, ni necesariamente se concibe así en los municipios estudiados:

Cuadro 41: Grupos de mujeres en municipios de la Región Norte y Huista, Huehuetenango, 2008

Regiones y municipios	Organizaciones de mujeres con presencia en los municipios
Región Norte	
San Juan Ixcoy	Grupos comunitarios, FAFIDES, comadronas, Oficina de Desarrollo Humano u Oficina de Atención a Grupos Vulnerables
San Miguel Acatán	AMMAD, CODEM
San Pedro Soloma	Se está trabajando en la legalización de JD de los grupos de mujeres
San Rafael la Indep.	Kukay Pixab´
Santa Cruz Barillas	Mamá Maquin, Casa Barillense de las Mujeres, Proyecto Mujeres y Jóvenes por una Alternativa Sostenible, Comisión Municipal de la Mujer
Santa Eulalia	AMEDIPK, FAFIDES, Bancos Comunales, comadronas, asociación municipal de mujeres
Región Huista	
Concepción Huista	Organización municipal de mujeres de CODECH
Jacaltenango	Grupos comunitarios de mujeres, especialmente en el campo de lo productivo
Nentón	Mamá Maquin
San Antonio Huista	Comités comunitarios de mujeres, CODEMUJER Comisión Municipal de la Mujer, grupos organizados por ADIMH
Santa Ana Huista	Grupos comunitarios de mujeres, especialmente en el campo de lo productivo

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida con datos del trabajo de campo, CEDFOG, 2008.

Los grupos de mujeres son aquellos conformados por iniciativa de lideresas comunitarias o impulsados por organizaciones municipales o externas a los municipios[66]. Principalmente tienen su sede en comunidades del área rural y con menor frecuencia en el área urbana. Se caracterizan básicamente por carecer de instrumentos de trabajo organizativo, como diagnósticos y planificación. Solicitan y ejecutan pequeños proyectos, se agrupan en torno a una infinidad de actividades o labores productivas o artesanales, aunque también muestran interés en recibir "capacitaciones" sobre sus derechos. De acuerdo a lo expresado en los distintos grupos focales, para ellas es importante unirse, porque como lo indicaron las mujeres de Concepción Huista *uno como grupo se siente contenta de llevar un poquito a su comunidad, pero a la vez se siente triste porque no es suficiente.* En todos los grupos de mujeres se encontró la necesidad de recibir recursos, de recibir algo que compense su tiempo y sacrificio. Muchas de ellas para participar en cualquier actividad a las cuales son convocadas deben movilizarse desde comunidades lejanas, madrugar y cubrir el costo de su

[66] Por esta razón se incluyó en el cuadro a las organizaciones de primer nivel, porque muchos de los grupos comunitarios (de segundo nivel) son impulsados por estas).

transporte, incluso abandonan compromisos personales, familiares y sus actividades económicas para tener presencia en sus espacios organizativos.

Resulta difícil aseverar sobre el origen de los grupos comunitarios, en tanto no fue una pregunta específica, sin embargo, muchos de estos han sido propiciados o impulsados por diferentes organizaciones con presencia en los municipios, como sucede en Concepción Huista, donde la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo de Concepción Huista, CODECH, impulsó en el 2008 la "Organización municipal de Mujeres", aunque sólo estaba integrada por cinco comunidades y no disponía de mayores recursos para atender las demandas de las mujeres.

El surgimiento de muchos de los grupos comunitarios de mujeres debe entenderse en los profundos cambios que vivió Huehuetenango, al igual que los departamentos del resto del país, a nivel organizativo a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, con la llegada de proyectos y programas de desarrollo o con un aumento de la presencia de entidades de gobierno. De una u otra manera, las comunidades se vieron sacudidas por la demanda de "organizarse" para ser parte de los beneficios ofrecidos por las organizaciones no gubernamentales o instituciones públicas.

A pesar de la marginalidad en la cual transcurre la vida de las mujeres, han luchado permanentemente desde diferentes espacios por ser escuchadas y tomadas en cuenta.

Resulta esperanzador encontrar en los municipios grupos comunitarios de mujeres, organizándose por cuenta propia, desarrollando todo tipo de actividades, desde quienes elaboran jabones, medicina y pomadas con plantas medicinales (Santa Ana Huista, San Antonio Huista, Santa Cruz Barillas). Hasta quienes asumen la limpieza de parques, calles y reciclado de la basura por cuenta propia, hasta convertir su aldea en ejemplo de ornato o también luchando en contra de la apertura de burdeles y cantinas (Santa Ana Huista). Algunas trabajando en viveros, reforestando comunidades y encontrando en esto incentivos económicos para los grupos de mujeres (Santa Eulalia). Otras trabajan en la producción de café y otros productos agrícolas de tipo orgánico (Jacaltenango, Santa Ana Huista). También hay grupos cuyas lideresas por sus propios nexos políticos "consiguen" apoyos desde el Congreso de la República o de organizaciones nacionales para ejecutar proyectos en beneficio de sus comunidades, aunque esto les cueste la sanción del alcalde o el desprecio de los hombres del COCODE, manifestado en actos de violencia y agresión verbal (Jacaltenango y Nentón).

Otras mujeres, tienen como tarea mantener las costumbres y tradiciones de los municipios, como dicen los hombres *son folkloristas se dedican a las fiestas de los difuntos¸* cuántas tradiciones son mantenidas justamente porque hay mujeres *folkloristas.* Otras están sustituyendo a sus esposos en los comités de padres de familia con lo cual por primera vez tienen la oportunidad de participar en un grupo. Otras, como lo han hecho muchas y durante largos años, siguen acompañando a las embarazadas y recibiendo nuevas vidas encarnadas en los y las recién nacidas. Por su parte otras a su manera y con las limitaciones impuestas por el alejamiento de la política partidaria, intentan adentrarse en un mundo desconocido para ellas, pero atrayente porque saben

es una opción para llegar al primer círculo del poder municipal, como bien lo han experimentado algunas mujeres de Santa Eulalia y Santa Huista. Otras vienen batallando desde hace varios años porque sea instalada la OMM y a falta de acompañamiento y mayor claridad política por parte de las lideresas se ven confrontadas entre sí, distanciándose unas de otras y subdividiéndose, lo cual hace más difícil el logro de sus propósitos. Otras organizan rondas comunitarias y encuentros de análisis de la realidad para construir una Agenda Política (Nentón).

En otros casos, de manera silenciosa, pero no por esto invisible algunos grupos de mujeres, fueron las primeras en pronunciarse en contra de las patrullas de autodefensa civil porque sus esposos eran obligados a dejar sus faenas, recayendo sobre ellas más obligaciones, desde ese momento les quedó el *gusanito por mantenerse juntas* (San Antonio Huista), otras fueron las primeras en sumarse a organizaciones como CONAVIGUA o al Programa Nacional de Resarcimiento, porque sus esposos fueron víctimas del conflicto armado interno. Estas mismas mujeres, en el momento actual impulsan programas de alfabetización para las comunitarias y se continúan capacitando *como ciudadanas que somos* (Concepción Huista). Otras forman parte de redes nacionales en contra de la violencia sexual porque fueron víctimas de violación sexual durante el tiempo de la guerra. No deja de ser impactante, conversar con ellas sobre como los alcaldes, los líderes comunitarios, los integrantes de COCODES, las ignoran, cuando cada una de ellas es poseedora de toda una historia de lucha y trabajo en sus comunidades y en sus municipios.

Resulta agobiante y desesperanzador conocer como todo el potencial organizativo, todas las capacidades y toda la creatividad presente en los grupos de mujeres, simplemente puede diluirse hasta el cansancio o *quedar enfriadas* (expresión de las mujeres de Santas Ana Huista) porque no encuentran respuestas concretas, certeras y a largo plazo por parte de las municipalidades. Si bien es necesaria e importante la presencia y apoyo de organizaciones no gubernamentales para el fortalecimiento organizativo de las mujeres, está comprobado que estos son puntuales y pasajeros y muchas veces sin resultados sostenibles en lo organizativo y político. Por lo anterior todo este potencial debe ser canalizado hacia las municipalidades y convertirse en política pública municipal a favor de las mujeres, por esto es tan importante rescatar, visibilizar y aprender del proceso seguido por Mamá Maquín para la formulación de la Agenda Política de las Mujeres, aun cuando ellas mismas no han logrado que ésta sea asumida por parte del gobierno local, porque en esto seguramente también hay lecciones aprendidas. Si no lo han logrado, entre otras causas se debe a la ignorancia del alcalde.

c) Interlocutores municipales que promueven la participación de las mujeres

Está conformado por organizaciones que impulsan acciones a favor de las mujeres, ya sea desde el discurso de género o de mujeres. Los primeros mostraran más preocupación por la discusión y cumplimiento de los derechos integrales de las mujeres, por ejemplo, la iglesia católica, los segundos, las perciben como receptoras de bienes perecederos y sus acciones no se abstraen del marco partidario, por ejemplo la SOSEP o los ofrecimientos directos de la Primera Dama de la Nación, Sandra de Colom.

Las organizaciones reconocidas por las propias entrevistas como interlocutores de sus demandas se caracterizan por ser externas a los municipios, algunas tienen alcance departamental y otras son de carácter nacional. Es necesario aclarar que muchas de estas fueron mencionadas sólo en un municipio, de esto se deduce que tampoco tienen presencia en todos. Al agrupar a estos interlocutores aparecen los tres siguientes:

Del ámbito de la administración pública, especialmente aquellos que tienen bajo su responsabilidad implementar política pública a favor de las mujeres o de impulsar acciones sectoriales: SEPREM, SOSEP, CODEMUJER, FORO DE LA MUJER.

- La SEPREM fue mencionada tres veces, en Jacaltenango por una lideresa quien dijo haber gestionado ante la SEPREM proyectos de vivienda y logró con el apoyo del diputado Manuel Baldizón. En Santa Cruz Barillas, fue referida dicha instancia por la coordinadora de la OMM cuando *en septiembre de 2008 se hizo la negociación con el Alcalde y el Consejo para nombrar una promotora para la OMM coordinado con MyDEL, SEPREM, ASDECOHUE.* Finalmente, la tercera vez fue nombrada por mujeres de San Rafael la Independencia, cuando se les pregunto si por ejemplo han recibido apoyo de la SEPREM o SOSEP, a lo cual contestaron: *no aquí no, quien va a querer venir hasta aquí, estamos tan incómodo.* Esta frase tiene un profundo significado, las mujeres saben con conocimiento de causa que representantes nacionales de estas instancias, difícilmente van a llegar hasta las comunidades.

- La SOSEP o *la institución de Doña Sandra,* como la llaman algunas encargadas de OMM, fue referida por un mayor número de entrevistadas. En Santa Ana Huista, indicaron que personal de la SOSEP entregó créditos a mujeres rurales, de lo cual no tuvo ningún conocimiento la encargada de la OMM, esta ha sido la principal razón por la cual aumentaron las solicitudes de crédito por parte de las mujeres ante la municipalidad. En este mismo municipio, a través de la OMM se perfilaron proyectos de techo mínimo, estufas ahorradoras de gas y leña, pero hasta septiembre de 2008 no se tenía ninguna respuesta, lo cual se interpreta como incumplimiento de promesas electorales. La falta de respuestas ha desanimado a los grupos, cuyas dirigentes son señaladas de no cumplir bien con su trabajo. Por su parte la coordinadora de la OMM de Santa Cruz Barillas, refirió que la SOSEP apoyará el proyecto de tinacos en coordinación con Mamá Maquín.

- El FORO DE LA MUJER, fue mencionado solamente por una lideresa de San Rafael la Independencia, quien recordó *el primer paso que se dio, es como le decía por una institución, por medio del Foro de la Mujer, es cuando se hizo la firma del Presidente Arzú, es cuando nos tomaron en cuenta ya la mujer tiene su derecho, es cuando se vino el Foro de la Mujer, en toda Guatemala, no sólo en Huehuetenango.*

- La Comisión Departamental de la Mujer, del CODEDEH, fue mencionada principalmente en San Antonio Huista por su incidencia en la creación de la OMM durante el año 2007. Igualmente sucedió con varios "contratos" del Proyecto Tinamit UE/SCEP, a través de los cuales se buscaba la organización de la OMM.

Del ámbito de organizaciones no gubernamentales como ACODIHUE, ADSOSMUH, ASDECOHUE, ADIMH y FAFIDES, indicando que éstas han apoyado en procesos productivos, otorgamiento de créditos y capacitaciones técnicas para el aprendizaje de bordados o manejo adecuado del cultivo de café a algunos grupos de mujeres. Específicamente ACODIDHUE, ha impulsado la organización de mujeres en proyectos productivos entre estos uno de hortalizas, así como la creación de un sello femenino para certificar el café producido por las mujeres, esta es una manera de *ir valorando más el trabajo que hacen las mujeres, es un gran esfuerzo y no es bien pagado, por eso el sello, algo se está haciendo.* ADIMH es identificada como una instancia que contribuyó al conocimiento de los derechos de las mujeres, *una compañera de Chiantla decía que hizo gestiones en la municipalidad y ahí le decían esta mujer tiene que ser de ADIMH porque le enseñaron a que se les respetara. Aprendió a hacer valer sus derechos.*

Del ámbito de la cooperación internacional, MyDEL, UNIFEM, FONDO ANDALUZ, estas fueron mencionadas por la coordinadora de la OMM de Santa Ana Huista, cabe resaltar que el día de la entrevista con dicha funcionaria, coincidió con la llegada de una delegada de Mydel al municipio. Este día se discutió la posibilidad de concretar apoyos puntuales para mujeres productoras. Otras instancias de cooperación como Movimundo y CEFA fueron mencionadas por mujeres de San Juan Ixcoy. Este estudio no profundizó en qué tipo de apoyo han brindado. En Santa Eulalia, Consejería en Proyectos a través del Programa de Gobernabilidad Integral para Huehuetenango, PROGOBIH, apoyó el establecimiento de la OMM.

La iglesia católica y evangélica fue mencionada por mujeres de San Antonio Huista, San Miguel Acatán, San Pedro Soloma, San Rafael la Independencia y Santa Eulalia. Principalmente se refirieron a la iglesia católica, pero también cuando hablan de la evangélica lo hace con respeto y reconocimiento, porque a su entender ambas han contribuido al conocimiento de sus derechos como mujeres.

> La iglesia (…) va más allá diría yo porque en las reuniones que tienen en las diferentes comunidades impulsan mucho esta situación de la importancia de la participación de las mujeres, el eliminar la discriminación hacia la mujer, la violencia intrafamiliar, toca temas muy importantes a favor de las mujeres. (San Antonio Huista).

Únicamente la iglesia es la que habla sobre las responsabilidades y derechos de las mujeres. (San Miguel Acatán).

En la mayoría de veces solamente se habla de derechos de las mujeres en la iglesia y de allí nadie más se ha preocupado en defender y hablar de los derechos de la mujer para ser valorada y respetada. (San Pedro Soloma).

Mi nombre es Ana Mateo, nosotros trabajamos en la iglesia estamos sacando cursos de derechos de la mujer que nos han dado capacitación de que nosotros así como mujeres tenemos, nos tienen que dar capacitación así como en la municipalidad, en la iglesia, participación en todo, economía, política, cultura. (San Rafael la Independencia).

Ahora la Hermana que trabaja aquí en la parroquia, ella que se organizó necesita a dos mujeres de cada programa, ahorita trabajan las mujeres aquí en la iglesia, ya tienen participación las mujeres y ahí sacó dos mujeres de cada programa y fuimos a sacar más cursos allá en Huehuetenango y venimos a dar aquí en la parroquia de San Rafael se tiene más, pero lo vamos hacer y lo vamos a luchar con la compañera , muchas mujeres aquí trabajan y eso cómo lo vamos a aprender (…) el alcalde si va a respetar. (San Rafael la Independencia).

Las iglesias siempre hablan que los hombres y las mujeres somos iguales en derechos y obligaciones, algunas instituciones que han dado capacitaciones a las mujeres y entre nosotras mismas, nos motivamos en nuestros trabajos. (Santa Eulalia).

4. Otras experiencias de participación de mujeres en los municipios

Con el objetivo de indagar sobre cuáles son los otros espacios municipales que favorecen la participación sociopolítica de las mujeres y cuáles han sido sus experiencias en los mismos se les solicitó a las entrevistadas compartir sobre este tema. En parte, sus narraciones se ubicaron en los grupos comunitarios, como ya se explicó en el apartado anterior. A falta de de registros por parte de las oficinas municipales de planificación o de las propias oficinas municipales de la mujer resulta difícil mostrar cuántos grupos de mujeres se encuentran organizados en cada municipio. Santa Ana Huista, San Antonio Huista, Nentón y Santa Cruz Barillas, son los municipios donde al parecer existe mayor número de grupos de mujeres a nivel comunitario, solo en Nentón se encontraron indicios de organización de mujeres urbanas. En la Región Norte, por ejemplo, en Santa Eulalia, según indicó la coordinadora de la OMM, sólo dos comunidades cuentan con grupos de mujeres formalmente constituidos. Por aparte FAFIDES, en este mismo municipio, apoya a mujeres de seis comunidades a través de Bancos Comunales, otorgando pequeños créditos y capacitaciones en elaboración de tejido y bordado. En este mismo municipio se está conformando la Comisión Municipal de la Mujer, ya hay representantes de diecisiete comunidades, aunque no existan grupos de mujeres en dichas comunidades, es decir hay una representante por comunidad.

Como punto de discusión este estudio propone que en los municipios es posible identificar una serie de cambios cualitativos en cuanto a las expectativas organizativas y políticas de las mujeres. El discurso de estas evidencia una mayor apropiación de sus derechos, pero su entorno sigue siendo adverso para su concretización. El análisis de

los espacios de participación para las mujeres a nivel comunitario, nos ofrece un panorama de cómo, efectivamente todavía prevalecen ideas de “espacios propios de mujeres” y otros en donde su inclusión forma parte de las luchas políticas, como por ejemplo, los consejos comunitarios y municipales de desarrollo. A pesar de que los últimos años los patrones de género vigentes en las comunidades se han trastocado debido a la migración de un alto porcentaje de hombres a los Estados Unidos y esto ha provocado que las mujeres se vean avocadas a participar en espacios donde antes sólo lo hacían los hombres, todavía existen mecanismos muy claros de control social sobre la movilidad de las mujeres y por supuesto los aprendizajes de género aún modelan las actitudes y comportamientos de estás. Es como afirma Manuela Camus (2008) la migración de los esposos al norte las introduce a ellas al espacio público, pero por la puerta de la obligación. El poder que les ha sido negado las circunstancias se lo otorgan momentáneamente por la pura necesidad, porque como afirmó una mujer de San Rafael la Independencia *ahora no están nuestros maridos, están en Estados Unidos; cuando lleguen, cada quien como gatos encerrados.*

En este sentido muchos de los asuntos asumidos por las mujeres, desde los distintos grupos, son bien vistos y aceptados por los hombres, porque no implican ninguna amenaza para estos en términos de una redistribución del poder dentro de la comunidad, como sucede cuando algunas mujeres se incorporan a los COCODES. Históricamente las sociedades han aceptado la organización y gestión de los grupos femeninos, siempre y cuando estas permanezcan dentro de los límites socialmente aceptados lo cual se refleja en los municipios estudiados. El accionar de las mujeres es altamente valorado cuando se circunscribe a los grupos de la iglesia católica, a los ministerios de la iglesia evangélica, a los grupos de salud –comadronas, vacunación–, y a los de educación –juntas escolares, preparación de alimentos para niños/ñinas–, entre otros.

En otros casos, la presencia de mujeres también es demandada cuando se trata de defender derechos colectivos, aunque esto no se traduzca en un aumento de su participación en espacios de toma de decisiones a más largo plazo, como ha sucedido con la organización y realización de las Consultas Comunitarias de “Buena Fe” por la defensa del territorio y los recursos naturales. En estas consultas mayoritariamente han participado mujeres y más allá del significado político que tienen estos procesos colectivos a nivel nacional e internacional es relevante cómo las mujeres interiorizan su participación hasta calificarla como una de las experiencias más positivas. Para ellas fue importante tener información sobre los motivos de su realización, así como sobre las causas y efectos de la exploración y explotación minera en sus municipios. Por ejemplo, las mujeres de San Juan Ixcoy, indicaron:

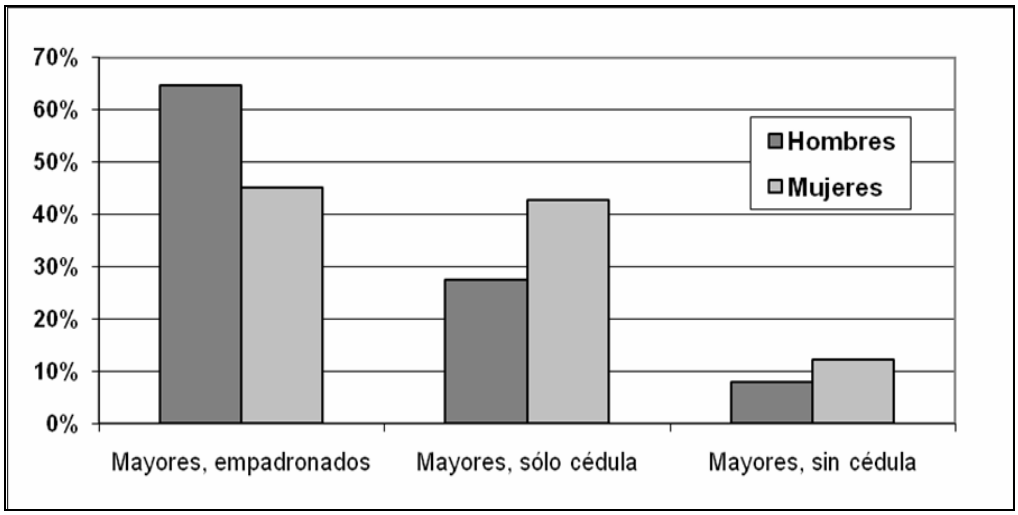
> En la consulta comunitaria fue muy elevada la participación de nosotras las mujeres por defender nuestros recursos naturales y además proteger a nuestra familia por las consecuencias que trae la explotación minera, consideramos que esta participación es de interés colectivo y no de algún partido político. (Grupo focal de mujeres, San Juan Ixcoy, 4 de julio de 2008).

En general valoran en gran medida el que la iglesia católica haya sido uno de los agentes de su promoción y sobre todo la no injerencia de los partidos políticos. En la organización de las consultas comunitarias, muchos grupos de mujeres tuvieron una participación relevante, al asumir comisiones o tareas específicas. Así sucedió en Santa Cruz Barillas, Santa Eulalia, San Antonio Huista, por mencionar algunos. En todos los municipios el papel de las maestras y del magisterio en general como acompañantes de los COCODES y alcaldes auxiliares fue fundamental para el levantamiento de los datos y las actas.

Una de las lecciones más positivas para las mujeres, por lo menos para las que tienen rasgos de lideresas, legadas por las consultas comunitarias fue tomar conciencia de los altos niveles de analfabetismo que presentan, así como de ser quienes menos cuentan con sus documentos de identificación, la siguiente narración constata esta aseveración:

> Cuando fue la consulta el 12 de mayo, el año pasado, me preocupó que la mayoría de mujeres somos las que estamos indocumentadas, entonces la verdad me preocupó y dije es el momento clave que salió para tratar de trabajar con las mujeres, concientizarlas. A veces en lo político, solo participamos en la campaña y dicen que la mujeres por aquí. Pienso que eso tiene que ser todo el tiempo no solo en las elecciones, tratar de que si hay coordinadoras o presidentas de todas las comunidades que están aquí, tratar de ver como apoyar a las mujeres para hacer conciencia, ante todo que saquen sus documentos pues hay muchos que están indocumentadas ya que en el tiempo de la consulta minera muchas no tenían su cédula entonces tratar la manera de implementar y hacerles conciencia de que todos tienen que tener sus documentos y ser libres para sus votos, porque a veces los hombres le dicen por quien tienen que votar, creemos que ya nosotros tenemos que tomar nuestras decisiones. (Grupo focal de mujeres, San Antonio Huista, 5 de junio de 2008).

Ilustración 13: Participación de mujeres y hombres en Consultas Comunitarias de Buena Fe, según estado de documentación personal



Fuente: Datos de Comités de Consultas Comunitarias; Elaboración: Wolfgang Krenmayr.

“Las Consultas Comunitarias han abierto varias puertas para analizar el potencial de participación que tienen las mujeres cuando son convocadas a manifestarse por algo que les es próximo, pero también han hecho evidente como la falta de oportunidades

económicas y sociales las mantienen en condiciones de exclusión, especialmente en lo que concierne al ejercicio de sus derechos políticos" (Mérida y Krenmayr, 2007). La gráfica muestra como del total de participantes, las mujeres son quienes en menor porcentaje se encuentran empadronadas y no cuentan con cédula. Si bien en las consultas comunitarias pueden participar sin contar con estos documentos, en otros procesos políticos y ciudadanos no lo pueden hacer, limitándose así en el goce de estos derechos, fundamentales en una democracia participativa y representativa.

5. Liderazgos femeninos en los municipios

Todo proceso social orientado a lo organizativo y participativo requiere de liderazgos conscientes, democráticos, propositivos y facilitadores de acciones, esto en el caso de las mujeres resulta indispensable. Con relación a los liderazgos femeninos en los municipios estudiados, puede decirse que en algunos es más fácil identificarlos, en otros en cambio pareciera que no existen mujeres reconocidas como lideresas, por lo menos no a nivel municipal y si existen, su papel lo desempeñan a nivel comunitario.

Luego de realizados los grupos focales con mujeres, puede afirmarse que quienes asistieron a los mismos son lideresas comunitarias, todas con distintos niveles se mostraron preocupadas e interesadas en discutir sus problemas y demandas, además de tener capacidad propositiva, muchas han impulsado acciones concretas a favor de otras. Sin embargo, un elemento para la reflexión es que pocas de las participantes se conocen entre sí, esto como producto de la falta de oportunidades para encontrarse. Para muchas asistir al grupo focal fue la primera vez que se reunían entre comunidades, para ellas esta fue una oportunidad para compartir los obstáculos afrontados para ser escuchadas y tomadas en cuenta, pero también para dar a conocer sus aportes y logros. Uno de los testimonios más alentadores fue el de una lideresa Popti´, quien narró lo siguiente:

> En mi cantón parroquia, estuve participando con los compañeros, nosotras las mujeres queremos participar, los hombres son los primeros que no nos dejan. Mas alguno de ellos sobresale en las reuniones y por eso no nos toman en cuenta. Pero como he visto en el cantón, se realizó el proyecto de agua potable, gracias a mi favor, siempre he sido líder de mi cantón, iniciamos el proyecto de agua de Yichte'nam, actuaba como presidenta de un grupo del año 1984. Decían: que va a hacer una mujer si no sabe nada. Se logró el proyecto, ahora cuantos están tomando el agua que nosotros gestionamos. (Grupo focal de mujeres, Jacaltenango, 28 de abril de 2008).

De lo anterior se deduce que a pesar de muchas dificultades relacionadas a su condición de género, las mujeres siempre han participado en los asuntos de sus comunidades, barrios o cantones. El punto a discutir es cómo lograr que estos liderazgos comunitarios se puedan trasladar a un nivel más amplio, con capacidad de impulsar la movilización de las otras mujeres. Por otra parte, en municipios como Jacaltenango, Santa Ana Huista y Santa Eulalia, donde algunas mujeres han descollado por su valentía de incursionar en la política partidista y se han colocado en la palestra de la política municipal, poco pueden hacer luego para unificar a los grupos, porque sus

acciones siempre serán asociadas a intereses partidarios. El caso de Lucía Montejo en Jacaltenango, quien fue candidata a diputada y de Lucinda Herrera en Santa Ana Huista e Izabel Francisco en Santa Eulalia, quienes se han postulado como candidatas a alcaldesa, así lo demuestra. Además, existe otro elemento en contra de ellas, como lo acotaron las participantes en el grupo focal de mujeres en Santa Eulalia (21/04/08).

> No existe diferencia entre liderazgo de mujeres y hombres, la única diferencia es el género, y que la mujer lideresa recibe muchas críticas de parte de los hombres, no tiene mayor apoyo de todas las mujeres que los hombres, por ejemplo en el caso del municipio tenemos a Chabela, que no es bien vista por la población por el simple hecho de ser mujer y no fue apoyada por todas las mujeres en su candidatura.

Desde otra perspectiva, el caso de Mamá Maquín, organización de mujeres con presencia en Nentón y Santa Cruz Barillas, facilita otros elementos para discutir este tema. Por ejemplo, si bien a la cabeza de esta organización destaca María Guadalupe García, siendo ella una de las lideresas más comprometidas y con una claridad política para el planteamiento y lucha por los derechos de las mujeres rurales, es difícil identificar a otras lideresas con el mismo nivel dentro de esta organización. De igual manera en Santa Eulalia, las principales lideresas tienen una larga trayectoria tras de sí, atravesadas por problemas de liderazgo e incluso de poder, sin embargo no se encuentran nuevas líderes capaces de asumir los retos necesarios para impulsar acciones concertadas a favor del resto de mujeres. Esta crítica a organizaciones y lideresas específicas, busca ser un aporte que contribuya a fortalecerlas, son demasiadas las precariedades y exclusiones sobre la vida de las mujeres, tanto en lo individual como en lo colectivo, como para perder lo más valioso de lo organizativo en los municipios.

En todo caso, el hecho es resaltar la existencia de grupos de mujeres y de algunas lideresas, quienes han dedicado su tiempo, energía e intelecto a promover los derechos políticos, sociales y culturales de las mujeres. En este sentido cabe destacar aquellas cualidades señaladas por los grupos para que una mujer pueda ser reconocida como lideresa.

Cuadro 42: Cualidades valoradas en los liderazgos femeninos

Cualidades	Efectos
• Ser amable	• De esto depende el respeto y cariño de la gente, si me doy a respetar, seré respetada
• Tener autoestima	• Para poder proyectarse ante los demás y ser ejemplo
• Carácter y seguridad en sí misma	• Con esto demostramos fortaleza, inyectamos seguridad a las personas
• Ser responsable	• Cumplir con todo, empezar y terminar, no dejar nada a medias
• Honradez	• Un líder no debe tener cola que le pisen, si la persona no es honrada, la gente no le creerá
• Saber escuchar	• Tomar en cuenta la opinión de las personas
• Identidad y transformación	• Saber de mi etnia y desde mi liderazgo. Si no nos transformamos y desconocemos nuestra identidad podemos discriminar
• Una lideresa debe tener poder	• El cual se "desempeña" cuando es necesario
• Aceptar los cambios	• Una lideresa acepta los cambios que pueden haber, como el cambio de autoridades
• Estar actualizada	• Para aceptar los cambios y asumir los retos

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con datos del grupo focal de mujeres, Jacaltenango, 29 de abril de 2008.

De las características señaladas es importante resaltar la combinación de cualidades subjetivas y el reconocimiento de *tener poder,* el cual se *desempeña/ejerce cuando es necesario.* Este reconocimiento le imprime cualidades distintas al discurso de las mujeres, es un avance para construir fuerza y posicionamiento político. Sus argumentos se distancian estratégicamente de aquellas valoraciones morales y maternalistas que generalmente son valoradas como positivas para las mujeres.

A partir de los aportes del resto de grupos focales se identifican otras características valoradas como positivas en el liderazgo de las mujeres:

- ❑ Tener valor y voluntad para acompañar a las mujeres
- ❑ Tener un nivel académico alto
- ❑ Salir de la cocina y tomar la confianza que le dan
- ❑ Sobresalen las que no tienen hijos
- ❑ Ser responsable
- ❑ Asume responsabilidades y aprovecha los espacios
- ❑ Tener capacidad de coordinar y distribuir responsabilidades
- ❑ Apoya a otras mujeres para que se superen

Resulta importante de destacar, que solo en pocos casos las mujeres, indicaron conocer o reconocer a lideresas de los municipios o del departamento de Huehuetenango. Fueron mencionadas específicamente Izabel Francisco, Lucinda Herrera y la exalcaldesa de la Democracia, señora Mirta López, quien ocupó dicho cargo durante el periodo 2000-2004. También dimensionaron, en pocos casos, la llegada de mujeres a cargos públicos, como por ejemplo ser Coordinadora Técnica Administrativa (CTA) del municipio.

A nivel nacional conocen y reconocen el liderazgo y lucha de mujeres como Rigoberta Menchú, Rosalina Tuyuc, Norma Quixtán, Otilia Lux de Cotí. Sin olvidar a *la Mamá Maquín que dio su vida por la tierra y por las mujeres. La mataron por eso, por levantar su voz.* Tanto las mujeres mestizas como indígenas mostraron conocimiento y opinión sobre la participación política de las lideresas nacionales.

Sin embargo, no todo es positivo en la narración de las mujeres, porque también identificaron una serie de cuestiones desfavorables en la construcción de liderazgos femeninos, si bien hicieron referencia a los cuestionamientos de los hombres y las dificultades por las responsabilidades domésticas que tienen, en este apartado, se hará referencia a las relaciones entre las propias mujeres, las otras serán abordadas como parte de los obstáculos para participar en los COCODES, aquí se abordara lo de las relaciones intergenéricas.

a) Relaciones intergenéricas:

> Ya que ustedes lo mencionaron yo quiero sacarlo un poquito más ¿Por qué hay problemas entre las mujeres? ¿Por qué entre nosotras mismas a veces nos metemos canilla, hablamos mal unas de otras? ¿Por qué además de luchar con el machismo y con la falta de confianza, por qué también tenemos que luchar con otras mujeres? (Grupo focal con mujeres, Santa Cruz Barillas, 9 de abril de 2008).

Uno de los elementos revelados por las entrevistadas y también asociado al control social, como se analizará más adelante, se refiere a los problemas afrontados entre ellas mismas al establecer relaciones en los grupos en los cuales participan. Tanto indígenas como mestizas refirieron actitudes de egoísmo, rivalidad y competencia entre mujeres. Este no es un signo propio de los municipios estudiados es una característica de las relaciones entre mujeres. Se conoce como escisión de género y explica cómo éstas históricamente se han visto divididas y separadas unas de otras a fuerza de defender los mandatos de género.

Las mujeres son las principales cuidadoras y reproductoras del orden simbólico de las relaciones de género, las sociedades las han especializado para reproducir los valores y patrones patriarcales. En este sentido las mujeres pueden llegar a ser las principales detractoras de las propias mujeres, especialmente de aquellas cuyas actitudes, comportamientos y acciones denoten trasgresión a lo aceptado socialmente como valido o bueno para ellas.

- Egoísmo, rivalidad y competencia entre mujeres
- Envidia, chismes, críticas entre sí
- Desvalorización de las que no participan hacia las que sí participan
- Problemas entre analfabetas y profesionales. El grado académico las hace sentirse superior, el orgullo de las profesionales
- Las mujeres pelean por los hombres
- Falta de liderazgos, una misma mujer ocupa todos los cargos
- Pelean por el reconocimiento y cariño que tienen otras lideresas

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con base a datos del trabajo de campo, CEDFOG, 2008.

Cada uno de los puntos señalados en el recuadro anterior, inciden negativamente en la construcción de liderazgos femeninos, porque siempre habrá un elemento que disocie a las integrantes de los grupos. Su atención se focalizará en los chismes, en las quejas, en las diferencias, entonces, todo aquello que las mantiene subordinadas o en condiciones de desventaja será relegado, al igual que ellas a un segundo plano.

En este sentido es necesario e indispensable procesos de formación política para discutir cómo operan todos aquellos mecanismos de dominación que inciden en la separación y división de las mujeres, los cuales como se explica a continuación se concretizan en las relaciones cotidianas y en los espacios públicos de participación ciudadana.

Uno de los principales señalamientos de las actitudes entre mujeres, es lo relacionado a las diferencias que se instalan entre las “profesionales” “académicas” o “estudiadas” y quienes no lo son. Esto fue señalado mayoritariamente en los municipios de población indígena:

> La envidia entre ellas mismas, por ejemplo las que tienen más preparación con alto grado académico se cree ser superior a la que no tiene estudio. (Entrevista OMP, San Pedro Soloma, 20 de agosto de 2008).
>
> En algunos casos la envidia entre ellas mismas, porque algunas quieren sobresalir más que otras, las que llegan a tener algún grado o título académico se sienta superior a una que tenga poca preparación académica. (Grupo focal de mujeres, San Pedro Soloma, 13 de agosto de 2008).
>
> Algunos problemas que enfrentan las mujeres entre sí, es el egoísmo, las envidias, la lucha de poderes, en algunos casos el orgullo, y esto se da más entre las profesionales. (Grupo focal con Instituciones Públicas, Santa Eulalia, 22 de abril de 2008).

Esta situación no se encontró en los municipios de la Región Huista, para las mujeres mestizas de Santa Ana Huista y San Antonio Huista, la educación y la preparación académica debe fomentarse.

> Yo he leído que muchas mujeres se han liberado, en el municipio hay mujeres que se liberaron, otras han estudiado, unas tienen nivel académico alto, es importante que estudien.

> La mujer en este siglo se ha dado cuenta que puede hacer las cosas. En San Antonio hay mujeres superadas bastante. Ahí tenemos a Alba María Martínez, hija de don Roosevelt. (Grupo focal con mujeres, San Antonio Huista, 5 de junio de 2008).

Uno de los objetivos del presente estudio fue indagar sobre cómo los consejos de desarrollo a nivel comunitario y municipal, COCODES y COMUDES, han contribuido a los cambios en la participación sociopolítica de las mujeres. Lo desarrollado en los apartados anteriores sirve de marco para visibilizarlas en muchas de las acciones de las cuales ellas forman parte, se identificó una gama de experiencias en cuanto a su incursión en espacios amplios a nivel municipal y comunitario. Si bien como se ha afirmado es posible discutir sobre algunos cambios en cuanto a su participación desde las organizaciones de mujeres, gracias a los espacios abiertos por los procesos de desarrollo y el *boom* de la perspectiva de género, esto no significa afirmar cambios profundos en las relaciones de poder entre mujeres y hombres y entre mujeres y mujeres, porque la dominación masculina esta cimentada desde todos los órdenes de vida, pero tampoco es posible negar o invisibilizar las luchas de éstas por ser reconocidas como sujetas de derecho.

B. COCODES y COMUDES: espacios de participación sociopolítica para mujeres en los municipios: experiencias positivas y negativas

1. Marco legal para el accionar sociopolítico de las mujeres a nivel municipal

A continuación se aborda lo relacionado a la participación de las mujeres en COCODES y COMUDES. Este estudio comprende por participación sociopolítica de las mujeres al accionar de estas dentro de los consejos comunitarios de desarrollo en correspondencia al goce de sus derechos políticos y ciudadanos los cuales las faculta para ser parte de la toma de decisiones comunitarias sobre el desarrollo en general y en particular de las mujeres a nivel comunitario y municipal.

Para contrastar los datos empíricos, se incluye un marco general dado por las leyes en vigencia, para luego exponer sobre cómo las mujeres, especialmente indígenas, han vivido sus experiencias dentro de estos espacios definidos como el medio principal de participación en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Los últimos diez años del siglo XX y ya casi la primera década del siglo XXI han significado para las guatemaltecas un profundo avance en el planteamiento y demanda de sus derechos. Como en ningún otro momento de la historia del país las mujeres cuentan con un conjunto de leyes que obligan al Estado, al gobierno y a la sociedad en general a respetarlas y valorarlas como ciudadanas.

Cuadro 43: Marco legal y político que fundamentan la participación de las mujeres y la creación de mecanismos de la mujer en el Estado guatemalteco en el ámbito nacional y descentralizado

Leyes Nacionales primarias y secundarias	Marco Político	Instrumentos Internacionales suscritos por el Estado de Guatemala.
♀ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 ♀ Ley Marco de los Acuerdos de Paz ♀ Código Municipal y sus reformas (Decreto 12-2002) ♀ Ley General de Descentralización del Organismo Ejecutivo (Decreto 14-2002) ♀ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento (Decreto 11-2002) ♀ Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto 7-99 ♀ Ley de Desarrollo Social	♀ Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. ♀ Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática ♀ Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas ♀ Política Nacional de Descentralización ♀ Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023, Acuerdo Gubernativo 570-2007 ♀ Agenda Articulada de las Mujeres Mayas Garífunas y Xinkas, 2007	♀ Declaración Universal de Derechos Humanos ♀ Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres ♀ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo ♀ Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ♀ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Fuente: tomado de Manual de funcionamiento de la OMM, Municipios Democráticos, Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Con modificaciones de Alba Cecilia Mérida. CEDFOG, 2009.

Además, de contar con dichas leyes y marcos generales para la acción política, como los son los Acuerdos de Paz, fueron creadas instancias gubernamentales para garantizar el avance de las mujeres, es decir, entidades de carácter público responsables de promover la perspectiva de género en políticas públicas, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal. Entre las entidades públicas a favor de las mujeres se encuentran:

El Foro Nacional de la Mujer, tiene como objetivos promover la participación de las mujeres a manera de visibilizar la conciliación y seguimiento de propuestas que incidan en las políticas nacionales de desarrollo humano integral, en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, Convenciones y Tratados Internacionales a favor de las mujeres ratificados por Guatemala. También se encuentra la Secretaria Presidencial de la Mujer, SEPREM, máximo ente de impulsar política pública para las mujeres, forma parte del Gabinete de Gobierno. Por otra parte la Defensoría de la Mujer Indígena, DEMI, es la entidad responsable de velar por las acciones que favorezcan la erradicación de la discriminación hacia las mujeres por su condición étnica y promover medidas para

aumentar sus oportunidades de acceder a todos los recursos y ámbitos del desarrollo integral humano. Estos tres espacios gubernamentales tienen alcance desde lo nacional hasta lo local. Desde distintos programas y proyectos han impulsado procesos de organización, capacitación, formación política y desarrollo económico para las mujeres del país.

A nivel local, se han creado los denominados *Mecanismos Municipales de la Mujer (MMM),* es decir, espacios públicos que promueven e institucionalizan la participación ciudadana de las mujeres en los asuntos locales, especialmente con ellos relacionados a sus demandas y necesidades estratégicas. Estos espacios son *Las Comisiones Municipales de la Mujer y las Oficinas Municipales de la Mujer.* La creación de estos espacios responde a dos cuestiones básicas. La primera se relaciona al proceso de revalorización de los municipios, desde esta óptica estos han sido definidos "como el espacio de las mujeres" (Mérida, 2005), se asume que lo local es el nivel más próximo para la acción organizativa de las mujeres y escenario principal de sus demandas y luchas. La segunda cuestión se vincula al nuevo marco jurídico que rige a los gobiernos municipales y las instancias de participación ciudadana en el ámbito municipal. Específicamente, el Código Municipal, en el artículo 36 estipula la creación de comisiones municipales y por obligatoriedad deberá conformar la de la Familia, la mujer y la niñez. Además, en el antepenúltimo artículo (176) específica que en todas las normas del Código se asume el concepto de equidad de género, entendido como la no discriminación entre ambos sexos. En los mismos términos la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural incorpora la equidad de género como parte de su naturaleza, principios y objetivos. Por otra parte, la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, tiene el mérito de ser la primera norma jurídica centroamericana que establece la creación de mecanismos institucionales en el ámbito local.

2. Participación de las mujeres en el Sistema de Consejos de Desarrollo

El Código Municipal, en su artículo 2 indica que el municipio es la unidad básica de la organización territorial y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, este mandato legal se ve reforzado por otras disposiciones del mismo Código, como podría ser por ejemplo, todo lo estipulado en el Titulo IV, Capítulo I "Información y Participación Ciudadana". También se complementa con otras leyes, especialmente la de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, porque en esta crea en cada municipio los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo, como instancias de participación ciudadana directa de la población, la cual incluye a las mujeres y sus organizaciones.

Como ya se indicó, la Ley de Consejos de Desarrollo, tienen como parte de sus funciones "promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de las mujeres en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional, como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad de derechos de los pueblos indígenas" (Artículo 7, inciso i). En el ámbito de lo comunitario, le corresponde

a los COCODES “promover políticas, programas, y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer” (Artículo 14, inciso d).

3. Condiciones políticas para la participación sociopolítica de las mujeres a nivel municipal

A criterio de este estudio para la concreción de lo estipulado legalmente en cuanto a la participación sociopolítica de las mujeres en los COCODES, como espacios para la participación ciudadana con enfoque de género se precisan de varias condiciones políticas, entre estas se proponen cuatro, definidas a partir de lo estipulado por el marco legal referido:

Cuadro 44: Cuatro condiciones políticas necesarias para la participación sociopolitica de las mujeres en COCODES y COMUDES

Condiciones políticas	Resultados políticos
♀ La participación de las mujeres como integrantes del órgano coordinador del COCODE.	Participación de las mujeres en toma de decisiones sobre sus demandas y necesidades y los asuntos comunitarios
♀ La formulación de programas o proyectos, desde los COCODES, para la promoción integral de las mujeres.	Los COCODES promueve la equidad de género desde lo comunitario y a nivel municipal
♀ La conformación de las Comisiones Municipales de la Mujer, tanto a nivel del concejo municipal, como del consejo municipal de desarrollo. Así como la instalación de la Oficina Municipal de la Mujer.	Se da cumplimiento con la instalación de los Mecanismos Municipales para el avance de las Mujeres: Oficinas y comisiones municipales de la mujer.
♀ La aprobación de programas y proyectos por parte del COMUDE y de la corporación municipal a favor de las mujeres	Autoridades municipales asignan fondos del presupuesto municipal a las demandas y necesidades de las mujeres

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, CEDFOG, 2009.

Proponemos como categoría analítica la de condiciones políticas para referirnos a aquellos elementos que facilitan, aportan o promueven los actores comunitarios y municipales responsables de la implementación de medidas específicas a favor del avance de las mujeres en los municipios. Estas condiciones se reflejan en los resultados de las decisiones tomadas en los espacios creados para fortalecer la participación ciudadana de las mujeres. La ausencia de estas condiciones en lo comunitario y municipal mantiene y reproduce prácticas discriminatorias basadas en la condición de género de las mujeres. Sobre la base de los resultados del trabajo de campo, este informe discutirá sobre cómo estas condiciones políticas se cumplen o no en los municipios estudiados, de sus resultados se concluirá si los COCODES y COMUDES son o no un espacio para el fortalecimiento de la participación sociopolítica de las mujeres a nivel comunitario y municipal.

a) Primera condición política: Participación de mujeres como integrantes del órgano coordinador del COCODE

Un primer elemento de esta condición fue establecer cuántas mujeres forman parte del órgano coordinador de los COCODES. Si bien es un elemento cuantitativo sirve como indicador para analizar las posibilidades reales de que las mujeres sean electas como integrantes de COCODES y en consecuencia puedan participar de la toma de decisiones y lleven al pleno de las discusiones la incorporación de demandas y necesidades específicas de las mujeres rurales o urbanas.

Cuadro 45: Integrantes de COCODES por sexo, Municipios Región Norte y Huista

Regiones/municipios	Integrantes mujeres	Integrantes hombres	Relación en %
Región Norte			
San Juan Ixcoy	9	102	8.1%
San Miguel Acatan	5	246	2.0%
San Pedro Soloma	12	185	6.1%
San Rafael La Independencia	4	89	4.3%
Santa Cruz Barillas	52	807	6.1%
Santa Eulalia	17	409	4.0%
Total Región Norte	**99**	**1,838**	**5.1%**
Región Huista			
Concepción Huista	2	145	1.4%
Jacaltenango	17	206	7.6%
Nentón	8	229	3.4%
San Antonio Huista	21	121	14.8%
Santa Ana Huista	14	96	12.7%
Total Región Huista	**62**	**797**	**7.2%**
GLOBAL	**161**	**2,635**	**5.8%**

Fuente: Encuesta a COCODES, CEDFOG 2008; Elaboración: Wolfgang Krenmayr.

Los datos del cuadro anterior, evidencian el nivel de exclusión de las mujeres de los consejos comunitarios de desarrollo. Con base a tan abismal diferencia numérica, puede afirmarse que los COCODES son espacios de participación para los hombres. Este dato confirma lo encontrado también por otros estudios, los cuales han concluido que en los COCODES hay una escasa presencia de mujeres y una tendencia a la masculinización de los mismos, es decir, de mantenerse esta situación, en los COCODES solamente habrá participación de hombres.

El objetivo de este apartado es analizar cuáles son los factores incidentes en la baja presencia de mujeres en los COCODES, partiendo de que no es una cuestión de gusto o no de las mujeres participar en estos espacios, sino de un conjunto de causas políticas y culturales asociadas a las relaciones de género.

En la Región Norte, de 1937 cargos dentro del órgano de coordinación de los COCODES, 1838 son ocupados por hombres y solamente 99 por mujeres. El mayor

número se presenta en Santa Cruz Barillas, no obstante debe considerarse el número de comunidades de este municipio 264 en total, de las cuales 136 participaron en la encuesta. La exclusión es proporcional al número de comunidades. En orden de importancia le siguen Santa Eulalia, San Pedro Soloma y San Juan Ixcoy. Para los dos primeros los datos deben tomarse con precaución, las narraciones cualitativas de varios y varias entrevistadas, durante el trabajo de campo, refieren un número menor de mujeres en COCODES.

En San Pedro Soloma, el coordinador de la OMP y las participantes del grupo focal de mujeres, indicaron que la participación para ellas en los COCODES, prácticamente está vedada.

En la Región Huista, de 859 cargos, 62 son desempeñados por mujeres. En San Antonio Huista y Santa Ana Huista, municipios mayoritariamente ladinos, relativamente, hay más mujeres. Para ambas regiones es relevante, que el menor número de mujeres se dé en municipios mayoritariamente indígenas. San Rafael la Independencia y San Miguel Acatán, en la Región Norte y Nentón y Concepción Huista en la Región Huista, en este grupo también se incluye Jacaltenango, si bien reporta 17 mujeres, el número de hombres es alto, 209.

(1) ¿Por qué no hay mujeres en los COCODES? ***Por el momento no necesitamos de mujeres, así nos dijo el COCODE y así se quedó, como no se puede, no se puede.***

Los datos cuantitativos por si mismos no explican las causas de la exclusión de las mujeres de los espacios de participación sociopolítica. Como ya otros estudios lo han planteado, cuando se analiza la participación sociopolítica de la mujeres a partir de resultados numéricos es necesario develar los significados que guardan estos desde la perspectiva de género. Para hacerlo es necesario partir de las narraciones cualitativas de los y las sujetas estudiadas. En este caso la narración de las entrevistadas con relación a sus experiencias de participación en COCODES, permiten identificar aquellas normas, patrones y valores culturales y políticos presentes en los municipios que inhiben a las mujeres del ejercicio de sus derechos de participación sociopolítica en los consejos comunitarios.

Un primer paso para ser parte del COCODE es ser electa en asamblea comunitaria, siendo esto justamente lo que no sucede, tal cual lo expresan los datos del cuadro anterior. El primer eslabón a escalar por las mujeres para ser parte de los consejos comunitarios es su propia comunidad, expresada en la asamblea comunitaria y si bien las mujeres están facultadas para participar, en tanto son parte de la comunidad, son quienes menos participan en las mismas. De acuerdo a la coordinadora de la OMM de San Antonio Huista, *cuando eligen a los COCODES sólo los hombres están presentes y cuando a veces hay grupos mixtos no proponen a las mujeres.* En la mayoría de municipios de la Región Norte, los hombres entrevistados explicaron:

> Los que integran los COCODES son propuestos por la población de cada comunidad, electos en asamblea y quienes más participan son los hombres, a las mujeres nadie las propone para integrar los COCODES. (Grupo Focal COCODE, 22 de agosto de 2008).

En la misma tónica, otros afirmaron *quienes participan en los COCODES son los hombres, a las mujeres no se les proponen porque no estamos acostumbrados de trabajar con mujeres*. Es decir, los asuntos comunitarios son atendidos por hombres y entre hombres. Por otra parte, si alguna mujer es nombrada por la asamblea comunitaria, no necesariamente acepta. Si está casada debe consultar a su marido para obtener su consentimiento. Si éste se encuentra en Estados Unidos, igualmente deberá consultarle para contar con su aprobación porque aunque no estén las dejan responsables de los hijos, la casa y no les permiten participar con los hombres. En San Miguel Acatán, los integrantes del COCODE de la aldea Chimban, reconocieron que si ninguna mujer ha sido electa para conformar el COCODE es porque no se los permite el marido o los padres. Las mujeres indígenas se encuentran sujetas a la voluntad y decisión de los otros. Una lideresa de San Rafael la Independencia explica esto como *tener un microbio que está sobre uno, es lo que yo he sufrido, es porque uno no avanza.*

Otra situación se presenta, cuando sí son elegidas por la asamblea comunitaria y quienes lo son tienen el ánimo personal para participar y no están supeditadas al permiso de otros para hacerlo. Pero sus compañeros del COCODE no están dispuestos a darles el espacio. En Santa Cruz Barillas, una comunidad eligió a dos mujeres para conformar el COCODE, pero el presidente las llamó a una reunión *y de una vez nos aclaró el punto que él no quería ver ninguna clase de mujeres dentro del COCODE.* Las electas alegaron su derecho de participar, argumentaron que simplemente querían trabajar a lo cual les respondieron *si quieren participar, participen como socias, pero ahí nada más.* En dos momentos insistieron y se presentaron a las reuniones de una de estas las sacaron, como ellas no se fueron, los hombres suspendieron la reunión. Finalmente les informaron que *por el momento no necesitamos de mujeres… hasta el otro periodo.*

En San Antonio Huista una entrevistada refirió que en cierta ocasión fue a una reunión y cuando llegó había puros hombres *y me dijo el señor del COCODE de que la reunión era para hombres y no para mujeres, yo me sentí bien mal, pero me quede ahí, no me iban a sacar a la fuerza, pero me hicieron sentir mal.*

(2) A esta ni le digamos que hay reunión, porque viene a meter su cucharota

De las narraciones presentadas es relevante el nivel de propiedad masculina adjudicada por los hombres sobre los COCODES, llega a tal grado el sentido de exclusividad que los integrantes de COCODES, son llamados COCODE, es decir hombre igual a COCODE. El segundo paso para que una mujer sea parte de los consejos comunitarios es ser respetada y valorada. Si logran vadear las hostilidades masculinas por su presencia dentro del órgano de dirección, lo otro a afrontar es cómo

ser tomada en cuenta y no estar solamente de requisito. Como sucede en casi todos los espacios de participación sociopolítica, las mujeres son nombradas en los últimos cargos o aquellos valorados como propios de mujeres. Según la Encuesta sobre COCODES, realizada por CEDFOG, de las 161 miembras del órgano de coordinación de COCODE, solamente cuatro ocupan la presidencia, once la vicepresidencia, quince son tesoreras, cuatro protesoreras, dieciséis son secretarias y ocho prosecretarias. Queda pendiente profundizar sobre cuál ha sido la experiencia de estas mujeres en dichos cargos. El resto, 98 en total ocupan vocalías. Posiblemente para las 98 ocupar estos puestos no sea motivo de queja, en tanto tienen como interés participar y trabajar, además, muchas veces por la falta de experiencia se sienten más cómodas en un puesto donde según ellas las responsabilidades son menores. Sin embargo, una queja permanente es sobre la desvalorización y descalificación de la cual en la mayoría de casos son objeto. En opinión de las entrevistadas, *a los hombres no les gusta lo que uno decide, ellos creen que uno no puede hacer los trabajos que ellos hacen, siempre lo toman como que uno no vale.* Por otra parte se ejerce violencia verbal y psicológica hacia las mujeres cuando estas intentan hablar, son descalificadas y calificadas de entrometerse en asuntos fuera de sus capacidades. Las mujeres viven estas situaciones en silencio y solamente cuando se les pregunta sobre sus experiencias las externalizan. En el grupo focal de San Antonio Huista con mujeres (5 de junio de 2008) una de las lideresas manifestó:

> Hay hombres que tienen la mentalidad y dicen estas nomás se quieren pasar de listas y van degradando la dignidad de la mujer y la van haciendo de menos y dicen mejor a esta ni le digamos que hay reunión, porque ya viene a meter su cucharota, entonces pienso que esta es la debilidad de la mujer.

Un elemento asociado a la desvalorización de las mujeres dentro de los COCODES, es como los hombres las perciben. Para ellos, al igual que para los alcaldes y la mayoría de funcionarios públicos, cuando interactúan con una mujer no logran despojarla de todo aquello que éstas representan: son esposas, madres, hijas; son las responsables del cuidado de la casa, de la preparación de los alimentos, de acarrear el agua, de cuidar a los animales, de ir a la iglesia; entonces ¿qué pueden decir sobre los problemas de la comunidad? Las mujeres no son vistas como iguales a ellos. Su presencia no es permitida porque se cree *que las mujeres tienen muchos oficios en la casa, que la mujer no es la que va a tomar decisiones y no va a mandar al hombre.* Estas últimas expresiones son el límite de lo permitido a las mujeres, los hombres traducen las propuestas y demandas de éstas a su propio lenguaje: **decidir y mandar**. Aunque no sea esto lo que buscan las mujeres. Es decir, los hombres se sienten amenazados en la disputa del pequeño poder ejercido por ellos, por esto la necesidad masculina de preservar los espacios de toma de decisiones para sí. Por otra parte, si algo hace desistir a las mujeres en su lucha de ganar espacios, por lo menos cuando no han pasado por procesos de formación política y de una interiorización real de sus derechos, es sentirse acusadas de querer mandar, porque esto las confronta con sus propios aprendizajes culturales y políticos, saben que transgredirlos significa ser *mal vista* en su propia comunidad.

(3) Al momento de ser propuestas para algún cargo como de COCODE, no aceptan, ellas mismas se menosprecian

Como parte de los discursos explicativos de la baja presencia de mujeres en COCODES, se encuentran aquellos que las culpan de dicha exclusión. A vista de los hombres las mujeres son tímidas y se menosprecian, por eso *no les gusta participar.* Sin embargo, al indagar sobre cuáles son las principales causas por las cuales no participan hay toda una dimensión política de las causas reales por las cuales no lo hacen. Aunque pertenecen a diferentes ámbitos de las relaciones sociales y de género, todas se concatenan, son a la vez causa y efecto. En este apartado no se especifican resultados por municipios. En las dos regiones con distintos matices se encontraron los mismos datos lo cual nos permiten conjeturar que las condiciones de opresión y subordinación tienen las mismas causas en ambas regiones, expresándose en la vida cotidiana, en el control social, la violencia de género y la falta de oportunidades.

De la vida cotidiana / relaciones de opresión

El principal ámbito en el cual transcurre la vida de las mujeres en los municipios estudiados es la casa, el hogar y la familia, ya sea en el área urbana o rural, esto pertenece a la esfera de lo privado. En su entorno se entretejen relaciones de dominación y subordinación hacia las mujeres, no necesariamente a partir de la violencia, sino a partir de la normalización de roles tradicionales de género, como el supuesto de la superioridad del hombre como jefe de familia y del hogar y la responsabilidad de las mujeres como dadoras y guardianas de la vida y el efecto dentro de la familia. Sin embargo, muchas de las relaciones comprendidas bajo el afecto e incluso el amor, se constituyen en fuente de sujeción y subordinación, por ejemplo:

- Machismo, paternalismo, celos, no las dejan salir
- Dependencia de las mujeres hacia los hombres, sólo ellos deciden y deciden sobre las mujeres
- La influencia de los hombres sobre las mujeres, quienes tienen esposo en Estados Unidos no pueden participar sin el consentimiento de él, desintegración familiar
- El oficio doméstico, el oficio del agua, cuidado de los hijos y la familia, *las mujeres nos llenamos de hijos por eso no podemos participar*
- Las mujeres se sienten inferiores, se sienten incapaces solo por ser mujer, tienen baja autoestima, inseguridad en una misma

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con base a datos del trabajo de campo, CEDFOG, 2008.

En este nivel se encuentran aquellas respuestas dadas principalmente por mujeres, al preguntárseles cuáles son los principales obstáculos afrontados para participar en los COCODES. Contrariamente a lo dicho por los hombres, ninguna de ellas argumentó que no les guste hacerlo. Sus respuestas evidencian las relaciones de poder a las

cuales se encuentran sujetas por su condición de madres y esposas. No se encontraron diferencias sustanciales entre las respuestas de mujeres indígenas y ladinas. En todas hay una clara exposición de cómo viven la falta de libertad para movilizarse, o cómo permanentemente deben consultar a sus maridos para obtener el consentimiento de estos para poder participar, como lo indicó una lideresa de San Rafael la Independencia *es que desde la cultura, desde la cultura de nosotros es así, si uno nace así como mujer (…) si uno es mujer no le dan permiso de ir a estudiar también y tener un poquito de herencia y esa es la cosa de darle un poquito de herencia de lo que tiene el padre no darle estudios a uno, solo al hombre, es que nosotras tenemos un poquito menos de valor.*

Los hombres a través del machismo, los celos y el control social ejercido sobre ellas, son quienes principalmente las limitan en sus posibilidades y deseos de participar. El sentirse inferiores, incapaces, inseguras y con baja autoestima es un efecto directo sobre la subjetividad femenina, de lo cual no son responsables, pero si están conscientes de padecerlo.

Control social

El control social se refiere al conjunto de actitudes y comportamientos ejercidos por otros y otras sobre los actos de las mujeres. Los esposos, la familia, la suegra, los hijos, las otras mujeres son quienes principalmente ejercen control social, a través de este las mujeres que si y que no les está permitido al ser parte de la comunidad. Su vida, su reputación e incluso su integridad física se encuentran expuestas cuando insisten en incursionar en espacios considerados o valorados como propios de hombres, en este caso los COCODES.

- La gente mete chismes sobre el trabajo de los grupos de mujeres, hay calumnias
- En las comunidades no son bien vistas las mujeres que participan en espacios mixtos
- Control familiar, de la suegra y el esposo
- Somos señaladas de querer dominar a los hombres o a nuestros maridos
- Hay mucha crítica de la población

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con base a datos del trabajo de campo, CEDFOG, 2008.

Nuevamente las voces de las mujeres de San Rafael la Independencia ayudan a comprender cómo funciona sobre ellas el control social, cuando una de ellas narra.

> No me importa porque la gente habla, la gente te quiere ver muerta, porque eres un líder de mujeres porque me han dicho mí, eso que viene a decir esa mujer a las señoras son puras mentiras, ideas falsas, esas ideas vienen de Estados Unidos, no son de Guatemala. Tanto han dicho, cuando uno habla sobre derechos de la mujer es que aquí solo quieren vivir que el hombre tiene derecho, la mujer nada, la mujer abajo. Pero no es así Dios no lo dejó así, Dios dejó al hombre y dejó a la mujer a su lado para que vivan felices, hablen, trabajen y

> vivan juntos, no dice que la mujer va hacer menos y el hombre va a tener todo, pero eso es lo que quieren hacer aquí, pero cuando nosotros tratemos de decir algo no se puede, nos cuesta mucho hasta se muere uno por causa de estas cosas, tal vez no va a haber más vidas porque no cambió.

Como ya se mostró en el Cuadro 45, en San Rafael la Independencia, solamente cuatro mujeres forman parte de COCODES. Las lideresas que participaron en el grupo focal de mujeres narraron que hace años se formó en el municipio un COCODE de mujeres, pero enseguida *empezaron a hablar mal, a burlar de nosotros, que son unas mandonas y empezaron los problemas con nuestros esposos.* Entonces, la agresión verbal, además de ser una forma de violencia de género, funciona como un aviso para otras sobre los costos a afrontar por su participación sociopolítica.

Otro problema relacionado al control social es que las actividades de los COCODES requieren de tiempo y posibilidades de movilización por parte de sus integrantes. La mayoría de veces las reuniones se realizan por la tarde/noche y algo que no les es permitido a las mujeres es salir de noche, por otra parte las gestiones se realizan con frecuencia en la cabecera municipal o en otras regiones y a las mujeres por el peso de los mandatos de género se ven coartadas de trasladarse fuera de sus comunidades porque se saben expuestas a los rumores.

> Lo invitan a uno a reuniones fuera del municipio, y uno dice, me van a mirar. No tengo mi esposo, no tengo a quien pedirle permiso, sólo mi mamá, pero da pena porque lo miran a uno, le dan hospedaje y miran que uno entra a un hotel, piensan que ahí se va a encontrar con alguien.

Violencia de género

Como se ha documentado ampliamente la violencia de género comprende todo acto físico o verbal cuyo efecto sea agredir la dignidad de las mujeres, les provoque una sensación de minusvalía o las exponga a la crítica destructiva ante los demás. Cuando en las reuniones de COCODES o en cualquier otro espacio mixto, las mujeres, sus opiniones, propuesta o acciones son ignoradas, solo por el hecho de provenir de ellas, están siendo sujetas de violencia de género.

- Las opiniones de las mujeres no son tomadas en cuenta, cuando piden la palabra no se la dan, a veces solo por salir del paso
- Hay mujeres muy inteligentes pero muy silenciosas, no hablan, no dicen nada, cuando participan en reuniones sólo oyen
- Se desconfía de lo que hacen las mujeres
- Violencia intrafamiliar,
- Los hombres las discriminan cuando dicen "ella no"

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con base a datos del trabajo de campo, CEDFOG, 2008.

La descalificación de género, provoca en las mujeres miedo y timidez de expresarse ante otros, la inseguridad se convierte en silencio y aunque tengan aportes valiosos para los grupos guardan silencio y se limitan a escuchar. Además en muchos casos, la violencia de género verbal tiene connotaciones sexuales o por lo menos se expresa en doble sentido.

> Las que participan son muy criticadas en forma negativa y con palabras de doble sentido, por ejemplo los hombre dicen, las mujeres siempre tienen que estar debajo de los hombres, nunca van a ser superiores a los hombres. (Entrevista coordinador OMP, San Pedro Soloma, 20 de agosto de 2008).

Falta de oportunidades

- Falta de educación para las mujeres, analfabetismo
- No tienen cédula, no están empadronadas, no participan en lo político y comités cívicos
- Las mujeres no tienen dinero
- Todos los espacios son de hombres

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con base a datos del trabajo de campo, CEDFOG, 2009.

Finalmente la poca presencia de mujeres en los COCODES, especialmente en el órgano de coordinación es consecuencia de la falta de oportunidades en lo educativo, lo económico y lo político. Un alto porcentaje de mujeres en los municipios son analfabetas, especialmente en los municipios de población mayoritariamente indígena. La falta de educación o por lo menos de saber leer y escribir es una barrera que no les permite acceder a cargos de elección comunitaria o municipal. Sin embargo, muchos hombres miembros de COCODES son analfabetos también, pero están precedidos por lo que los estudios de género han denominado la ventaja de género, la cual está dada solamente por el hecho de ser hombres porque tienen otras cualidades masculinas, como la experiencia en el manejo de los asuntos comunitarios. La falta de dinero también es una limitante para las mujeres, porque muchas veces los gastos de gestión comunitaria corren a cuenta de quienes ocupan los cargos. Por otra parte al no contar con cédula u otro tipo de documentación, no sólo las excluye de la política formal, sino también de la informal porque no cuentan con los soportes legales para la realización de las gestiones comunitarias.

Con base a lo expuesto, puede afirmarse que la primera condición política para la participación sociopolítica de las mujeres en los COCODES no se encuentra dada para la mayoría de estas en los municipios y comunidades. En la concreción de esta posibilidad incide una serie de factores culturales, económicos y políticos los cuales necesariamente deberán eliminarse o transformase para que los COCODES dejen de ser un espacio masculino desde el cual se ejerce la política comunitaria.

b) Segunda Condición Política: formulación de programas o proyectos, desde los COCODES, para la promoción integral de las mujeres.

(1) En ninguna comunidad del municipio se ha gestionado algún proyecto específico para las mujeres y nosotros como representantes de las comunidades ante el COMUDE tampoco se nos ha ocurrido hacer una propuesta de proyecto de las mujeres

A diferencia de la primera condición, esta segunda no necesita mayor explicación o argumentación. Lo citado arriba fue dicho por miembros de COCODES de segundo nivel de San Pedro Soloma y sintetiza lo encontrado en el resto de municipios estudiados. De hecho, una de las principales debilidades de los COCODES es que no logran ser atendidos en sus demandas por parte de la municipalidad, como ya se ha mostrado ampliamente en el capitulo anterior. Empero, también es un hecho que éstos no han considerado como parte de la priorización las necesidades y demandas de las mujeres. Lo indicado por las participantes en el grupo focal de mujeres de Santa Eulalia, ilustra de mejor forma este planteamiento:

> Específicamente proyectos para mujeres no se gestionan, aunque en algunas comunidades se han gestionado y ejecutado proyectos como el agua potable, estufas mejoradas, que para algunas comunidades o personas son proyectos para las mujeres, pero para nosotras no sólo son para las mujeres sino que es para todos, ya que son servicios para todas las familias.

De manera similar las mujeres de San Miguel Acatán, enfatizaron *no hemos visto algún proyecto específico de las mujeres que gestionen los COCODES, tales como alguna capacitación, sólo han gestionado proyectos de agua potable, pero eso no es sólo proyecto de las mujeres.*

Esta segunda condición política tampoco se cumple, no sólo porque en el horizonte de las gestiones de los COCODES no se encuentran las demandas de las mujeres, sino básicamente porque ningún consejo comunitario basa su trabajo en políticas, programas y proyectos de desarrollo integral, su accionar se limita a la solicitud de proyectos puntuales y estos adolecen de enfoques específicos a favor de grupos o sectores de la comunidad, como bien podrían ser las mujeres, la niñez y la juventud.

c) Tercera Condición Política: conformación de las Comisiones Municipales de la Mujer, tanto a nivel de la Corporación Municipal, como del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE). Así como la instalación de la Oficina Municipal de la Mujer.

El Sistema de Consejos de Desarrollo, legal e idealmente ha sido definido como el medio principal para impulsar el desarrollo integral y la planificación desde lo comunitario hasta lo nacional. En palabras de Alex Trujillo, en ese momento director de Participación y Consejos de Desarrollo de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP, esto significa “en primer lugar que cada uno de los integrantes de los distintos niveles entiendan y comprendan para que sirven estos en la construcción

del desarrollo, en segundo lugar quienes integran el CODEDE deben comprender cuál es su rol y responsabilidad en este nivel y en tercer lugar el gobierno municipal debe darle seguimiento y respetar lo que emana de los COCODES".[67] Estas palabras vienen a colación porque permiten sobresaltar la dimensión articuladora que se le ha querido dar a cada uno de los niveles. El VII Informe Periódico del Estado de Guatemala ante el Comité de la CEDAW, va más allá al referirse a los Consejos "como un instrumento de concertación social y mecanismo fundamental de participación ciudadana, posibilitando al conjunto de la sociedad, intervenir en todas las funciones de la gestión pública: consultiva, resolutiva, ejecutiva y contralora".

Si bien no puede negarse del todo la efectividad del Sistema de Consejos, en tanto han servido para canalizar fondos para la inversión pública a nivel municipal, poco es lo que han contribuido a la formulación participativa de planes, políticas y programas y a transformar las relaciones clientelares en torno a la ejecución de obras de infraestructura. Por los menos los datos ya consignados por este estudio, en cuanto a la participación de las mujeres en los COCODES, deben servir para confrontar los planteamientos ideales de los funcionarios de alto nivel, quienes seguramente poco conocen de las complejidades de las realidades locales.

(1) Mecanismos de avance a nivel municipal

(a) Comisiones municipales de la Mujer

En esta tercera condición política el papel del gobierno municipal es preponderante. De su disposición o voluntad política depende la conformación y funcionamiento del CODEDE, de las comisiones municipales y de la instalación de las Oficinas Municipales de la Mujer. Las comisiones municipales, son establecidas por los Concejos Municipales, entre estas la de la *Familia, la Mujer y la Niñez*, porque lo entienden como una obligación emanada del Código Municipal. Aunque en la mayoría de casos, el concejal o síndico quien asume la coordinación de dicha comisión, desconoce de los problemas, demandas y necesidades de los grupos a los cuales debe dirigir su accionar. Tampoco tienen interés en promover la incorporación de otros actores y actoras municipales para fortalecer el accionar de esta comisión.

Sobre las comisiones municipales de la mujer a nivel del COMUDE, poco se puede decir. En primer lugar, si no existe el COMUDE como tal, de hecho no existe ninguna comisión. Este estudio documentó esfuerzos reales en cuanto a la conformación de la Comisión Municipal de la Mujer en San Antonio Huista, Santa Cruz Barillas y Santa Eulalia. En otros es sumamente difícil determinar si existe o no. Es decir, aunque claramente no exista COMUDE, algunas organizaciones de mujeres se han orientado a conformar dicha comisión, por ejemplo en Santa Ana Huista y Nentón, pero en última instancia al no existir el COMUDE la comisión no tiene asidero alguno a dónde

[67] Palabras expresadas en Huehuetenango, el 20 de julio de 2008.

avocarse, por lo menos como lo establece la ley. Este planteamiento no difiere sustancialmente de lo hallado por otros estudios a nivel nacional, en dos aspectos.

1. "En los municipios donde funciona el COMUDE la participación de las mujeres se calcula en un 30% ante el 70% de los hombres. La mayoría de mujeres que participan en el COMUDE son representantes de alguna institución gubernamental, como Ministerio de Salud, Educación, otro. Solo en algunos casos se encontraron representantes de organizaciones de mujeres o de COCODES.

2. Se observó que en los COMUDES, la conformación de las comisiones de la mujer es escasa. Esta situación puede reflejar la poca voluntad política de algunos alcaldes hacia la problemática de las mujeres y la falta de mecanismos legítimos que posibilitan una participación ciudadana efectiva."[68]

(b) Oficina Municipal de la Mujer

Las oficinas municipales de la mujer, se constituyen en el mecanismo para el avance de las mujeres dentro de la estructura municipal. Es una instancia técnica que funciona a manera de bisagra entre las mujeres del municipio y el gobierno municipal, facilitando el vínculo entre las demandas, necesidades y propuestas de éstas con las decisiones municipales. En términos estrictos la OMM es una dependencia municipal, su creación está avalada por el artículo 90 del Código Municipal, el cual faculta al alcalde y Concejo Municipal a autorizar la contratación de funcionarios que coadyuven al eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de la municipalidad, cuyas funciones serán reguladas por reglamentos respectivos. El objetivo principal de las OMM es incidir en las políticas, planes y programas municipales a fin de garantizar la incorporación de la equidad de género en los mismos.

En Huehuetenango al igual que en el resto del país, la creación de las OMM ha sido impulsada como parte de las demandas de las mujeres, apoyadas principalmente por programas de la cooperación internacional, como es el caso del Proyecto "seguimiento a la incidencia de la comisión de la mujer en el CODEDEH y de organizaciones de mujeres en espacios de participación ciudadana", parte de sus acciones están dirigidas a implementar una estrategia de articulación de comisiones de la mujer y de incidencia en distintos espacios de toma de decisiones, del departamento de Huehuetenango, por otra parte busca posicionar política y estratégicamente a las OMM ante autoridades

[68] Tomado de: Mejivar Aparicio, María Antonieta (2007). Diagnóstico sobre el funcionamiento de las oficinas municipales de la mujer y de las comisiones municipales de la mujer como espacios de participación de las mujeres en el desarrollo municipal. Municipios Democráticos, Contrato Operativo 2, Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal.

municipales, entidades gubernamentales y no gubernamentales, CODEDEH y COMUDES[69].

El presente estudio identificó que la mayoría de OMM en los municipios huehuetecos y especialmente los de las regiones estudiadas, han sido creadas a instancia de lideresas municipales y/o de organizaciones de mujeres quienes han transitado largos procesos de propuesta e incidencia para que dichas oficinas sean ubicadas dentro del organigrama municipal, es decir para lograr su institucionalización, situación que en muchas municipalidades es todavía inconcluso a falta de asignarle recursos a dicha oficina y por la baja capacidad técnica y política que tienen algunas de las coordinadoras. Para iniciar el análisis de las OMM de las regiones de estudio, incluimos el siguiente cuadro:

Cuadro 46: Fechas de creación de Oficinas Municipales de la Mujer, Municipios Regiones Norte y Huista, Huehuetenango

Municipios	Periodo gubernamental	
	2004-2008	2008-2012
Región Norte		
San Juan Ixcoy	No hay	Oficina Municipal para la Atención de Grupos Vulnerables. Se nombra a una promotora responsable de atender a las mujeres
San Miguel Acatán	No hay	16 de enero de 2008
San Pedro Soloma	No hay	No hay
San Rafael la Independencia	No hay	No hay
Santa Cruz Barillas	19 de septiembre de 2007	Se mantiene 2008
Santa Eulalia	No hay	1 de noviembre de 2008
Región Huista		
Concepción Huista	No hay	Marzo 2008
Jacaltenango	No hay	Si hay
Nentón	Agosto de 2007	Se mantiene 2008
San Antonio Huista	Se apertura el 27 de agosto de 2007, como medida proselitista	1 de abril de 2008
Santa Ana Huista	Se apertura como medida proselitista	Enero de 2008

Fuente: elaboración Alba Cecilia Mérida, con datos del trabajo de campo, CEDFOG, 2008.

[69] Este estudio no entrevistó a personal responsable del proyecto.

(i) Creación de la Oficina Municipal de la Mujer

Con base a los datos del cuadro anterior, puede afirmarse, en primer lugar, que en el periodo 2004-2008, en los municipios no existían las OMM. En cuatro municipios, fueron creadas entre los meses de agosto y septiembre de 2007. Por lo menos en San Antonio Huista y Santa Ana Huista su apertura obedeció a los movimientos electorales y fue usado como tema de campaña. Cuando en 2008, tomaron posesión de los cargos los nuevos alcaldes, las oficinas municipales de la mujer, no entraron en funcionamiento de inmediato, en San Antonio Huista por el movimiento ciudadano que impulsó la destitución de los empleados municipales, entre estos, la coordinadora de la OMM. En Santa Ana Huista, las gestiones habían tenido carácter verbal, no existía acuerdo municipal para su instalación, fue el nuevo alcalde quien dio luz verde a su instalación. En Santa Cruz Barillas también se creó en el mismo periodo y como ya se explicó, esto ha dificultado su relacionamiento con el alcalde municipal electo. En este relacionamiento también ha incidido la falta de experiencia de la coordinadora sobre todo para potenciar las oportunidades de coordinación con otras instancias de apoyo a las mujeres.

Con relación a la creación de las oficinas de las mujeres en el periodo electoral, expuso los procesos iniciados en varios sentidos.

- En varios municipios el tema de la OMM fue usado como parte del discurso proselitista de los alcaldes que iban por la reelección, pero también por algunos que buscaban la alcaldía por primera vez, lo cual evidencia la habilidad de estos para apropiarse de todo aquello que les reditúe electoralmente.

- Crear la OMM en el periodo electoral coincide con no contar con una estructura organizativa fuerte a nivel municipal, como indicaron las coordinadoras de San Antonio y Santa Ana Huista

  > Haciendo los contactos me di cuenta de que estaba sólo de estructura porque ya no contaban con una base propia, pues ya no existían los grupos, entonces dije aquí hay que reorganizar nuevamente y ver qué podemos hacer para contar con esa base organizativa y seguir trabajando el POA. (San Antonio Huista).

  > En las comunidades grupos no había, si mucho había una persona que venía a las capacitaciones, pero ella no tenía conformado grupos en las comunidades y eso fue un choque que se dio desde el inicio (…) esto se le explicó a la gente que nosotros trabajamos para toda la gente no específicamente para una, dos o tres familias. (Santa Ana Huista)

- Vulnera a los grupos de mujeres, porque se instala entre estas competencias por los recursos municipales. Así sucedió en San Antonio Huista y Santa Ana Huista, porque la idea de la OMM fue impulsada por mujeres vinculadas al proceso electoral. Finalmente la instalación de la oficina, no quedó en manos de ellas, sino de personal nombrado por la municipalidad. En Santa Ana Huista, es mucho más fuerte el sentido de rivalidad entre “las mujeres de Doña Lucinda Herrera” y “las mujeres del alcalde”. En San Antonio Huista, esto se ha superado gracias a la disposición más abierta y participativa mostrada por el alcalde y porque la

> OMM cuenta con algunos recursos para proyectarse a todas las mujeres de todas las comunidades del municipio.

Para el actual periodo gubernamental, 2008-2012, nueve de los once municipios cuentan con OMM. De estas, cinco reciben apoyo de la Comisión Departamental de la Mujer del CODEDEH, CODEMUJER y/o de PROGOBIH, a saber: Santa Eulalia, Santa Cruz Barillas, Nentón, San Antonio Huista y Santa Ana Huista, como parte del apoyo, las oficinas son dotadas de equipo de cómputo y las coordinadoras participan de procesos formativos. De igual manera se impulsa la formulación de Agendas Municipales de la Mujer. En este grupo también se incluye Jacaltenango. Las OMM de San Miguel Acatán y Concepción Huista, no cuentan con ningún tipo de apoyo externo. No se cuenta con información para el caso de San Juan Ixcoy.

Solamente en San Pedro Soloma y San Rafael la Independencia no fue creada esta oficina. Según indicó, vía telefónica, la coordinadora de la Oficina Municipal de Planificación, *tal vez para el año 2010 si funcione,* agregó,

> El problema es que a las mujeres no les gusta participar, aunque exista voluntad de parte de las autoridades para instalarla no se ha podido por eso. Actualmente existe la Comisión de la Mujer en el COMUDE pero no participan las mujeres. Para el 11 de febrero hay una reunión con los COCODES, y se les invitó para que asistan con sus esposas, así vamos en cierto modo promoviendo la participación de las mujeres.

Esta aseveración es un ejemplo de cómo contrastan las percepciones sobre la participación de las mujeres en un mismo municipio, todo depende de los ojos que miren el proceso. Como se ha mostrado a través de varias narraciones de las mujeres rafaeleñas, estas tienen interés en “lograr su participación”, en este deseo la iglesia católica las han apoyado, pero han expresado como han sido descalificadas cuando intentan organizarse y explicado que son sus esposos quienes principalmente las reprimen. Si bien es una medida acertada invitarlas a participar junto a sus esposos, es decir los COCODES, quien dirija la reunión deberá tener cuidado de que las mujeres no lleguen sólo a sentarse y a estar calladas, para que esto no sea argumento futuro de que no les gusta participar. Por otra parte muestra las incoherencias que permite el sistema de consejos de desarrollo, *existe la comisión de la mujer en el COMUDE pero no participan las mujeres.*

Con relación a Jacaltenango solamente se conoce de la conformación de la misma, pero se desconocen mayores detalles sobre su funcionamiento, con excepción de lo planteado en el grupo focal de mujeres. En este último municipio en el mes de abril de 2008, la novedad entre las mujeres era la noticia de la creación de la OMM:

> Es nuevo, la trabajadora social (EPS) llamó a Minga y otra persona, para que llamen a mujeres para que se integre la comisión de la mujer. Hay dos problemas: la información que no fluye. En el transcurso de este mes se verá como legalizar la OMM. Ahora ya sabemos un poco sobre la oficina. Ya se formó el comité, ahora lo que queda es buscar una coordinadora, que ocupe ese espacio. O somos egoístas o envidiosas, dos cosas que nos afectan, tal vez es parte de nuestra cultura. La participación de la mujer es débil, ya sea

porque trabaja y devenga un sueldo o está al tanto de sus actividades. (Grupo focal con mujeres, Jacaltenango 29 de abril de 2008).

La apertura de la Oficina Municipal de la Mujer en San Miguel Acatán y San Juan Ixcoy, responden al interés manifestado por los alcaldes de atender a las mujeres del municipio. En el primer caso fue un ofrecimiento explícito, y en el segundo obedece a la actualización de la política pública municipal de la Niñez y la Juventud. Sumándosele ahora la atención a las demandas de las mujeres. En ambos casos, los alcaldes han mostrado voluntad política para atender a los grupos de mujeres, con fondos municipales se cubren los salarios de la coordinadora de San Miguel Acatán y de la promotora de San Juan Ixcoy.

En Santa Eulalia, la apertura de la OMM, obedece al apoyo financiero aportado por PROGOBIH, entidad que aprobó un proyecto a través de AMEDIPK para aportar a la creación de la OMM. Inicialmente el salario de la coordinadora y promotora fue asumido por este proyecto a partir de noviembre de 2008. Se espera que los mismos sean asumidos por la municipalidad a partir de mayo de 2009. En este municipio desde hace varios años las lideresas municipales venían luchando por la creación de esta oficina, pero no lograron el apoyo necesario de las autoridades municipales anteriores. Quienes iniciaron este esfuerzo en años anteriores recuerdan que ya contaban con un espacio en el edificio municipal, del cual fueron desalojadas, acusándolas de que *solo llegaban a cambiar pañales.*

En los cinco municipios de la Región Huista, se encuentran aperturadas las OMM, empero su proceso de constitución y desarrollo no ha estado exento de problemas, especialmente en Nentón y Concepción Huista De acuerdo al informe narrativo de la CODEMUJER (noviembre de 2008), en el caso específico del municipio de Nentón la mayor dificultad para la realización del trabajo con la OMM ha sido el desinterés de la coordinadora de apoyar el proceso, especialmente porque no ha sido constante en los mismos.

Al parecer donde mejor funcionaron las OMM, luego de su instalación es en San Antonio Huista y Santa Ana Huista. En estos dos municipios, los alcaldes mostraron un decidido apoyo para la reapertura de las oficinas, por otra parte el apoyo de la CODEMUJER es valorado porque este les ha permitido a sus coordinadoras y promotoras participar en procesos de capacitación y las ayudó a impulsar la conformación de las comisiones municipales de la mujer.

(ii) Personal de las OMM

Las oficinas están bajo la responsabilidad de una coordinadora y solamente en cuatro cuentan con apoyo de una promotora social (Santa Eulalia, Santa Cruz Barillas, Santa Ana Huista y San Antonio Huista). En estos mismos municipios se siguió un proceso ordenado para la convocatoria y selección del personal, que entre otras acciones incluyó reuniones de mujeres, anuncios en la radio sobre el puesto de coordinadora,

recepción de curriculum vitae, entre otras. En el caso de Nentón y Concepción Huista, como ya se apuntó, fueron contratadas directamente por el alcalde municipal. Incluso en Concepción la coordinadora de la OMM también se desempeña como encargada de la biblioteca municipal.

Generalmente quienes están en la coordinación de la OMM, son mujeres con cierta experiencia en el campo de lo organizativo y cierta sensibilidad frente a los problemas, necesidades y demandas de las mujeres. En términos étnicos, solamente las coordinadoras de San Antonio Huista y Santa Ana Huista son mestizas y poseen estudios a nivel universitario en Trabajo Social. Las seis restantes son indígenas q´anjob´ales (San Juan Ixcoy, Santa Eulalia, Santa Cruz Barillas); akateka (San Miguel Acatán) y popti´ (Concepción Huista y Nentón). La experiencia de ellas proviene especialmente de su desarrollo como lideresas comunitarias/municipales y acompañantes de procesos organizativos anteriores, con excepción de las coordinadoras de Nentón y Concepción Huista, para quienes este puesto es su primera oportunidad laboral. Es un signo positivo el que las oficinas municipales en municipios mayoritariamente indígenas sean atendidas por mujeres indígenas, esto garantiza altamente la comunicación y relación con el resto de mujeres en sus propios idiomas y a la larga contribuirá a la formación de un nuevo sector de profesionales y técnicas dentro del campo del municipalismo y género. Sin embargo, este elemento no es único para fortalecer la organización comunitaria de mujeres y tender puentes con la municipalidad. Se requiere de procesos de formación política, de acompañamiento técnico y sobre todo de contar con posibilidades presupuestarias para financiar los proyectos de las mujeres, tanto del área urbana como rural. En estos campos es donde poco avanzan las OMM.

(iii) Para qué sirve la Oficina Municipal de la Mujer: eso es bueno porque la mujer casi siempre se queda en la cocina y no aprenden cosas nuevas, pero ahora van a poder hacer proyectos

Con la creación de las OMM en los municipios estudiados, se ha generado una serie de expectativas en varios grupos comunitarios de mujeres y varias lideresas. En la mayoría de casos estas expectativas se acotan en la posibilidad de contar con apoyo para la gestión y ejecución de proyectos, por ejemplo, así lo afirmaron los y las participantes en el grupo focal de organizaciones sociales de San Antonio Huista (6 de junio de 2008).

> La trabajadora social está atendiendo a todas las comunidades, hay organizaciones de mujeres en la mayoría de comunidades, antes había pocas comunidades organizadas, eso es bueno porque la mujer casi siempre se queda en la cocina y no aprenden cosas nuevas, pero ahora van a poder hacer proyectos, que hagan cosas diferentes, y que salgan adelante. Por ejemplo, hay grupos de mujeres en Nojoyá que hacen shampoo, jabones, medicinas, pomadas. Hay plantación de plantas municipales. Si ellas pidieron dar talleres y enseñarles a otras mujeres fuera bueno. Solo que el grupo como que ya se estancó, son pocas mujeres, no sé si será egoísmo. La municipalidad podría ayudar a gestionar.

Sin embargo, el quehacer de la OMM, va más allá de apoyar proyectos, así lo establece el manual de funciones de esta dependencia en lo relativo a sus funciones.

(a) Funciones generales de la OMM[70]

1. Brindar insumos sobre la situación específica de las mujeres del municipio al Concejo Municipal y sus comisiones, a la Alcaldesa o Alcalde al COMUDE y sus comisiones, a la Oficina Municipal de Planificación y a las instancias necesarias para proponer, elaborar e implementar políticas públicas y acciones permanentes a favor de las mujeres de acuerdo a sus prioridades.
2. Elaborar, ejecutar y evaluar planes operativos anuales de la Oficina Municipal de la Mujer, orientados al cumplimiento de su objetivo general y objetivos específicos.
3. En coordinación con la Oficina Municipal de Planificación, elaborar y mantener actualizados diagnósticos de la situación de las mujeres en el municipio, que incluya datos de población desagregadas por sexo, edad y etnia, además mantener un registro de organizaciones de mujeres orientadas a promover la equidad en el municipio.
4. En coordinación con la Oficina Municipal de Planificación, incidir activamente en la inclusión del **enfoque de género** y la pertinencia cultural en la planificación y presupuesto de la municipalidad.
5. Recomendar al Concejo Municipal y sus comisiones el uso de instrumentos para favorecer la implementación del enfoque de género en el quehacer institucional de la municipalidad, por ejemplo, el clasificador de género del SIAF dentro del presupuesto municipal.
6. Fomentar y promover la organización y la **participación comunitaria** de las mujeres, especialmente apoyar los procesos de incorporación de las mujeres en los distintos niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo, especialmente en el COMUDE.
7. Promover cursos de sensibilización y capacitación de manera constante al personal y la corporación municipal en la práctica de la equidad de género
8. Promover la coordinación con las diferentes instituciones gubernamentales, especialmente con DEMI y SEPREM, organizaciones de mujeres indígenas y no indígenas y organizaciones nacionales e internacionales con presencia en el Municipio en función de darle seguimiento al cumplimiento de las políticas municipales a favor de las mujeres.
9. Brindar información, asesoría y orientación a las mujeres del municipio, especialmente sobre sus derechos humanos.
10. Mantener y actualizar permanentemente un centro de documentación que contenga material informativo, de capacitación y de investigación, así como leyes generales y específicas, en especial las que se refieren a los Derechos Humanos de las Mujeres, participación ciudadana y **auditoria social**.
11. Identificar y gestionar mecanismos de comunicación y difusión del quehacer de la OMM y de información, que a su vez sirva de enlace entre la OMM y las mujeres del municipio en especial de las aldeas más lejanas.
12. Cualquier otra función vinculada a sus objetivos.

---

[70] Lo referido a funciones generales de la OMM y atribuciones de la coordinadora de la OMM, fue tomado del documento La participación ciudadana y social de mujeres y la juventud en el municipio. Una breve actualización, Contrato Operativo 4, Municipios Democráticos, Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal, marzo 2007.

Por otra parte se ha estipulado una serie de responsabilidades o atribuciones a asumir por parte de las coordinadoras de las OMM:

(b) Atribuciones de la Coordinadora de la OMM

1. Elaborar, ejecutar, monitorear y evaluar planes y presupuestos anuales que reflejen las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres del municipio, en coordinación con la OMP y cualquier otra oficina de la estructura municipal.
2. Participar en las reuniones del COMUDE con el fin de apoyar las propuestas de las mujeres que participan en ese espacio institucional.
3. Coordinar con la Comisión de la Mujer, Mujeres en el Gobierno Municipal, COMUDE.
4. Articular las propuestas de las mujeres entre las organizaciones de mujeres y Concejo Municipal, Comisiones de la Mujer, COMUDE y otras comisiones del COMUDE.
5. Participar y representar a la OMM en las coordinaciones intermunicipales, departamentales y nacionales que sean relevantes para la gestión de la OMM.

Si bien no se pueden hacer generalizaciones sobre las capacidades de las coordinadoras de las OMM para la implementación de sus funciones atribuciones como responsable de la misma, se puede ejemplificar con casos concretos como el nombramiento de la coordinadora, lejos de contribuir con estos propósitos se vuelve la principal traba para el avance de las mujeres. A continuación se incluye la entrevista realizada con la coordinadora de la OMM de Concepción Huista como elemento de análisis para afirmar que no basta con la apertura de la OMM, son necesarias otras condiciones para su funcionamiento:

(iv) Entrevista a Micaela[71]

Cecilia: ¿quién la nombró como encargada de la oficina?
Micaela: el alcalde
Cecilia: ¿y qué le dijo él que tenía que hacer?
Micaela: pues organizar a mujeres y si hay necesitadas tengo que informar a el alcalde y apoyo.
Cecilia: ¿qué dijo ante esto?
Micaela: yo dije que si porque ese es mi trabajo
Cecilia: ¿qué ha hecho hasta ahorita como encargada de la oficina?
Micaela: hasta ahorita no hecho nada, solo un grupo de mujeres vinieron de Trapichitos, pidieron un sello y tuve que ir con el alcalde y el alcalde las atendió
Cecilia: ¿al ser usted la encargada de la oficina cuál es la función, qué es lo que usted hace?
Micaela: de lo que debería yo hacer digo yo pues no he hecho nada, tengo que salir y organizar a mujeres en cada cantón y decirles pues en su cantón que es lo que les hace falta, preguntar qué es lo que hace falta, digo yo pues, yo no sé muy bien
Cecilia: pero el puesto que usted tenía era como responsable de la biblioteca nada más o cómo fue contratada.

[71] La entrevista fue realizada por Alba Cecilia Mérida, en Concepción Huista, agosto 2008.

Micaela: cuando me contrataron dijeron que encargada de la biblioteca ya después me dijeron usted tiene que encargarse de otro asunto me dijo el alcalde y de que entonces me dijo que tiene que llevar otro trabajo de organización de mujeres tiene que organizar, bueno dije, pero sólo eso me dijeron
Cecilia: ¿y qué pensó usted cuándo el alcalde le hizo esta propuesta?
Micaela: bueno dije porque así me dijo, porque ahí no hay mucho quehacer dijo.
Cecilia: ¿le están pagando por este trabajo?
Micaela: eso si no sé, creo que no porque solo me están pagando lo de la biblioteca
Cecilia: ¿y que ha pensado hacer para trabajar con las mujeres?
Micaela: no sé, no he pensado en eso.
Cecilia: y quiere seguir teniendo este cargo de encargada de la oficina municipal de la mujer.
Micaela: saber, creo que ya solo este mes voy a estar
Cecilia: quiere renunciar.
Micaela: si
Cecilia: y también de la biblioteca
Micaela: de la biblioteca voy a renunciar pero si renuncio de la biblioteca renuncio de lo otro:
Cecilia ¿por qué no quiere seguir?
Micaela: porque ya estoy casada y no me dan permiso y ya tarde salgo, porque el alcalde me dijo usted tiene que salir a las 6:00, desde principio que a las 4:00 y ya después a las 6:00 y a veces los alumnos vienen y a veces no y yo solo me mantengo aquí solita sin nada que hacer y no tengo que cerrar la biblioteca porque a veces vienen
Cecilia: entonces quiere renunciar
Micaela: en eso estoy pensado, saber que voy hacer
Cecilia: algún apoyo, alguien que hubiera venido a ofrecerle apoyo
Micaela: nadie
Cecilia: y si viniera alguien a decirle que hay que hacer con la OMM
Micaela: tal vez lo haría porque ese es mi trabajo
Cecilia: y de profesión que tiene
Micaela: maestra
Cecilia: y ha trabajado como maestra
Micaela: no este es mi primer trabajo
(…) Cecilia: gracias por sus respuestas

La experiencia de Micaela, refuerza lo planteado en otros estudios (Mérida, 2005), no todas las acciones aunque se rotulen bajo el epígrafe “Para mujeres”, aportan a los objetivos estratégicos y políticos de estas, porque no generan condiciones reales para implementar procesos que favorezcan la concreción de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de las mujeres, tal como lo estipulan las leyes nacionales y los Convenios Internacionales ratificados por Guatemala. El andamiaje legal no es suficiente para transformar prácticas vacías de contenido político en acciones reales para el cambio social, sobre todo en municipios pobres y postergados, donde en términos generales los espacios institucionalizados para la participación ciudadana, solo existen de nombre.

Concepción Huista, el municipio donde trabaja Micaela, presenta, en comparación a los municipios de la región, los niveles más bajos de organización comunitaria. El gobierno municipal anterior se caracterizó por su falta de atención a muchos de los problemas del municipio. Es uno de los municipios con más deuda municipal. La organización

comunitaria se ha visto afectada por el desinterés del alcalde actual de atenderlos y de conformar el COMUDE. Con excepción de CODECH que ha impulsado la conformación de grupos de mujeres en pocas comunidades, no existen otros esfuerzos de acompañamiento para ellas. En este marco, las posibilidades de las mujeres de ser escuchadas se reducen a su mínima expresión. En este municipio, las mujeres participantes en el grupo focal, indicaron:

> Hemos hablado de la participación de la OMM, había una persona encargada de la oficina, pero no siguió porque no hay dinero. El alcalde dijo que la señorita que atiende la biblioteca es quien está atendiendo la oficina, pero nosotras tenemos más apoyo de CODECH y no de la municipalidad.

No obstante, al igual que en otros municipios, se pueden identificar algunos logros por parte de las OMM, así como algunas debilidades.

Cuadro 47: Logros y debilidades de las OMM en los municipios estudiados

Municipios	Logros
San Juan Ixcoy	• Por ahora solo se trabajan capacitaciones para las mujeres. • En el 2009 la municipalidad inició tres programas: salud, educación y producción, enfocados para hombres, mujeres, jóvenes y niños. Por eso el trabajo ahora es salir a las comunidades para conocer qué actividades o proyectos se pueden elaborar en estas tres líneas, para entregárselos a la municipalidad, ya ellos evaluaran cuales aplican.
San Miguel Acatán	• En el presupuesto 2009 está contemplado la capacitación en diferentes temas para los grupos de mujeres, así como proyectos de infraestructura, techo mínimo, estufas. • La participación de las mujeres es activa.
Santa Cruz Barillas	• El alcalde firmó el contrato de la OMM • Se cuenta con apoyo de instancias de cooperación internacional para la contratación de una promotora social • Se encuentra conformada la Comisión Municipal de la Mujer, pero es débil en su funcionamiento.
Santa Eulalia	• Por el momento no hay ningún proyecto para las mujeres, solo está contemplado el salario de la coordinadora. Hasta el momento no han realizado ninguna propuesta dirigida a la municipalidad.
Concepción Huista	• No hay proyectos para mujeres, el problema es que la coordinadora tiene poco tiempo para trabajar con las mujeres, pues la mayoría de tiempo se encuentra en la Biblioteca Municipal. • Si hay organización de mujeres pero no se ha trabajado, por el poco tiempo que hay, en algunos casos la coordinadora ha recibido apoyo del encargado de la oficina forestal.
San Antonio Huista	• Para el año 2009 está contemplado un plan de Formación Integral en diversos temas, y gestión de necesidades en base a las necesidades. • En el año 2008 se trabajó en la organización de los grupos de mujeres a nivel municipal y en la organización de la Comisión Municipal, la cual forma parte del COMUDE, pero no tiene incidencia porque no se cuenta con un banco de necesidades. • Se ha priorizado lo de los proyectos productivos para las mujeres. • El Concejo Municipal tiene voluntad política de apoyar el trabajo de la OMM

Fuente. Elaboración Alba Cecilia Mérida, con datos de entrevista telefónica a encargadas de OMM, febrero de 2009.

Una de las cuestiones abordadas en las entrevistas con las coordinadoras de las oficinas municipales de la mujer, fue si promovían la incorporación de las mujeres a los COCODES, tal cual se espera como parte de sus atribuciones. Ninguna de ellas ha impulsado esta acción, en su lugar han privilegiado la formación o fortalecimiento de grupos comunitarios de mujeres. Las coordinadoras tienen pleno conocimiento de los obstáculos que afrontan las mujeres en las comunidades para ser tomadas en cuenta en los COCODES. Si bien es necesario motivar y fortalecer la participación de las mujeres, en algún momento será indispensable promover su incursión en estos espacios, sino estas siempre estarán relegadas de las discusiones políticas y toma de decisiones y se reforzará la idea de los espacios separados por género.

Con base a lo expuesto se afirma que la tercera condición política, propuesta para el análisis de la participación sociopolítica de las mujeres en los COCODES y COMUDES, se cumple en términos formales con serias limitaciones en su puesta en práctica, en la mayoría de municipios estudiados.

Las experiencias de San Antonio Huista, San Miguel Acatán y San Juan Ixcoy, posiblemente aporten con el tiempo aprendizajes positivos para el fortalecimiento de estas dependencias técnicas municipales cuyo objetivo es *Incidir activamente en los procesos de formulación, planificación, asignación presupuestaria, implementación y monitoreo de las* ***políticas públicas*** *municipales que beneficien el* ***desarrollo integral*** *de las mujeres indígenas y no indígenas en coordinación con las mujeres organizadas y no organizadas del Municipio.*

- El resto de municipios hasta el momento dejan para el análisis un inventario de las principales dificultades afrontadas por las OMM para su institucionalización.

- Las secuelas del proceso electoral, se instalan en la dinámica de las oficinas municipales de la mujer, cuando estas son entendidas como una decisión partidaria de las autoridades municipales salientes.

- El papel de los alcaldes es preponderante en el fortalecimiento o estancamiento de estas dependencias municipales, las OMM son parte de la estructura municipal y como tal deben ser asumidas por los alcaldes y los concejos. La entidades de cooperación solamente pueden contribuir como elemento potenciador de las mismas. La institucionalización real pasa porque los gobiernos municipales asignen presupuesto para su funcionamiento y para la inversión pública a favor de las mujeres.

- La creación de la OMM por sí misma es insuficiente para aportar al avance de las mujeres, ya sean indígenas o no. Las condiciones de opresión y subordinación afectan tanto a unas como a otras. Es necesario construir esfuerzos organizativos desde las comunidades, propiciar la articulación entre todos los grupos existente en el área rural y urbana, para la conformación de la Comisión

Municipal de la Mujer, esta debe de ser la principal fuerza política y organizativa a nivel de los municipios. No lo deben ser las coordinadoras de la OMM y tampoco las representantes de las organizaciones de mujeres o de instituciones públicas. Porque estas están sujetas a cambios laborales. Los grupos de mujeres y las líderes comunitarias y municipales deben ser el soporte político de las demandas canalizadas a través de las OMM.

- Las coordinadoras y el personal de la OMM, deben poseer conocimientos técnicos, administrativos y políticos para estar en capacidad de impulsar procesos de empoderamiento de las mujeres y no circunscribirse a la atención de los grupos de mujeres y perfilarles sus proyectos. La OMM es un medio, no el fin para la participación sociopolítica de las mujeres en los municipios.

- Un objetivo fundamental de las OMM es lograr la incorporación de más mujeres a los COCODES, fortalecerlas en sus capacidades objetivas y subjetivas para que estas puedan hacer frente a los múltiples obstáculos ya señalados cuando pasan a formar parte de estos espacios comunitarios. Además, deben ser fortalecidos los grupos comunitarios de mujeres para tejer fuerza entre estas y sus representantes mujeres en los COCODES, espacio donde finalmente se discute y decide sobre los asuntos comunitarios.

d) Cuarta condición política: La aprobación de programas o proyectos por parte del COMUDE y de la corporación municipal a favor de las mujeres

Esta condición es la que menos se cumple en los municipios estudiados. La principal queja de las coordinadoras de OMM, en los municipios de Santa Ana Huista, San Antonio Huista y Barillas, fue sobre la falta de recursos financieros, incluso para movilizarse a las comunidades. En Santa Cruz Barillas, la firma del contrato de la coordinadora y el pago de su salario por parte de la municipalidad se convirtió en tema de discusión con el alcalde quien sistemáticamente se negó por un tiempo en cumplir con esta obligación laboral. No se conoció, durante el tiempo que llevó este estudio, de proyecto alguno financiado por las corporaciones municipales a favor de las mujeres.

C. ¿Son los COCODES un espacio para el fortalecimiento de la participación sociopolítica de las mujeres?

Sobre la base de lo expuesto, se afirma: en los municipios no están dadas las condiciones políticas para fortalecer la participación sociopolítica de las mujeres.

Los COCODES debido a su estructura y composición masculina no facilitan la participación ciudadana de las mujeres, como lo estipula el marco legal que los rige. En las comunidades son uno de los principales obstáculos para poner en marcha la formulación y gestión de proyectos solicitados por las mujeres, no contribuyen a la concreción de sus derechos ciudadanos y políticos, sean estas indígenas o mestizas.

Sus integrantes no tienen ninguna capacidad técnica y política para formular proyectos con perspectiva de género o cualquier otra, a excepción de obras grises. En este sentido una pregunta obligada es ¿vale la pena apostar a estos espacios como medio para impulsar la participación de las mujeres?

En los municipios no existen procesos organizativos, acompañados de procesos políticos para el fortalecimiento de los grupos u organizaciones de mujeres. Por otra parte, las OMM todavía no son una alternativa real para el empoderamiento político de las mujeres, para la inclusión de la perspectiva de género en la gestión municipal. En la mayoría de casos sus coordinadoras no cuentan con capacidades y posicionamiento político para impulsar la defensa de los derechos estratégicos de las mujeres. Sus acciones privilegian la conformación de grupos de mujeres, contribuyendo de esta manera a mantenerlas alejadas de los espacios de decisión a nivel comunitario.

Los hombres en cargos públicos como alcaldes y quienes desempeñan servicios comunitarios como los miembros de COCODES, no tienen voluntad política para atender las necesidades de las mujeres, estos ejercen subordinación y discriminación sobre ellas.

Varios son los factores determinantes en la ausencia de estas condiciones políticas a favor de las mujeres, los cuales se exponen a manera de conclusión de este capítulo:

- En los municipios, en las comunidades, tanto urbanas como rurales, se mantienen relaciones de género que subordinan y discriminan a las mujeres como sujetas políticas y ciudadanas. Cuando estas actúan en lo público son vistas y tratadas como mujeres, es decir los hombres ejercen sobre ellas un poder de dominación basado en los aprendizajes de género.

- Las experiencias de las mujeres en su vinculación con las municipalidades, los alcaldes y los consejos comunitarios no son expresiones de participación ciudadana, sino de relaciones de poder en las cuales ellas por su condición de género están supeditadas a expresiones de subordinación y discriminación, además, afrontan violencia de género cuando son desoídas en sus demandas y propuestas.

- Las acciones de mujeres no pueden ser explicadas desde conceptos como participación ciudadana e incidencia, porque estos necesariamente implican el ejercicio de derechos ciudadanos y políticos y en la mayoría de casos, las mujeres de los municipios estudiados, tanto indígenas como mestizas se encuentran en la pre-representación política: son analfabetas, son pobres, no cuentan con documentos que legalmente las identifica como ciudadanas, a saber, cédula y empadronamiento. Están excluidas de la política formal y de los espacios de institucionalizados para el fomento de la participación ciudadana. Como han afirmado otras autoras (Alejandra Massolo y Clauida Ranaboldo, 2007). La participación ciudadana supone, no solamente la organización como parte de la sociedad civil, como sucedería a través de la participación de las

mujeres en los COCOCES, sino también tener capacidad de crítica, propuesta e incidencia en las políticas y programas públicos. Lo anterior sobre la base de los datos de campo, no sucede en los municipios estudiados.

- Sus relaciones en el ámbito comunitario y municipal deben interpretarse a la luz de relaciones de poder. Es decir, donde ellas desde sus propias estrategias están resistiendo al poder de los otros, solo de esta forma puede explicarse su movilidad, su accionar y su empeño por ser reconocidas como iguales por los otros. Esto se desprende de la interiorización de la noción de derechos que desde lo individual y colectivo estas expresan.

- El sistema de consejos en sus niveles comunitarios y municipales, COCODES y COMUDES, no funcionan, responden a una lógica legal y formal pero en la práctica están atravesados por el clientelismo partidario y la ausencia de capacidades políticas de sus integrantes para hacer de estos verdaderas plataformas y foros políticos para discutir y decidir sobre el desarrollo integral de los municipios.

- Los COCODES, son espacios masculinos, considerados propios de hombres, en estos las mujeres que participan afrontan violencia de género y sus demandas no son incorporadas a las priorizaciones hechas desde los COCODES. Los consejos comunitarios de desarrollo en última instancia muestran que existen límites políticos, sociales y culturales a la participación sociopolítica de las mujeres y que la emisión de leyes no ha sido suficiente para modificar patrones de exclusión en lo comunitario y municipal.

- Los COCODES por sus propias debilidades se limitan a la gestión de proyectos de infraestructura, desconocen todo lo relacionado a la formulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo, además, debido al sexismo y machismo que impera en estas organizaciones, la incorporación de la perspectiva de género, no es más que una utopía dada por el marco legal y defensores del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.

- Los mecanismos municipales para el avance de las mujeres, existen de manera formal, su planteamiento legal e ideal se contrapone a las condiciones precarias y postergadas de la democracia municipal.

- En los municipios, las mujeres han forjado experiencias de participación social entorno a una multiplicidad de grupos comunitarios desde los cuales buscan respuesta a sus demandas y necesidades, este potencial no ha sido capitalizado en la mayoría de municipios por los gobiernos municipales o por las OMM, se trata entonces de diseñar estrategias de articulación y fortalecimiento organizativo para la implementación de la perspectiva de género a nivel municipal.

- Los gobiernos municipales no asignan fondos del presupuesto municipal para la atención de las demandas y necesidades de las mujeres.

IX. Conclusiones

En otros apartados de este informe hemos afirmado que no pretendemos ofrecer conclusiones finales sobre el objeto de estudio, porque las realidades sociales son cambiantes. Desde este planteamiento entendemos la investigación social como una herramienta para aproximarnos al conocimiento de las realidades cuyos resultados puedan contribuir a su transformación. En este sentido nuestro aporte como equipo de investigación es presentar este informe a los actores sociales y políticos quienes desde diferentes perspectivas y posiciones ponen en movimiento a un conjunto de relaciones sociales en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Por otra parte, el informe abre oportunidades para generar discusión y reflexión sobre los alcances y limitaciones de estos espacios diseñados para potenciar la participación ciudadana. En esto nuestro papel también es importante, porque nos asumimos como parte de las realidades estudiadas y por lo tanto, también como actores de las mismas.

Sobre la base de los hallazgos de este estudio, especialmente con relación al cambio de gobiernos municipales, puede afirmarse que en la mayoría de los municipios, el año de transición transcurre entre las sombras del gobierno anterior y las imprecisiones del nuevo. Este año, lejos de representar una oportunidad para el alcalde y la corporación municipal para ordenar, reordenar, pensar y planificar participativamente el futuro del municipio, en la mayoría de casos, se usa para posicionarse o reposicionarse como nuevas autoridades municipales, con todas las implicaciones que esto conlleva en sociedades donde lo que prevalece es la jerarquía y no un entendimiento democrático de delegación de poder del pueblo en sus autoridades.

En pocos municipios quienes resultaron electos como autoridades municipales, tienen poca o ninguna experiencia en el campo de lo municipal. La mayoría de funcionarios ediles electos tienen trayectoria y experiencia en las cuestiones de la administración municipal, ya que algunos incluso en periodos anteriores se han desempeñado como alcaldes. Lo mismo sucede con algunos empleados municipales de confianza. Entre estos, secretarios, tesoreros, coordinadores de oficinas municipales de planificación y en menor medida coordinadoras de oficinas municipales de la mujer.

El año de transición, podría ser el periodo en el cual la municipalidad prepara condiciones organizativas, institucionales y políticas para asegurar que los próximos tres años de gobierno sean fructíferos para el gobierno local y los vecinos y vecinas, en lo individual y colectivo. De los municipios estudiados, pocos ofrecen escenarios posibles para la democratización de los gobiernos locales, entres estos San Juan Ixcoy y San Miguel Acatán en la Región Norte y San Antonio Huista en la Región Huista. En el transcurso de la investigación se observó por parte de los alcaldes un ejercicio del cargo con responsabilidad y claridad política para direccionar el desarrollo municipal implementando una serie de medidas tendientes a establecer puentes con la organización comunitaria y fortalecer espacios de encuentro a nivel municipal como el COMUDE. Además, con algunas variantes han propiciado el uso de herramientas técnicas como diagnósticos municipales, planificación municipal y han creado oficinas municipales en apoyo a su gestión. En varios momentos del año de transición hicieron

uso del cabildo abierto para plantear problemáticas del municipio y recoger opiniones de vecinos y vecinas para encontrar soluciones. San Antonio Huista y San Juan Ixcoy son representativos en esto, éste último avanzó un poco más con el seguimiento a la Política Municipal de Niñez, Adolescencia y Juventud, en San Miguel Acatán también se realizó un cabildo abierto para consultar a la población sobre el tema de seguridad en el municipio.

En el resto de municipios los alcaldes expresan a través de sus decisiones y actuaciones un poder centralizado en sí mismo y por lo tanto marginal de las actuaciones, opiniones y decisiones de otros. Este tipo de poder se sustenta principalmente en obviar o tergiversar los mecanismos de participación ciudadana, como COCODES y COMUDES para la inclusión de la organización comunitaria y otros actores locales en las decisiones sobre los asuntos municipales. En muchos municipios, este poder dicotómico que centraliza y margina se refrenda con el peso utilitario de lo político/partidario y con la ausencia de oposición política para crear contrapesos a las actitudes autocráticas de muchos de los alcaldes.

Este poder también se nutre de la ausencia de acciones beligerantes de organizaciones comunitarias y de organizaciones sociales, éstas últimas más bien dejan pasar y hacer a los alcaldes, convirtiéndose así en corresponsables del estancamiento de la democracia local. La mayoría de organizaciones sociales muestran bastante conocimiento y preocupación por lo que acontece en los municipios con el cambio de autoridades municipales. Muchas mantuvieron una decidida actuación durante el proceso electoral y si bien con la llegada de las nuevas autoridades intentaron algunas acciones para contrarrestar el poder excluyente de los alcaldes, que los coloca al al margen de la discusión y toma de decisiones de los asuntos que también les compete, no tienen suficiente capacidad para hacer de esto un proceso sostenido en el tiempo, que las lleve a instituirse en actores determinantes para la reconversión de sus relaciones frente al gobierno municipal y fundamentalmente frente a los alcaldes.

Por su parte la mayoría de representantes de instituciones públicas, muestran una marcada indiferencia con respecto al fomento de la organización comunitaria y no expresan interés alguno en el funcionamiento real de los COMUDE; entendiendo por real el cumplimiento de lo establecido por la ley y en consecuencia el fortalecimiento de este espacio como plataforma de discusión política. Este estudio identificó que para muchos funcionarios públicos, la relación con el alcalde, puede limitarse a la gestión de algunos recursos, como gasolina, papelería y viáticos para la movilización del personal. En el mejor de los casos establecen “coordinación” con la municipalidad o utilizan las asambleas del COMUDE para informar sobre algunas acciones puntuales , por ejemplo, campañas de vacunación o limpieza de calles. Se encontraron pocos indicios de discusión de propuestas para el desarrollo articuladas a programas gubernamentales Bastaría con que los alcaldes tuvieran visión y responsabilidad política y una noción de desarrollo integral para articular las diferentes fuerzas organizativas e institucionales del municipio, con esto el poder que ejercen dejaría de ser centralista y excluyente de los otros actores y actoras municipales para constituirse en un poder local democrático.

¿Bajo la lógica de estas relaciones de poder dónde el alcalde se instituye cómo máxima autoridad y los otros actores, a pesar de que algunos ejercen resistencia, son colocados marginalmente en los espacios de participación ciudadana, qué posibilidades tiene el SCDUR de ser una opción a la democratización de los gobiernos municipales?

El SCDUR y su implementación a nivel comunitario y municipal se fundamenta en un marco legal, aprobado por el Congreso de la República, como uno de los compromisos suscritos en los Acuerdos de Paz, dando paso así a una estructura política para la participación ciudadana y social. El diseño de este sistema busca, entre otros efectos, proteger del intervencionismo partidario el quehacer de las municipalidades y gobiernos locales en pro del desarrollo integral de los municipios. No cabe duda que la normativa aprobada en el 2002 para impulsar la participación ciudadana, la descentralización y un nuevo Código Municipal, que reconoce las relaciones políticas de las comunidades indígenas, a través de sus propias formas de organización, delegación, representación y manifestación, significaron un avance fundamental en materia de democracia participativa e incluyente.

Específicamente, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural incorpora, y ésta es la novedad más importante, la participación de las comunidades en la discusión y decisiones sobre formulación e implementación de políticas públicas, la planificación y ejecución de medidas de diversa índole relacionadas con necesidades urgentes de la población y el tema del desarrollo.

Aún, al subrayar el avance significativo de la instalación de los COCODES, a partir del 2002, como el nivel más cercano a la población, desde la perspectiva de este estudio, se observan dos aspectos que limitan los resultados esperados a favor del avance de la democracia. El primero se relaciona con la normativa y el segundo con un entorno complejo de realidades estructurales y coyunturales, culturales, sociales y económicas que dificultan su implementación adecuada: especialmente cuestiones como el autoritarismo y centralismo que caracteriza a la mayoría de alcaldes, su poca formación académica y administrativa; así como el analfabetismo, la persistencia de la discriminación étnica, cultural y de género; los altos niveles de pobreza y de extrema pobreza; así como las improntas de una cultura del miedo y la subordinación, fenómenos todos, posibles de explicarse a partir del genocidio y feminicidio, sucedido en territorio de los pueblos del departamento.

Los límites de la ley indican claramente la demarcación de intereses de sectores específicos, sobre todo de partidos políticos y los poderes detrás de estos. En la realidad guatemalteca, la autonomía municipal es un precepto constitucional, que opera más en términos administrativos pero con muchas debilidades en el plano de la práctica política de los gobiernos municipales, lo cual siempre deja entredicho los verdaderos alcances de este precepto. Como ejemplo, pueden mencionarse posturas políticas y jurídicas que defienden el derecho de los pueblos a manifestarse y expresar decisiones (consultas comunitarias) pero a la vez desconocen el carácter vinculante de dichos procesos, con lo cual reafirman el sentido relativo de la autonomía municipal, cuando esta no aplica ni siquiera al subsuelo debajo del edificio municipal.

Resulta un contrasentido que todos los organismos del Estado, por supuesto, concentrados en la ciudad capital, emprendan una batalla impresionante para supuestamente defender la autonomía municipal frente a sus propias comunidades, las comunidades que constituyen el municipio. La lógica se encuentra en dos aspectos: primero, evitar la intromisión de entidades con rangos inferiores en asuntos “de rangos superiores”, obstaculizar procesos de auditoría, fiscalización y otros; y, segundo, el hecho que los municipios, en gran mayoría, operan como defensores de un sistema de partidos políticos, que no son más que sucursales de sectores de la oligarquía guatemalteca, o de la clase media que han hecho de la política partidista su modus vivendi. Es cierto, la actual Constitución Política de la República establece el precepto de autonomía municipal, no obstante, como todo tipo de norma (ya sea jurídica o social) es asunto de cambios futuros– no obstante, lo inoperante de esta autonomía ni siquiera se tematiza, de hecho es un tabú o un dogma intocable. Porque en determinado momento sirve a todos, puede operar a favor y en contra. Para refrendar con otro ejemplo, puede citarse la instalación del Registro Nacional de Personas, RENAP. Presentado como un proceso modernizante, pero también, el mismo, puede entenderse como un salto sobre la autonomía municipal. En todo caso, ésta día sobre la autonomía municipal, es una invitación a discutir el verdadero sentido de la misma y así fortalecerla.

A partir de la identificación hecha por este estudio de cómo las prácticas clientelares y/o partidistas se sobreponen a las dinámicas de de los Consejos de Desarrollo, resulta viable discutir sobre posibles reformas a la Ley encaminadas a reducir la vulnerabilidad del sistema frente a la politización partidista. Idealmente es factible pensar en dotar a los consejos de mayores facultades para la toma de decisiones sobre el presupuesto de inversión municipal, el cual no sería aprobado si este no cuenta con el aval de los Consejos Comunitarios. Otra medida clave sería la redefinición legal de responsabilidades de los integrantes de los consejos, tratando de reducir al máximo las atribuciones individualizadas, en los casos de alcaldes y gobernadores, a cambio de atribuciones colectivas, por ejemplo, establecer el derecho que la mitad de los COCODES organizados más uno puedan convocar a una reunión de COMUDE. Estas medidas descansan en el supuesto de fortalecer previamente las capacidades organizativas, políticas, técnicas y administrativas de los consejos comunitarios de desarrollo.

Para entidades municipales u operativas como las OMP y otras unidades técnicas, siempre expuestas a la a la influencia de intereses de diversa índole, por ejemplo de de partidos políticos y de empresas constructoras, hay que encontrar medidas claras para articular a las autoridades legítimas y legales –COCODES, alcaldes comunitarios– a las acciones de dichas dependencias para que tengan pleno conocimiento de los sucesos en todo momento y así evitar intervenciones por intereses disfrazadas de decisiones por cuestiones técnicas.

En última instancia estas propuestas reafirman el sentido democrático con el cual fue diseñado el marco jurídico del SCDUR.

A partir de las vivencias explicitadas por los y las integrantes de COCODES y COMUDES, no puede afirmarse que éstos tengan pleno conocimiento de sus funciones y atribuciones: es imprescindible que quienes pasan a conformar los COCODES, especialmente su órgano de coordinación posean capacidades y habilidades mínimas para interpretar y llevar a la práctica sus funciones de acuerdo a lo que la ley establece, sólo así se logrará cambiar la correlación de fuerzas entre COCODES y alcaldes y los líderes y lideresas dejaran de estar al margen de las decisiones de los alcaldes.

Hoy en día, en los municipios y comunidades estudiadas, la mayoría de COCODES cumplen principalmente dos funciones, la de priorizar proyectos y entregar solicitudes de proyectos a la municipalidad;. Por otra parte recibir narraciones y datos que en muchas ocasiones no llegan a constituirse en información útil para las comunidades y sus representantes.

A lo anterior se suman las deficiencias en el manejo y la interpretación de los datos, pero también la restricción de la información proporcionada a conveniencia por parte de los alcaldes municipales.

Otro factor que complica aún más las relaciones entre unos y otros es la preeminencia de la imagen de autoridad del alcalde que no permite cuestionamientos ni criticas. En muchos casos, sólo el hecho de preguntar sobre asuntos de gestión o intentar convocar a reuniones por parte de líderes comunitarios, puede entenderse como una ofensa al “padre del municipio”. Resulta interesante encontrar todavía manifestaciones culturales que focalizan al alcalde como un *pater familia*, cuya ausencia significa la falta de protección y la imposibilidad de tomar decisiones

Este estudio afirma que las realidades no cambian, si no cambian los hábitos políticos de los actores: Con relación a la participación de las mujeres, puede constatarse que el marco normativo es mucho más avanzado que las prácticas cotidianas de hombres y mujeres. Existe un largo listado de leyes nacionales y convenios internacionales a favor de los derechos de las mujeres, especialmente de aquellos que propugnan por la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación afrontadas por estas.

Como se ha mostrado, a partir del capítulo VIII, donde abordamos las características de la participación sociopolítica de las mujeres, especialmente en COCODES y en menor medida en COMUDES, la mayoría de disposiciones legales para cerrar las brechas de género en los espacios organizativos a nivel comunitario y municipal son inoperantes debido a la persistencia de hábitos políticos y culturales profundamente arraigados en todos los actores, cuyos cambios, son tan mínimos y lentos que prácticamente no operan a favor de la inclusión.

Es importante resaltar que en las mujeres se perciben mayores cambios en cuanto al conocimiento de sus derechos, resulta alentador conocer cómo, cada vez más las mujeres del área rural se posicionan como sujetas con derechos. Sus discursos, aunque solamente fueran esto, evidencian un mayor conocimiento de las leyes y por lo tanto de los derechos que las asiste. En varios municipios, la idea de la ciudadanía de

las mujeres, se asocia a una mayor educación. Aunque en algunos casos el que las mujeres se eduquen y profesionalicen son causa de divisionismo con quienes no cuentan con oportunidades de estudio. Esto debe entenderse bajo las explicaciones de cómo operan los mandatos culturales del género que imponen la separación entre las mujeres como uno de los mecanismos que sostiene el poder patriarcal que detentan y ejercen los hombres.

Al igual que los consejos comunitarios y municipales fueron institucionalizados para promover y fortalecer la participación ciudadana, también fueron creados mecanismos para el avance de las mujeres. A nivel municipal, el principal ha sido la creación de la Oficina Municipal de la Mujer. Esta es una unidad técnica de apoyo, llamada a propiciar el fortalecimiento organizativo de las mujeres, tanto en el área rural, como municipal, así como a impulsar la Comisión Municipal de la Mujer, para que tenga presencia e incidencia en el COMUDE, por otra parte debe velar por la asignación de presupuesto municipal a las demandas y necesidades de las mujeres, entre otras funciones. Sin embargo, en la práctica, aunque en varios municipios fueron instaladas OMM, estas no se han constituido en espacios para el empoderamiento político de las mujeres. A veces la falta de experiencia de la Coordinadoras de dichas oficinas, así como los débil que resulta la organización de mujeres, no permiten avanzar en el logro de los planteamientos estratégicos con los cuales fueron creadas las OMM.

Volviendo a la reflexión sobre los hábitos políticos, es necesario recalcar sobre la imagen de autoridad de los alcaldes, en contraposición a la responsabilidad que adquieren frente a la colectividad, es decir, aquellos que a través del voto le delegaron poder ciudadano para orientar el desarrollo municipal, pero no lo facultaron para hacer uso personalizado de los bienes y recursos públicos. No obstante, esta idea de delegación de poder, tampoco se encuentra muy presente en los votantes, porque hasta el momento, el proceso electoral se ha reducido a un momento de intercambio de bienes simbólicos y materiales, pero que no abona a prácticas democráticas, sino perpetúan aprendizajes antidemocráticos.

No deja de sorprender la ausencia de demandas estratégicas ante los alcaldes, por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, ante problemas agobiantes como la escasez de agua muy pocos le preguntan a los alcaldes: ¿Qué políticas ha definido para el uso del agua en el municipio? ¿Qué nacimientos de agua existen y cuáles serían los potenciales relevantes para una demanda creciente en el futuro? Aún en el caso de temas tan concretos como los recursos naturales más inmediatos, en pocas ocasiones se le pide explicaciones al alcalde. La rendición de cuentas no es un mecanismo presente en el haber de los comunitarios. Parece aún menos probable pensar en exigir informes presupuestarios detallados sobre ingresos y egresos de la municipalidad, ¿a dónde va todo el dinero?, ¿porqué la constructora recibe un contrato si su oferta es casi el doble de lo que se cotizó el año pasado con el consejo local?

Por un lado pesan valores y principios culturalmente formados, por ejemplo, el no cuestionamiento y la confianza que se tiene en la figura de la autoridad debido a las experiencias comunitarias. Al analizar las implicaciones respecto a la relación alcalde –

vecinos, con frecuencia se olvida que históricamente la autoridad comunitaria se identifica por haber cumplido el “don del servicio” en cargos menores, ocupados con anterioridad. A pesar de esta característica a la vez se conocen herramientas que aplican al momento de un incumplimiento por ejemplo desterrar a las personas de una comunidad. En el ámbito municipal los mecanismos son otros: cobra peso la palabra, el ofrecimiento de los futuros alcaldes, luego no existen procedimientos para sancionar el incumplimiento o las prácticas concretas de clientelismo político. En el plano de lo legal, son escasos los antejuicios contra los alcaldes municipales a quienes se logra despojar de la inmunidad de que gozan y así proceder penalmente por actuaciones anómalas durante el ejercicio del cargo, sobre todo en el uso de los recursos financieros.

La investigación reveló una serie de casos concretos con actuaciones puntuales de representantes comunitarios frente a las arbitrariedades cometidas por autoridades municipales. Sin embargo, en la mayoría de casos, las autoridades municipales desarticulan las resistencias con medidas de largo plazo que afectan a comunidades y sus dirigentes. La mayoría opera a través de deslegitimar a los líderes, rechazo de los representantes comunitarios, ignorándolos al no invitarlos a reuniones, al no ofrecerles apoyo a proyectos. Sin embargo, la desarticulación de las resistencias requiere de aplicar una vieja estrategia “dividir y vencerás”, provocando falta de cohesión y unidad social, lo que a veces llega a niveles de divisionismo. Lamentablemente, se prioriza, los denominados “proyectos de desarrollo”, que en la práctica no son más que obras grises y no un fortalecimiento de la organización social. En vez de insistir en la concertación y decisión colectiva, algunos líderes y/o COCODES aceptan negociaciones bilaterales con el alcalde, permitiendo así que una comunidad mediatizada por el ofrecimiento afecte a las demás comunidades que siguen el principio de fortalecer prácticas democráticas.

Teniendo herramientas legales de avanzada avanzadas en su diseño y planteamiento, pero poco operantes para la exigencia de derechos y el cumplimiento de disposiciones normativas, es necesario construir condiciones políticas y sociales que faciliten su apropiación, comprensión e implementación. Posiblemente se pueda contar con estas condiciones a partir de experiencias de resistencia de comunitarios frente a decisiones de los alcaldes, siempre y cuando estas sobrevivan a las estrategias de divisionismo generadas, básicamente, por los alcaldes.

Otra fuente de aprendizaje democrático, lo son aquellos municipios, que en el primer año de transición mostraron avances en el uso y manejo de procedimientos participativos, especialmente al impulsar la institucionalización de los consejos comunitarios y municipales y de desarrollo. Esto fue lo menos que se encontró, pero existen municipios donde los esfuerzos se encaminan para darle contenido a los espacios, mecanismos e instrumentos a favor de la participación ciudadana. Por lo tanto, es posible pensar en posibilidades de transformar el sistema político y sus formas de operar: pasar de la exclusión, a la inclusión, de alcaldes centralistas a alcaldes incluyentes y respetuosos de la delegación del poder que ostentan momentáneamente; de votantes a ciudadanos. El escenario es posible, sólo hace falta encontrar las llaves

para abrir los mecanismos de democratización, o en última instancia revisar los marcos legales para la participación ciudadana y antes de esperar que por sí mismos transformen siglos de exclusión y sumisión, empezar procesos formativos para una ciudadanía activa, tanto de mujeres, como de hombres.

X. Recomendaciones

La investigación ha traído a la luz información detallada sobre la transición de autoridades electas, el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a niveles comunitarios y municipales, así como la participación sociopolítica de las mujeres. Se detectaron condiciones estructurales, situaciones específicas, problemas concretos pero también potenciales y algunos ejemplos alentadores que podrían constituirse en antecedentes relevantes para mejorar la práctica democrática e inclusiva en el departamento y el país. De los debates que emergen del análisis sobre las temáticas estudiadas se derivaron conclusiones, muchas de estas llevando además a sugerencias concretas.

En respuesta a las necesidades de formación y preparación de los integrantes de órganos de coordinación de COCODES y también de COMUDES, teniendo presente por una parte que esta formación no puede ser responsabilidad de las municipalidades y por otra, la función de extensión universitaria que debe cumplir la Universidad San Carlos de Guatemala y sus centros universitarios se recomienda a la USAC:

- Elaborar materiales pedagógicamente mediados, ya sean escritos o de audio, sobre el funcionamiento de los CDUR, su base legal y las atribuciones de los cargos.
- Capacitar y orientar a los integrantes de los órganos de coordinación de COCODES a través de estudiantes universitarios no solo de carreras sociales, limitadas a Trabajo Social, sino ampliado a carreras como ingeniería, arquitectura, informática y ciencias puras como matemáticas, para sensibilizar a los futuros profesionales en una lógica coherente con las necesidades del país, de preferencia en el marco de los EPS.
- Prever acompañamiento, capacitaciones, reproducción de materiales de formación e información, no sólo a corto plazo, sino diseñándose estrategias a mediano y largo plazo, teniendo presente que el intercambio horizontal de experiencias y conocimientos entre integrantes de COCODES salientes y entrantes es inoperante, en la actualidad.
- Llevar a las aulas universitarias el debate y la discusión del tema de la participación ciudadana y el ejercicio de las relaciones de poder a nivel municipal y en los Consejos de Desarrollo, a través de diversos métodos, incluyendo círculos de lectura y tareas investigativas, entre otros.

En respuesta a problemas de politización partidista de asuntos municipales y de los CDUR, desde varias instituciones públicas y organizaciones políticas, podría preverse diversas medidas:

- Adaptar legislación y distribución de presupuestos públicos a manera que el clientelismo entre diversas entidades públicas, el ámbito nacional y el municipal se reduzca a un mínimo nivel, descentralizando la mayoría del presupuesto a través de cuotas predefinidas que eviten al máximo el uso de criterios basados en intereses propios.

- Fomentar una cultura política en dónde el ejercicio de autoridad, sea entendido como servicio a la colectividad, impulsar la carrera de servicio civil para que los cargos se desempeñen de manera institucionalizada, evitando así que el cambio de autoridad municipal, cada cuatro años, implique reemplazar a todos los empleados municipales y representantes comunitarios de órganos de coordinación de COCODES. También es necesario impulsar la formulación de políticas públicas municipales y la planificación estratégica para darle continuidad a los procesos de desarrollo municipal, haciendo que estos no queden a la voluntad política de cada alcalde.

En respuesta al desequilibrio de poderes entre comunidades y autoridades municipales, derivadas de la legislación actual, pero también de la cultura política del país, se recomienda:

- Prever en la normativa más facultades colectivas para las comunidades, por ejemplo, el derecho de la mayoría de COCODES más uno para convocar a reuniones de COMUDE, y así evitar la dependencia de que sólo lo pueda hacer el alcalde municipal. Se trata de ampliar los márgenes para la colectivización de las decisiones a favor del desarrollo municipal y contrarrestar actitudes centralistas por parte de algunos alcaldes.

- Fortalecer a las autoridades municipales con cursos y preparación específica, sobre todo de administración y políticas municipales y fomentar especialmente una cultura política democrática e incluyente, con la finalidad de asegurar que los gobiernos municipales se constituyan en sujetos municipales como parte de un colectivo más amplio junto con otros actores, comunitarios, de organizaciones sociales y de instituciones públicas.

En respuesta a la tendencia de tecnificación de varias decisiones sobre políticas, programas y proyectos, involucrando a dependencias municipales como OMP y otros más, se recomienda tomar medidas para evitar el tráfico de influencias e intereses a través de:

- Implementar la Ley de Acceso a la Información Pública para impulsar, fomentar y formar a la ciudadanía en el ejercicio de la auditoría social.
- Fomentar en la ciudadanía una cultura política con involucramiento activo en asuntos públicos, ya sean estos nacionales, municipales o comunitarios, incluyendo la recepción, análisis y reflexión, y en su defecto la exigencia de la rendición de cuentas.

Respecto a las relaciones de género caracterizadas por exclusión y discriminación en los espacios de participación ciudadana a nivel comunitario y municipal se recomienda:

- Mejorar y fortalecer los espacios organizativos de las mujeres y favorecer procesos políticos de incidencia, no sólo sectoriales, sino del conjunto de acciones públicas, para lograr la equidad de género en los espacios y asuntos públicos. Las Oficinas Municipales de Mujeres y Comisiones Municipales de Mujeres deben entenderse como un espacio con importantes potencialidades, sin embargo, requieren de quienes las integren y coordinen capacidades técnicas, posicionamiento político a favor de las mujeres y sensibilidad de género para impulsar acciones para el avance integral de las mujeres.
- Es necesario identificar aquellas experiencias positivas de organización de las mujeres desde lo comunitario y municipal para potenciar sus prácticas frente a los gobiernos municipales y otros espacios de trabajo colectivos de mujeres.
- Identificar e introducir acciones afirmativas para la inclusión de mujeres en ámbitos electorales municipales, de diputación y nacionales, así como en los órganos de coordinación de los COCODES. Entre otras opciones deben considerarse también experiencias con sistemas de cuotas en otros países latinoamericanos. A nivel de los municipios, una acción positiva puede ser el prever el pago de viajes y viáticos para un hombre y una mujer por comunidad, sin que el dinero pueda ser usado para dos representantes del mismo sexo. Estas acciones pueden ser coordinadas desde la Oficina Municipal de la Mujer.
- Asegurar horario de reuniones de COCODES y COMUDES favorables para la participación de las mujeres y crear condiciones que permitan la atención a niños y menores de edad, de manera que permitan la asistencia activa de las mujeres a las reuniones.
- Impulsar procesos de concientización dirigidos a gobiernos municipales, COCODES y COMUDES, para refrendar la necesidad e importancia de la

participación sociopolítica de las mujeres en todos los espacios donde se toman decisiones, como una manera de fortalecer la democracia local.

En cuanto a las nociones culturales actuales sobre la figura de autoridad, siendo poco incluyente, centralista, se sugiere:

- Ofrecer a futuras generaciones condiciones que favorezcan el reconocimiento de otros modelos de autoridad caracterizados por visiones democráticas, estimulando el cuestionamiento y la crítica, en vez de conformismo y simple contestación. Ejemplos muy concretos se podrían vivir en un sistema educativo más incluyente y democrático.
- Conocer, reconocer y fortalecer visiones de autoridad entendidas como servicio para la colectividad a partir de visiones culturales ancestrales partiendo de la construcción de consensos como base de la dirección de asuntos de la colectividad.
- Introducir y asegurar el respeto a prácticas culturales ancestrales de los pueblos que habitamos el departamento, haciendo uso de espacios existentes para su consideración, en el marco de los Consejos de Desarrollo, por ejemplo, los Consejos Asesores Indígenas de los niveles comunitarios y municipales. Estos especialmente en los municipios con diversidad étnica y convivencia de pueblos mayas y no indígena.
- Favorecer en el COMUDE el debate sobre las visiones de una vida digna o del buen vivir como propuestas con pertenencia e identidades culturales, complementarias a obras grises de infraestructura, en el mejor de los casos, llevando al debate el tema de las visiones y conceptos de desarrollo, y aún más, su posible cuestionamiento.

XI. Bibliografía

A. Libros

Amaro, N. (n.d). Problemas no resueltos en el eje descentralización-gobierno local-participación ciudadana en Guatemala. Obtenida el 29 de enero de 2009 de http:dkc.mse,jhu.edu/+scholz/Iprints/amaro.htm

Anónimo. *Coordinadoras Interinstitucionales.* .s.f., s.d.

Asociación IDEAS. (1991). *Estudio y Análisis del 8% Constitucional.* Guatemala: Asociación IDEAS.

Barrios, E., S. (2004). "Contribución al debate sobre la modernización y descentralización del Estado: el caso de los consejos de desarrollo en Guatemala". En Edmundo Urrutia, Sergio Barrios y Demetrio Pérez. *Puntos de Vista.* (pp. 47-72). Guatemala: FLACSO.

Bolos, S. (2003). *Organizaciones Sociales y Gobiernos Municipales.* México: Universidad Iberoamericana.

Burgos, A. (2005). *Institucionalización de los Consejos de Desarrollo. Inédito.*

Camus, M. (2008) *La sorpresita del Norte. Migración internacional y comunidad en Huehuetenango.* Guatemala: Editorial Junajpu.

Camus, M. (2008). *Movilización indígena en Huehuetenango*. Inédito, documento borrador.

Carpio, V. (2004). "Estrategia desarrollada desde las mujeres para su inclusión en las reformas 52-87". En Braulia Thillet (comp.), *Los Consejos de Desarrollo frente al desafío de la transición hacia la democracia* (pp.27-37). Guatemala: FLACSO.

Cartagena T., R. P, Parra V., M. R., Burguete, A., y López M., A. (2005). *Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de Los Altos de Chiapas.* México: CIDE.

Chanquín M., V. N. (2002). *La reestructuración del poder local en comunidades afectadas por el conflicto armado interno: los casos de Santa Cruz Barillas y San Pedro Soloma, Huehuetenango (periodo 1997-2000).* Guatemala: USAC.

Cunil G. N. (2003). "Aspectos básicos para la construcción de un concepto de participación ciudadana". En Ricardo Córdova Macías y Leslie Quiñonez (comp.), *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica.* (pp. 1-72). El Salvador: FUNDAUNGO.

Cunill G. N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.* Venezuela: Nueva Sociedad.

Dávila, C. A. (2004). “Introducción”. En Braulia Thillet (comp.), *Los Consejos de Desarrollo frente al desafío de la transición hacia la democracia* (pp.17-27). Guatemala: FLACSO.

Díaz C., M.; Thomas M. y Krenmayr W. (2008). *Huehuetenango en Cifras.* Guatemala: Serviprensa.

Enríquez V. A. y Rodríguez, M. (2001). “Participación ciudadana y construcción de alianzas para el desarrollo local”. En *Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica.* (pp. 206-244)). El Salvador: FUNDE/FUNDAUNGO.

Gálvez B., V. (2002). “Condiciones para la participación ciudadana y comunitaria: a propósito de las leyes recién emitidas que pretenden impulsarlas”. En Víctor Gálvez Borrell, *Participación social y poder local en Guatemala,* (pp. 9-25). Guatemala: FLACSO.

Garretón, M.A. (2002). “Política, cultura y sociedad en la transición democrática”. En *30 años de Nueva Sociedad. Nueva Sociedad 180-181,* pp. 199-210.

Lowel, W. G. (1990). *Conquista y cambio cultural. La sierra de los Cuchumatanes de Guatemala 1500-1821.*Guatemala: CIRMA.

Massolo, A., y Ranaboldo, C. (2007). *Aportes para el marco conceptual del proyecto Gobernabilidad, Género, Y participación Política de las Mujeres en el Ámbito Local.* INSTRAW. Inédito, documento borrador.

Mejía, M.V., López, Y., J., Urquizu, D., R. (edit.) (2002). *Diccionario Municipal de Guatemala.* Guatemala: Instituto de Estudios y Capacitación Cívica.

Mérida, A. C. (2005). *Mujeres y gobiernos municipales en Guatemala. Relaciones de género y poder en las corporaciones municipales 2000-2004.* Guatemala: Ediciones del Pensativo.

Mérida, A. C. y Krenmayr, W. (2008). *Sistematización de Experiencias. Asamblea Departamental por la Defensa de los Recursos Naturales Renovables y no Renovables de Huehuetenango.* Guatemala: Serviprensa.

Política Nacional de Descentralización. (2005). Guatemala.

Quemé Ch., R. (1991). “Estudio Jurídico del 8% Constitucional”. En Asociación IDEAS. *Estudio y Análisis del 8% Constitucional.* Guatemala: Asociación IDEAS.

Velásquez, A. (2002). “Analogías y paradojas del proceso de descentralización en Guatemala”. En Víctor Gálvez Borrell, *Participación social y poder local en Guatemala,* (pp. 39-51). Guatemala: FLACSO.

B. Documentos

Agenda de Desarrollo Municipio de Concepción Huista. (2008). Huehuetenango: Movimiento Tzuk Kim-Pop.

Agenda de Desarrollo Municipio de Nentón. (2008). Huehuetenango: Movimiento Tzuk Kim-Pop.

Asociación Jacalteca “Niman Conhob”. (1990). *La unidad histórica de los Huista, situación actual y perspectivas.* Memoria I Seminario Nacional sobre Cultura de los Huista. Guatemala.

CODEMUJER. (2008). *Informe narrativo, julio-noviembre de 2008. Proyecto Seguimiento a la incidencia de la comisión de la mujer del CODEDEH y de organizaciones de mujeres en espacios de participación ciudadana.* Huehuetenango.

Foro Nacional de la Mujer. (2007). *Informe La Participación de las mujeres en el Sistema de Consejos de Desarrollo de Guatemala.* Guatemala: Serviprensa.

Menjivar A., M.A. (2007). *Diagnóstico sobre el funcionamiento de las oficinas municipales de la mujer y de las comisiones municipales de la mujer como espacios de participación de las mujeres en el desarrollo municipal.* Municipios Democráticos. Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal, ALA/2000/3061 DTA GUA/BT-310/00/0020. Contrato Operativo No. 2. Guatemala.

Municipios Democráticos. (2007). *La participación ciudadana y social y la juventud en el municipio. Una breve actualización.* Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal, ALA/2000/3061 DTA GUA/BT-310/00/0020. Contrato Operativo No. 4. Guatemala.

Municipios Democráticos. (2008). *Manual de funcionamiento de la Oficina Municipal de la Mujer.* Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal, ALA/2000/3061 DTA GUA/BT-310/00/0020. Guatemala.

Organización de Mujeres Guatemaltecas Mamá Maquín. (2007). *Agenda Política*. Nentón, Huehuetenango.

PNUD. (Agosto de 2005). *Diagnóstico Situacional del Sistema de Consejos de Desarrollo en el Departamento de Huehuetenango*. Proyecto Fortalecimiento de Capacidades en los Espacios de Participación Ciudadana. Guatemala.

Séptimo Informe Periódico del Estado de Guatemala en cumplimiento del Artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las forma de Discriminación contra la Mujer, Periodo 2004-2007, Guatemala: Diciembre 2007.

C. Legislación

Código Municipal, Decreto Número 12-2002. Guatemala.

Constitución Política de la República de Guatemala, 1985 con reformas de 1993. Guatemala.

Ley de Contrataciones del Estado, Decreto Número 57-92. Guatemala.

Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto Número 7-99. Guatemala.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 461-2002 reformado por Acuerdo Gubernativo Número 229-2003. Guatemala.

Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002. Guatemala.

Ley Preliminar de Regionalización, Decreto Número 70-86. Guatemala.

Reglamento para el funcionamiento del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, Acuerdo Gubernativo Número 1992-93. Guatemala.

XII. Anexos

Instrumentos

Guía de Entrevista Corporación Municipal

PRIMERAS MEDIDAS DE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL

1. Cómo describirían estos dos meses y medio de trabajo al frente de la municipalidad
2. Cómo describirían su actuación, su desempeño como corporación municipal
3. Qué significado tiene ser alcalde
4. Cuáles fueron las primeras medidas o cambios que adoptaron luego de tomar posesión en enero 15
    a. A lo interno de la municipalidad
        i. Se conformaron comisiones municipales
        ii. Se contrató servicios de asesoría para el alcalde o corporación municipal [*identificar grupos de apoyo al estilo de Santa Cruz Barillas]*
    b. Con la población en general
        i. cuáles son las razones de estos cambios
        ii. qué implicaciones han tenido estos cambios para el trabajo municipal o para el desarrollo del municipio
5. Con relación a las decisiones de la anterior corporación municipal o procesos que ellos dejaron establecidos a cuáles les han dado seguimiento

ACTUAR EN GENERAL

1. Qué acciones han tomado para establecer contacto con las organizaciones sociales, instituciones públicas y organización comunitaria
2. Han recibido propuestas de trabajo tanto de las organizaciones sociales, instituciones públicas u organización comunitaria
3. Con qué sectores están trabajando principalmente, ya sea porque los han priorizado o porque son compromisos de la campaña electoral
4. En el municipio qué mecanismos de participación social y ciudadana funcionan, de estos cuáles son herencia del anterior gobierno, ¿piensan darle seguimiento? o ¿tienen una propuesta en particular?

PROBLEMAS

1. Al tomar posesión del cargo cuáles fueron los principales problemas que encontraron, cuáles son las causas de estos problemas
2. A partir de que ustedes tomaron posesión del cargo qué nuevos problemas o conflictos han surgido en el municipio, tanto en el área urbana o rural, o con grupos particulares o con la organización comunitaria
3. Qué acciones están tomando para minimizar o resolver estos problemas
4. Qué problemas han afrontado como consecuencia de la campaña electoral: disputas, inconformidades, señalamientos de partidos políticos

RELACIONES CON OTROS NIVELES

1. Con qué espacios o instituciones a nivel departamental y nacional han establecido relación para dar impulso al trabajo de la corporación municipal
2. En el caso de Barillas, salió electo un diputado por la UNE, esto ha representando alguna posibilidad de desarrollo para el municipio o para la región norte
3. Qué relación mantienen con el Partido Patriota, siendo este de donde proviene la mayor parte de la corporación municipal

4. Cuál fue la idea de que el General Otto Pérez Molina llegará el día de la toma de posesión de la corporación municipal

RELACION CON COCODES ¿Cómo funcionan los Cocodes en el municipio?

1. En estos dos meses de trabajo municipal cómo ha sido la experiencia con los Cocodes
2. Qué problemas específicamente relacionados con la organización comunitaria (Cocodes han afrontado)
3. Sabemos que luego de las campañas electorales la relación entre organización comunitaria y alcalde/corporación municipal queda fracturada, ¿eso esta pasando aquí?
4. En cuanto a los liderazgos, hay personas que sobresalen en ciertos espacios, en los Cocodes puede observarse que haya alguien que sobresalga porque tiene incidencia en la toma de decisiones o influye en las determinaciones que toman los Cocodes
5. Van a trabajar con los antiguos Cocodes o van a conformar nuevos, si es así cuáles son las razones

RELACION CON COMUDE

1. Cómo es la experiencia del COMUDE, qué saben y qué opinión tienen de su funcionamiento en el gobierno anterior
2. La Corporación Municipal ya convocó a asamblea del COMUDE
3. En cuanto a los liderazgos, hay personas que sobresalen en ciertos espacios, en el COMUDE puede observarse o conocen que haya alguien que sobresalga porque tiene incidencia en la toma de decisiones o influye en las determinaciones que se toman en el COMUDE

DEBILIDADES DEL SCDUR

1. Del conocimiento que ustedes tienen podrían indicarnos de manera resumida cuáles fueron los principales logros del SCDUR
2. Cuál fue el papel del alcalde anterior en el desarrollo de los COCODES y del COMUDE

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Qué instrumentos o mecanismos de participación ciudadana han pensado implementar (*Planificación participativa, Cocodes, Comudes, presupuesto participativo, cabildos abiertos, etc.*)
2. Qué mecanismos de comunicación e información a la población han implementado o piensan implementar
3. Las autoridades salientes dejaron planes de trabajo, presupuestos, políticas de trabajo, proyectos, van a darle seguimiento o van a hacer cambios. Mencionar tres ejemplos concretos
4. La corporación municipal cuenta con un plan de desarrollo municipal, pueden darnos una copia
5. Saben si los Cocodes tienen planes de trabajo y si estos se vinculan a la planificación municipal, sino cómo se decide qué proyectos o solicitudes aprobar
6. Si no existen planes municipales de trabajo, cómo piensan trabajar en el futuro
7. Tienen considerado enfocar en sus planes de trabajo a algún sector de la población en general
8. En el municipio hay experiencia de hacer presupuestos participativos

MUJERES

1. De manera general cuáles son los principales problemas que afectan a las mujeres en el municipio
2. Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las mujeres para poder participar en distintos espacios
3. Qué propuesta específica tiene la corporación municipal para apoyar el avance de las mujeres del municipio
4. Existe la OMM en el municipio, cómo es la relación de la corporación municipal con esta oficina, qué apoyo concreto le van a brindar

FODA

1. Cuáles son las principales fortalezas de la corporación municipal para el cumplimiento de su trabajo
2. Cuáles son sus principales debilidades para darle cumplimiento a su trabajo
3. Cuáles son las principales fortalezas de la organización comunitaria para hacer su trabajo en beneficio de la población
4. Cuáles son las principales debilidades de la organización comunitaria para hacer su trabajo en beneficio de la población
5. Cuáles son las principales fortalezas de las organizaciones sociales que funcionan en el municipio
6. Cuáles son las principales debilidades de las organizaciones sociales que funcionan en el municipio

PARA FINALIZAR

1. Cómo está funcionando la corporación municipal, especialmente la relación entre miembros de distintos partidos políticos
2. Cómo es el proceso interno para la toma de decisiones
3. Cuántas veces se reúnen para tener sesiones de trabajo
4. El valor de las dietas

1.1 Guía de entrevista OMP

Identificar mecanismos a través de los cuales son nombrados los coordinadores de OMP-

Sobre el cargo de OMP

1. Cómo llegó a ocupar el cargo de Coordinador de la OMP
2. Cuánto tiempo tiene de desempeñar este cargo
3. Cuáles fueron sus primeras acciones como coordinador de la OMP
4. Cuáles son los principales problemas del municipio

Conocimientos, experiencias y percepciones

Conocer las apreciaciones y valoraciones de las y los participantes sobre el desempeño, actuación y actitudes de la nueva corporación municipal a partir de la toma de posesión de los cargos.

Primeras medidas del alcalde y la corporación municipal [30 minutos

1. ¿Cuáles fueron las primeras medidas tomadas por las nuevas autoridades municipales después de asumir cargos el 15 de enero 2008?
2. ¿Cómo calificarían el actuar del gobierno municipal y del alcalde desde el momento en que asumieron los cargos? [*autoritario, deficiente, participativo, incapaz, otro*]
3. ¿Qué sectores de la población específicamente están siendo atendidos por el alcalde y la corporación municipal, se hace evidente que privilegien a algunos sectores? *[mujeres, ex pac, campesinos, iglesia, maestros, instituciones públicas, organizaciones sociales, otros]*)
4. ¿Después de las elecciones, lo partidario ha significado un beneficio u obstáculo para las gestiones que impulsa la actual corporación municipal?
5. ¿Qué mecanismos de participación social o ciudadana han impulsado las nuevas autoridades municipales o cuáles han eliminado? *[SCDUR, comisiones, corporación municipal, papel de funcionarios técnicos de la municipalidad, OMP, etc.]*

Cambios en la administración municipal [10 minutos]

1. ¿Qué cambios concretos se dieron en la planta de empleados municipales, incluyendo despido de personal y contratación de nuevos empleados?
2. ¿Fueron creadas nuevas oficinas, dependencias municipales, cuerpos de asesores, entre otros?
3. ¿Cuáles son los argumentos, razones o causas de los cambios? *[puede surgir lo partidario, e inclusive la incidencia de quienes financiaron la campaña electoral, evaluación de desempeño, rendimiento de funciones]*
4. ¿Qué implicaciones han tenido estos cambios para el desarrollo o el trabajo municipal y cómo han impactado en el trabajo de las organizaciones sociales e instituciones públicas.

Opiniones de la población sobre el gobierno municipal [15 minutos]

1. ¿Qué opina en general la población sobre las nuevas autoridades y funcionarios municipales?
2. ¿De acuerdo a las opiniones y percepciones de la población, quién tiene el poder dentro de la municipalidad: *el alcalde, algún miembro de la corporación municipal, un/unos empleado/s municipales, asesores externos*?
3. ¿Cuáles son los principales malestares y preocupaciones de la población con relación a las nuevas autoridades y funcionarios?

4. Según la opinión de la población ¿qué es lo bueno que ha hecho el alcalde y la corporación municipal?
5. ¿Qué viejos problemas se agudizaron con la llegada de las nuevas autoridades municipales?
6. ¿Qué conflictos o problemas serios surgieron a partir de las nuevas autoridades y con qué sectores? ¿Cuál es el origen de estos nuevos conflictos?
7. Ante los viejos problemas y los nuevos ¿cuál es la reacción de la gente? [*denuncian, demandan, exigen, apatía, indiferencia, chismes, rumores, violentos]*

Relación entre OMP, alcalde y corporación municipal

1. Con relación específica a la OMP ¿Cuáles fueron las primeras medidas tomadas por las nuevas autoridades municipales después de asumir cargos el 15 de enero 2008?
2. En general cómo ha sido la relación de la OMP con los alcaldes anteriores [*autonomía, de apoyo, coordinación, imposición, otros*]
3. Esta relación cómo ha impactado a la OMP para su desarrollo o estancamiento
4. Qué acciones ha emprendido Usted para solventar en caso de imposiciones por parte del alcalde o de otros miembros de la municipalidad

Relación entre OMP, COCODES y COMUDE

Contar con insumos valorativos para establecer las debilidades y fortalezas del Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel comunitario y municipal.

COCODES

1. [*Transición*] De acuerdo a su experiencia, ¿qué modelo ha sido más exitoso para la gestión del desarrollo comunitario, los comités específicos, pro-mejoramiento o los COCODES?
2. [*Transición*] ¿Cuáles son las principales diferencias entre comités y COCODES? ¿Qué implica y qué significa trabajar en COCODES
3. ¿Qué ha significado la presencia del alcalde para desarrollo de los COCODES - los fortalece, los impulsa, los debilita, los divide? Y ¿De dónde viene esta relación? *[campaña política o trayectoria de gestión]*
4. ¿Qué experiencia en concreto ha tenido en el acompañamiento a COCODES del municipio?
5. Cuáles han sido los principales problemas/obstáculos de la OMP para trabajar con los COCODES, con las organizaciones comunitarias y con las instituciones públicas
6. ¿Qué conoce y qué opina sobre el tema de los liderazgos dentro de los COCODES?
7. ¿Se conoce de personas que tengan influencia, incidencia o determinen las decisiones que se toman en los COCODES? ¿Quiénes son y de dónde vienen *[trasfondo organizativo, sectorial: base, ONG, instituciones, amigos del alcalde, etc.]*? ¿Estos actores son del municipio o de otro lugar *[ONGS, partidos, instituciones, constructoras]*?
8. Los COCODES cuentan con planes de trabajo o que mecanismos o herramientas implementan. Se vincula con la planificación a nivel municipal?
9. Respecto a la integración general de cargos en COCODES:
    a. ¿Quiénes proponen, quiénes eligen, qué sectores tienen más participación
    b. Qué características y requisitos tienen que reunir las personas propuestas (*por reconocimiento, mérito o castigo)*
10. Cuánto tiempo duran en sus cargos y si hay duplicidad con otros cargos comunitarios *(alcaldes auxiliares, comités, alcaldes rezadores)* ¿En caso de duplicidad por qué se da?
11. ¿Cuáles son las razones por las cuales hay pocas mujeres en los COCODES?
12. ¿Cuáles son los principales cambios entre el periodo anterior y el actual con relación a la participación de los COCODES en los asuntos del municipio?

13. De acuerdo a su experiencia ¿cuál es su valoración sobre cómo funcionan los COCODES, cuáles son los principales problemas que enfrentan para su desarrollo y cuáles son sus principales fortalezas?

COMUDE

1. ¿Cómo está organizado el COMUDE para su funcionamiento? ¿Existen comisiones de trabajo o reuniones específicas para temas concretos?
2. ¿Qué temas se tratan o discuten en el COMUDE? *[Políticas municipales, planificación, presupuesto, adjudicación de cargos o proyectos, resolución de conflictos]* ¿Quiénes proponen los temas?
3. ¿Las reuniones del COMUDE son de información, de discusión o decisiones colectivas?
4. ¿Quién define o incide en la agenda de las reuniones/asambleas de COMUDE? ¿Qué liderazgos sobresalen [*El alcalde, algún miembro de la corporación municipal, algún empleado municipal, representantes de organizaciones sociales, representantes de instituciones públicas, algún actor externo*]
5. ¿En qué momentos del transcurso del año se observa una mayor incidencia de alguno de los actores mencionados *[decisión sobre proyectos, formulación de presupuesto municipal, etc.]*
6. ¿Cómo se toman las decisiones sobre la planificación municipal y proyectos específicos? ¿Quiénes toman la decisión o inciden en esta? [*incidencia = poder opinar, ser escuchado, y/o las opiniones y propuestas sean tomadas en cuenta/se concreticen en los planes o proyectos*]
7. ¿Cómo fue el papel del alcalde anterior en el desarrollo del COMUDE y de los COCODE?
8. ¿Cuáles son los principales cambios entre el periodo anterior y el actual con relación a la participación de los actores municipales en el COMUDE?
9. De acuerdo a su experiencia ¿cuál es su valoración sobre cómo funciona el COMUDE, cuáles son los principales problemas que afectan su funcionamiento y desarrollo, cuáles son sus principales fortalezas?

Realidad SCDUR administración anterior [15 minutos]

1. De manera muy resumida, ¿cuáles fueron los principales logros y debilidades del Sistema de Consejos en el municipio durante la administración anterior?
2. ¿Quiénes fueron los actores centrales?
3. Si quisiéramos hacer un balance entre la situación anterior y la realidad actual ¿qué comparación puede hacerse?
4. En general cómo ha sido su relación con organizaciones sociales e instituciones públicas a nivel municipal.

Planificación [15 minutos]

Identificar y reflexionar sobre el uso y fomento de herramientas importantes para el desarrollo municipal y cómo estas contribuyen o no al fortalecimiento de las relaciones entre autoridades municipales y organización municipal. [*Interesa la existencia en sí, el uso que se le dé y si hay relaciones entre diferentes niveles por ejemplo lo comunitario con lo municipal en general*.]

1. Comúnmente las autoridades salientes dejan planificaciones, presupuestos o algunos esfuerzos encaminados como por ejemplo proyectos y políticas públicas municipales, entre otros. ¿Las nuevas autoridades le han dado seguimiento a estos esfuerzos o implementaron nuevas decisiones *[“empezar de cero”]?*
2. En cualquiera de los casos ¿cuáles son las razones o argumentos?

3. La municipalidad cuenta con un plan estratégico y planes de de desarrollo municipal?
4. ¿Cuál ha sido la participación de la OMP en la elaboración de estos planes?
5. ¿Qué utilidad tiene la planificación, tanto estratégica, como operativa?
6. ¿Cómo se establecen los planes, quiénes participan, de qué manera, etc.?
7. ¿Los planes, la planificación tiene algún(os) enfoque(s) específico(s), de género, juventud, etc.?
8. ¿En el municipio hay experiencias de presupuestos participativos, con o sin enfoques específicos (por ejemplo de género, juventud, etc.)?

Relaciones con otros niveles [5 minutos]

Identificar los espacios externos a nivel departamental y nacional con los cuales el municipio y sus organizaciones han establecido relación.

1. Con quiénes y con cuáles espacios a nivel departamental y nacional tiene relación la OMP, esta relación es por iniciativa propia, por directrices del alcalde o de otros actores, ya sean internos o externos a la municipalidad?
2. En el caso de municipios que tienen Diputados en el Congreso esto tiene algún beneficio para el municipio o para la región. [ej. Gilberto López de Barillas/UNE; Mauro Guzmán, UNE en los Huistas, Osbely Gresy/PP]

FODA [30 minutos]

Elaborar una síntesis sobre las fortalezas y debilidades de la actuación de los integrantes de los distintos espacios organizativos y de las autoridades locales

1. Cuáles son las fortalezas y debilidades del alcalde y su corporación
2. ¿Cómo valora su actuación como OMP frente al desempeño del alcalde y su corporación, ya sea
    a. en espacios colectivos como el COMUDE o
    b. en forma bilateral

Mujeres, participación femenina [10 minutos]

Identificar los principales problemas que afectan la vida de las mujeres y obstaculizan su desarrollo personal y colectivo

1. De manera general, ¿cuáles son los principales problemas que afrontan las mujeres en los municipios para participar en espacios políticos y sociales [*partidos políticos, comités cívicos electorales, COCODES, otros grupos/organizaciones sociales*]
2. Como responsable de la OMP ha implementado alguna acción específica para propiciar la participación de las mujeres en los COCODES
3. Existen casos en que los COCODES gestionen proyectos específicos para mujeres
4. De manera general cuáles son los principales problemas que las mujeres enfrentan entre sí? [*tener presente que hay diversidades y características, por ejemplo, estratos socioeconómicos, educación, lugar de origen urbano/rural, pertenencia étnica, indígena/no indígena)*
5. Qué otros problemas afectan la vida de las mujeres *[incluyendo cuestiones como machismo, violencia sexual e intrafamiliar, alcoholismo y necesidad de generación de ingresos de parte de mujeres, etc.]*

6. Describir cuáles han sido los principales cambios en las relaciones de género en los últimos años, mencionar ejemplos concretos [*primera alcaldesa comunitaria, mujeres participando en planillas electorales, primera integrante de COCODE*], cuáles fueron las discusiones y argumentos a favor y en contra que se expresaron por estos cambios

Una idea central para terminar:

En qué casos la población es activa, es decir, se organiza, actúa y demanda ser atendida o escuchada por las autoridades municipales o de cualquier otro nivel.

Por qué en la mayoría de casos la población se muestra indiferente a los problemas que enfrenta y se conforma con quejarse o sumarse a chismes y rumores que a la larga no contribuyen a la solución de problemas, sino por el contrario, los profundiza o agudiza.

1.2 Guía para grupo focal organizaciones sociales

Conocimientos, experiencias y percepciones

Conocer las apreciaciones y valoraciones de las y los participantes sobre el desempeño, actuación y actitudes de la nueva corporación municipal a partir de la toma de posesión de los cargos.

Primeras medidas del alcalde y la corporación municipal [30+15 minutos]

1. ¿Cuáles fueron las primeras medidas tomadas por las nuevas autoridades municipales después de asumir cargos el 15 de enero 2008?
2. ¿Cómo calificarían el actuar del gobierno municipal y del alcalde desde el momento en que asumieron los cargos? [*autoritario, deficiente, participativo, incapaz, otro*]
3. ¿Qué sectores de la población específicamente están siendo atendidos por el alcalde y la corporación municipal, se hace evidente que privilegien a algunos sectores? *[mujeres, ex pac, campesinos, iglesia, maestros, instituciones públicas, organizaciones sociales, otros]*)
4. ¿Después de las elecciones, lo partidario ha significado un beneficio u obstáculo para las gestiones que impulsa la actual corporación municipal?
5. ¿Qué mecanismos de participación social o ciudadana han impulsado las nuevas autoridades municipales o cuáles han eliminado? *[SCDUR, comisiones, corporación municipal, papel de funcionarios técnicos de la municipalidad, OMP, etc.]*

Cambios en la administración municipal [10 minutos]

1. ¿Qué cambios concretos se dieron en la planta de empleados municipales, incluyendo despido de personal y contratación de nuevos empleados?
2. ¿Fueron creadas nuevas oficinas, dependencias municipales, cuerpos de asesores, entre otros?
3. ¿Cuáles son los argumentos, razones o causas de los cambios? Y ¿A qué responden estos cambios? *[puede surgir lo partidario, e inclusive la incidencia de quienes financiaron la campaña electoral, evaluación de desempeño, rendimiento de funciones]*
4. ¿Qué implicaciones han tenido estos cambios para el desarrollo o el trabajo municipal y cómo han impactado en el trabajo de las organizaciones sociales e instituciones públicas

Opiniones de la población sobre el gobierno municipal [15 minutos]

1. ¿Qué opina en general la población sobre las nuevas autoridades y funcionarios municipales?
2. ¿De acuerdo a las opiniones y percepciones de la población, quién tiene el poder dentro de la municipalidad: el alcalde, algún miembro de la corporación municipal, un/unos empleado/s municipales, asesores externos?
3. ¿Cuáles son los principales malestares y preocupaciones de la población con relación a las nuevas autoridades y funcionarios?
4. Según la opinión de la población ¿qué es lo bueno que ha hecho el alcalde y la corporación municipal?
5. ¿Qué viejos problemas se agudizaron con la llegada de las nuevas autoridades municipales?
6. ¿Qué conflictos o problemas críticos (serios) surgen a partir de las nuevas autoridades y con qué
7. sectores? No todas las situaciones se dan como cuestión relacionada con el actuar de las nuevas. ¿Cuál es el origen de estos nuevos conflictos?
8. Ante los viejos problemas y los nuevos ¿cuál es la reacción de la gente? [*denuncian, demandan, exigen, apatía, indiferencia, chismes, rumores, violentos]*

Participación y funcionamiento de COCODES y COMUDE [30 minutos]

Contar con insumos valorativos para establecer las debilidades y fortalezas del Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel comunitario y municipal.

COCODES

1. [*Transición*] De acuerdo a la experiencia, ¿qué modelo ha sido más exitoso para la gestión del desarrollo comunitario, los comités específicos, pro-mejoramiento o los COCODES?
2. [*Transición*] ¿Cuáles son las diferencias principales entre comités y COCODES? ¿Qué implica y qué significa trabajar en COCODES
3. ¿Qué significa la presencia del alcalde para desarrollo de los COCODES - los fortalece, los impulsa, los debilita, los divide? Y ¿De dónde viene esta relación? *[campaña política o trayectoria de gestión]*
4. ¿Qué experiencia en concreto han tenido en el acompañamiento a COCODES del municipio?
5. ¿Qué conocen y qué opinan sobre el tema de los liderazgos dentro de los COCODES? ¿Se conoce de personas que tengan influencia, incidencia o determinen las decisiones que se toman en los COCODES? ¿Quiénes son y de dónde vienen *[trasfondo organizativo, sectorial: base, ONG, instituciones, amigos del alcalde, etc.]*? ¿Estos actores son del municipio o de otro lugar *[ONGS, partidos, instituciones, constructoras]*?
6. ¿Cuáles son las formas, mecanismos o herramientas de trabajo de los COCODES? Cuentan con planes de trabajo o una planificación concreta ¿Se vincula esta con la planificación a nivel municipal?
7. Respecto a la integración general de cargos en COCODES:
    a. ¿Quiénes proponen, quiénes eligen, qué sectores tienen más participación
    b. qué características y requisitos tienen que reunir las personas que son propuestas: *por reconocimiento, mérito o castigo.*
    c. A cada cuanto tiempo se cambian los cargos y si hay duplicidad con otros cargos [alcaldía comunitaria]) ¿a qué se debe esta duplicidad?
8. ¿Cuáles son los principales cambios entre el periodo anterior y el actual con relación a la participación de la población en los asuntos del municipio?
9. De acuerdo a la experiencia como organizaciones sociales ¿cuál es su valoración sobre cómo funcionan los COCODES, cuáles son los principales problemas que enfrenta para su desarrollo y cuáles son sus principales fortalezas?

COMUDE

1. ¿Cómo está organizado el COMUDE para su funcionamiento? ¿Existen comisiones de trabajo o reuniones específicas para temas concretos?
2. Al pensar en los temas que se abordan y la forma de abordaje en el COMUDE ¿Qué temas se tratan? *[Políticas municipales, planificación, presupuesto, adjudicación de cargos o proyectos, resolución de conflictos]* ¿Quiénes lo proponen? ¿Las reuniones son de información, de discusión o decisiones colectivas?
3. ¿Quién define o incide en la agenda de las reuniones/asambleas de COMUDE? ¿Qué liderazgos sobresalen [*El alcalde, algún miembro de la corporación municipal, algún empleado municipal, representantes de organizaciones sociales, representantes de instituciones públicas, algún actor externo*]
4. ¿En qué momentos del transcurso del año se observa una mayor incidencia de alguno de los actores mencionados *[decisión sobre proyectos, formulación de presupuesto municipal, etc.]*

5. ¿Cómo se toman las decisiones sobre la planificación municipal general o proyectos específicos? ¿Quiénes toman la decisión o inciden en esta? [*incidencia = poder opinar, ser escuchado, y/o las opiniones y propuestas sean tomadas en cuenta/se concreticen en los planes o proyectos*]
6. ¿Cuáles son los principales cambios entre el periodo anterior y el actual con relación a la participación de los actores municipales en el COMUDE?
7. De acuerdo a la experiencia que tienen como organizaciones sociales ¿cuál es su valoración sobre cómo funciona el COMUDE, cuáles son los principales problemas que afectan su funcionamiento y desarrollo, cuáles son sus principales fortalezas?

Realidad SCDUR administración anterior [15 minutos]

1. De manera muy resumida, ¿cuáles fueron los principales logros y debilidades del Sistema de Consejos en el municipio durante la administración anterior?
2. ¿Quiénes fueron los actores centrales?
3. ¿Cómo fue el papel del alcalde anterior en el desarrollo del COMUDE y de los COCODE?
4. Si quisiéramos hacer un balance entre la situación anterior y la realidad actual ¿qué comparación puede hacerse?

Planificación (alcaldía, SCDUR) [15 minutos]

Identificar y reflexionar sobre el uso y fomento de herramientas importantes para el desarrollo municipal y cómo estas contribuyen o no al fortalecimiento de las relaciones entre autoridades municipales y organización municipal. [*Interesa la existencia en sí, el uso que se le dé y si hay relaciones entre diferentes niveles por ejemplo lo comunitario con lo municipal en general*.]

1. Comúnmente las autoridades salientes dejan planificaciones, presupuestos o algunos esfuerzos encaminados como por ejemplo proyectos y políticas públicas municipales, entre otros. ¿Las nuevas autoridades le han dado seguimiento a estos esfuerzos o implementaron nuevas decisiones *[“empezar de cero”]?*
2. En cualquiera de los casos ¿cuáles son las razones o argumentos?
3. La municipalidad cuenta con un plan estratégico y plan de desarrollo municipal?
4. ¿Qué utilidad tiene la planificación, tanto estratégica, como operativa?
5. ¿Cómo se hace los planes, quiénes participan, de qué manera, etc.?
6. ¿Los planes, la planificación tiene algún(os) enfoque(s) específico(s), de género, juventud, etc.?
7. ¿En el municipio hay experiencias de presupuestos participativos, con o sin enfoques específicos (por ejemplo de género, juventud, etc.)?

Relaciones con otros niveles [5 minutos]

Identificar los espacios externos a nivel departamental y nacional con los cuales el municipio y sus organizaciones han establecido relación.

1. ¿Su organización o sus representantes, ya sea permanente o temporal (p.ej. Comités de Minería) tienen relaciones con otros actores a nivel departamental, regional o nacional?
2. ¿Con quiénes y cómo se relacionan los espacios de participación, especialmente el Sistema de Consejos, con otros niveles, departamental, regional o nacional? (No solamente entre COMUDE y CODEDEH,

3. En el caso de municipios que tienen Diputados en el Congreso esto tiene algún beneficio para el municipio o para la región. [ej. Gilberto López de Barillas/UNE; Mauro Guzmán, UNE en los Huistas, Osbely Gresy/PP]

FODA [30 minutos]

Elaborar una síntesis valorativa sobre las fortalezas y debilidades de la actuación de los integrantes de los distintos espacios organizativos y de las autoridades locales

1. Cuáles son las fortalezas y debilidades del alcalde y su corporación
2. ¿Cómo valoran los miembros de las organizaciones sociales su propia actuación frente al desempeño del alcalde y su corporación, ya sea
    a. en espacios colectivos como el COMUDE o
    b. en forma bilateral
3. Cuáles son las fortalezas y debilidades de las organizaciones sociales

Mujeres, participación femenina [10 minutos]

Identificar los principales problemas que afectan la vida de las mujeres y obstaculizan su desarrollo personal y colectivo

1. De manera general, ¿cuáles son los principales problemas que afrontan las mujeres en los municipios para participar en espacios políticos y sociales [*partidos políticos, comités cívicos electorales, COCODES, otros grupos/organizaciones sociales*]
2. Qué otros problemas afectan la vida de las mujeres *[incluyendo cuestiones como machismo, violencia sexual e intrafamiliar, alcoholismo y necesidad de generación de ingresos de parte de mujeres, etc.]*
3. De manera general cuáles son los principales problemas que las mujeres enfrentan entre sí? [tener presente que hay diversidades y características, por ejemplo, estratos socioeconómicos, educación, lugar de origen urbano/rural, pertenencia étnica, indígena/no indígena)
4. Describir cuáles han sido los principales cambios en las relaciones de género en los últimos años, mencionar ejemplos concretos [*primera alcaldesa comunitarias, mujeres participando en planillas electorales, primera integrante de COCODE*], cuáles fueron las discusiones y argumentos a favor y en contra que se expresaron por estos cambios
5. Como organizaciones sociales han implementado alguna acción específica para propiciar la participación de las mujeres en los COCODES

Una idea central para terminar:

En qué casos la población es beligerante, es decir, se organiza, actúa y demanda ser atendida o escuchada por las autoridades municipales o de cualquier otro nivel.

Por qué en la mayoría de casos la población se muestra indiferente a los problemas que enfrenta y se conforma con quejarse o sumarse a chismes y rumores que a la larga no contribuyen a la solución de problemas, sino por el contrario, los profundiza o agudiza.

1.3 Guía para grupo focal con instituciones públicas

Conocimientos, experiencias y percepciones

Conocer las apreciaciones y valoraciones de las y los participantes sobre el desempeño, actuación y actitudes de la nueva corporación municipal a partir de la toma de posesión de los cargos.

Primeras medidas del alcalde y la corporación municipal [30+15 minutos]

1. ¿Cuáles fueron las primeras medidas tomadas por las nuevas autoridades municipales después de asumir cargos el 15 de enero 2008?
2. ¿Cómo calificarían el actuar del gobierno municipal y del alcalde desde el momento en que asumieron los cargos? [*autoritario, deficiente, participativo, incapaz, otro*]
3. ¿Qué sectores de la población específicamente están siendo atendidos por el alcalde y la corporación municipal, se hace evidente que privilegien a algunos sectores? *[mujeres, ex pac, campesinos, iglesia, maestros, instituciones públicas, organizaciones sociales, otros]*)
4. ¿Después de las elecciones, lo partidario ha significado un beneficio u obstáculo para las gestiones que impulsa la actual corporación municipal?
5. ¿Qué mecanismos de participación social o ciudadana han impulsado las nuevas autoridades municipales o cuáles han eliminado? *[SCDUR, comisiones, corporación municipal, papel de funcionarios técnicos de la municipalidad, OMP, etc.]*

Cambios en la administración municipal [10 minutos]

1. ¿Qué cambios concretos se dieron en la planta de empleados municipales, incluyendo despido de personal y contratación de nuevos empleados?
2. ¿Fueron creadas nuevas oficinas, dependencias municipales, cuerpos de asesores, entre otros?
3. ¿Cuáles son los argumentos, razones o causas de los cambios? Y ¿A qué responden estos cambios? *[puede surgir lo partidario, e inclusive la incidencia de quienes financiaron la campaña electoral, evaluación de desempeño, rendimiento de funciones]*
4. ¿Qué implicaciones han tenido estos cambios para el desarrollo o el trabajo municipal y cómo han impactado en el trabajo de las organizaciones sociales e instituciones públicas

Opiniones de la población sobre el gobierno municipal [15 minutos]

1. ¿Qué opina en general la población sobre las nuevas autoridades y funcionarios municipales?
2. ¿De acuerdo a las opiniones y percepciones de la población, quién tiene el poder dentro de la municipalidad: el alcalde, algún miembro de la corporación municipal, un/unos empleado/s municipales, asesores externos?
3. ¿Cuáles son los principales malestares y preocupaciones de la población con relación a las nuevas autoridades y funcionarios?
4. Según la opinión de la población ¿qué es lo bueno que ha hecho el alcalde y la corporación municipal?
5. ¿Qué viejos problemas se agudizaron con la llegada de las nuevas autoridades municipales?
6. ¿Qué conflictos o problemas críticos (serios) surgen a partir de las nuevas autoridades y con qué
7. sectores? No todas las situaciones se dan como cuestión relacionada con el actuar de las nuevas. ¿Cuál es el origen de estos nuevos conflictos?
8. Ante los viejos problemas y los nuevos ¿cuál es la reacción de la gente? [*denuncian, demandan, exigen, apatía, indiferencia, chismes, rumores, violentos]*

Participación y funcionamiento de COCODES y COMUDE [30 minutos]

Contar con insumos valorativos para establecer las debilidades y fortalezas del Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel comunitario y municipal.

COCODES

1. ¿Qué significa la presencia del alcalde para desarrollo de los COCODES - los fortalece, los impulsa, los debilita, los divide? Y ¿De dónde viene esta relación? *[campaña política o trayectoria de gestión]*
2. ¿Qué experiencia en concreto han tenido en el acompañamiento a COCODES del municipio?
3. ¿Cuáles son los principales cambios entre el periodo anterior y el actual con relación a la participación de la población en los asuntos del municipio?
4. De acuerdo a la experiencia que tienen como instituciones públicas ¿cuál es su valoración sobre cómo funcionan los COCODES, cuáles son los principales problemas que enfrenta para su desarrollo y cuáles son sus principales fortalezas?

COMUDE

1. ¿Cómo está organizado el COMUDE para su funcionamiento? ¿Existen comisiones de trabajo o reuniones específicas para temas concretos?
2. Al pensar en los temas que se abordan y la forma de abordaje en el COMUDE ¿Qué temas se tratan? *[Políticas municipales, planificación, presupuesto, adjudicación de cargos o proyectos, resolución de conflictos]* ¿Quiénes lo proponen? ¿Las reuniones son de información, de discusión o decisiones colectivas?
3. ¿Quién define o incide en la agenda de las reuniones/asambleas de COMUDE? ¿Qué liderazgos sobresalen [*El alcalde, algún miembro de la corporación municipal, algún empleado municipal, representantes de organizaciones sociales, representantes de instituciones públicas, algún actor externo*]
4. ¿En qué momentos del transcurso del año se observa una mayor incidencia de alguno de los actores mencionados *[decisión sobre proyectos, formulación de presupuesto municipal, etc.]*
5. ¿Cómo se toman las decisiones sobre la planificación municipal general o proyectos específicos? ¿Quiénes toman la decisión o inciden en esta? [*incidencia = poder opinar, ser escuchado, y/o las opiniones y propuestas sean tomadas en cuenta/se concreticen en los planes o proyectos*]
6. ¿Cuáles son los principales cambios entre el periodo anterior y el actual con relación a la participación de los actores municipales en el COMUDE?
7. De acuerdo a la experiencia como instituciones públicas ¿cuál es su valoración sobre cómo funciona el COMUDE, cuáles son los principales problemas que afectan su funcionamiento y desarrollo, cuáles son sus principales fortalezas?

Realidad SCDUR administración anterior [15 minutos]

5. De manera muy resumida, ¿cuáles fueron los principales logros y debilidades del Sistema de Consejos en el municipio durante la administración anterior?
6. ¿Quiénes fueron los actores centrales?
7. Si quisiéramos hacer un balance entre la situación anterior y la realidad actual ¿qué comparación puede hacerse?

Planificación (alcaldía, SCDUR) [15 minutos]

Identificar y reflexionar sobre el uso y fomento de herramientas importantes para el desarrollo municipal y cómo estas contribuyen o no al fortalecimiento de las relaciones entre autoridades municipales y organización municipal. [*Interesa la existencia en sí, el uso que se le dé y si hay relaciones entre diferentes niveles por ejemplo lo comunitario con lo municipal en general*.]

1. Comúnmente las autoridades salientes dejan planificaciones, presupuestos o algunos esfuerzos encaminados como por ejemplo proyectos y políticas públicas municipales, entre otros. ¿Las nuevas autoridades le han dado seguimiento a estos esfuerzos o implementaron nuevas decisiones *[“empezar de cero”]?*
2. En cualquiera de los casos ¿cuáles son las razones o argumentos?
3. La municipalidad cuenta con un plan estratégico y plan de desarrollo municipal
4. ¿Qué utilidad tiene la planificación, tanto estratégica, como operativa?
5. ¿Cómo se hacen los planes, quiénes participan, de qué manera, etc.?
6. ¿La planificación tiene algún(os) enfoque(s) específico(s), de género, juventud, etc.?
7. ¿En el municipio hay experiencias de presupuestos participativos, con o sin enfoques específicos (por ejemplo de género, juventud, etc.)?

FODA [30 minutos]

Elaborar una síntesis valorativa sobre las fortalezas y debilidades de la actuación de los integrantes de las distintas instituciones públicas, espacios organizativos y de las autoridades locales

1. Cuáles son las fortalezas y debilidades del alcalde y su corporación
2. ¿Cómo valoran los miembros de las instituciones públicas su propia actuación frente al desempeño del alcalde y su corporación, ya sea
    a. en espacios colectivos como el COMUDE o
    b. en forma bilateral
3. Cuáles son las fortalezas y debilidades de las instituciones públicas
4. Cuáles son las fortalezas y debilidades de las organizaciones sociales

Mujeres, participación femenina [10 minutos]

Identificar los principales problemas que afectan la vida de las mujeres y obstaculizan su desarrollo personal y colectivo

1. De manera general, ¿cuáles son los principales problemas que afrontan las mujeres en los municipios para participar en espacios políticos y sociales [*partidos políticos, comités cívicos electorales, COCODES, otros grupos/organizaciones sociales*]
2. De manera general cuáles son los principales problemas que las mujeres enfrentan entre sí? [tener presente que hay diversidades y características, por ejemplo, estratos socioeconómicos, educación, lugar de origen urbano/rural, pertenencia étnica, indígena/no indígena)
3. Qué otros problemas afectan la vida de las mujeres *[incluyendo cuestiones como machismo, violencia sexual e intrafamiliar, alcoholismo y necesidad de generación de ingresos de parte de mujeres, etc.]*
4. Describir cuáles han sido los principales cambios en las relaciones de género en los últimos años, mencionar ejemplos concretos [*primera alcaldesa comunitarias, mujeres participando en*

planillas electorales, primera integrante de COCODE], cuáles fueron las discusiones y argumentos a favor y en contra que se expresaron por estos cambios

5. Como instituciones públicas han implementado alguna acción específica para propiciar la participación de las mujeres en los COCODES

Una idea central para terminar:

En qué casos la población es beligerante, es decir, se organiza, actúa y demanda ser atendida o escuchada por las autoridades municipales o de cualquier otro nivel.

Por qué en la mayoría de casos la población se muestra indiferente a los problemas que enfrenta y se conforma con quejarse o sumarse a chismes y rumores que a la larga no contribuyen a la solución de problemas, sino por el contrario, los profundiza o agudiza.

1.4 Guía para grupo focal con COCODES de primer nivel

Conocimientos, experiencias y percepciones

Conocer las apreciaciones y valoraciones de las y los participantes sobre el desempeño, actuación y actitudes de la nueva corporación municipal a partir de la toma de posesión de los cargos.

Primeras medidas del alcalde y la corporación municipal [30+15 minutos]

1. ¿Cuáles fueron las primeras medidas tomadas por las nuevas autoridades municipales después de asumir cargos el 15 de enero 2008?
2. ¿Cómo calificarían el actuar del gobierno municipal y del alcalde desde el momento en que asumieron los cargos? [*autoritario, deficiente, participativo, incapaz, otro*]
3. ¿Qué sectores de la población específicamente están siendo atendidos por el alcalde y la corporación municipal, se hace evidente que privilegien a algunos sectores? *[mujeres, ex pac, campesinos, iglesia, maestros, instituciones públicas, organizaciones sociales, otros]*)
4. ¿Después de las elecciones, lo partidario ha significado un beneficio u obstáculo para las gestiones que impulsa la actual corporación municipal?
5. ¿Qué mecanismos de participación social o ciudadana han impulsado las nuevas autoridades municipales o cuáles han eliminado? *[SCDUR, comisiones, corporación municipal, papel de funcionarios técnicos de la municipalidad, OMP, etc.]*

Cambios en la administración municipal [10 minutos]

1. ¿Qué cambios concretos se dieron en la planta de empleados municipales, incluyendo despido de personal y contratación de nuevos empleados?
2. ¿Fueron creadas nuevas oficinas, dependencias municipales, cuerpos de asesores, entre otros?
3. ¿Cuáles son los argumentos, razones o causas de los cambios? Y ¿A qué responden estos cambios? *[puede surgir lo partidario, e inclusive la incidencia de quienes financiaron la campaña electoral, evaluación de desempeño, rendimiento de funciones]*
4. ¿Qué implicaciones han tenido estos cambios para el desarrollo o el trabajo municipal y cómo han impactado en el trabajo de las organizaciones sociales e instituciones públicas

Opiniones de la población sobre el gobierno municipal [15 minutos]

1. ¿Qué opina en general la población sobre las nuevas autoridades y funcionarios municipales?
2. ¿De acuerdo a las opiniones y percepciones de la población, quién tiene el poder dentro de la municipalidad: el alcalde, algún miembro de la corporación municipal, un/unos empleado/s municipales, asesores externos?
3. ¿Cuáles son los principales malestares y preocupaciones de la población con relación a las nuevas autoridades y funcionarios?
4. Según la opinión de la población ¿qué es lo bueno que ha hecho el alcalde y la corporación municipal?
5. ¿Qué viejos problemas se agudizaron con la llegada de las nuevas autoridades municipales?
6. ¿Qué conflictos o problemas críticos (serios) surgen a partir de las nuevas autoridades y con qué
7. sectores? No todas las situaciones se dan como cuestión relacionada con el actuar de las nuevas. ¿Cuál es el origen de estos nuevos conflictos?
8. Ante los viejos problemas y los nuevos ¿cuál es la reacción de la gente? [*denuncian, demandan, exigen, apatía, indiferencia, chismes, rumores, violentos]*

Participación y funcionamiento de COCODES y COMUDE

Contar con insumos valorativos para establecer las debilidades y fortalezas del Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel comunitario y municipal.

COCODES

Transición

1. Con relación específica a los COCODES ¿Cuáles fueron las primeras medidas tomadas por las nuevas autoridades municipales después de asumir cargos el 15 de enero 2008?
2. De acuerdo a la experiencia entre los comités específicos, pro-mejoramiento o los COCODES, ¿Cuál ha sido más exitoso para la gestión del desarrollo comunitario?
3. ¿Cómo fue el paso de comité pro-mejoramiento a COCODE en su comunidad?
4. En qué año se conformó el COCODE en la comunidad
5. ¿Cuáles son las diferencias principales entre comités y COCODES?
6. ¿Qué implica y qué significa trabajar en COCODES

Elección y nombramiento

1. Respecto a la integración general de cargos en COCODES:
    a. ¿Quiénes proponen, quiénes eligen, qué sectores o grupos de la comunidad participan más
    b. qué características y requisitos tienen que reunir las personas que son propuestas. Por qué los proponen: por reconocimiento, mérito o castigo
    c. Existe duplicidad o coincidencia con otros cargos, por qué se da esta duplicidad [alcaldía comunitaria]) (paralelismos con comités, otras estructuras existentes en la comunidad (alcaldes rezadores, etc.)
2. A cada cuánto tiempo se cambia a los miembros del COCODE
3. Al momento de la elección, cuáles son los principales problemas enfrentados
4. Cuántas mujeres han sido electas para conformar el COCODE
5. Qué es lo que dificulta la participación de mujeres en los COCODES
6. Cuáles son las funciones de un COCODE [*como grupo*]
7. Conocen la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Funcionamiento

1. Tienen plan de trabajo o sólo priorización de proyectos. Si tienen planes de trabajo ¿Se vincula con la planificación a nivel municipal?
2. ¿Qué temas discuten en sus reuniones, quién los propone?
3. ¿A cada cuánto se reúnen, sus reuniones son de información, de discusión, de toma de decisiones, cómo deciden qué actividades o acciones van a realizar durante su periodo?
4. ¿Quién toma las decisiones dentro del COCODE? [*los propios miembros del COCODE, la asamblea comunitaria o son actores externos, el alcalde municipal, el alcalde auxiliar, los ancianos, representantes de organizaciones sociales, representantes de instituciones públicas]*
5. ¿Qué mecanismos usan para informar a la comunidad sobre su trabajo?
6. ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta el COCODE para su desarrollo
7. ¿Cuáles son sus principales fortalezas, las cosas buenas que tiene el COCODE?
8. Cuál ha sido su principal logro como COCODE
9. Cuál ha sido su principal frustración como COCODE
10. ¿Qué ha significado la presencia de los alcaldes para el desarrollo del COCODE - los ha fortalecido, los ha impulsado a trabajar, los ha debilitado, los ha dividido?

11. ¿De dónde viene la relación de los alcaldes con el COCODE? *[De la campaña política, de la trayectoria de gestión, otro.]*
12. ¿han recibido capacitación o asesoría para la realización de su trabajo? ¿quién los ha acompañado? ¿Qué tipo de capacitación han recibido?
13. Como miembros del COCODE han implementado alguna acción específica para propiciar la participación de las mujeres en el COCODE
14. ¿Han gestionado algún proyecto específico para mujeres?
15. ¿Cuáles son los principales cambios entre el periodo anterior y el actual con relación a la participación de los COCODES en los asuntos del municipio?

COMUDE

1. Han tenido o tienen participación en el COMUDE
2. ¿Cómo está organizado el COMUDE para su funcionamiento? ¿Existen comisiones de trabajo o reuniones específicas para temas concretos?
3. ¿Como representantes de COCODE forman parte de alguna comisión de trabajo del COMUDE?
4. En el COMUDE qué temas se tratan o se discuten? ¿Quiénes lo proponen?
5. ¿Las reuniones del COMUDE son de información, de discusión o decisiones colectivas? *[Políticas municipales, planificación, presupuesto, adjudicación de cargos o proyectos, resolución de conflictos]*
6. ¿Quién define o incide en la agenda de las reuniones/asambleas de COMUDE? ¿Qué liderazgos sobresalen [*El alcalde, algún miembro de la corporación municipal, algún empleado municipal, representantes de organizaciones sociales, representantes de instituciones públicas, algún actor externo*]
7. ¿En qué momentos del transcurso del año se observa una mayor incidencia de alguno de los actores mencionados *[decisión sobre proyectos, formulación de presupuesto municipal, etc.]*
8. ¿Cómo se toman las decisiones sobre la planificación municipal y proyectos específicos? ¿Quiénes toman la decisión o inciden en estas decisiones? [*incidencia = poder opinar, ser escuchado, y/o las opiniones y propuestas sean tomadas en cuenta/se concreticen en los planes o proyectos*]
9. ¿Cuáles son los principales cambios entre el periodo anterior y el actual con relación a la participación de los actores municipales en el COMUDE?
10. De acuerdo a su experiencia ¿cuál es su valoración sobre cómo funciona el COMUDE, cuáles son los principales problemas que afectan su funcionamiento y desarrollo, cuáles son sus principales fortalezas?

Realidad SCDUR administración anterior [15 minutos]

1. De manera muy resumida, ¿cuáles fueron los principales logros y debilidades del Sistema de Consejos en el municipio durante la administración anterior?
2. ¿Quiénes fueron los actores centrales?
3. ¿Cómo fue el papel del alcalde anterior en el desarrollo del COMUDE y de los COCODE?
4. Si quisiéramos hacer un balance entre la situación anterior y la realidad actual ¿qué valoraciones comparativas podrían mencionarse?

Planificación (alcaldía, SCDUR) [15 minutos]

Identificar y reflexionar sobre el uso y fomento de herramientas importantes para el desarrollo municipal y cómo estas contribuyen o no al fortalecimiento de las relaciones entre autoridades municipales y organización municipal. [*Interesa la existencia en sí, el uso que se le dé y si hay relaciones entre diferentes niveles por ejemplo lo comunitario con lo municipal en general*.]

1. Comúnmente las autoridades salientes dejan planificaciones, presupuestos o algunos esfuerzos encaminados como por ejemplo proyectos y políticas públicas municipales, entre otros. ¿Las nuevas autoridades le han dado seguimiento a estos esfuerzos o implementaron nuevas decisiones *["empezar de cero"]?*
2. En cualquiera de los casos ¿cuáles son las razones o argumentos?
3. La municipalidad cuenta con un plan estratégico y plan de desarrollo municipal?
4. ¿Qué utilidad tiene la planificación, tanto estratégica, como operativa?
5. ¿Cómo se hacen los planes, quiénes participan, de qué manera, etc.?
6. ¿La planificación tiene algún(os) enfoque(s) específico(s), de género, juventud, etc.?
7. ¿En el municipio hay experiencias de presupuestos participativos, con o sin enfoques específicos (por ejemplo de género, juventud, etc.)?

Relaciones con otros niveles [5 minutos]

Identificar los espacios externos a nivel departamental y nacional con los cuales el municipio y sus organizaciones han establecido relación.

1. ¿El COCODE tiene relaciones con otros actores a nivel departamental, regional o nacional?
2. En el caso de municipios que tienen Diputados en el Congreso esto tiene algún beneficio para el municipio o para la región. [ej. Gilberto López de Barillas/UNE; Mauro Guzmán, UNE en los Huistas, Osbely Gresy/PP]

FODA [30 minutos]

Elaborar una síntesis sobre las fortalezas y debilidades de la actuación de los integrantes de los distintos espacios organizativos y de las autoridades locales

1. Cuáles son las fortalezas y debilidades del alcalde y su corporación
2. ¿Cómo valoran los miembros del COCODE su propia actuación frente al desempeño del alcalde y su corporación, ya sea
    a. en espacios colectivos como el COMUDE o
    b. en forma bilateral

Mujeres, participación femenina [10 minutos]

Identificar los principales problemas que afectan la vida de las mujeres y obstaculizan su desarrollo personal y colectivo

1. De manera general, ¿cuáles son los principales problemas que afrontan las mujeres en los municipios para participar en espacios políticos y sociales [*partidos políticos, comités cívicos electorales, otros grupos/organizaciones sociales*]

2. Qué otros problemas afectan la vida de las mujeres *[incluyendo cuestiones como machismo, violencia sexual e intrafamiliar, alcoholismo y necesidad de generación de ingresos de parte de mujeres, etc.]*
3. De manera general cuáles son los principales problemas que las mujeres enfrentan entre sí? [tener presente que hay diversidades y características, por ejemplo, estratos socioeconómicos, educación, lugar de origen urbano/rural, pertenencia étnica, indígena/no indígena)
4. Describir cuáles han sido los principales cambios en las relaciones de género en los últimos años, mencionar ejemplos concretos [*primera alcaldesa comunitarias, mujeres participando en planillas electorales, primera integrante de COCODE*], cuáles fueron las discusiones y argumentos a favor y en contra que se expresaron por estos cambios

Una idea central para terminar:

En qué casos la población es activa, es decir, se organiza, actúa y demanda ser atendida o escuchada por las autoridades municipales o de cualquier otro nivel.

Por qué en la mayoría de casos la población se muestra indiferente a los problemas que enfrenta y se conforma con quejarse o sumarse a chismes y rumores que a la larga no contribuyen a la solución de problemas, sino por el contrario, los profundiza o agudiza.

1.5 Guía para grupo focal con mujeres, lideresas, etc.

1.5.1 Transición de autoridades electas

Conocimientos, experiencias y percepciones

Conocer las apreciaciones y valoraciones de las y los participantes sobre el desempeño, actuación y actitudes de la nueva corporación municipal a partir de la toma de posesión de los cargos.

Primeras medidas del alcalde y la corporación municipal [30+15 minutos]

1. ¿Cuáles fueron las primeras medidas tomadas por las nuevas autoridades municipales después de asumir cargos el 15 de enero 2008?
2. ¿Cómo calificarían el actuar del gobierno municipal y del alcalde desde el momento en que asumieron los cargos? [*autoritario, deficiente, participativo, incapaz, otro*]
3. ¿Qué sectores de la población específicamente están siendo atendidos por el alcalde y la corporación municipal, se hace evidente que privilegien a algunos sectores? *[mujeres, ex pac, campesinos, iglesia, maestros, instituciones públicas, organizaciones sociales, otros]*)
4. ¿Después de las elecciones, lo partidario ha significado un beneficio u obstáculo para las gestiones que impulsa la actual corporación municipal?
5. ¿Qué mecanismos de participación social o ciudadana han impulsado las nuevas autoridades municipales o cuáles han eliminado? *[SCDUR, comisiones, corporación municipal, papel de funcionarios técnicos de la municipalidad, OMP, etc.]*

Cambios en la administración municipal [10 minutos]

1. ¿Qué cambios concretos se dieron en la planta de empleados municipales, incluyendo despido de personal y contratación de nuevos empleados?
2. ¿Fueron creadas nuevas oficinas, dependencias municipales, cuerpos de asesores, entre otros?
3. ¿Cuáles son los argumentos, razones o causas de los cambios? *[puede surgir lo partidario, e inclusive la incidencia de quienes financiaron la campaña electoral, evaluación de desempeño, rendimiento de funciones]*
4. ¿Qué implicaciones han tenido estos cambios para el desarrollo o el trabajo municipal y cómo han impactado en el trabajo de las organizaciones sociales e instituciones públicas

Opiniones de la población sobre el gobierno municipal [15 minutos]

1. ¿Qué opina en general la población sobre las nuevas autoridades y funcionarios municipales?
2. ¿De acuerdo a las opiniones y percepciones de la población, quién tiene el poder dentro de la municipalidad: el alcalde, algún miembro de la corporación municipal, un/unos empleado/s municipales, asesores externos?
3. ¿Cuáles son los principales malestares y preocupaciones de la población con relación a las nuevas autoridades y funcionarios?
4. Según la opinión de la población ¿qué es lo bueno que ha hecho el alcalde y la corporación municipal?
5. ¿Qué viejos problemas se agudizaron con la llegada de las nuevas autoridades municipales?
6. ¿Qué conflictos o problemas críticos (serios) surgen a partir de las nuevas autoridades y con qué
7. sectores? No todas las situaciones se dan como cuestión relacionada con el actuar de las nuevas. ¿Cuál es el origen de estos nuevos conflictos?

8. Ante los viejos problemas y los nuevos ¿cuál es la reacción de la gente? [*denuncian, demandan, exigen, apatía, indiferencia, chismes, rumores, violentos]*

Relación organizaciones y grupos de mujeres con las autoridades municipales

1. Cómo los grupos de mujeres se han visto afectados con la actuación de la nueva corporación municipal?
    a. El caso de los ofrecimientos de la campaña electoral para las mujeres
    b. Qué ofreció el alcalde a las mujeres durante la campaña electoral
    c. Le esta dando cumplimiento a estos ofrecimientos
    d. El alcalde está trabajando sólo con mujeres que lo apoyaron durante la campaña electoral

2. Qué experiencias y relaciones existen entre las lideresas y mujeres en general con la corporación municipal, con los alcaldes comunitarios.

3. Que relacionamiento y experiencias tienen con la Oficina Municipal de la Mujer, OMM, o con la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Alcalde, SOSEA.

4. Qué propuestas le han presentado a las autoridades municipales, cómo han sido atendidas,

5. Les han dado respuesta a sus solicitudes, cuáles son los argumentos para no aprobar sus solicitudes.

Participación de mujeres en los COCODES, COMUDE

1. ¿Qué conocimientos y experiencias tienen con los COCODES?

2. ¿Conocen mujeres que han sido parte de COCODES?, ¿qué opinan de ellas?, ¿por qué han logrado ser parte del COCODE?

3. ¿Cuáles son las principales causas por las cuales las mujeres tienen poco o ninguna participación en los COCODES?

4. ¿Cuáles son los principales argumentos de la comunidad para no elegir mujeres como integrantes de COCODES?

5. ¿Qué necesitan las mujeres para participar activamente en los COCODES?

6. ¿Los COCODES gestionan y ejecutan proyectos específicos para mujeres?

7. ¿Qué conocimientos y experiencias tienen con el COMUDE?

PARTICIPACION DE MUJERES EN EL COMUDE

1. Han tenido o tienen participación en el COMUDE
2. ¿Cómo está organizado el COMUDE para su funcionamiento? ¿Existen comisiones de trabajo o reuniones específicas para temas concretos?
3. ¿Como representantes de COCODE forman parte de alguna comisión de trabajo del COMUDE?

4. En el COMUDE qué temas se tratan o se discuten? ¿Quiénes lo proponen?
5. ¿Las reuniones del COMUDE son de información, de discusión o decisiones colectivas? *[Políticas municipales, planificación, presupuesto, adjudicación de cargos o proyectos, resolución de conflictos]*
6. ¿Quién define o incide en la agenda de las reuniones/asambleas de COMUDE? ¿Qué liderazgos sobresalen [*El alcalde, algún miembro de la corporación municipal, algún empleado municipal, representantes de organizaciones sociales, representantes de instituciones públicas, algún actor externo*]
7. ¿En qué momentos del transcurso del año se observa una mayor incidencia de alguno de los actores mencionados *[decisión sobre proyectos, formulación de presupuesto municipal, etc.]*
8. ¿Cómo se toman las decisiones sobre la planificación municipal y proyectos específicos? ¿Quiénes toman la decisión o inciden en estas decisiones? [*incidencia = poder opinar, ser escuchado, y/o las opiniones y propuestas sean tomadas en cuenta/se concreticen en los planes o proyectos*]
9. ¿Cuáles son los principales cambios entre el periodo anterior y el actual con relación a la participación de los actores municipales en el COMUDE?
10. De acuerdo a su experiencia ¿cuál es su valoración sobre cómo funciona el COMUDE, cuáles son los principales problemas que afectan su funcionamiento y desarrollo, cuáles son sus principales fortalezas?

1.5.2 Género – participación femenina

1. Qué organizaciones de mujeres existen en el municipio
2. A qué se dedican las organizaciones de mujeres del municipio, cuáles son las principales actividades que realizan
3. Qué organizaciones sociales o instituciones públicas han impulsado la participación de las mujeres ¿cómo lo han logrado?
4. En que espacios es más fácil que sea aceptada la presencia y participación de las mujeres ¿a qué se debe esto?

5. Liderazgos femeninos existentes y características indispensables para ser reconocida como lideresa.
    a. Qué características debe reunir una mujer para ser reconocida como lideresa
    b. Cuál es la diferencia entre el liderazgo de mujeres y el liderazgo de hombres
    c. Conocen mujeres que sean ejemplo para impulsar la participación de las mujeres
    d. Conocen a mujeres que hayan sido alcaldesas comunitarias? Cuál fue su experiencia y que opiniones expresó la comunidad?

6. Principales problemas que afrontan las mujeres en los municipios:

    a. Para participar en partidos políticos y comités cívicos electorales
    b. Para participar en organizaciones sociales o grupos de mujeres
    c. Cuáles son los problemas que ellas enfrentan en espacios mixtos (hombres y mujeres) para ser escuchadas y tomadas en cuenta.
    d. Qué problemas existen entre las propias mujeres (estratos socioeconómicos, educación, urbano/rural, indígena/no indígena)

7. Roles de género

1. Qué de lo que hacen las mujeres es aceptado, permitido y valorado positivamente por la población
2. Qué de las cosas y actuaciones de las mujeres es castigado o sancionado por las comunidades
3. Durante las asambleas comunitarias las mujeres son tomadas en cuenta para ser propuestas a cargos comunitarios o cuando ellas piden la palabra son oídas y respetadas.
4. Cómo se explica la alta participación de mujeres en las consultas comunitarias
5. Cuáles han sido los principales cambios en la vida de las mujeres en los últimos años
6. Mención de ejemplos y descripción de últimos cambios sucedidos (primera alcaldesa comunitarias, primera integrante de COCODE) y circunstancias, debates y argumentos que sucedieron.

Derechos, demandas, participación

1. Principales demandas y propuestas de trabajo – cuáles son las aspiraciones de las mujeres en general.
2. Cuáles son las responsabilidades y derechos de las mujeres
3. En el municipio quiénes hablan de responsabilidades y derechos de las mujeres (proyectos de desarrollo, el fenómeno de la migración). Incidencia de iglesias (evangélicas, católica, espiritualidad tradicional, etc.)
4. Cómo se podría lograr mayor participación e inclusión de las mujeres en el tema de desarrollo, y de participación en el municipio.
5. Qué deberían hacer los hombres para mejorar la participación de las mujeres?
6. Qué podríamos hacer cada una de las mujeres para demandar los derechos que tenemos como mujeres.
7. Cómo las organizaciones de mujeres pueden fortalecer su trabajo y coordinación entre ellas?

1 Datos generales de su comunidad

Nombre del municipio: _____

Nombre de su comunidad: _____

Número de habitantes de su comunidad: _____

Número de familias de su comunidad: _____

Nombre del alcalde comunitario o alcalde auxiliar: _____

¿Hay COCODE en su comunidad?

- ❑ Sí
- ❑ No

¿Cuántos años tiene de funcionar el COCODE?: _____

¿Cuántos COCODE hay en su comunidad?: _____

¿Si hay más de un COCODE en su comunidad, por favor explicar por qué hay más de uno?

_____

_____

_____

¿Si no hay COCODE en su comunidad, por favor explicar por qué no?

_____

_____

Además del COCODE, ¿qué otros comités funcionan actualmente en su comunidad? Marquen con una "X" una o varias opciones.

- ❑ Comité de padres de familia (de la escuela)
- ❑ Comité de Iglesia Católica
- ❑ Comité de Juntas Escolares
- ❑ Comité COEDUCA
- ❑ Comité Pro mejoramiento
- ❑ Comité de Desarrollo
- ❑ Comité de Agua Potable
- ❑ Comité pro carretera
- ❑ Comité de seguridad
- ❑ OTROS COMITÉS – por favor mencionar nombres: _____

_____

_____

Si hay COCODE en su comunidad por favor responder las siguientes preguntas. Si no hay COCODE en su comunidad por favor pasar **a la página 5 y responder al punto "5. Proyectos en su comunidad".**

2 Reuniones del COCODE de su comunidad y las asambleas

¿A cada cuánto se reúnen los miembros del COCODE de su comunidad? Marquen con una "X" una opción.

- ❑ Cada semana
- ❑ Cada 15 días
- ❑ Cada 20 días
- ❑ Cada mes
- ❑ Cada dos meses
- ❑ OTRA – por favor indicar a cada cuánto tiempo se reúnen: _____

¿El alcalde comunitario o alcalde auxiliar participa en las reuniones del COCODE?

- ❑ Sí
- ❑ No

¿Cuándo fue la última vez que se reunieron los miembros del COCODE? (mes y año) _____

3 Cómo son electos los miembros del COCODE

¿En qué forma se eligen los miembros de su COCODE? Por favor sólo marcar la respuesta que mejor describe como lo hacen:

- ❑ En asamblea comunitaria
- ❑ Por decisión del alcalde municipal
- ❑ OTRA FORMA – por favor describir cómo los eligen: _____

_____

_____

¿Cuáles son las características más importantes para que una persona sea electa como miembro del COCODE? Marquen con una "X" una o varias opciones.

- ❑ Ser hombres
- ❑ Ser mujeres
- ❑ Ser adultos
- ❑ Ser jóvenes
- ❑ Tener experiencia de trabajo en su comunidad
- ❑ Que sepan leer y escribir
- ❑ Que cuenten con recursos económicos propios para los gastos de movilización
- ❑ Que hayan ocupado otros cargos en su comunidad
- ❑ OTRAS CARACTERÍSTICAS – por favor explicarlas: _____

_____

_____

¿Cada cuánto tiempo se elige a los integrantes de COCODE? Marquen con una “X” una opción.

- ❑ Cada año
- ❑ Cada dos años
- ❑ Cada cuatro años
- ❑ OTRO – por favor explicar: _____

_____

¿En qué mes se elige a los nuevos integrantes de COCODE? _____

¿En qué mes asumen los nuevos integrantes de COCODE sus cargos? _____

En su comunidad, ¿cuándo fue la última elección de integrantes de COCODE? (mes y año) _____

4 Temas de trabajo del COCODE de su comunidad

¿Cuáles son las principales funciones del COCODE? Marquen con una “X” una o varias opciones.

- ❑ Escribir solicitudes de proyectos para la municipalidad
- ❑ Resolver problemas de agua
- ❑ Resolver problemas de linderos y tierras
- ❑ Priorizar las necesidades de su comunidad
- ❑ Informar sobre reuniones del COMUDE
- ❑ Recibir información de las autoridades municipales
- ❑ Decidir sobre cuestiones que preguntan las autoridades municipales
- ❑ Recibir información del alcalde comunitario o alcalde auxiliar
- ❑ OTRAS – por favor explicar: _____

_____

_____

¿El COCODE de su comunidad cuenta con? Marquen con una “X” una o varias opciones.

- ❑ Libro de actas, autorizado por la municipalidad
- ❑ Libros de ingresos y gastos de su COCODE
- ❑ Diagnóstico de necesidades de su comunidad
- ❑ Plan de trabajo o priorización de proyectos
- ❑ OTRAS – por favor explicar: _____

_____

_____

Nombres y datos de los miembros del COCODE

	Presidente	Vicepresidente	Tesorero	Pro-tesoreo	Secretario
Nombres:					
Edad en años					
Escolaridad:					
Sexo: hombre / mujer					
Indígena/No indígena					
Idiomas que habla					
Cuántos años tiene de ser parte del COCODE					
Qué otros cargos ha desempeñado en la comunidad					

	Pro-Secretario	Vocal I	Vocal II	Vocal III	Vocal IV
Nombres:					
Edad en años					
Escolaridad:					
Sexo: hombre / mujer					
Indígena/No indígena					
Idiomas que habla					
Cuántos años tiene de ser parte del COCODE					
Qué otros cargos ha desempeñado en la comunidad					

¿En el COCODE hay mujeres actualmente?

- ❑ Sí – qué cargo: _____
- ❑ No – por favor describir por qué no hay mujeres en el COCODE: _____
  _____
  _____

¿Anteriormente ha habido mujeres en el COCODE?

- ❑ No
- ❑ Sí – describir por cuánto tiempo estuvo en el COCODE: _____
  Qué cargo ocupó: _____
  Por qué fue electa: _____

5 Proyectos en su comunidad

¿Quiénes priorizan los proyectos que solicita la comunidad? Marquen con una "X" una o varias opciones.

- ❑ La asamblea comunitaria con los miembros del COCODE, otros comités y líderes comunitarios
- ❑ Solamente los miembros de COCODE
- ❑ Sólo miembros del COCODE, junto con otros comités y otros líderes
- ❑ Sólo el presidente del COCODE
- ❑ Autoridades municipales toman decisiones
- ❑ Instituciones públicas que tienen financiamiento para proyectos
- ❑ OTRA FORMA – por favor explicar: _____
  _____
  _____

¿Cómo priorizan los proyectos que solicita el COCODE? Marquen con una "X" una o varias opciones.

- ❑ Utilizando los resultados de un diagnóstico comunitario
- ❑ Por sugerencia de líderes de su comunidad
- ❑ Por sugerencia de maestros que trabajan en su comunidad
- ❑ Por sugerencia de vecinos de su comunidad
- ❑ Por sugerencia de autoridades municipales
- ❑ Por sugerencia de otros – explicar quiénes: _____
- ❑ OTRA FORMA – por favor explicar: _____
  _____
  _____

¿Alguno de los proyectos de su comunidad ha sido realizado con el apoyo de un diputado del Congreso?

- ❑ Sí
- ❑ No

En caso que hubo apoyo de un diputado, por favor mencionar el nombre del proyecto, el nombre del diputado y el monto que dio.

Nombre de proyectos realizados	Nombre del diputado	Monto que dio

¿Cuántos proyectos solicitaron al alcalde en los años 2006, 2007 y 2008?

2006	2007	2008

¿Cuántos proyectos solicitaron a otras organizaciones en los años 2006, 2007 y 2008? _____

Además de la municipalidad, ¿A qué organizaciones solicitaron apoyos en los últimos años?

_____

_____

¿Qué proyectos lograron realizar, quién financió y cuándo terminaron?

Nombre de proyectos realizados	Quién financió	Cuándo concluyó

¿Qué aporta la comunidad cuando se realiza algún proyecto?

_____

_____

_____

¿Alguno de los proyectos realizados fue aprobado en el COMUDE?

- ❑ Sí
- ❑ No
- ❑ No sabemos

Su COCODE ¿ha realizado proyectos específicos para jóvenes?

- ❑ No
- ❑ Sí – por favor mencionar qué proyecto:_____

_____

_____

Su COCODE ¿ha realizado proyectos específicos para mujeres?

- ❑ No
- ❑ Sí – por favor mencionar qué proyecto:_____

_____

_____

6 Valoraciones sobre el COCODE de su comunidad

¿Cómo les parece el funcionamiento del COCODE de su comunidad? Marquen con una "X" una opción.

- ❑ Funciona muy bien, no hay que mejorar nada
- ❑ Funciona bien, sólo muy poco podríamos mejorar
- ❑ Funciona con problemas, hay varias cosas que deberían mejorar
- ❑ No funciona para nada

¿Qué es lo bueno de trabajar con COCODE?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

¿Qué problemas enfrenta el COCODE?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

¿Cómo se podría mejorar el funcionamiento del COCODE?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

7 COCODE de segundo nivel

Nos interesa conocer la historia del COCODE de segundo nivel, tanto de los años anteriores, como del presente año.

¿Hay COCODE de segundo nivel en el municipio?

- ❑ Sí
- ❑ No
- ❑ No sabemos

Si no hay COCODE de segundo nivel, por favor explicar por qué:

_____

_____

¿El COCODE de su comunidad pertenece a un COCODE de segundo nivel?

- ❑ Sí
- ❑ No

En el caso que no hay COCODE de segundo nivel o que su comunidad no pertenece a ninguno, entonces, por favor seguir llenando la boleta en **la página 10, punto "9. Funcionamiento del COMUDE".** Si su comunidad pertenece a COCODE de segundo nivel, por favor contestar la siguiente pregunta.

Nombre del COCODE de segundo nivel: _____

¿Cuántas COCODE de comunidades conforman el COCODE de segundo nivel?: _____

Actualmente, ¿alguien del COCODE de su comunidad forma parte del COCODE de segundo nivel?

- ❑ Sí
- ❑ No
- ❑ No sabemos

En caso que sí, ¿Qué cargo tiene en el COCODE de segundo nivel? _____

¿Quién cuenta a su COCODE lo que está pesando en el COCODE de segundo nivel?

_____

_____

¿Cada cuánto dan la información del COCODE de segundo nivel al COCODE de su comunidad? Marquen con una "X" una opción.

- ❑ Cada quince días
- ❑ Cada mes
- ❑ Cada dos meses
- ❑ OTRA – por favor explicar: _____

_____

¿Qué han logrado para su comunidad a través del COCODE de segundo nivel?

_____

_____

8 Valoraciones sobre el COCODE de segundo nivel

¿Cómo les parece el funcionamiento del COCODE de segundo nivel? Marquen con una "X" una opción.

- ❑ Funciona muy bien, no hay que mejorar nada
- ❑ Funciona bien, sólo muy poco podríamos mejorar
- ❑ Funciona con problemas, hay varias cosas que deberían mejorar
- ❑ No funciona para nada

¿Qué es lo bueno de coordinar con el COCODE de segundo nivel?

_____

_____

_____

¿Qué problemas enfrenta el COCODE de segundo nivel?

_____

_____

_____

¿Cómo se podría mejorar el trabajo del COCODE de segundo nivel?

_____

_____

_____

9 Funcionamiento del COMUDE

Nos interesa conocer la historia del COMUDE, tanto de los años anteriores, como del presente año.

En la administración municipal anterior 2004-2008, ¿hubieron reuniones de COMUDE en el municipio?

- ❑ No – por favor explicar por qué no: _____
  _____
- ❑ Sí – por favor explicar cuándo fue la última:_____
  _____

En la administración municipal actual 2008-2012, ¿han habido reuniones de COMUDE en el municipio?

- ❑ No – por favor explicar por qué no: _____
  _____
- ❑ Sí – por favor explicar cuándo fue la última reunión del COMUDE: _____
  _____

En el caso que no hay reuniones de COMUDE en el municipio, entonces, por favor seguir llenando la boleta **en el último punto en la última página, "11. Firmas y sello del COCODE (si tiene)".**

¿Participan miembros del COCODE de su comunidad en el COMUDE?

- ❑ No – por favor explicar por qué no: _____
  _____
- ❑ Sí – por favor explicar quiénes participan: _____
  _____

¿Qué funciones cumple la reunión de COMUDE? Marquen con una “X” una o varias opciones.

- ❑ Autoridades municipales informan a COMUDE sobre cosas generales
- ❑ Autoridades municipales informan a COMUDE sobre proyectos
- ❑ Autoridades municipales informan a COMUDE sobre presupuesto municipal
- ❑ Se escuchan necesidades de COCODES y comunidades
- ❑ Se discute sobre proyectos en el municipio
- ❑ Se priorizan proyectos a realizar en el municipio
- ❑ Se decide sobre proyectos que se van a realizar
- ❑ OTRAS FUNCIONES – por favor explicar: _____

_____

_____

¿Qué tanto el alcalde municipal está en las reuniones del COMUDE? Marquen con una “X” una opción.

- ❑ Nunca está
- ❑ Casi nunca está
- ❑ Casi siempre está
- ❑ Siempre está

¿Cuándo fue la última vez que el alcalde municipal participó en una reunión de COMUDE? (mes y años)

_____

¿Quiénes son los que más hablan en las reuniones del COMUDE? Marquen con una “X” una o varias opciones.

- ❑ El alcalde municipal
- ❑ El OMP
- ❑ Miembros de COCODE
- ❑ Organizaciones sociales
- ❑ Autoridades de educación, salud, policía
- ❑ Organizaciones que no son del municipio
- ❑ OTROS – por favor mencionar quiénes: _____

_____

¿Las autoridades municipales toman en cuenta la opinión de los miembros de COCODE? Marquen con una “X” una opción.

- ❑ No
- ❑ Casi siempre
- ❑ Sí

10 Valoraciones sobre el COMUDE

¿Cómo les parece el funcionamiento del COMUDE? Marquen con una “X” una opción.

- ❑ Funciona muy bien, no hay que mejorar nada
- ❑ Funciona bien, sólo muy poco podríamos mejorar
- ❑ Funciona con problemas, hay varias cosas que deberían mejorar
- ❑ No funciona para nada

En todo caso, por favor EXPLICAR que cosas habría que mejorar: _____

_____

_____

¿Qué es lo bueno de coordinar con el COMUDE?

_____

_____

_____

_____

¿Qué problemas enfrenta con el COMUDE?

_____

_____

_____

¿Cómo se podría mejorar el funcionamiento del COMUDE?

_____

_____

_____

11 Firmas y sello del COCODE (si tiene)

Después de llenar la boleta, firmarla y sellarla por favor ponerla en el sobre y entregarlo a la persona de quien la recibieron.

Códigos MaxQDA

4. Institucionalidad pública

4.1. FODA
4.1.1. FODA amenaza
4.1.2. FODA debilidad
4.1.3. FODA fortaleza
4.1.4. FODA oportunidad

5. Municipalidad y autoridades mncpls

5.1. Actuaciones
5.1.1. Actuación de alcalde
5.1.2. Actuación de miembros de corporación municipal
5.2. FODA
5.2.1. FODA amenaza
5.2.2. FODA debilidad
5.2.3. FODA fortaleza
5.2.4. FODA oportunidad
5.2.5. Logros
5.3. Lo partidario
5.3.1. Lo partidario afecta a nivel de municipio
5.3.1.1. Hay parcialidad partidista
5.3.1.2. Lo partidario es inexistente
5.3.1.3. Lo partidario es presente como tema
5.3.2. Valoración de lo partidario, beneficio u obstáculo
5.3.2.1. Lo partidario es beneficio
5.3.2.2. Lo partidario es obstáculo
5.4. OMP Oficina Municipal de Planificación
5.4.1. Contratación del OMP
5.4.2. Primeras acciones como OMP
5.4.3. Relación con alcaldía y corporación
5.4.4. Relación con COCODES
5.4.5. Relación con instituciones y organizaciones
5.4.6. Valoración de actuación del OMP
5.5. Organización de trabajo de la corporación municipal
5.5.1. Comisiones de trabajo
5.5.2. Sesiones de trabajo de la corporación municipal
5.5.3. Valor de dietas
5.6. Planificación municipal
5.6.1. Enfoques sectoriales
5.6.2. Herramientas de trabajo
5.6.3. Metodología de planificación, participación y toma de decisiones
5.6.3.1. Mecanismos para la inclusión de participación ciudadana y social
5.6.3.1.1. Mecanismos de información
5.6.3.1.2. Mecanismos de participación
5.6.3.2. Participación en decisión sobre proyectos
5.6.3.3. Participación en elaboración de planes
5.6.4. Presupuestos participativos
5.6.5. Proyectos priorizados
5.6.5.1. Economía
5.6.5.2. Educación, salud
5.6.5.3. Fortalecimiento de sociedad civil
5.6.5.4. Mujeres y jóvenes
5.6.5.5. Otros
5.6.5.6. Vialidad
5.6.6. Utilidad de la planificación
5.7. Poder, liderazgos en muni y toma de decisión
5.7.1. Alcalde lidera
5.7.2. Asesores
5.7.2.1. Hay asesores
5.7.2.2. No hay asesores
5.7.3. Corporación en conjunto
5.8. Relaciones otros niveles y ámbitos, inclusive tensiones nacional-municipal
5.8.1. Abono y otras donaciones nacionales
5.8.2. Relación con diputados distritales
5.8.3. Relaciones con instituciones

5.8.4. Relaciones con propio partido
5.8.5. RENAP
5.9. Sectores con que trabaja o apoya
5.9.1. Igual a todos
5.9.2. Preferencias políticas
5.9.3. Preferencias sectoriales
5.10. Significado de ser alcalde

6. Municipalidad y autoridades mncpls - transición

6.1. Anteriores autoridades
6.1.1. Comparación entre anterior y ahora
6.1.1.1. Cambios respecto COCODE
6.1.1.2. Cambios respecto COMUDE
6.1.1.3. Participación de la población
6.1.2. Realidad bajo administración anterior
6.1.2.1. COMUDE anterior, realidad
6.1.2.2. OMP y alcalde anterior
6.1.2.3. SCDUR anterior, actores centrales
6.1.2.4. SCDUR anterior, logros y debilidades
6.1.2.5. SCDUR anterior, realidad
6.1.2.6. SCDUR y alcalde anterior
6.1.3. Seguimientos
6.1.3.1. Seguimiento a decisiones y procesos
6.1.3.2. Seguimiento a planes y planificación anterior
6.2. Conflictos nuevos, cambios, etc
6.2.1. Malestares de la población
6.2.2. Origen de conflictos
6.2.3. Problemas nuevos (serios)
6.2.4. Problemas viejos (que se agudizaron)
6.2.5. Sentimiento, opinión de población y sectores
6.2.5.1. Descontento
6.2.5.2. Opiniones diversas según éxito de gestiones
6.2.5.3. Positivo
6.2.6. Sin conflictos
6.3. Funcionarios y admin municipal
6.3.1. Debería haber más cambios
6.3.2. Hubo cambios, las causas y sus implicaciones
6.3.2.1. Cambio de empleados
6.3.2.2. Cambios de estructura y oficinas
6.3.2.3. Cambios por cuestiones no partidistas
6.3.2.4. Cambios por cuestiones partidistas
6.3.3. No hubo cambios

7. Municipio, principales problemas

8. Organizaciones sociales

8.1. FODA
8.1.1. FODA amenaza
8.1.2. FODA debilidad
8.1.3. FODA fortaleza
8.1.4. FODA oportunidad
8.2. Relaciones con otros niveles

9. Población, en general

9.1. Casos cuando es beligerante o activa
9.2. Razones de indiferencia
9.3. Reacción de población frente a problemas

10. Relaciones de género

10.1. Actoras
10.1.1. Liderazgos femeninos y sus características
10.1.2. OMM y SOSEA
10.1.3. Organizaciones de mujeres
10.2. Cambios en últimos años para mujeres
10.3. Derechos, obligaciones, demandas y propuestas
10.3.1. Demandas y propuestas
10.3.1.1. De empoderamento
10.3.1.2. De sobrevivencia
10.3.2. Derechos de mujeres
10.3.3. Interlocutores, agentes que tratan temas de género

10.3.4. Obligaciones de mujeres
10.4. Participación de mujeres
10.4.1. Acciones realizadas para mejorar participación
10.4.2. Experiencias de participación
10.4.2.1. Mujeres como alcaldesas comunitarias
10.4.2.1.1. Exp. negativas
10.4.2.1.2. Exp. positivas
10.4.2.2. Mujeres como COCODE
10.4.2.2.1. Exp. negativas
10.4.2.2.2. Exp. positivas
10.4.2.3. Mujeres en consultas comunitarias
10.4.2.3.1. Exp. negativas
10.4.2.3.2. Exp. positivas
10.4.2.4. Mujeres y el COMUDE
10.4.2.4.1. Exp. negativas
10.4.2.4.2. Exp. positivas
10.4.2.5. Otros espacios de participación
10.4.2.5.1. Exp. negativas
10.4.2.5.2. Exp. positivas
10.4.3. Lo partidario y género
10.4.4. Obstáculos a la participación de mujeres
10.4.4.1. Obstáculos en COCODES y COMUDES
10.4.4.2. Problemas, en general, para la participación de mujeres
10.4.5. Propuestas para mejorar participación de mujeres
10.4.5.1. Acciones de hombres
10.4.5.2. Acciones de mujeres
10.4.5.3. Acciones de organizaciones de mujeres
10.4.5.4. Acciones de otros
10.5. Problemas entre mujeres
10.6. Problemas que afectan mujeres
10.7. Proyectos para mujeres
10.7.1. De empoderamento
10.7.2. De sobrevivencia
10.8. Relación con alcaldía
10.8.1. Experiencias de relaciones con alcaldía
10.8.2. Ofertas de alcaldía y cumplimiento
10.8.3. Propuestas de mujeres y seguimiento de alcaldía
10.9. Roles femeninos aceptados
10.10. Roles femeninos no aceptados

11. SCDUR
11.1. COCODE
11.1.1. Comités y COCODES
11.1.1.1. De comités hacía COCODES
11.1.1.2. Diferencias entre comités y COCODES
11.1.1.3. Implicaciones de trabajar en COCODES
11.1.1.4. Modelo más existoso - COCODE versus comités
11.1.2. Experiencias de terceros
11.1.3. FODA
11.1.3.1. FODA amenaza
11.1.3.2. FODA debilidad
11.1.3.3. FODA fortaleza
11.1.3.4. FODA oportunidad
11.1.4. Funcionamiento de COCODE
11.1.4.1. Frecuencia y tipo de reuniones
11.1.4.2. Funciones de un COCODE
11.1.4.3. Mecanismos de participación e información
11.1.4.4. Temas abordados en reuniones
11.1.4.5. Toma de decisiones
11.1.5. Integración
11.1.5.1. (re)organizar COCODE
11.1.5.1.1. Cambios de manera extraordinaria (admin mncpl)
11.1.5.1.2. Cambios de manera ordinaria
11.1.5.1.3. Siguen los mismos, no hay cambios
11.1.5.2. Actores y liderazgos
11.1.5.2.1. Presencia del alcalde y su significado
11.1.5.3. Características de miembros de junta de COCODES
11.1.5.4. Duplicidad con otros cargos comunitarios
11.1.5.5. Elección de miembros de la junta de COCODES
11.1.6. Logros y frustraciones de COCODES
11.1.6.1. Frustraciones
11.1.6.2. Logros
11.1.7. Participación en COMUDE

11.1.8. Planificación
11.1.9. Preparación como COCODE
11.1.9.1. Capacitación para COCODE
11.1.9.2. Conocimiento del marco legal
11.1.10. Relaciones con otros niveles
11.2. CODEDEH
11.3. COMUDE
11.3.1. Actores y liderazgos
11.3.1.1. Alcalde presencia en COMUDE
11.3.1.2. Momentos de mayor incidencia de actores sobresalientes
11.3.2. FODA
11.3.2.1. FODA amenaza
11.3.2.2. FODA debilidad
11.3.2.3. FODA fortaleza
11.3.2.4. FODA oportunidad
11.3.3. Funcionamiento de COMUDE
11.3.3.1. Agenda de reuniones (definición, incidencia)
11.3.3.2. Caracterización de reuniones
11.3.3.3. COMUDE no llega a acuerdos y decisiones
11.3.3.4. Frecuencia y tipo de reuniones
11.3.3.5. Organización del COMUDE
11.3.3.6. Temas abordados en reuniones
11.3.3.7. Toma de decisiones
11.3.4. No hay COMUDE
11.4. SCDUR, en general
11.4.1. Relaciones con otros niveles