

3. LA COOPERACIÓN DE DIPUTACIÓN DE CÓRDOBA EN GUATEMALA: ANTECEDENTES Y ESTRATEGIA FUTURA

3.1. LA COOPERACIÓN MUNICIPAL ANDALUZA EN GUATEMALA: GENERALIDADES Y EL CASO DE DIPUTACIÓN DE CÓRDOBA

- *La cooperación de Diputación de Córdoba en el contexto de la cooperación municipal andaluza en Centro América y Guatemala*

La cooperación al desarrollo con Centro América ha sido el punto de inicio en muchos casos de las acciones emprendidas desde organizaciones sociales de solidaridad, ayuntamientos y otros. La especial vinculación que une a la ciudadanía española y andaluza con Latinoamérica, y muy especialmente con Centro América, ha sido causa y producto de una decidida implicación en el devenir de estos pueblos y un sentir especial con cada circunstancia política, social, económica o catástrofes producidas por conflictos bélicos o de la naturaleza.

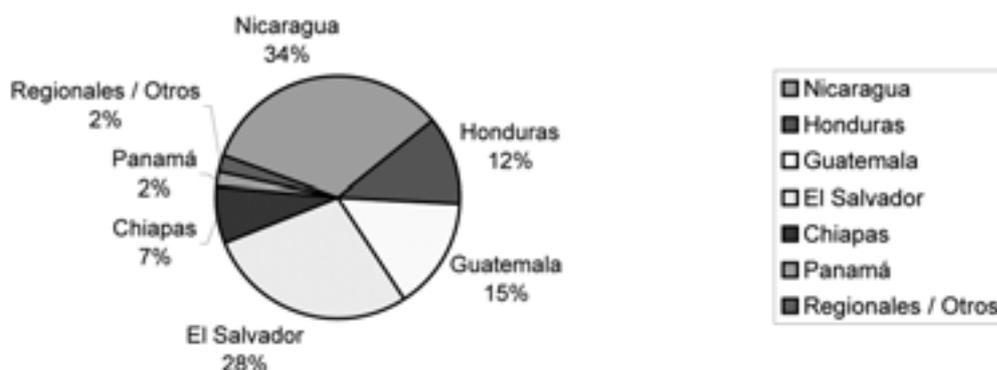


Figura 5: Distribución de las ayudas de cooperación municipal andaluza en Centro América.
Fuente: "Inventario de cooperación municipal andaluza 1999-2001", Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

La cooperación municipal andaluza se ha volcado en los últimos años con Centro América. El total de la ayuda inventariada ronda, para el periodo comprendido entre 1999 y 2001 un total de cinco millones doscientos ochenta mil euros. Estas cifras recogen aproximadamente el 75% de la ayuda total de municipios y diputaciones andaluzas destinada a Centro América para este periodo. A estas cifras habría además que añadir el esfuerzo realizado desde diferentes concejalías y áreas distintas de las que gestionan el 0,7% municipal, en especial en las situaciones de catástrofe de 1998 y 2001 (Mitch y terremotos en El Salvador)

Centro América recibió para este periodo de 1999 a 2001 más del 24% de las ayudas de cooperación municipal andaluza, siendo el destino número uno de la ayuda.

Los años de mayor contribución corresponden a aquellos en los que las situaciones de emergencia movilizan recursos de la sociedad internacional, situaciones en las que proyectos de ayuda al desarrollo se derivan hacia emergencia o ayuda humanitaria en los primeros momentos, y en los años sucesivos potencian las acciones de desarrollo y conducen a la dinamización de la organización social local, así como a la mayor presencia de organizaciones internacionales, entre ellas las andaluzas.

Es el ejemplo claro de Honduras, país en el que existía un número muy reducido de ONGDs españolas y que en poco tiempo después del Mitch vio como el tejido de asociaciones internacionales (entre ellas ONGDs españolas con presencia en Andalucía) se implantaban en el territorio.

Guatemala sigue siendo un destino consolidado de ayuda al desarrollo. Las tendencias en cooperación municipal son reflejo del conjunto de cooperación internacional. Tras los Acuerdos de Paz Guatemala fue país prioritario y destino número uno de la ayuda española. En estos años

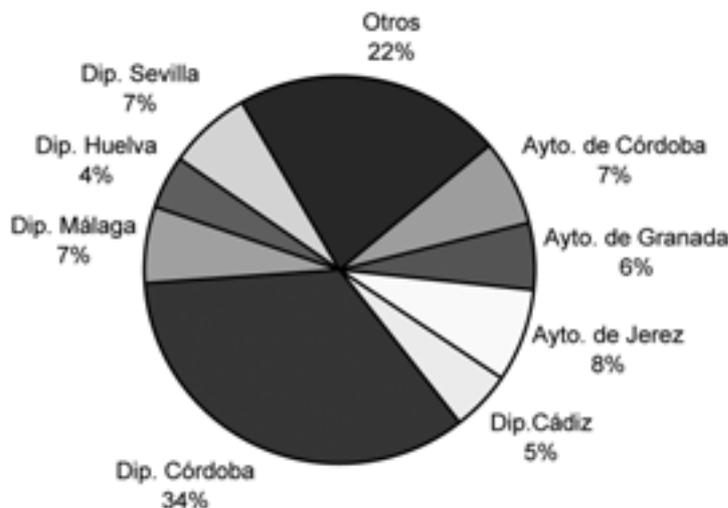


Figura 6: Guatemala, 1999-2001. Principales financiadores de cooperación municipal andaluza. Fuente: "Inventario de Cooperación Municipal Andaluza 1999-2001". Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional

Guatemala ha mejorado sus índices de desarrollo humano pero sigue necesitando de un fuerte apoyo para consolidación democrática y de derechos humanos, así como para eliminar las graves diferencias en un país fuertemente indígena.

Por su parte la ayuda a campamentos de refugiados guatemaltecos en Chiapas y acciones de desarrollo con el pueblo de Chiapas ha visto incrementada paulatinamente su importancia en el contexto mejicano-centroamericano. En este hecho tiene sin duda importancia la apertura de la Oficina de la Asociación España con ACNUR en Sevilla, que ha canalizado una importante ayuda de cooperación municipal andaluza a la zona, junto con otros agentes.

Diputación de Córdoba ha mantenido en los últimos años una estrategia de focalización en determinadas áreas entre las que se incluye Guatemala, y que se percibe en el hecho de que la Corporación Provincial sea el primer financiador a nivel de entidades locales en Andalucía con el país centro americano. Según el gráfico adjunto y a partir de la información recogida por el Fondo Andaluz, el apoyo supuso un 34% del total de la ayuda al país inventariada.

- *Antecedentes y aspectos generales de la cooperación de Diputación de Córdoba en Guatemala*

La cooperación al desarrollo de Diputación de Córdoba en Guatemala se remonta al año 1996, cuando se financia el primer proyecto en el zona. A partir de entonces el tipo de cooperación realizada así como el número de proyectos, líneas de trabajo desarrolladas han variado sustancialmente, y de manera especial a partir del año 2001.

PAÍS/ZONA/AÑO	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	TOTAL
Centro América						
Caribe	206.694,1	165.772,5	309.447,9	271.661,5	135.192,0	1.088.767,9
Cuba	77.170,0	8.414,2	45.075,9	31.937,1		162.597,1
República						
Dominicana		23.242,5				23.242,5
El Salvador	48.772,1	29.299,3				78.071,5
Guatemala	28.001,2	45.226,2	165.278,3	108.590,5	90.152,0	437.248,2
México				38.047,9		38.047,9
Nicaragua	52.750,8	11.509,4	35.386,4	45.006,0	45.040,0	189.692,6
Panamá			15.626,3			15.626,3
Varios		48.081,0	48.081,0	48.080,0		144.241,9
Países Andinos						
Colombia	12.272,7					12.272,7
Bolivia	23.277,2	47.103,9	49.099,6	187.793,6	86.630,9	393.905,0
Ecuador	27.231,9					27.231,9
Perú	49.210,9	28.706,1	38.276,5	14.511,6	78.683,2	209.388,2
América del Sur	26.612,8	22.601,6	0,0	0,0	0,0	49.214,5
Argentina		22.601,6				22.601,6
Venezuela	26.612,8					26.612,8
Magreb	23.418,1	114.042,1	56.014,3	73.265,4	0,0	266.739,9
Campamentos						
Saharauis	23.418,1		56.014,3			79.432,4
Marruecos		114.042,1		73.265,4		187.307,5
África						
Subsahariana	33.091,7	12.529,4	0,0	6.000,0	0,0	51.621,1
R. D. del Congo	14.742,8	12.529,4				27.272,2
Mali	18.348,9			6.000,0		24.348,9
Países del Este	29.335,4	24.040,5	7.897,6	0,0	0,0	61.273,5
Bosnia- Herzegovina	29.335,4	24.040,5	7.897,6			61.273,5
Otras Zonas						
Geográficas	0,0	44.377,2	0,0	0,0	0,0	44.377,2
TOTAL	431.144,7	459.173,2	460.735,9	553.232,1	300.506,1	2.204.791,9

Tabla 5: Ayuda al Desarrollo de la diputación de Córdoba 1999 –2003. Distribución por países. Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias OCI.

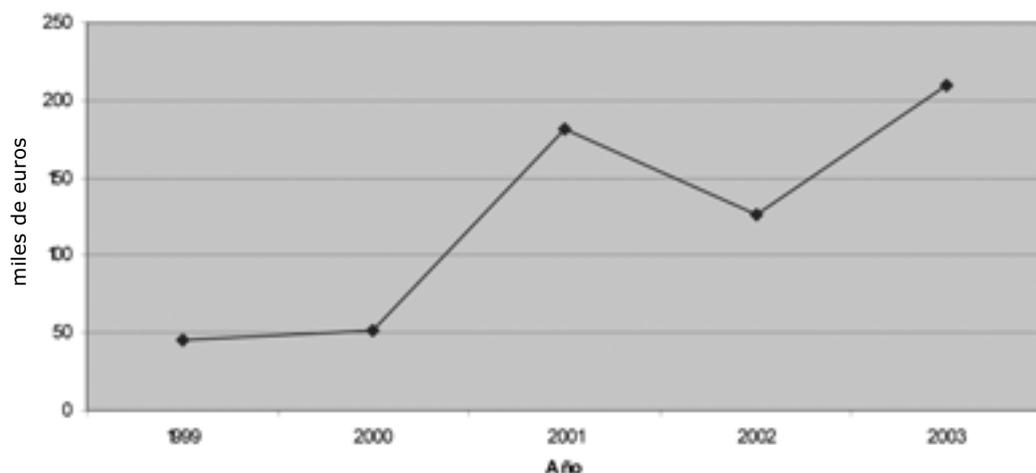


Figura 7: Diputación de Córdoba 1999 – 2003: Evolución de las ayudas destinadas a Guatemala (miles de euros). Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de Diputación de Córdoba

La cooperación en el país centroamericano ha sido la que más recursos ha recibido de ayuda al desarrollo, a través de diferentes vías. Aparte de las cifras que presenta la tabla, habría que contabilizar el impacto positivo de los recursos económicos y humanos generados a través de los programas de voluntariado, que sin duda han tenido un eco importante en Guatemala.

ACCIONES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON GUATEMALA 1999-2003

1999

Nombre del Proyecto	Ampliación de energía eléctrica en el Cantón de Aguacatán
ONGD	Movimiento Andaluz de Intercambio con la Zona Centroamericana, MAIZCA.
Sector	Vivienda
Financiación	Convocatoria de ONGD 's
Localización	Municipio de Aguacatán, Departamento de Huehuetenango
Subvención concedida	28.001 ' 15
Objetivos	Lograr que 94 familias del Cantón tengan en sus viviendas energía eléctrica y así mejorar las condiciones de vida de cada familia, aprovechando tal recurso para el desarrollo y estar al día con los avances tecnológicos.

2000

Nombre del Proyecto	Escuelas comunitarias para el trabajo productivo y el desarrollo socioeconómico rural de Aguacatán.
ONGD	Movimiento Andaluz de Intercambio con la Zona Centroamericana, MAIZCA
Sector	Formación
Financiación	
Localización	Municipio de Aguacatán, Departamento de Huehuetenango
Subvención concedida	45.226´16
Objetivos	Reducir el analfabetismo de la zona y formar técnicos entre las comunidades indígenas del municipio que generen actividades económicas diversificadas, puestos de trabajo en sectores que aumenten la producción agraria, den valor añadido a la extracción maderera y obliguen a una mayor organización social de las comunidades.

2001

Nombre del Proyecto	Desarrollo productivo y fortalecimiento de la organización local de las Comunidades MAM de Colotenango.
ONGD	INTERMÓN-Oxfam
Sector	Fortalecimiento Comunitario
Financiación	
Localización	Municipio de Colotenango, Departamento de Huehuetenango
Subvención concedida	60.101´21
Objetivos	Mejorar las condiciones de vida de 30 comunidades por medio de una mejora económica y organizacional potenciando el rol de la mujer. Para ello se mejorará la producción de hortalizas, frutales y café, se implementará un sistema de crédito agropecuario y se apoyará la comercialización en la zona.

Nombre del Proyecto	Escuelas comunitarias para el trabajo productivo y el desarrollo rural de Aguacatán
ONGD	Movimiento Andaluz de Intercambio con la Zona Centroamericana, MAIZCA
Sector	Formación
Financiación	
Localización	Municipio de Aguacatán, Departamento de Huehuetenango
Subvención concedida	36.060´73
Objetivos	Reducir el analfabetismo de la zona y dotar de técnicos cualificados en distintos niveles formativos a las comunidades indígenas del municipio como promotores y gestores de proyectos de desarrollo rural sostenible.

Nombre del Proyecto	Fortalecimiento municipal: construcción de edificio escolar, estudio de drenaje y predio para saneamiento /equipamiento
ONGD	Movimiento Andaluz de Intercambio con la Zona Centroamericana, MAIZCA
Sector	Varios
Financiación	Comisión de Gobierno (directa)
Localización	Aguacatán
Subvención concedida	21.035´42
Objetivos	Fortalecimiento municipal de Aguacatán

Nombre del Proyecto	Apoyo al fortalecimiento municipal de Petén Centro
ONGD	Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica, FUNDEMUCA
Sector	Fortalecimiento Municipal
Financiación	Cooperación Directa
Localización	Petén
Subvención concedida	48.080´97
Objetivos	Fortalecimiento institucional de las municipalidades agrupadas en la Mancomunidad de Municipios de Petén Centro

2002

Nombre del Proyecto	Todos trabajamos por la salud comunitaria
ONGD	Movimiento Andaluz de Intercambio con la Zona Centroamericana, MAIZCA
Sector	
Financiación	
Localización	Municipio de Aguacatán, Departamento de Huehuetenango
Subvención concedida	26.853´5
Objetivos	Mejorar la calidad de vida y desarrollar el ámbito económico, cultural y social de las médicas comunitarias (comadronas) y promotores/as de la salud a través de su formación, capacitación y organización, gestionar su legalización y reconocimiento estatal, y generar una cultura de conocimiento y respeto de las comunidades hacia ellas, para provocar un mejor servicio sanitario y mejorar la vida de los comunitarios.

Nombre del Proyecto	Construcción de 65 depósitos de agua para 65 familias
ONGD	Jóvenes del Tercer Mundo
Sector	Abastecimiento y depuración de agua
Financiación	Convocatoria
Localización	Municipio de San Pedro Carchá, Departamento de Alta Verapaz
Subvención concedida	15.626´31
Objetivos	Mejorar la salud higiene de las familias. Reducir la mortalidad infantil. Apoyar a la economía de las familias y sus condiciones de vida. Reducir trabajo a mujeres y niños. Potenciar el asociacionismo y la colaboración de los beneficiarios.

Nombre del Proyecto	Apoyo al fortalecimiento municipal de Petén Centro
ONGD	Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica, FUNDEMUCA
Sector	Fortalecimiento Municipal
Financiación	Cooperación Directa
Localización	Petén
Subvención concedida	36.060´71
Objetivos	Fortalecer la gestión de los municipios y asegurar la sostenibilidad económica de sus inversiones, a través del apoyo en la creación de una entidad de cooperación intermunicipal y de la puesta en marcha de los instrumentos necesarios para llevar a cabo iniciativas de gestión mancomunada.

Nombre del Proyecto	Convenio específico para el Desarrollo de Aguacatán
ONGD	Movimiento Andaluz de Intercambio con la Zona Centroamericana, MAIZCA
Sector	Fortalecimiento municipal
Financiación	Cooperación directa
Localización	Municipio de Aguacatán, Departamento de Huehuetenango
Subvención concedida	30.050´00
Objetivos	Contribuir al desarrollo integral del municipio de Aguacatán mediante el fortalecimiento de las dependencias municipales dotándolos de equipos de software y de capacitación que faciliten el trabajo, como el proceso de capacitación a comités locales en la ejecución de acciones conjuntas en búsqueda del desarrollo comunitario.

2003

Nombre del Proyecto	Capacitación en gestión comunitaria a 62 comunidades rurales de 13 departamentos.
ONGD	Manos Unidas
Sector	Educación, fortalecimiento comunitario
Financiación	Convocatoria de ONGD 's
Subvención concedida	45.076,00

Nombre del Proyecto	Adquisición de maquinaria especializada para construcción y mantenimiento de red viaria y nivelación de terrenos.
ONGD	Movimiento Andaluz de Intercambio con la Zona Centroamericana, MAIZCA
Sector	Infraestructuras
Financiación	Convocatoria de ONGD 's
Localización	Municipio de Aguacatán, Departamento de Huehuetenango
Subvención concedida	45.076,00
Objetivos	Dotar de equipo a la municipalidad para favorecer la rehabilitación de caminos en el municipio

Nombre del Proyecto	Evaluación proyectos financiados por Diputación de Córdoba en Guatemala
ONGD	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI
Sector	Educación al Desarrollo
Financiación	Cooperación Directa
Localización	Guatemala - Andalucía
Subvención concedida	11.725,00
Objetivos	Sensibilizar a la ciudadanía / fortalecer los procesos de cooperación

Nombre del Proyecto	Seguimiento al Fortalecimiento Municipal y Regeneración de Bosques
ONGD	Movimiento Andaluz de Intercambio con la Zona Centroamericana, MAIZCA
Sector	Medio Ambiente / Fortalecimiento Municipal
Financiación	Cooperación directa
Localización	Municipio de Aguacatán, Departamento de Huehuetenango.
Subvención concedida	30.050,00

Nombre del Proyecto	Programa de fortalecimiento socioeconómico y humano de aldeas rurales
ONGD	Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, FEDECO
Sector	Gobernabilidad, Fortalecimiento Sociedad Civil
Financiación	Cooperación Directa
Localización	Departamentos de Sacatepéquez y Chimaltenango
Subvención concedida	24.040,00
Objetivos	Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad local y al proceso de descentralización

Nombre del Proyecto	Fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad, derechos humanos y participación social
ONGD	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI
Sector	Gobernabilidad, Fortalecimiento Institucional Local
Financiación	Cooperación Directa
Localización	Departamento de Huehuetenango
Subvención concedida	36.000,00
Objetivos	Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad local y al proceso de descentralización

PROGRAMA DE VOLUNTARIADO CON GUATEMALA 1999-2003

1999

Nombre del Proyecto	Plan Integral de Desarrollo de Aguacatán
BENEFICIARIA	Nuria Guerrero Cubero
ONGD	Movimiento Andaluz de Intercambio Zona Centroamericana (MAIZCA)
País	Guatemala
Subvención concedida	7.718'50
Objetivos	Elaboración del Plan Integral de Desarrollo de Aguacatán. Puesta en marcha del proyecto de "La Carretera de Las Cumbres" y futura ampliación de energía eléctrica en el cantón de Aguacatán posibilitarán un eje de desarrollo para la zona que incluye: reforestación, rehabilitación de viviendas, dotación de material escolar y formación profesional, higiene y saneamiento medioambiental, polo de desarrollo para microempresas y otras actividades económicas alternativas y bancos comunales para financiar proyectos dirigidos a la mujer.

Nombre del Proyecto	Proyecto sede regional Antigua Guatemala
BENEFICIARIO	Emilio Rabasco Jimenez
ONGD	INSA-ETEA
País	Guatemala
Subvención concedida	9.015'18
Objetivos	Participar activamente en todas las actividades relacionadas con la puesta en marcha de la sede regional de la Universidad Rafael Landívar de Antigua para fortalecer educativamente la región y proporcionar herramientas que propicien su desarrollo.

2000

Nombre del Proyecto	Sede Regional Antigua Universidad Rafael Landívar - ETEA
BENEFICIARIO	Víctor J. Fernández Troyano
ONGD	INSA-ETEA
País	Guatemala
Subvención concedida	7.512'65
Objetivos	Apoyo al desarrollo de la sede regional de la Universidad Rafael Landívar en Antigua, para contribuir al fortalecimiento regional en el contexto de la diversidad étnica, lingüística y cultural, la nueva coyuntura emanada de los Acuerdos de Paz y la necesidad de creación de estructuras productivas estables, auto-sostenibles y participativas.

2001

Nombre del Proyecto	Apoyo al fortalecimiento municipal de Petén Centro
BENEFICIARIA	Josefa España Álvarez
ONGD	Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica, FUNDEMUCA
País	Guatemala
Subvención concedida	8.414'17
Objetivos	Apoyo al fortalecimiento del poder local y apoyo a la consolidación de un sistema democrático, mejorando las condiciones de vida de la población de las municipalidades preseleccionadas

Nombre del Proyecto	Apoyo al fortalecimiento municipal de Aguacatán
BENEFICIARIA	M ^a Teresa Hernández Merino
ONGD	Alcaldía de Aguacatán
País	Guatemala
Subvención concedida	7.813'16
Objetivos	Conformación del Plan Estratégico Integral del Municipio y la Difusión en las Comunidades de las Reformas de Ley referentes a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Descentralización del Estado

2002

Nombre del Proyecto	Fortalecimiento de los Servicios Municipales y Plan de Desarrollo Municipal de Aguacatán
BENEFICIARIA	María José Montes Blanco
ONGD	Municipalidad de Aguacatán
País	Guatemala
Subvención concedida	8.417´17
Nombre del Proyecto	Apoyo al fortalecimiento municipal de Petén Centro
BENEFICIARIA	Teresa Belmonte Rueda
ONGD	Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica, FUNDEMUCA
País	Guatemala
Subvención concedida	8.414´17
Objetivos	Consolidación de la Mancomunidad y formación de una UTM

2003

Nombre del Proyecto	Fortalecimiento Municipal de los Servicios municipales y plan de desarrollo municipal de Aguacatán
BENEFICIARIO	Rafael Aguayo Cano
ONGD	Municipalidad de Aguacatán. Departamento de Huehuetenango.
País	GUATEMALA
Subvención concedida	8.775,00
Nombre del Proyecto	Apoyo al fortalecimiento Municipal de Petén Centro
BENEFICIARIA	Teresa Belmonte de Rueda
ONGD	Fundación DEMUCA
País	GUATEMALA
Subvención concedida	8.775,00
Objetivos	Consolidación de la Mancomunidad y formación de una UTM

En general la cooperación al desarrollo de Diputación de Córdoba se ha caracterizado por:

- Hasta el año 2000 las ayudas fueron limitadas hacia la zona, producto del trabajo de, especialmente, dos organizaciones cordobesas como son MAIZCA y INSA-ETEA.
- A partir del año 2001 la Diputación decide situar Guatemala como una zona prioritaria de trabajo, concentrando geográficamente sus actuaciones. A esta mayor concentración le sigue una financiación de proyectos a Guatemala por dos vías: convocatoria, donde ya se aprueban varios proyectos de varias organizaciones; y a través de convenios directos, concretados con tres organizaciones: INSA-ETEA; MAIZCA; FUNDEMUCA
- De esta forma se presenta un trabajo a medio y largo plazo en tres áreas fundamentales del país: Los Cuchumatanes (fundamentalmente Aguacatán), Petén y el área de influencia de Antigua Guatemala.

- A partir de 2002 – 2003 la estrategia se consolida con la incorporación a nivel transversal de dos temas: el indigenismo y el fortalecimiento institucional local; de esta forma los programas y proyectos giran en torno a estas dos ideas, incorporando además un programa con el PNUD y el Fondo Andaluz en las líneas anteriormente expuestas. Estos ejes son comunes para la cooperación de la Corporación Provincial y se repiten en otros países, especialmente en Bolivia, donde los procesos de descentralización, participación popular y consejos de desarrollo viene siendo similar.
- Importante representatividad de Guatemala como destino de fondos prioritario de la Diputación de Córdoba. En el consolidado 1999 al 2003 Guatemala se sitúa como el primer destino de fondos por país de la Diputación de Córdoba, seguido de Bolivia. Esto supone una diferencia importante con la trayectoria general de muchas entidades locales en Andalucía, donde el apoyo a Cuba y de Ayuda Humanitaria a Campamentos Saharauis son los focos prioritarios de la ayuda.
- En los últimos años, por tanto, la institución cordobesa ha pasado a la búsqueda de complementariedad y coordinación de acciones en el país.
- Se ha producido un mayor acercamiento institucional e intercambios con autoridades locales guatemaltecas, en especial en el área de Aguacatán. El programa estratégico de desarrollo local y fortalecimiento institucional tiene mayor sentido de desarrollo puesto que tanto en el área de Antigua, como de Huehuetenango y Petén, el proceso de descentralización y trabajo mancomunado parece asentar un panorama de cooperación a medio y largo plazo donde se puedan integrar estructuras de la Provincia de Córdoba como mancomunidades, agencias de desarrollo locales, consorcio provincial de desarrollo económico, grupos de desarrollo rural (GDR-s), empresas públicas provincias de agua o saneamiento, etc.
- Participación de varios becarios en el país
- Aumento de la ayuda destinada al país en acciones directas, gestionadas a través de convenios a tres años que garantizan un programa estable de colaboración.
- Planificación y ejecución de acciones de educación al desarrollo y sensibilización que refuercen la visibilidad, información y compromiso de la sociedad cordobesa, así como mejoren el ciclo de cooperación planificado (Evaluación de proyectos, difusión de resultados a través de publicación y video, intercambios con autoridades locales guatemaltecas, etc).

3.2. LA LEY DE CONSEJOS DE DESARROLLO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

3.2.1 Introducción

En abril de 2002 se promulgó el Decreto 11-2002 por la que se ponía en marcha la nueva Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en Guatemala.

La aprobación de dicha ley, como diría Minugua "...constituye un avance importante en el cumplimiento de los compromisos sobre descentralización y participación social contenidos en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, así como en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; ya que ofrece un marco jurídico que permite y promueve la participación y representación de los pueblos indígenas, las mujeres, los campesinos y otros sectores de la población civil en la definición de los planes, programas, proyectos y políticas de desarrollo y el monitoreo de la gestión y el gasto público, y el fortalecimiento del poder local, tomando en consideración la conformación multiétnica, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca"¹⁴

De esta forma, en su artículo 1, la Ley define la naturaleza de los sistemas de consejos de desarrollo, definiéndolos como "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"¹⁵

En su artículo 2, la Ley define los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo:

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

¹⁴ Proley / MINUGUA / abril / 2002

¹⁵ Ley de Consejos de Desarrollo, Congreso de la República de Guatemala, Capítulo 1, Artículo 1.

*3.2.2. Condiciones para la participación ciudadana y comunitaria: a propósito de las leyes recién emitidas que pretenden impulsarla*¹⁶

Víctor Gálvez Borrell¹⁷

Resumen

A partir del concepto de participación social, entendido como el conjunto de formas y procedimientos que permiten la intervención de los ciudadanos (individualmente considerados o agrupados) en los asuntos que conciernen a sus intereses, con la finalidad de influir sobre éstos (toma de decisión), este artículo analiza tres temas:

- a. En el capítulo sobre antecedentes, los dos momentos de la historia contemporánea de Guatemala en los que ha habido interés por la *regionalización y la descentralización*.
- b. El capítulo sobre el contenido de las nuevas leyes de descentralización, consejos de desarrollo y código municipal, aborda algunos de los principios y valores tomados de los Acuerdos de Paz (fundamentalmente del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socio económicos y Situación Agraria) principios y valores que en algunos casos tales leyes amplían. En el último capítulo se examina el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo en los últimos 15 años, para fundamentar algunas hipótesis sobre las posibilidades futuras de la participación social en Guatemala.

Antecedentes inmediatos (y otros que no lo son tanto)

Las disposiciones jurídicas que cobraron vigencia entre abril y julio de 2002: *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* (Dto. 11 -2002), *Código Municipal* (Dto. 12-2002) y *Ley General de Descentralización* (Dto. 14-2002), regulan un espacio de las relaciones de los ciudadanos con el Estado y de éstos entre sí, que cobró relevancia con la Constitución Política de 1985 y que se ha mantenido, con altibajos, en la agenda política de las administraciones que se instalaron desde el inicio de la transición a la democracia en 1986.

La participación social (tanto individual como colectiva) se realiza a través del sistema político (militancia partidista de los y las ciudadanas, intervención

¹⁶ El artículo forma parte de la publicación "Participación Social y Poder Local en Guatemala", FLACSO Guatemala, 2002.

¹⁷ Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Diplomado en Administración Pública. Doctor en Sociología del Desarrollo (Universidad de París). Fue Director General de Investigación de la Universidad de San Carlos de Guatemala y profesor de la Escuela de ciencia Política de esta universidad. Ha sido consultor del PNUD y de la Asociación Alemana de Cooperación Técnica -GTZ-, investigador de FLACSO Guatemala, de la que actualmente es director.

en elecciones como elector y candidato). Pero también incluye otras manifestaciones cabildos abiertos, derecho a solicitar una consulta y a ser consultado sobre decisiones importantes, intervención en marchas, manifestaciones, etc-). Todo ello es parte central de este espacio.

Dentro de este contexto, es necesario recordar que el interés por la *descentralización, la regionalización y el poder local*, ya se había manifestado con anterioridad al trabajo de los constituyentes de 1984. En efecto, desde la década de 1960 y bajo la influencia de la *planificación del desarrollo*,¹⁸ la *regionalización* se convirtió en parte central de una estrategia de modernización del aparato público que se esperaba facilitaría el desarrollo económico y social que el país requería. Así, se consideró indispensable superar lo que se estimaba era una anacrónico concepción de los departamentos y su antojadiza demarcación espacial (que no reflejaba las diferencias geográficas reales ni las potencialidades productivas de las regiones). En igual forma, promover nuevos "polos de desarrollo" (consolidando ciudades intermedias para reactivar el débil y centralizado sistema urbano nacional) y reorientar la inversión pública con criterios espaciales, además de impulsar la infraestructura económica y social básica (carreteras, electrificación, ferrocarriles, telefonía, hospitales, escuelas, universidades, etc.)¹⁹

No obstante, en la práctica, la lógica de la contrainsurgencia fue afectando a las políticas de modernización e introdujo otro interés: *el control del territorio* bajo una óptica militar. 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).²⁰

¹⁸ El interés por la *planificación del desarrollo* es producto de una combinación de factores que se extendieron desde finales de la década de 1960 hasta inicios de la década de 1980 en el país. Dentro de éstos cabe destacar el desarrollismo de la CEPAL (y dentro de él la confianza en la planificación económica como instrumento para racionalizar las políticas públicas), así como la influencia de los especialistas y tecnócratas, tanto nacionales como extranjeros, que estudiaron planificación regional y que trabajaron en la antigua Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN). A ello se añadió la política del presidente Kennedy para América Latina (La *Alianza para el Progreso*) y el propio desarrollismo de algunos gobiernos autoritarios (las administraciones de Arana Osodo y Kjell Laugerud, por ejemplo), que combinaron la persecución y la represión social, con el incremento del sector público, la inversión estatal, la búsqueda de mayor eficiencia y la ampliación de la presencia administrativa del Estado en el territorio nacional.

¹⁹ Víctor Gálvez Borrell. *Avances, estancamientos y retrocesos: el proceso de descentralización y desconcentración en Guatemala (1986-1996)*, FLACSO, Guatemala, 1996.

²⁰ Las coordinadoras interinstitucionales eran las instancias creadas para planificar y ordenar el trabajo de las dependencias estatales en un departamento bajo la responsabilidad del gobernador de éste, pero en la práctica estaban bajo el control del comandante de la base militar. (Ver: Procurador de los Derechos Humanos-

Así, entre las décadas de 1960 y 1980, es posible identificar una etapa en la que el reordenamiento espacial y la regionalización aparecían como las ideas centrales para mejorar la eficiencia de la administración pública, la asignación de recursos, y corregir los "desequilibrios espaciales del desarrollo". Se trataba de un interés compartido por la tecnocracia y las administraciones autoritarias, en el que la noción de participación social no ocupaba sino un puesto secundado, y que el incremento del conflicto armado interno hizo recular aún más.

A pesar de lo indicado anteriormente, este interés por el *desarrollo* municipal (mejoramiento financiero y técnico de los gobiernos locales), por la *regionalización* y por la *descentralización*, siguió vivo y renació durante el período de la apertura política y la convocatoria de la constituyente de 1984. Se fortaleció también la idea de que además de la eficiencia, tales instrumentos deberían también promover la participación social.

Dentro de este nuevo enfoque (tímido en sus inicios y no exento de contradicciones), los diputados introdujeron en el texto constitucional de 1985 una serie de disposiciones en tal sentido. Dentro de éstos debe mencionarse el *aporte financiero obligatorio a las municipalidades*²¹ (artículo 257); la *descentralización económica y administrativa* para lograr el desarrollo regional del país (artículos 119 y 224); 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 de 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.

Los principios fundamentales recogidos en las nuevas leyes y los efectos esperados

En la línea del razonamiento planteado en el capítulo anterior, es necesario señalar que para terminar actualmente de regular el tema de la descentralización, regionalización y gobierno local, aún está pendiente una cuarta norma: la ley de regionalización, pues la misma tiene desde 1987

Agencia Española de Cooperación Internacional-Asociación para la Autogestión del Desarrollo Integral: *Los comités de defensa civil en Guatemala*, Guatemala: 1994; Susanne Jonas. *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*, FLACSO, Guatemala, 2000. Jennifer Shirmer. *Intimidaciones del proyecto político de los militares*, FLACSO, Guatemala, 2001.

²¹ Al definir un porcentaje preciso del presupuesto ordinario de ingresos del Estado para trasladarlo a las municipalidades y que éstas lo dedicaran a inversión, la Constitución de 1985 introducía un cambio sustancial para impulsar el desarrollo municipal. En efecto, el texto constitucional de 1965 estaba redactado de forma tal que, en la práctica, el gobierno central evadía su obligación. Así, el artículo 237 indicaba que el Ejecutivo destinaría anualmente... 'un porcentaje' del presupuesto estatal... "para que en forma planificada se invierta en la satisfacción de las necesidades del municipio..." Ello, se convirtió en una obligación inexigible y sujeta a la voluntad discrecional del gobierno central, que actuaba de acuerdo a intereses partidistas para favorecer a determinada administración municipal o perjudicar a otra.

un carácter "preliminar". La ley de 1987 fue producto de un "compromiso dentro de lo posible", y no expresión de una genuina facultad legislativa del Congreso. De ello deriva en gran medida su escasa eficiencia.²²

Las tres leyes recién emitidas recogen -y en algunos casos amplían-, principios y valores reconocidos en los Acuerdos de Paz, principalmente en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) y en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Dentro de tales principios destacan los siguientes:

La participación ciudadana y comunitaria

Aquí se incluyen las disposiciones que favorecen y crean oportunidades para que tanto los ciudadanos individualmente considerados como los agrupados en organizaciones, intervengan directamente en la discusión y decisión de cuestiones que les interesan y afectan. Ejemplo de ello son los principios que a continuación se enumeran:

- La consideración del municipio como el espacio inmediato de participación ciudadana (artículo 2 del Código Municipal).
- La participación comunitaria como principio que inspira la actuación del municipio y de otras entidades locales (artículo 5 del Código Municipal)
- La obligación de los vecinos de participar en la "comisión ciudadana municipal de auditoria social" y en las consultas que se practiquen (artículo 17 inciso h. y j. del Código Municipal)
- El reconocimiento de las alcaldías auxiliares comunitarias (artículo 56 del Código Municipal)
- La obligación de los consejos municipales de facilitar la información y participación de los ciudadanos, el derecho de éstos a solicitar consultas, así como el carácter vinculante de las decisiones de las mismas (artículos 63 y 64 del código Municipal)
- El derecho de las "comunidades organizadas" de realizar auditoria social de los programas de descentralización (artículo 19 de la Ley General de Descentralización).

²² En efecto, en 1987 se emitió la *Ley Preliminar de Regionalización*, pieza importante en la concepción del sistema de consejos de desarrollo que la administración demócrata cristiana deseaba impulsar y base de la descentralización y regionalización. La Vicepresidencia de la República encargada de elaborar la propuesta, tuvo dificultades para lograr consensos (diferencias de opiniones entre técnicos de la SEGEPLAN, consultores, delegados de los ministerios y miembros del ejército). Optó entonces por 'juntar' varios departamentos y producir ocho regiones que no eran tales, pues carecían de los criterios económicos, sociales y culturales que la propia constitución política exigía. Es muy probable que el interés militar haya sido el que al final prevaleció en esta definición "provisional" que ya dura 15 años y que no ha generado ninguna identidad regional entre los habitantes de dichas regiones, dada su naturaleza tan artificial.

El reconocimiento al carácter multilingüe, pluricultural y multiétnico de la sociedad y del Estado guatemaltecos

Se trata de disposiciones que, por una parte, retoman el carácter declarativo de ciertos principios contenidos en el AIDPI y que, por la otra, intentan establecer procedimientos para facilitar, en la práctica, la participación de los pueblos indígenas en la realización de sus intereses como tales. Dentro de dichas normas es posible citar las que recogen los principios siguientes:

- Respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala: búsqueda de la armonía en las relaciones interculturales; conservación, mantenimiento del equilibrio ambiental y desarrollo humano según la cosmovisión de los pueblos indígenas y “de la población no indígena” (artículo 2 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).
- Promoción de la democracia participativa en equidad e igualdad para mayas, garífunas, xincas y “población no indígena”, sin discriminación (artículo 2 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).
- Reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades de los pueblos indígenas; de las alcaldías indígenas y de su funcionamiento; así como de las “autoridades tradicionales” y del “derecho consuetudinario” como “elementos del municipio”²³ (artículos 8, 55 y 20 del Código Municipal).

Creación de la comisión de educación bilingüe intercultural (como parte de las comisiones obligatorias del consejo municipal); derecho de vecinos a solicitar a dicho consejo consultas sobre temas que afectan a las comunidades indígenas, las que deberán ser practicadas de acuerdo a los “criterios propios de las costumbres y tradiciones” de éstas así como carácter vinculante de las decisiones cuando las respuestas sean positivas y participe el 50% de los vecinos (artículos 65 y 66 del Código Municipal).

La lectura de estos principios (y de otros que por limitación de espacio no se incluyen) permite considerar *tres posibles efectos*. Unos, meramente declarativos que pueden ser importantes pero se sitúan en la esfera discursiva y retórica (al igual que muchos de los derechos sociales incluidos en la Constitución Política). Sus posibilidades de aplicación dependerán de cambios sociales más complejos, que no son predecibles en el futuro cercano y que están relacionados con las perspectivas históricas de que la sociedad guatemalteco transite en forma más acelerada hacia un horizonte de mayor desarrollo.

Otros principios pueden tener una traducción práctica más inmediata, en la medida en que fundamenten o justifiquen solicitudes y demandas sociales que se inspiren en ellos. Esto dependerá de la capacidad de organización y

²³ Esto supone una ampliación y precisión de los elementos que tradicionalmente había reconocido el Código Municipal: el territorio, la población y la capacidad económica del municipio para funcionar como tal.

negociación de los grupos, así como de las políticas del Estado y, sobre todo, de los recursos financieros de este último. En tercer lugar, existen algunas normas que concretan procedimientos e instancias (como las comisiones de los consejos municipales, el derecho de los vecinos a solicitar consultas y el carácter vinculante de sus resultados, así como la práctica de la auditoría social), cuyas posibilidades de cumplimiento son mayores aunque también aparecen sujetas a las posibilidades de participación efectiva de la población. Al examen de este último punto está dedicado el siguiente capítulo.

Balance y perspectivas futuras sobre la participación social: el caso del sistema de Consejos de Desarrollo

Avanzar algunas conjeturas sobre las perspectivas de la participación social en Guatemala no es una tarea fácil. No obstante, al comparar ciertas experiencias recientes de participación es posible extraer de tal comparación conclusiones que ayudarían a delinear algunos escenarios. Ello se facilita al revisar *el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo a lo largo de los últimos 15 años*. En efecto, a pesar que la participación social era uno de los objetivos perseguidos por las leyes de regionalización y de consejos de desarrollo de 1987, como ya fue indicado, sus resultados prácticos fueron más bien escasos. Varias explicaciones han sido avanzadas:

- *El carácter complejo y burocrático* del aparato administrativo diseñado para impulsar la descentralización y participación: el sistema de consejos de desarrollo, integrado por cinco niveles (consejos nacional, regionales, departamentales, municipales y locales), con una pluralidad de dependencias estatales y organizaciones sociales llamadas a intervenir en cada una de ellas, lo que hacía engorroso, complicado, y también frágil su funcionamiento.
- *La desconfianza inicial* tanto de las fuerzas políticas conservadoras como de los sindicatos de trabajadores y de otras organizaciones sociales hacia el presunto propósito de perpetuarse en el poder de la administración demócrata cristiana (1986-1991), lo que provocó rechazo, falta de participación y recursos legales en contra del sistema.²⁴ Como consecuencia de esta situación, los sindicatos y partidos políticos decidieron no acreditar representantes en algunos de los niveles del sistema de consejos durante aquellos primeros años.
- La ausencia de *sincronía* con otros procesos administrativos que podrían haber fortalecido el funcionamiento del sistema de consejos. Así, los alcances limitados de la descentralización educativa y de salud, al igual la ausencia de autoridades regionales efectivas y de una verdadera "identidad regional" que permitiera considerar que las regiones verdaderamente existen, más allá del mero burocratismo formal, le restaron impulso a dicho sistema. A lo anterior vinieron a

²⁴ Ejemplo de ello fue el recurso de inconstitucionalidad contra los consejos municipales y locales que suspendió el funcionamiento de estos últimos, interpuesto por Jorge Serrano Ellas, quien sería presidente de la República entre 1991 y 1993).

añadirse problemas económicos (crecimiento de la inflación en 1990); políticos (dos golpes de Estado frustrados en 1987 y 1988); sociales (huelga tributario empresarial en 1988) y financieros, así como el desinterés de la administración de Serrano Elías a partir de 1991.

- La denominada "falta de voluntad política", término que requiere que se precise su significado, pues se ha convertido en una expresión que a fuerza de repetirse tanto se ha vaciado de contenido en la medida en que se aplica a cualquier cosa. La falta de voluntad política aplicable a este caso se refiere a dos situaciones. Por una parte, a los problemas que ha confrontado el gobierno central (el gabinete y los secretarios de la presidencia) para tomar decisiones que permitan impulsar la descentralización y la participación ciudadana, frente a la urgencia por resolver temas de coyuntura que lo agobian, pero de los que en un momento dado depende su sobrevivencia.

Por otra parte, la falta de voluntad política también suele expresar una característica del ejercicio del poder: la tendencia a mantenerlo, a concentrarlo y a controlar los recursos que el mismo pone a disposición de los funcionarios (ministros y secretarios de la presidencia). Esto significa que descentralizar y permitir la participación ciudadana supone, en la práctica, desprenderse de algo de ese poder y de esos recursos que el propio gobierno central concentra, para trasladarlos a las municipalidades, y permitir así que "otros" (los alcaldes, las corporaciones, los comités, los ciudadanos, etc.) participen en la toma de decisiones que inicialmente le compete al gobierno nacional.

Para concluir este apretado resumen sobre el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo, es necesario tener presente que su reactivación parcial se logró durante la administración De León Carpio, a partir de 1994, gracias a la dotación de fondos para inversión en obras. No obstante, dicha reactivación no fue uniforme. En efecto, no significó el funcionamiento integral del sistema en su conjunto sino el de los consejos departamentales; pero en todo caso, tampoco el de todos estos consejos sino el de algunos. Ello hace pensar que la eficiencia de los consejos departamentales de desarrollo ha dependido muchas veces del desempeño del gobernador, de la iniciativa y presión de los alcaldes y de la capacidad del equipo técnico de las municipalidades y de los consejos, para hacer compatibles los proyectos que los gobiernos locales proponen.²⁵

La situación anterior ha cambiado. La nueva ley de consejos completó los niveles inicialmente considerados que habían quedado suspendidos por la decisión de la Corte de Constitucionalidad de 1987 de eliminar los consejos locales. Ahora se incluye a los consejos comunitarios de desarrollo, en los que también se contemplan los de segundo nivel. En igual forma, dicha ley *amplió* la participación sectorial de la población organizada: la de los pueblos indígenas; la de los campesinos; la de los medianos, pequeños y

²⁵ Víctor Gálvez Borrell y Fernando Mack. *Guatemala: descentralización y asociacionismo municipal*, CASC-UCA / FLACSO, Nicaragua, 1999.

microempresarios, así como la de las mujeres. Es decir, incremento la posibilidad *de participación en la base*.

Frente a esta nueva situación, las preguntas pertinentes son entonces las siguientes: ¿Qué va a suceder? En este momento, cuando se ha completado aquel complejo aparato institucional que quedó "cojo" en 1987 y cuando se le han añadido otros grupos sociales: ¿Va realmente a funcionar? ¿Porqué razones ahora sí y antes no? ¿El que ahora sea más complejo e incluya a más grupos sociales organizados que antes es una razón suficiente para que sí funcione?

Resulta evidente que no basta con hacer crecer un aparato institucional para garantizar su eficiencia, ni con incluir a más grupos para que se garantice la intervención de éstos. Es necesario preguntarse por las condiciones que hacen más o menos posible que la participación social se produzca.

La participación social puede registrarse bajo dos situaciones. Una de ellas se da con ocasión de procesos intensos de transformación y cambio social, en los que la propia participación resulta favorecida por la intensidad y profundidad de tales procesos, a pesar del carácter accidentado o de las tensiones que suelen acompañarla. Un caso típico de ello son las movilizaciones y los procesos de cambio revolucionario que por razones políticas y/o religiosas se registraron, por ejemplo, a todo lo largo del siglo XX en América Latina, Europa o Asia. La participación social, en estos casos, corre paralela con la movilización colectiva y con los proyectos de transformación social que en gran medida estimulan esta participación, sobre todo al inicio de tales procesos.²⁶

La segunda situación en la que se producen procesos de participación social ocurre durante el funcionamiento "normal" de las sociedades y, en estos casos, tales procesos suelen estar influidos por el grado de apertura y de consolidación de una cultura política democrática, que acepte y valore positivamente la intervención ciudadana. Es este el contexto en el que debe examinarse la participación social en Guatemala y sobre el que es dable tejer los escenarios posibles para vislumbrar su desarrollo a futuro.

Los 36 años de conflicto armado y los más de exclusión social y dominación autoritaria, no constituyen una herencia sobre la que pueda apoyarse una práctica "espontánea" de participación social en el país. Y ello no guarda relación tan sólo con el pasado, sino con sus reminiscencias "que se niegan a desaparecer en el presente: la media docena de años transcurridos desde la firma de la paz "firme y duradera", no son suficientes para desterrar ese pasado, sobre todo si se considera que la cultura autoritaria y muchos de sus vicios (impunidad, debilidad del Estado, abusos de poder, temor, racismo e intolerancia, etc.) tienden a fortalecerse en lugar de extinguirse. La débil

²⁶ Cuando los proyectos se consolidan -cuando las revoluciones triunfan- la tendencia generalmente se altera: el nuevo control político y social hace que la intervención sea menos espontánea y se encuadre dentro de organizaciones AD HOC (el partido de gobierno, los comités de barrio, las células de defensa o los guardianes de la revolución, etc.) que la vigilan, diluyen y reorientan a los fines del nuevo orden.

participación social registrada a lo largo de los 15 años de existencia del sistema de consejos de desarrollo también confirma las limitaciones indicadas. La participación social dentro de un contexto tan poco favorable como el que ha caracterizado las relaciones sociales en Guatemala, lleva a considerar que dicha práctica debe "construirse" y que no basta con esperar a que aparezca por generación espontánea. La cuestión es: ¿quién o quiénes pueden construirla?

La construcción de la participación social debe entenderse como la creación de un entorno favorable para que los ciudadanos -individual o colectivamente- aprovechen las posibilidades que les brinda la legislación existente con tal propósito. Dos instancias pueden hacerlo: los partidos políticos y las agrupaciones sociales (las comúnmente llamadas "organizaciones de la sociedad civil" en Guatemala). Ambas tienen limitaciones que nacen de las mismas condiciones negativas que han estado presentes durante los años de la apertura política y la transición a la democracia. Y los partidos sufren de una más: la desconfianza y hasta el rechazo para que realicen tal función. Ello como consecuencia de otro subproducto de estos mismos años: la desvalorización de la política y de las organizaciones que la realizan.

Como expresión de la característica anterior, es común que se considere que los partidos políticos deben estar alejados de la participación social porque la "partidizan"; lo que equivale a entender que la corrompen. ¿Cómo imaginar que los ciudadanos locales (los vecinos de los municipios dentro del esquema de los consejos municipales y comunitarios de desarrollo) no sean estimulados a participar por las agrupaciones partidistas, ya sea que militen o no en ellas? ¿Por qué otras agrupaciones (como las iglesias, los gremios, los sindicatos, las organizaciones indígenas, etc.) sí estarían legitimadas para promover tal participación, defendiendo intereses sectoriales, y los partidos políticos no? La única explicación de ello estriba en el profundo rechazo que la población siente por la política (cuando esta se ejerce por organizaciones partidistas).

Las organizaciones sociales, si bien no sufren del mismo rechazo que los partidos políticos en este campo, adolecen de otros problemas: su fragmentación, atomización y debilidad (sobre todo después de la firma de la paz); su propio carácter sectorial y de los intereses gremiales que las unifican; su extrema dependencia financiera a los esquemas de la cooperación internacional (en el caso de las llamadas "asociaciones populares"), así como la ausencia de instancias de coordinación que faciliten la comunicación y discusión de estrategias comunes.

Dentro de este contexto el panorama organizacional, tanto de los partidos políticos como de las agrupaciones sociales, no parece ser muy alentador. No obstante, constituyen las instancias llamadas a intervenir para recrear las condiciones de convocatoria y estímulo para que los ciudadanos aprovechen las oportunidades de participación que les abren las nuevas leyes de descentralización, los consejos de desarrollo y el gobierno local. Resta por ver si en un futuro próximo se convencen de ello, al igual que la sociedad en su conjunto.

3.3. LAS NUEVAS VÍAS DE COLABORACIÓN DE DIPUTACIÓN DE CÓRDOBA EN GUATEMALA

Oficina de Cooperación Internacional de la Diputación de Córdoba

La Oficina de Cooperación Internacional de la Diputación de Córdoba, se crea en el año 1997 y desde el 99 se encuentra asignada dentro de la Delegación de Recursos Humanos y Cooperación al Desarrollo de Diputación de Córdoba. Se encarga de gestionar el presupuesto específico que la Diputación destina para las actividades de cooperación internacional al desarrollo concretamente el 0,7% y cuenta con un personal técnico y administrativo, en total tres personas, cualificado para estas actividades concretas.

Desde sus inicios la oficina ha trabajado financiando proyectos de desarrollo fundamentalmente a través de ONGDs, dirigidos a diferentes sectores y ámbitos geográficos, sin criterios específicos ni buscando objetivos concretos.

A partir del año 2000, es cuando esta oficina decide definir una estrategia o política de cooperación en la que englobar sus diferentes actividades y al ser Diputación de Córdoba una corporación local con amplia experiencia en los procesos de fortalecimiento municipal y mancomunado, de apoyo a la ciudadanía y en definitiva activadora de los procesos de desarrollo local, se decidió que este era precisamente el ámbito de trabajo en el que había que focalizar todos los esfuerzos, y que mejor que dirigirlos precisamente a las Entidades locales de los países más desfavorecidos.

De esta forma se convertían en principales objetivos de este modelo municipalista de cooperación al desarrollo:

- Desarrollo del poder local como fórmula para la democratización de la sociedad, favoreciendo la articulación de tejido institucional.
- Descentralización de servicios y prestaciones sociales
- Potenciar los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la gestión municipal, a través de la capacitación y formación de recursos humanos y la protección de sus derechos, humanos y sindicales
- Desarrollar proyectos municipales que permitan el desarrollo del municipio y aumentar la calidad de vida de los ciudadanos/as
- Promover el desarrollo económico local mediante formulas participativas de producción y desarrollo cooperativo.
- Priorizar estas acciones sobre uno de los grupos más vulnerables y desfavorecidos, los colectivos indígenas, para fortalecerlos en el marco de la municipalidad.

En definitiva, se trata de una nueva línea de cooperación más directa entendiéndose ésta en el sentido de que es la propia Diputación la que la ha definido y en la que independientemente de los agentes sociales involucrados, trata de canalizar sus actuaciones hacia los objetivos citados y proporcionar las capacidades locales necesarias para poder gestionar por sí mismos su propio desarrollo.

Se trata de una línea claramente municipalista con componente indigenista.

Por decisión corporativa esta línea de trabajo se ha dirigido a dos países fundamentalmente, Guatemala y Bolivia, entre otras razones porque desde sus gobiernos centrales se han empezado a dar vida a procesos de descentralización a nivel municipal que creaban las condiciones idóneas para poder apoyar este tipo de iniciativas desde Diputación y donde además el alto porcentaje de población indígena existente en ambos países llevaba intrínsecamente la participación de los mismos y su fortalecimiento en el marco municipal.

En el caso concreto de Guatemala, el año 2002 ha sido el inicio para poder poner en práctica los procesos de participación de la sociedad civil debilitada después de los conflictos armados, gracias a la nueva Ley de Descentralización y las reformas hechas a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano Local.

Con esta nueva estrategia desde Diputación, no se pretende dejar fuera a las ONGDs, sino todo lo contrario, buscamos que se incorporen a este tipo de procesos para trabajar al unísono porque pensamos que la base del desarrollo de estos países está en los niveles locales y no se puede ni se debe trabajar al margen de lo dictado y programado por sus autoridades locales, siempre y cuando esta planificación proceda de la propia participación ciudadana y sea una demanda real.

En este sentido Diputación abrió la posibilidad de trabajo conjunto en esta línea a las ONGDS de Córdoba y su provincia, a la que respondió MAIZCA (Movimiento andaluz de Intercambio con la zona de Centroamérica) que desde su creación en el año 92 dirige su trabajo a Guatemala. Así surge el trabajo conjunto a tres años para el Fortalecimiento de los Servicios Municipales y Plan de Desarrollo Municipal de Aguacatán, Departamento de Huehuetenango.

Aguacatán es un municipio multiétnico compuesta por 5 grupos: Chalchitecos, Aguacatecos, Kiches, Mames y Ladinos, algo que se ha tenido muy en cuenta a la hora de la elaboración y desarrollo del plan haciéndoles directamente partícipes en el diagnóstico situacional participativo del municipio.

Durante décadas los pueblos indígenas guatemaltecos han estado oprimidos, sobre todo culturalmente negándoseles el derecho a su propia y auténtica expresión cultural.

Guatemala es un país pluricultural, multilingüe y multiétnico y por lo tanto el fortalecer estas instancias en el ámbito local enriquece y fortalece a la propia cultura nacional, negarlas es negar la propia identidad al país.

Después de la firma de los Acuerdos de Paz en el 96, parece que se abre una nueva etapa en el país y para los pueblos indígenas, si bien es cierto que parece que empieza a crearse un tejido social, su situación de pobreza no ha mejorado suficientemente, quedando mucho por hacer en este sentido.

Al igual que se le abrió la posibilidad de trabajo conjunto a las ONGs, la Diputación de Córdoba empezó a contactar con otros agentes enfocados a esta línea de trabajo y es así como se entra en contacto con la Fundación DEMUCA, Fundación para el Desarrollo Municipal y el Fortalecimiento Institucional de Centroamérica y el Caribe, cuya sede está en Costa Rica, y referente en estos procesos en toda esta región.

Esta Fundación asumió a partir del año 96 el papel iniciado por AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) con el Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica y enfoca su trabajo al apoyo de los procesos de democratización, modernización y fortalecimiento de las instituciones a nivel del Estado y más específicamente a su realidad territorial y municipal.

Basan su quehacer en el axioma: *"la democracia funciona y se consolida si las instituciones funcionan y son eficaces como tales, es decir si son capaces de garantizar razonablemente los bienes y servicios que están en su naturaleza producir y que se relacionan con las demandas y aspiraciones sustantivas (económicas, sociales, políticas y culturales de las respectivas sociedades) y, en segundo lugar, o complementariamente, que tal efectividad institucional sólo se podrá dar si se ponen a su disposición los medios e instrumentos apropiados y suficientes"* según expuso Daniel García. Exdirector de la Fundación DEMUCA durante las Jornadas de Indigenismo y Poder Local. Octubre 2002. Diputación de Córdoba

Después de un viaje institucional realizado a Guatemala en julio de 2001, se ven las posibilidades de trabajo conjunto con la Fundación y la elaboración de una propuesta de fortalecimiento municipal en Petén Centro. Un trabajo que como se describe en este libro no ha estado falto de problemática en su puesta en marcha por diferentes circunstancias un tanto ajenas a esta Institución, pero que parece está retomando rumbo y seguiremos apoyando para llevarla a cabo con éxito. Ninguna propuesta de desarrollo es perfecta y cuando además hay factores externos e internos que afectan de forma específica al proceso que se trata de desarrollar, es precisamente el momento de evaluar y retomar la propuesta para orientarla de forma conveniente.

Igualmente, desde el año 2000 y mediante un convenio realizado entre la Diputación de Córdoba y la Facultad de Ciencias Económicas y empresariales ETEA de Córdoba, se han llevado a cabo actividades de formación de capital humano en Guatemala a través de la Universidad Rafael Landívar.



Foto 2: Reunión en Santiago Sacatepéquez del Diputado de Cooperación con la Coordinadora de Asociación de Mujeres Empresarias de Santiago Sacatepéquez (AFEDES)

Para este año 2003 y tratando de aunar criterios en esta nueva tendencia de Diputación se llevará a cabo un proyecto conjuntamente con ETEA y la Universidad Rafael Landívar de Guatemala para el fortalecimiento socioeconómico y humano de las aldeas rurales en los Departamentos de Sacatepéquez y Chimaltenango.

Con este proyecto se pretenden fortalecer los procesos políticos, sociales y económicos en las aldeas rurales de los Departamentos citados anteriormente, mediante la valorización del factor humano y el análisis de este como sujeto primordial en el desarrollo y promoción del territorio.

Está basado en que si precisamente el elemento humano actúa como núcleo principal en los procesos de avance y desarrollo de la región, es la Universidad, como ente de ciencia y sociedad la que actúa como instrumento lógico para valorizarlo.

Uno de los ejes principales de este proyecto se basa en el convenio de colaboración suscrito entre ETEA y la Asociación de Municipalidades de Sacatepéquez (AMSAC) para desarrollar dos líneas de trabajo: una de asistencia comunitaria integral y otra de fortalecimiento administrativo municipal.

En la primera se pretende una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones a través de la educación de líderes y lideresas, en el segundo caso, la sostenibilidad política pasa por una mayor capacitación y formación de los cuadros técnicos de las municipalidades para convertirlas en un verdadero agente de desarrollo.

De esta forma la Diputación de Córdoba, engloba las actividades de ETEA en su línea prioritaria de actuación hacia el municipalismo y procesos de participación ciudadana.

Por último, la posibilidad de trabajo con organismos multilaterales en estos esfuerzos de fortalecimiento de los niveles locales y de apoyo a la sociedad civil hasta hace poco no hubiera tenido mucho sentido pues no había propuestas concretas.

Sin embargo, en este sentido y ya desde el año 2002 empezamos a coordinar el trabajo conjunto con FAMSI (Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional) concretamente apoyando el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) que el PNUD está desarrollando en Cuba, programa que crece y se desarrolla desde las demandas locales, muy en la línea de trabajo de Diputación y que se constituye en una apuesta de articulación de la cooperación descentralizada con la cooperación multilateral.

A partir de este año y continuando en ese trabajo conjunto con el FAMSI se ha concretado una apuesta coordinada de trabajo en Guatemala en el marco de APPI (Iniciativa Participativa contra la Pobreza) del Programa PDHL (Programa de Desarrollo Humano Local) de Naciones Unidas, concretamente dirigido al fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad, derechos humanos y participación social en el Departamento de Huehuetenango.

El objetivo general que persigue este proyecto es fortalecer los espacios de participación social y de diálogo entre sociedad civil y sector público, a nivel departamental, municipal y comunitario, con el propósito de generar condiciones apropiadas para la implementación de los marcos jurídicos y de los procesos políticos de planificación y participación democrática.

Desarrolla dos componentes fundamentales: fortalecimiento del sistema de Consejos de Desarrollo y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, donde quedan abarcadas las organizaciones indígenas.

Al aprobarse en abril de 2002 el Decreto 11/2002 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Local, se abre un importante espacio de participación de la sociedad civil, indígena y no indígena, tradicionalmente excluida de la deliberación y toma de decisiones.

Queda establecido que el sistema de Consejos de Desarrollo debe estructurarse desde la base de la población, para que se constituya en un instrumento de participación y representación de los diferentes sectores de la población.

Este trabajo en principio definido a un año, pretende continuar en el futuro al igual que se pretende continuar en esta línea iniciada de trabajo desde Diputación de Córdoba y a la que pretendemos incorporar a más agentes sociales, incluidos los propios municipios y mancomunidades de la Provincia como ya se ha conseguido en otras iniciativas dirigidas al mismo fin en Bolivia.

En definitiva, el apoyo a aquellas iniciativas que favorezcan el desarrollo de los poderes locales y la participación ciudadana teniendo en cuenta el país y el contexto jurídico y político en el que se desarrollan estos procesos, será la política de desarrollo hacia la que se orientarán todos los esfuerzos desde la oficina de cooperación internacional y en la medida que consigamos sumar más actores a esta iniciativa, habremos conseguido por un lado definir una auténtica política de cooperación descentralizada con acciones coordinadas y por otro un mayor impacto en las actuaciones que desde este ámbito de la cooperación se ha venido realizando hasta ahora de forma un tanto descoordinada.