

Materiales de Estudio y Trabajo

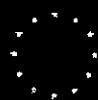
24

**INCIDENCIA DE LA FIRMA
DE LOS ACUERDOS DE PAZ
EN LAS MUNICIPALIDADES**

Y

**REFLEXIONES SOBRE MUNICIPIO,
PARTICIPACION COMUNITARIA
Y DESCENTRALIZACION.**

Lic. Mario Anibal González

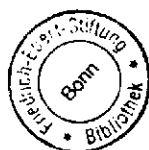


Materiales de Estudio y Trabajo

24

**INCIDENCIA DE LA FIRMA
DE LOS ACUERDOS DE PAZ
EN LAS MUNICIPALIDADES
Y
REFLEXIONES SOBRE
MUNICIPIO,
PARTICIPACION COMUNITARIA
Y DESCENTRALIZACION**

Lic. Mario Anibal González



A 99 - 05988



PROECODI
PROMOCION ECOLOGICA
Y DESARROLLO INTEGRAL

DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS
Y GOBERNABILIDAD A NIVEL LOCAL.
FASE II
COMUNIDAD EUROPEA



El contenido de esta Publicación no refleja necesariamente la opinión oficial
de las instituciones de la Unión Europea y Fundación Friedrich Ebert.

@D.R. Fundación Friedrich Ebert
5a. Calle 7-54, Zona 9 Guatemala
Tels. (502) 334-2852 al 55
Fax. (502) 334-2342
Correo electrónico: friedrich-ebert@gca1.citel.com.gt

@Promoción Ecológica y Desarrollo Integral. (PROECODI)
12 Calle "A" 11-54, Zona 1, Guatemala
Tels. 238-0342 y 221-1741
Fax. 238-0342

Impreso en Guatemala
2a. edición ampliada 1,000 ejemplares
septiembre 1998

Impreso por:
Artgrafic de Guatemala
15 Calle 10-61, Zona 1
Tels.: 251-3924 y 238-4768

PRESENTACION

La demanda de la publicación "Incidencia de los Acuerdos de Paz en las Municipalidades", que salió a luz en septiembre de 1996, y que a la fecha se encuentra agotada, así como el interés que mostraron especialmente autoridades municipales en diversos eventos en los que se ha tratado la cuestión municipal y los Acuerdos de Paz, nos ha impulsado a reeditar tal documento.

Precisamente el contacto con autoridades municipales, asociaciones de municipalidades, dirigentes de ONG's y algunos dirigentes comunitarios, ha motivado adicionar a la Incidencia de los Acuerdos de Paz en las Municipalidades, un ensayo sobre "Reflexiones sobre municipio, participación comunitaria y descentralización" cuyo propósito es llamar la atención sobre la realidad de conjugar el contenido de los Acuerdos de Paz con la práctica de las comunidades y la necesidad de no dislocar instituciones o desperdiciar recursos, sino buscar un justo equilibrio que permita participación comunitaria, descentralización y acción del municipio en forma planificada y no anárquica.

PROECODI, con el soporte de la Comunidad Europea, mediante el proyecto "Democracia, Derechos Humanos y Gobernabilidad a Nivel Local" y con la cooperación de la Fundación Friedrich Ebert Representación en Guatemala, espera que estos aportes contribuyan al mejor cumplimiento de los Acuerdos de Paz y su difusión, al menos en lo relativo a la acción municipalista.

Lic. Mario Aníbal González
DIRECCION DE PROECODI

DEL PROPOSITO DE ESTE TRABAJO

Este trabajo está destinado a las Corporaciones Municipales, a las instituciones que realizan trabajos de apoyo, capacitación y asistencia técnica en torno a las municipalidades o, promueven el desarrollo y fortalecimiento democrático municipal.

No se trata de un esfuerzo orientado fundamentalmente a difundir los acuerdos suscritos entre Gobierno y URNG, a propagandizarlos o darles un apoyo incondicional. Tampoco se trata de un análisis fundamentalmente crítico, que indudablemente puede hacerse a tales acuerdos. Lo anterior explica porqué nos concretamos a la cuestión puramente municipal.

El propósito simple es resaltar el importante papel que deberá darse a las municipalidades en todo el contexto de los acuerdos, resaltar que gran parte de la viabilidad de los mismos, implica la voluntad política del Gobierno de cumplir con los compromisos contraídos, que en última instancia van a descansar en los gobiernos locales, por ser éstos quienes en forma más inmediata pueden percibir las demandas de sus comunidades, por formar parte del aparato del Estado más próximo a la población y, porque ya en la legislación actual están contempladas una serie de atribuciones que hoy se verán reforzadas.

Como es indispensable que exista una administración municipal eficiente, con recursos suficientes y un aparato legal adecuado a las nuevas realidades, es claro que nada de ello se concretará si no hay un convencimiento, voluntad política y claridad del papel que jugará el desarrollo municipal. Por todo ello este trabajo trata de entresacar de los Acuerdos todo aquello que a juicio del autor tiene repercusión en las municipalidades y para lo cual se requiere una campaña y programa de preparación para difundir y discutir, para ejecutar y valorar las acciones futuras del municipio.

También trata de alertar a las Corporaciones Municipales sobre los problemas que indudablemente se presentarán, entre distintos intereses y grupos en el manejo de bienes municipales que pudieran ser afectados por la puesta en práctica de los compromisos del Gobierno, especialmente aquellos derivados de la tenencia y uso de la tierra.

Asimismo, alertar a las Corporaciones sobre la necesidad urgente de modernizar su aparato administrativo y cooperar en la capacitación de su personal y eficiencia en el manejo de la cuestión servicios públicos, etc.

Para facilitar la comprensión de nuestro propósito, el documento que presentamos está desarrollado tomando como base los Acuerdos, transcribiendo los compromisos vinculados a la cuestión municipal y, en forma sencilla, clara, inmediatamente un comentario sobre las cuestiones más relevantes.

Esperamos que en el actual momento, sea este trabajo de utilidad práctica a las municipalidades y autoridades en general.

Lic. Mario Aníbal González.
Director de PROECODI.

Guatemala, septiembre de 1996.

INCIDENCIA DE LA FIRMA DE ACUERDOS DE PAZ EN LAS MUNICIPALIDADES

ACUERDO GLOBAL SOBRE DERECHOS HUMANOS, suscrito entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en México D.F. el 29 de marzo de 1994.

Comentario.

El contenido de todo el acuerdo debiera ser conocido y divulgado por las Corporaciones Municipales y, en la parte que a ellas compete, en la medida de sus posibilidades y recursos, velar porque se respeten los derechos humanos, lo anterior en atención a los Fines Generales del municipio, según artículo 7 del Código Municipal, que establece:

- a) «Cumplir y velar, porque se cumplan los fines y deberes del Estado.» En este sentido cabe preguntarse ¿cuáles son los fines y deberes del Estado? para lo cual nos remitimos a la Constitución Política de Guatemala, en el Art. 2o. Deberes del Estado, se indica que "es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona". O sea, que los fines generales del municipio se traducen en los mismos deberes del Estado indicados, como garantizar el pleno respecto de los Derechos Humanos desarrollados en la Constitución misma.
- b) Ejercer y defender la autonomía municipal.
- c) Impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio.
- d) Velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio cultural; y,
- e) Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales.

Teniendo presente lo indicado en forma muy sucinta, nos referiremos ahora a algunos aspectos contenidos en el Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos, haciendo inmediatamente un breve comentario al respecto, siempre relacionado con la cuestión municipal.

1. **Compromiso General con los Derechos Humanos.**
4. **Compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos: regulación de la portación de armas.**

4.2. El Gobierno de la República de Guatemala reitera el compromiso de continuar la depuración y profesionalización de los cuerpos de seguridad. Asimismo, expresa la necesidad de continuar adoptando e implementando medidas eficaces para regular en forma precisa la tenencia, portación y uso de armas de fuego por particulares, de conformidad con la ley.

Comentario.

Aún cuando no se especifica aquí como compromiso de las municipalidades, debe tomarse en cuenta que las policías municipales funcionan, de acuerdo con el Art. 68 del Código Municipal y forman parte de los cuerpos de seguridad del Estado. No obstante que se conoce las deficiencias de toda índole, y en algunos casos, la casi nula función de policía municipal, ello no significa que las municipalidades no consideren el contenido del Compromiso 4.2 del Acuerdo que estamos comentando en función de las mismas, de tal manera que el Acuerdo en esta parte compete en una amplia interpretación, también a las municipalidades.

5. **Garantías para las libertades de Asociación y de Movimiento.**

5.5 El Gobierno de la República unilateralmente declara que no alentará la organización, ni armará nuevos Comités Voluntarios de Defensa Civil, en todo el territorio nacional, siempre y cuando no existan hechos que lo motiven. Por su parte, la URNG valora la declaración unilateral del Gobierno como una positiva expresión de voluntad para alcanzar la paz y facilitará los propósitos de dicha declaración.

5.6 Los vecinos afectados acudirán al Alcalde Municipal quien al mismo tiempo convocará a una reunión pública y, llamará al Procurador de los Derechos Humanos para que verifique, por todos los medios a su alcance, tanto la voluntariedad como la decisión de los vecinos.

Comentario.

Reiteramos que todo el contenido de este Acuerdo plantea a las municipalidades la obligación de velar por el respeto de los Derechos Humanos, por la aceptación de los diversos mecanismos de verificación internacional, etc., pero en los numerales indicados (5.5 y 5.6) queda tácita y expresamente indicado el papel de los alcaldes municipales en lo que se refiere concretamente a Comités Voluntarios de Defensa Civil.

**ACUERDO PARA EL REASENTAMIENTO DE LAS POBLACIONES
DESARRAIGADAS POR EL ENFRENTAMIENTO ARMADO. Firmado entre
el Gobierno de Guatemala y la URNG. en Oslo, Noruega,
el 17 de junio de 1994**

**1. DEFINICIONES, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE UNA ESTRATEGIA
GLOBAL DE REASENTAMIENTO DE LAS POBLACIONES
DESARRAIGADAS.**

Definiciones.

1. Para los propósitos del presente Acuerdo, se agrupa dentro del término población desarraigada al conjunto de las personas que, desarraigadas por motivos vinculados con el enfrentamiento armado, viven en Guatemala o en el exterior e incluyen, en particular, los refugiados, los retornados y los desplazados internos, tanto dispersos como agrupados, incluyendo las CPR.
2. Se entiende por reasentamiento el proceso legal de retorno, ubicación e integración de las poblaciones y personas desarraigadas en su lugar de origen u otro de su elección en el territorio guatemalteco, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala.

Comentario.

A las municipalidades de la República, pero en especial a aquellas que comprenden mayoritariamente área rural y en las que se asiente la problemática de reasentamiento de poblaciones como las especificadas en el numeral 1, compete informarse del contenido de los Acuerdos que suscriba URNG y Gobierno y especialmente en aquellos aspectos que conciernen concretamente al ámbito municipal, pues como se desprende el numeral 2, cualquier municipalidad de la República puede en un momento dado, encontrarse con tener que atender núcleos de población como los que trata este Acuerdo y por ello debe estar preparada, al menos en actitud, para poder dar satisfacción a las innumerables demandas que, derivadas del acuerdo en mención pudieran plantearse. Por ello, adelante se podrá puntualizar sobre cuestiones que especifica o implícitamente entrañan obligaciones y responsabilidades de la autoridad municipal.

Principios.

1. La población desarraigada tiene derecho a residir y vivir libremente en el territorio guatemalteco. En tal virtud, el Gobierno de la República se compromete a asegurar las condiciones que permitan y garanticen el retorno voluntario de las personas

desarraigadas a sus lugares de origen o al sitio que ellos elijan, en condiciones de dignidad y seguridad.

2. El respeto irrestricto a los derechos humanos de la población desarraigada constituye una condición esencial para el reasentamiento de esta población.
3. Las poblaciones desarraigadas merecen una atención especial, por las consecuencias que el desarraigo tuvo en ellas, mediante la ejecución de una estrategia global de carácter excepcional que asegure en el plazo más breve, su ubicación en condiciones de seguridad y de dignidad y su libre y plena integración a la vida social, económica y política del país.
4. Las poblaciones desarraigadas deben participar en la toma de decisiones relativas al diseño, la ejecución y la fiscalización de la estrategia global de reasentamiento y sus proyectos específicos. Este principio de participación se extiende a las poblaciones que residen en las áreas de reasentamiento en todos los aspectos que les conciernen.
5. La estrategia global sólo será posible en la perspectiva de un desarrollo sostenible, sustentable y equitativo de las áreas de reasentamiento, que beneficie a todas las poblaciones y personas que radiquen en ellas, en el marco de un plan de desarrollo nacional.
6. La ejecución de la estrategia no es discriminatoria y propicia la conciliación de los intereses de las poblaciones reasentadas y de las poblaciones que radican en las áreas de reasentamiento.

Comentario.

Aún cuando específicamente no se menciona a la institución municipal, gobierno local, comunas o alcaldías, la sola lectura cuidadosa de estos principios imponen a las municipalidades, donde se ubiquen personas desarraigadas, en el amplio sentido que en la parte de «Definiciones» se le da a este término, una serie de obligaciones dentro del marco de un plan nacional de desarrollo, que tiene que estructurar el Gobierno, para garantizar a estas personas su retorno en condiciones de dignidad y seguridad.

Como estas poblaciones no pueden estar asentadas en territorios que no sean dentro del ámbito de algún municipio, forzosamente, las autoridades municipales deberán velar por el cumplimiento de cuestiones como: respeto irrestricto a los derechos humanos, tratar que sus políticas y planes de desarrollo local, respondan a que la población desarraigada en breve plazo tenga condiciones de seguridad y

de dignidad y su libre y plena integración a la vida social, económica y política.

Importante es considerar que en todas las decisiones relativas a la realización de las estrategias globales de reasentamiento y los proyectos específicos, debe darse participación a toda la población que resida en las áreas de reasentamiento en todos los aspectos que les conciernan. Se debe siempre buscar la conciliación de intereses de las poblaciones desarraigadas y las poblaciones que ya radican en las áreas de reasentamiento.

Lo indicado implica que prácticamente toda la actividad municipal debe enmarcarse dentro de lo expresado, especialmente las municipalidades de las regiones donde hubo población desplazada y se producen retornos.

Objetivos.

2. Reintegrar las poblaciones desarraigadas, social, económica y políticamente marginadas, creando condiciones que les permitan constituirse en un factor dinámico del proceso de desarrollo económico, social político y cultural del país.
3. Priorizar la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, que afectan con particular gravedad las áreas de desarraigo y que corresponden en gran medida a las áreas de reasentamiento.
4. Desarrollar y fortalecer la democratización de las estructuras del Estado, garantizando el ejercicio por las poblaciones desarraigadas de sus derechos y deberes constitucionales a todos los niveles comunal, municipal, departamental, regional y nacional.

Comentario.

Los objetivos transcritos de por sí dan la dimensión del grado de responsabilidad que deben asumir las municipalidades para alcanzar los propósitos indicados, como constituir a estos grupos en factor dinámico del proceso de desarrollo, priorizar la lucha contra la pobreza, fortalecer la democratización de las estructuras del Estado (las municipalidades son parte del Estado) y, en ese sentido nótese que aquí, en el punto 4, se menciona concretamente lo municipal. Todas estas acciones, a nuestro juicio, deben ser realizadas dentro del Plan Nacional, es decir, coordinando con el Gobierno el diseño y ejecución de planes puramente municipales que no podrán entrar en contradicción o ignorar lo indicado, sin verse envueltos en el futuro en conflictos locales. A nuestro juicio, estos principios y objetivos, en cierta forma podrían entrar en contradicción con el ejercicio de «autonomía municipal» pero deberá considerarse por parte de las autoridades

municipales respectivas, que se trata de una política nacional, de una cuestión de naturaleza muy particular en la que está en juego la búsqueda de la paz, objetivo que es en última instancia superior al fin de la misma autonomía por sí. Además todo lo indicado se encuentra acorde a lo establecido en el artículo 7, Fines generales del municipio, del Código Municipal.

II. GARANTIAS PARA EL REASENTAMIENTO DE LA POBLACION DESARRAIGADA.

...

7. La ausencia de documentación personal de la mayoría de población desarraigada incrementa su vulnerabilidad, limita su acceso a servicios básicos y ejercicio de sus derechos civiles y ciudadanos. Ello requiere de soluciones urgentes. En consecuencia, las partes coinciden en la necesidad de las siguientes medidas:

- 7.1 Para facilitar la documentación de las personas desarraigadas a la mayor brevedad, el gobierno con la cooperación de la comunidad internacional acentuará sus esfuerzos para agilizar los mecanismos necesarios tomando en cuenta, cuando corresponda los registros propios de las comunidades desarraigadas.
- 7.2 La revisión del decreto 70-91, la ley temporal de reposición e inscripción de partidas de nacimiento de registros civiles destruidos por la violencia, para establecer un régimen adecuado a las necesidades de todas las poblaciones afectadas, con procedimientos de registro que agilicen de manera gratuita tales trámites. Para tales efectos se tomará en cuenta la opinión de los sectores afectados. La documentación e identificación personal se realizará lo antes posible.
- 7.3 Dictar las normas administrativas necesarias para agilizar y asegurar que los hijos de los desarraigados nacidos en el exterior sean inscritos como nacionales de origen en cumplimiento del artículo 144 de la Constitución de la República.

Comentario.

Indudablemente lo indicado en los numerales anteriores, 7.1, 7.2 y 7.3 son actividades que afectarán los criterios legales y tradicionales que rigen todo lo relativo al Capítulo IV. Población del Municipio, Art. 22 al 29, 39, inciso ñ, 79 y 80, del Código Municipal, cuestión que deberán considerar los alcaldes municipales en aquellos lugares donde se manifiesten procesos de reasentamientos de población, considerando desde luego las nuevas disposiciones legales que se hayan emitido al respecto y la importancia de resolver el problema de identificación de estos pobladores.

8. Un elemento esencial para el reasentamiento es la seguridad jurídica en tenencia (entre otros, uso, propiedad y posesión) de la tierra. Al respecto, las partes reconocen la existencia de un problema general que afecta en particular a la población desarraigada. La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra tiene una de sus manifestaciones principales en la dificultad para ofrecer los medios de prueba sobre los derechos correspondientes. Ello deriva, entre otros factores, de problemas registrales, de la desaparición de los archivos del INTA, de la debilidad institucional de los organismos especializados y de las municipalidades; de la vigencia de derechos sustentados en esquemas consuetudinarios de tenencia y medición; de la existencia de segundos ocupantes o de la cancelación de derechos sobre la base de la aplicación improcedente de las disposiciones relativas al abandono voluntario.
- ...
10. Conforme observancia de los derechos políticos, cabe respetar las formas organizativas de las poblaciones desarraigadas conforme al marco constitucional, con el fin de fortalecer el sistema de organización comunal y que estas poblaciones sean agentes de desarrollo y puedan manejar los servicios e infraestructura propia. Es importante integrar los nuevos asentamientos de poblaciones reasentadas al régimen municipal.

Comentario.

Este numeral 8 de la parte II, Garantías para el Reasentamiento de la Población Desarraigada, es muy categórico en cuanto al enlace que existe entre el problema agrario y las municipalidades, en cuanto a seguridad jurídica derivados de la deficiencia, ausencia y desaparición de registros sobre cuestiones de tenencia de la tierra, sobre la vigencia de derecho consuetudinario en cuanto a tenencia y medición de tierras, etc. todo lo cual requiere, para su solución participación activa en diversas formas de las municipalidades. En este sentido debe tenerse presente que estarán implícitos problemas sobre jurisdicción municipal, sobre límites, etc. todo lo cual cae dentro de lo preceptuado en el Código Municipal, Art.7, inciso d), sobre integridad territorial, por lo relativo a conflictos de límites, conflictos de propiedades comunales, etc. El Título VI sobre Hacienda Municipal, Art. 82, inciso d, Art. 83 y 84 y los artículos 112 y 113 del citado Código que se refieren a planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio, indudablemente deberán ser considerados en función de lo convenido en el Acuerdo que comentamos entre URNG y Gobierno.

Conforme al numeral 10, cabe reiterar lo indicado con relación al capítulo de Urbanismo que contempla el Código Municipal, así como lo relativo a Servicios Públicos, Art. 30 al 36, o sea que en los planes de actividades de las municipalidades debe considerarse la coordinación y adecuación de la situación de retornados.

III. INTEGRACION PRODUCTIVA DE LAS POBLACIONES DESARRAIGADAS Y DESARROLLO DE LAS AREAS DE REASENTAMIENTO.

Esta política se basará en los siguientes criterios, según el Acuerdo:

1. Las áreas de reasentamiento son predominantemente rurales. La tierra, recurso finito, constituye una de las alternativas para la integración económica y productiva. Se requieren proyectos de desarrollo agrícola sustentables que ofrezcan a la población los medios para romper el círculo vicioso entre pobreza y degradación de los recursos naturales y, en particular, permitan la protección y el aprovechamiento productivo y ecológicamente viable de las áreas frágiles.
2. Para identificación de tierras que podrían servir para el asentamiento de los desarraigados que no las poseyeran y desean adquirirlas, el gobierno se compromete a:
 - 2.1 Realizar la revisión y actualización de los registros catastrales y de la propiedad inmueble.
 - 2.2 Realizar los estudios que permitan identificar e individualizar todas las tierras estatales, municipales y privadas con opción de compra.

Dichos estudios deberán incluir información sobre ubicación, régimen legal, adquisición, extensión, linderos y aptitud agrícola de las tierras mencionadas.
 - 2.3 Los estudios deberán ser terminados a más tardar a la entrada en vigencia del presente Acuerdo.
- 3...
4. Para ello es imprescindible el desarrollo de la infraestructura básica, de comunicación, electrificación y la productiva. La inversión pública se deberá orientar prioritariamente con ese propósito y se establecerá un marco de incentivos a la inversión para el desarrollo rural en las áreas consideradas.
5. Para lograr un mejoramiento de la calidad de la vida, los objetivos del desarrollo rural deben incluir: I) Seguridad alimentaria local e infraestructura básica de servicios a las poblaciones, vivienda, saneamiento, agua potable, almacenamiento rural, salud y educación; II) Incremento de la producción y la productividad y promoción de mercados locales y regionales de productos e insumos agrícolas, agroindustriales y artesanales; III) Generación de empleos e ingresos; IV) Uso

sostenible y sustentable de los recursos naturales disponibles mediante ordenamiento de recursos a nivel de área.

6. Los proyectos y actividades de integración productiva relacionados con la estrategia global de reasentamiento tendrán en cuenta los criterios que se expresan en los numerales 6.1 al 6.10. (Los cuales no transcribimos por considerar que no hacen sino reafirmar los principios ya enumerados, solo que en forma específica).
- 7...
- 8...
- 9...
10. El desarrollo institucional de los municipios es fundamental para el proceso de desarrollo democrático y para la integración de las poblaciones marginadas. El gobierno se compromete a intensificar el fortalecimiento administrativo, técnico y financiero de los gobiernos y organizaciones locales a través de programas de formación capacitación profesional y empleo. Fortalecerá asimismo el sistema de organización comunal para que las comunidades sean sus propios agentes de desarrollo y manejen los sistemas de servicios e infraestructura, así como para la representación en su gestión política, jurídica y económica.

Comentario.

Todos los criterios enumerados sobre la integración productiva de las poblaciones desarraigadas y desarrollo de las áreas de reasentamiento, conllevan acciones que de manera directa o indirecta implican obligaciones y responsabilidades de las municipalidades, aunque en principio el contenido de todo el acuerdo se refiera a obligaciones del Gobierno. Esto es así por cuanto los problemas de localización de tierras, adjudicación de las mismas, uso, etc. se realizan dentro de la jurisdicción municipal y en algunos casos afectarán bienes municipales. Por otra parte, hay compromiso de promover una base de servicios públicos como vivienda, saneamiento, agua potable, salud y educación e infraestructura, como mercados locales y regionales, ordenamiento territorial, etc. que comprenden precisamente las obligaciones que el Título VII, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Integral del Municipio, Arts. 112 al 118, caen dentro de las responsabilidades de las municipalidades.

V. ARREGLOS INSTITUCIONALES

Este último capítulo crea una comisión técnica para la ejecución del Acuerdo sobre Reasentamiento que estará integrada por dos representantes designados por el gobierno, dos representantes designados por las poblaciones desarraigadas y dos representantes de los donantes. Esta comisión tendrá funciones de priorización y aprobación de los proyectos, así como la supervisión de su ejecución, la asignación de los fondos financieros requeridos en cada caso y la captación de recursos técnicos y financieros.

Comentario.

No obstante que se ha puesto de manifiesto que casi todo el contenido del acuerdo implica, directa o indirectamente, acciones que ligan a las municipalidades o que, en algunos casos, incluso presuponen la disposición de bienes municipales o asumir la prestación de servicios que legalmente están bajo responsabilidad municipal, como la dotación de infraestructura de servicios básicos, o cuestiones administrativas como Registros de Vecindad, o el ordenamiento territorial, en la parte de priorización, aprobación de proyectos, supervisión de su ejecución, etc. se ignoró totalmente a la verdadera autoridad civil del municipio y, a nuestro juicio en muchos casos estas acciones derivarán o han derivado ya, en violaciones a la autonomía municipal y a la Constitución de la República. (véase para principiar, el contenido del artículo 7 del Código Municipal, sobre los fines generales del municipio y Arts. 253 al 262 de la Constitución de la República).

ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

**Firmado entre Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional
Guatemalteca(URNG)**

el 31 de marzo de 1995, en México D. F.

Considerandos...

I. IDENTIDAD DE LOS PUEBLOS INDIGENAS...

II. LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACION...

A. LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACION LEGAL Y DE HECHO

...

2. Por su parte, con miras a erradicar la discriminación en contra de los pueblos indígenas, el Gobierno tomará las siguientes medidas:

...

- iv promover la defensa eficaz de dichos derechos. Con este fin, promover la creación de defensorías indígenas y la instalación de bufetes populares de asistencia jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos en las municipalidades donde predominan las comunidades indígenas. Asimismo, se insta a la Procuraduría de los Derechos Humanos y a las demás organizaciones de defensa de los derechos humanos a que presten atención especial a la defensa de los derechos de los pueblos maya, garífuna y xinca.

Comentario.

Corresponde a las municipalidades, independientemente del conocimiento y difusión del contenido global del Acuerdo que tratamos, en la parte sobre Discriminación promover la creación de defensorías indígenas y la instalación de bufetes populares para atender personas de bajos recursos.

En el texto comentado a nuestro juicio debe entenderse el concepto «municipalidad», como es definida en el artículo 6 del Código Municipal, es decir, como la Corporación Municipal y no como pudiera pensarse como el «municipio» como es definido en el Artículo 1. del mencionado Código. Insistimos en este aspecto porque algunas personas han interpretado que esta obligación trasladada a las municipalidades no debieran asumirla, sino es a la Procuraduría de los Derechos

Humanos a quien compete. Nuestra interpretación es que la Procuraduría deberá prestar toda la atención y colaboración necesaria para la creación de estas «defensorías», pero que ellas funcionarán en las Corporaciones Municipales.

B. DERECHOS DE LA MUJER INDIGENA.

I ...

- ii) Crear una Defensoría de la Mujer indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social; y...

Comentario.

Si ya existe el compromiso de establecer específicamente una Defensoría indígena en las municipalidades (se supone que es para ambos sexos, no solo para hombres) por consiguiente en la práctica resultarían dos Defensorías con funciones en un momento dado iguales o similares, una yuxtaposición innecesaria, por lo que a nuestro criterio debiera ampliarse las defensorías que instalarían las municipalidades, con un servicio social y dar preferente atención a la Mujer Indígena y participación en ella. Tanto más que en este inciso, el ii), del apartado B., no se indica quien deberá instalar las mencionadas defensorías de la mujer indígena. Por otra parte, a nuestro juicio resulta una recomendación discriminante, puesto que excluye de los beneficios de tal defensoría a las mujeres no indígenas, por ello es más aconsejable establecer una sola defensoría de los Derechos Humanos en las municipalidades.

III. DERECHOS CULTURALES.

...

- 3. Los pueblos maya, garífuna y xinca son los autores de su desarrollo cultural. El papel del Estado es de apoyar dicho desarrollo eliminando los obstáculos al ejercicio de este derecho, tomando las medidas legislativas y administrativas necesarias para fortalecer el desarrollo cultural indígena en todos los ámbitos correspondientes al Estado y asegurando la participación de los indígenas en las decisiones relativas a la planificación y ejecución de programas y proyectos culturales mediante sus organismos e instituciones propias.

Comentario.

Considerando que los fines y deberes del Estado, compete al municipio velar porque se cumplan, corresponde al mismo asumir los compromisos del acuerdo

que comentamos en cuanto al apoyo para fortalecer el desarrollo cultural indígena en el ámbito que le corresponda. El inciso c) del Artículo 7 del Código Municipal, determina que es un fin del municipio, impulsar permanentemente el desarrollo integral del mismo, además, el inciso e) indica que debe promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de problemas locales.

A. Idioma.

1...

2...

- ii) promover el uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo, a fin de permitir que los niños puedan leer y escribir en su propio idioma o en el idioma que más comunmente se hable en la comunidad a la que pertenezcan, promoviendo en particular la educación bilingüe e intercultural e instancias tales como las Escuelas Mayas y otras experiencias educativas indígenas.
- iii) promover la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas en la prestación de servicios sociales del Estado a nivel comunitario.
- iv) informar a las comunidades indígenas en sus idiomas, de manera acorde a las tradiciones de los pueblos indígenas y por medios adecuados, sobre sus derechos, oportunidades en los distintos ámbitos de la vida nacional. Se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación masiva en los idiomas de dichos pueblos.

... Comentario.

Siendo la municipalidad la autoridad más cercana a la comunidad, como parte del Estado, así como el medio de comunicación más inmediato, dentro del ámbito territorial que le corresponde, es lógico que sea la municipalidad la que con mayor énfasis deberá asumir el compromiso de poner en práctica lo que en los incisos transcritos del Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas el Gobierno de Guatemala ha asumido. Cualquier disposición de gobierno normalmente se hace llegar a las comunidades rurales, cuando deriven obligaciones o generen derechos de la población, por intermedio de las autoridades municipales.

Aparte que las propias ordenanzas y disposiciones municipales deberán darse a conocer en los idiomas que practiquen o hablen en el respectivo municipio, lo que implica prácticas culturales que actualmente en muchos lugares no se realizan y que las municipalidades deben comenzar a prepararse administrativamente para el efecto.

6. Nombres, apellidos y toponimias.

El Gobierno reafirma el pleno derecho al registro de nombre, apellidos y toponimias indígenas. Se reafirma asimismo el derecho de las comunidades de cambiar los nombres de lugares donde residen, cuando así lo decida la mayoría de sus miembros. El Gobierno tomará las medidas previstas en el capítulo II, literal A, del presente acuerdo para luchar contra toda discriminación de hecho en el ejercicio de este derecho.

Comentario.

Aparte de las previsiones legales que deberá tomar el Gobierno para evitar confusiones que tengan implicaciones de orden puramente legal, como localización exacta de tierras, domicilio de las personas, etc. corresponde en la práctica a las municipalidades administrativamente estar en capacidad de dar respuesta a demandas de individuos para cambiarse nombres, asentar partidas y cambiar nombre a los distintos lugares donde residan, para lo cual indudablemente debe tomarse en cuenta que compete también a las municipalidades el ordenamiento de su territorio, para lo que se necesita desde luego una correcta denominación de las distintas localidades, barrios, aldeas, caseríos etc. actualización de planos, mapas, catastros, etc.

D. TEMPLOS Y CENTROS CEREMONIALES Y LUGARES SAGRADOS.

...

Templos y centros ceremoniales situados en zonas protegidas por el Estado como arqueológicas.

2. De conformidad con la Constitución Política de la República, forman parte del patrimonio cultural nacional los templos y centros ceremoniales de valor arqueológico. Como tales, son bienes del Estado y deben ser protegidos...
3. Se reconoce el derechos de los pueblos maya, garífuna y xinca de participar en la conservación y administración de estos lugares. Para garantizar este derecho el Gobierno se compromete a impulsar, con la participación de los pueblos indígenas, las medidas legales que aseguren una redefinición de las entidades del Estado encargadas de esta función que haga efectivo este derecho.

4. Se modificará la reglamentación para la protección de los centros ceremoniales en zonas arqueológicas...

Lugares Sagrados.

5. Se reconoce la existencia de otros lugares sagrados donde se ejerce tradicionalmente la espiritualidad indígena, y en particular maya, que deben ser preservados...

Comentario.

Como en algunos municipios estos lugares están asentados en terrenos pertenecientes al municipio, o están siendo administrados por la municipalidad, las autoridades municipales deben conocer la filosofía de este compromiso del Gobierno de Guatemala y participar efectivamente en las actividades que se presenten oportunamente para discutir la reglamentación para la protección de esos centros. Igualmente debe tenerse presente lo que significa trasladar la administración de lugares que, posiblemente en la actualidad constituyen fuente de ingresos municipales. Toda esta problemática toca pues intereses municipales, que deben conjugarse con los intereses de las comunidades en cuestión.

...

G. Reforma Educativa.

1...

2. Para ello, el Gobierno se compromete a impulsar una reforma del sistema educativo con las siguientes características:

- i) ser descentralizado y regionalizado a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales.

...

Comentario.

Todo lo relativo a la cuestión educativa que trata este Acuerdo, obligadamente tiene que relacionarse con las municipalidades, ya que dentro de las competencias que desarrolla el artículo 40 del Código Municipal se indica en el inciso g): «La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación las ciencias y las artes en coordinación con los Ministerios respectivos.» y por otra parte, el inciso g) del artículo 69, indica que son atribuciones del Alcalde Municipal «Inspeccionar,

dirigir y activar en lo económico y administrativo, las obras, establecimientos de asistencia social y de educación que sean costeados con fondos municipales, con sujeción a las leyes y disposiciones dictadas para su ejecución.»

Lo expuesto ut-supra pone de manifiesto que la educación es, en muchos municipios del país, en parte administrada por municipalidades, o al menos que tienen escuelas municipales, las cuales en última instancia vienen a ser escuelas del Estado, las municipalidades forman parte del Estado, por consiguiente las cuestiones acordadas entre Gobierno y URNG con relación a las innovaciones en favor de comunidades indígenas, indudablemente deben ser conocidas y posteriormente aplicadas dentro de dichas escuelas municipales y en el ámbito del municipio.

Creemos que en general deberá tomarse en cuenta a las municipalidades para los procesos de descentralización y regionalización en materia educativa, así como en lo referente a controles de nombramientos y asistencia de maestros, etc., al menos en las escuelas municipales.

IV DERECHOS CIVILES, POLITICOS, SOCIALES Y ECONOMICOS.

A. MARCO CONSTITUCIONAL.

El Gobierno de la República se compromete a promover una reforma de la Constitución Política de la República que defina y caracterice a la Nación guatemalteca como de unidad nacional, multiétnica, plural y multilingüe.

B. COMUNIDADES Y AUTORIDADES INDIGENAS LOCALES.

- 1. Se reconoce la proyección que ha tenido y sigue teniendo la comunidad maya y las demás comunidades indígenas en lo político, económico, social, cultural y espiritual. Su cohesión y dinamismo han permitido que los pueblos maya, garífuna y xinca conserven y desarrollen su cultura y forma de vida no obstante la discriminación de la cual han sido víctima.**
- 2. Teniendo en cuenta el compromiso constitucional del Estado de reconocer, respetar y promover estas formas de organización propias de las comunidades indígenas, se reconoce el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades constituídas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos.**
- 3. Reconociendo el papel que corresponde a las comunidades, en el marco de la autonomía municipal, para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, y en particular con**

relación a la educación, la salud, la cultura y la infraestructura, el Gobierno se compromete a afirmar la capacidad de dichas comunidades en esta materia.

4. Para ello y para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, el Gobierno promoverá una reforma al Código Municipal.
5. Dicha reforma se promoverá de acuerdo con las conclusiones que la comisión de reforma y participación, establecida en el presente capítulo literal D., numeral 4, adoptará sobre los siguientes puntos, en el contexto de la autonomía municipal y de las normas legales reconociendo a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias, mencionadas en el presente capítulo, literal E., numeral 3:
 - i) definición del estatus y capacidades jurídicas de las comunidades indígenas y de sus autoridades constituídas de acuerdo a las normas tradicionales;
 - ii) definición de formas para el respeto del derecho consuetudinario y todo lo relacionado con el habitat en el ejercicio de las funciones municipales, teniendo en cuenta cuando sea el caso, la situación de diversidad lingüística, étnica y cultural de los municipios;
 - iii) definición de formas para promover la equitativa distribución del gasto público, incluyendo el porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado trasladado anualmente a las municipalidades, entre las comunidades indígenas y no indígenas, integrantes del municipio, fortaleciendo la capacidad de dichas comunidades de manejar recursos y ser los agentes de su propio desarrollo; y
 - iv) definición de formas para la asociación de comunidades en la defensa de sus derechos e intereses y la celebración de acuerdos para diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo comunal.

Comentario.

Nos hemos permitido transcribir todo el contenido de los literales A y B, con el propósito de llamar la atención de las diversas entidades que, según tenemos conocimiento ya están preparando, muy anticipadamente, proyectos para discutir reformas al Código Municipal, porque estimamos que instituciones como la ANAM y el INFOM y los señores diputados, que sabemos también tienen proyectos de ley para reformas del Código Municipal, deberán prestar minuciosa atención a los cambios que implicará la adopción y ejecución de las reformas que el Acuerdo

que comentamos entraña al sistema de gobierno local.

Estas propuestas llevan en el fondo cambios tan profundos en el sistema de gobierno local, que, dadas las experiencias de los últimos años y los numerosos conflictos que se han dado a nivel interno en las municipalidades, entre miembros de las comunidades y sus autoridades y, entre grupos comunales, requiere un cuidadoso tratamiento para no conducir, posiblemente, a conflictos de otra naturaleza. Esto bajo ningún concepto significa una posición opuesta a que se reconozca que es indispensable que las comunidades indígenas asuman una participación activa en el tratamiento y solución de sus particulares problemas, pero como se trata prácticamente de una nueva forma de ejercer el poder local, es lógico que aflorarán distintos y encontrados intereses que, dentro de un proceso de consolidación de la paz y democracia, las soluciones que se propongan deben ser sumamente cuidadosas, realistas, no emotivas y con visión de futuro.

Para centrar aún más la cuestión, veáse de manera muy concreta a que cambios nos estamos refiriendo:

- **Reforma de la Constitución Política para caracterizar la Nación.**
- **Reconocimiento de la autoridad de las comunidades conforme a normas consuetudinarias.**
- **Reconocimiento del papel que corresponde a las comunidades en el marco de la autonomía municipal para decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo, en la educación, en la salud, la cultura y la infraestructura.**
- **Reformas al Código Municipal para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten.**
- **Creación de una comisión paritaria con representantes del Gobierno y las comunidades indígenas para promover las reformas indicadas. (Literal D, numeral 4.) -Comisión que a nuestro juicio no debió excluir representación municipal, puesto que trata de la autonomía y problemas de gobierno local.**
- **Definición del estatus y capacidades jurídicas de las comunidades indígenas.**
- **Respeto al derecho consuetudinario y todo lo relacionado con el habitat en el ejercicio de las funciones municipales.**
- **Definición de formas para promover la equitativa distribución entre comunidades indígenas y no indígenas, del gasto público, incluyendo el porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado trasladado anualmente a las municipalidades (10%). Con el propósito de que sean estas comunidades las que manejen tales recursos.**

Como comentario final a esta cuestión cabe preguntarse, ¿como se compatibilizará y cual será en última instancia el papel de las municipalidades?

así como de qué manera coordinar y mantener un plan nacional de desarrollo y no dispersar esfuerzos y recursos.

C. REGIONALIZACION.

Tomando en cuenta que procede una regionalización administrativa basada en una profunda descentralización y desconcentración, cuya configuración refleje criterios económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales, el Gobierno se compromete a regionalizar la administración de los servicios educativos, de salud y de cultura de los pueblos indígenas de conformidad con criterios lingüísticos, asimismo se compromete a facilitar la participación efectiva de los representantes de las comunidades en la gestión educativa y cultural a nivel local a fin de garantizar su eficiencia y pertinencia.

Comentario.

La regionalización, la descentralización y la desconcentración en el pasado se han venido manejando con el criterio tradicional, transferir funciones, transferir poder de decisión, transferir poder político a los gobiernos locales, pero ahora, con el criterio que se trasluce del Acuerdo que nos interesa, es importante que las municipalidades se den perfecta cuenta que las acciones de descentralización, desconcentración y regionalización tendrán que responder a criterio de dar efectiva representación y participación a las comunidades en la gestión de los servicios a nivel local.

D. PARTICIPACION A TODOS LOS NIVELES.

- 1...
- 2...
3. En consecuencia, es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional.

Comentario.

Este literal y sus numerales, pero especialmente el transcrito, el 3., implican que en las reformas que habrán de introducirse a diversas leyes, como Código Municipal, Ley Electoral, etc. estará presente la participación efectiva de las comunidades y, esto a nivel de gobierno municipal, significa que las prácticas tradicionales van a cambiar en la forma de integración de los Concejos Municipales, en la forma de decidir sobre proyectos, sobre prioridades y prestación de servicios.

Los problemas que derivarán indudablemente serán cómo definir, cómo reconocer la representación legítima, cómo delegar la representación, a quien y a cuantas comunidades corresponderá esa representación en las comunas.

Con relación al contenido del literal D. Participación a todos los niveles, aún cuando no los hemos trascrito todos, creemos importante que las municipalidades conozcan y le den la importancia debida a los numerales 4 y 5 que se refieren a cuestiones como integración de las comisiones para elaborar reformas, mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas, formas de participación individual o colectiva en el proceso de toma de decisiones, garantizar libre acceso de los indígenas a las distintas ramas de la función pública. Todo esto consideramos que es conveniente tenerlo presente, desde ya, y buscar mecanismos que comiencen a viabilizar la puesta en práctica de tales compromisos asumidos por el Gobierno en los acuerdos con URNG, con el propósito de minimizar el surgimiento de conflictos por situaciones inesperadas o no previstas.

E. DERECHO CONSUETUDINARIO.

1...

2...

3...

4...

5. Para asegurar el acceso de los indígenas a los recursos del sistema jurídico nacional, el Gobierno se compromete a impulsar servicios de asesoría jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos y reitera su obligación de poner gratuitamente a disposición de las comunidades indígenas intérpretes judiciales, asegurando que se aplique rigurosamente el principio que nadie puede ser juzgado sin haber contado con el auxilio de interpretación en su idioma.

6...

Comentario.

El tema de derecho consuetudinario se ha venido manejando especialmente a nivel académico, pero es necesario profundizar sobre el mismo, es indispensable que en las propias comunidades se inicien acciones para determinar cuáles prácticas de las comunidades pueden catalogarse como fundamentos de derecho consuetudinario y, en este sentido las municipalidades pueden contribuir en la localización o determinación de normas tradicionales no legalizadas en sus respectivos municipios. Por otra parte, desde ya debe pensarse en que habrá cambios en los procedimientos de los juzgados de asuntos municipales, si se toma en cuenta lo indicado en el literal 5 mencionado arriba.

F. DERECHOS RELATIVOS A LA TIERRA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

- 1...
- 2...
3. Sin embargo, la situación de particular desprotección y despojo de las tierras comunales o colectivas indígenas merece una atención especial en el marco del presente acuerdo. La Constitución de la República establece la obligación del Estado de dar protección especial a las tierras de cooperativas, comunales o colectivas, reconoce el derecho de las comunidades indígenas y otras a mantener el sistema de administración de las tierras que tengan y que históricamente les pertenecen; y contempla la obligación del Estado de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.
4. Reconociendo la importancia especial que para las comunidades indígenas tiene su relación con la tierra, y para fortalecer el ejercicio de sus derechos colectivo sobre la tierra y sus recursos naturales, el Gobierno se compromete a adoptar directamente, cuando es de su competencia, y a promover cuando es de competencia del organismo legislativo o de las autoridades municipales, las medidas abajo mencionadas entre otras, que se aplicarán en consulta y coordinación con las comunidades indígenas concernidas.

Regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas.

5. El Gobierno adoptará y promoverá medidas para regularizar la situación jurídica de posesión comunal de tierras por las comunidades que carecen de títulos de propiedad, incluyendo la titulación de las tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal. Para ello, en cada municipio se realizará un inventario de la situación de tenencia de la tierra.

Tenencia de la tierra y uso y administración de los recursos naturales.

6. El Gobierno adoptará o promoverá las medidas siguientes:
 - i) reconocer y garantizar el derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a las que éstas hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (servidumbres tales como paso, tala, acceso a manantiales, etc. y aprovechamiento de recursos naturales) así como para sus actividades espirituales.

- ii) reconocer y garantizar el derecho de las comunidades de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras;
- iii) obtener la opinión favorable de las comunidades indígenas previa la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales que pueda afectar la subsistencia y el modo de vida de las comunidades. Las comunidades afectadas deberán percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades; y
- iv) adoptar, en cooperación con las comunidades, las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente.

Restitución de tierras comunales y compensación de derechos

7...

Adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas.

8. El Gobierno tomará las medidas necesarias, sin afectar la pequeña propiedad campesina, para hacer efectivo el mandato constitucional de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

Protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas

...

Comentario.

Todo el contenido del capítulo IV, Derechos Civiles, Políticos, Sociales y Económicos, pero especialmente lo transcrito del literal F., Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, al llegar a ponerse en práctica implica que las municipalidades deben tener inventarios actualizados de sus bienes inmuebles, baldíos, fuentes de agua, bosques, etc. bien delimitados y localizados, pues deberá asumirse la obligación, por extensión a las municipalidades, que las tierras del Estado que sean requeridas por las comunidades indígenas para su uso, administración y explotación, se dispondrá de mecanismos efectivos y reales para dar respuesta a tales demandas en lo que se refiere a bienes municipales.

Debe tomarse debida nota que, lo que el mencionado acuerdo está promoviendo incluye la titulación de las tierras municipales, que demanden las comunidades para darles certeza de posesión jurídica. Este aspecto que está contemplado precisamente en el numeral 4 que transcribimos arriba, puede dar lugar a conflictos entre municipios, como ya ha ocurrido, entre comunidades y entre comunidades y

municipalidades, razón por la cual llamamos la atención de las municipalidades del país, de la ANAM y del INFOM, para, con la debida anticipación considerar esta situación a futuro inmediato.

Los incisos i), ii), y iii) al tratar sobre los derechos que se reconozcan a las comunidades sobre los recursos naturales, implican, a nuestro juicio, modificación del artículo 142 de la Constitución, que se refiere a la soberanía del Estado sobre recursos naturales.

Nota final.

Hemos tratado de exponer la parte que interesa del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, solo en función de la repercusión que los compromisos adquiridos por el Gobierno, tienen directa o indirectamente sobre la autonomía municipal, sobre el futuro funcionamiento de los Concejos Municipales, sobre la disposición de bienes inmuebles municipales, sobre la futura distribución del situado constitucional (10%), etc. con el propósito de que las municipalidades, la Asociación Nacional de Municipalidades, la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso de la República y en general, todas las instituciones que de una u otra manera tienen interés en las cuestiones municipalistas, se den cuenta de la trascendencia y complejidad de la tarea que hay por delante para llevar a buen término los compromisos del citado acuerdo, pero a la vez tener plena conciencia de la responsabilidad que se deberá asumir en determinadas situaciones, como cuando se enfrenten las municipalidades a las demandas de tierras para las diversas comunidades.

**ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONOMICOS
Y SITUACION AGRARIA**
**Suscrito entre Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria
Nacional Guatemalteca.(URNG)**
En México D.F. el 6 de mayo de 1996.

Considerando

Que una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población,

...

...

Que en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos,

...

Que el Estado debe democratizarse para ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios y como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos,

Comentario.

Hemos extractado tres considerandos, de los ocho que contiene la parte introductoria del Acuerdo que figura en el acápite, porque ellos concretizan que, siendo las municipalidades elemento consustancial del Estado, los compromisos adquiridos por el Gobierno involucran a las municipalidades en las tareas inmediatas y mediatas a la firma del Acuerdo final de paz. Si las municipalidades tienen presente la base filosófica del Acuerdo, estarán en posibilidad de comprender el alcance del mismo, la vinculación derivada de determinadas políticas y acciones que asume el Estado y que, en tanto las municipalidades como parte del Estado, también ellas asumen, aun cuando no se haya mencionado taxativamente, a las mismas, asimismo se comprenderá la importancia de los compromisos que adelante se expondrán, que están concatenados directamente con la cuestión municipal, sobre todo, si se tiene en cuenta que son las autoridades municipales quienes dentro del aparato estatal, están más posibilitadas de entrar en contacto con las demandas de las comunidades que integran su municipio, así como quienes deben enfrentarse a posibles conflictos que podrían devenir de la insatisfacción de sus propias necesidades y la forma de resolverles los problemas.

1. DEMOCRATIZACION Y DESARROLLO PARTICIPATIVO.

A. PARTICIPACION Y CONCERTACION SOCIAL.

1. Para profundizar una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo y abarcar: (a) la concertación y el diálogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico, (b) la concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y aplicación de las estrategias y acciones de desarrollo, y (c) la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades.
2. La ampliación de la participación social es un baluarte contra la corrupción, los privilegios, las distorsiones del desarrollo y el abuso del poder económico y político en detrimento de la sociedad. Por lo tanto, es un instrumento para erradicar la polarización económica, social y política de la sociedad.
- 3...
- 4...
- 5...
- 6...

Concertación.

7. La concertación social a los niveles nacional, departamental, comunal y de unidades productivas rurales y urbanas es esencial para estimular y estabilizar la dinámica económica y social. Las estructuras del Estado deben adaptarse para llevar cabo este papel de concertación y conciliación de intereses, a fin de poder operar con eficacia y eficiencia en pro de la modernización productiva y de la competitividad, de la promoción del crecimiento económico y de la eficiente prestación universal de servicios sociales básicos.

Participación a nivel local.

8. Teniendo en cuenta que los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente los recursos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales. De esta forma, los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuestas que emanan de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad.

9...

10. Para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo la capacidad de gestión del Estado, el Gobierno se compromete a:

comunidades

- (a) Promover una reforma al Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto

municipios

- (b) Propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros.
- (c) Establecer y ejecutar a breve plazo, en concertación con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), un programa de capacitación municipal que sirva de marco para los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional en la materia. Dicho programa enfatizará la formación de personal municipal especializado en la ejecución de las nuevas tareas que correspondan al municipio como resultado del proceso de descentralización, con énfasis en las tareas de ordenamiento territorial, catastro, planificación municipal, administración financiera, gestión de proyectos y capacitación de las organizaciones locales para que puedan participar efectivamente en la resolución de sus necesidades.

departamentos

- (d) Promover ante el Congreso una reforma de la ley de Gobierno de los Departamentos de la República, a fin de que el gobernador departamental sea nombrado por el Presidente de la República tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no gubernamentales de los Consejos Departamentales de Desarrollo.

Regiones

- (e) Regionalizar los servicios de salud, de educación y de cultura de los pueblos indígenas y asegurar la plena participación de las organizaciones indígenas en el diseño e implementación de este proceso.

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

- (f) Teniendo en cuenta el papel fundamental de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para asegurar, 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 integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural, tomar las siguientes medidas:
 - (i) Reestablecer los Consejos Locales de Desarrollo.
 - (ii) Promover una reforma de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para ampliar el espectro de sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo; y
 - (iii) Asegurar el debido financiamiento del Sistema de Consejos.

Comentario.

El haber transcrito, casi en su totalidad el capítulo I. Democratización y Desarrollo Participativo, literal A., obedece a que, estimamos que este apartado implica que las municipalidades de la República deben imbuirse de la orientación hacia la democratización y participación en la toma de decisiones. A nuestro juicio a la luz de la experiencia que hemos vivido en los últimos años especialmente, en cuanto a la magnitud, frecuencia y consecuencias de los conflictos en los gobiernos locales, estas propuestas podrían ser las medidas que en el futuro permitieran la ocurrencia mínima de tales conflictos, o al menos, que sus manifestaciones fueran de menor trascendencia. De ahí lo necesario que resulta el que las municipalidades, la Asociación Nacional de Municipalidades y entidades de gobierno relacionadas con las municipalidades, conozcan, analicen y comprendan la importancia de crear un ambiente adecuado para, cuando llegue el momento, producir los cambios necesarios cometiendo el mínimo de errores, que podrían ser lamentables, tratando ante todo de evitar el sesgo discriminatorio que pudiera darse al sustentar, como lo hace el Acuerdo mencionado, mucho énfasis en la participación de comunidades indígenas, dando la impresión de marginalidad de otros grupos que en algunos municipios tienen peso significativo.

Es indispensable tener en cuenta lo que se ha dicho en torno a estos aspectos, al analizar el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente, aunque los otros acuerdos también deben ligarse con el que comentamos para tener un marco de referencia para futuras acciones de las municipalidades.

Con el propósito de fijar algunas ideas sobre el impacto que tiene el Acuerdo que tratamos de interpretar en relación a la incidencia sobre la cuestión municipal, presentamos a continuación un resumen bastante apretado de aquellos aspectos que consideramos son los más relevantes:

- Se trata de impulsar un movimiento de cambios en estilo de gobierno que abarca a las municipalidades.
- Promover una democracia real y participativa en función de un proceso de desarrollo económico y social.
- Favorecer la participación de la comunidad como medio de lucha contra la corrupción, privilegios, distorsiones y abusos de poder. (esto tiene íntima relación con lo sucedido en los conflictos locales de los últimos años).
- Se trata de favorecer la participación y la concertación como mecanismos para la resolución pacífica de conflictos, así como a todos los niveles, que incluye desde luego lo municipal, estimular y estabilizar la dinámica económica y social. Para ello deben modificarse las estructuras actuales del Estado. (las municipalidades insistimos forman parte del aparato del Estado)
- Promover la participación institucionalizada a nivel local, para propiciar la descentralización de las decisiones económicas, sociales y políticas.
- Entre las obligaciones contraídas por el Gobierno, para fortalecer las posibilidades de participación concretamente se plantean las siguientes:
 - a) Reformar el Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto. (repetimos este inciso para reforzar lo que adelante indicamos)

Al respecto creemos oportuno que se tenga presente que el contenido del actual Código Municipal en sus artículos 65 al 67 debe ser revisado muy a fondo, ya que es inexplicable que se haya omitido en el acuerdo que estamos comentando el hecho de que actualmente los alcaldes auxiliares, especialmente de municipios con preeminencia de población indígena, y en muchos donde no lo es, son obligados a realizar un trabajo gratuito, con una serie de atribuciones que limitan su tiempo de trabajo y merman sus recursos, a más de tener la característica de ser discriminatorio, racista, porque tales cargos solo se encomiendan en la forma que establece el Código Municipal a los indígenas y responde a una «tradición colonialista». Es inconstitucional conforme artículos 101 y 102 de la Constitución

Política. Sin embargo en acatamiento a prácticas de las comunidades, deberá analizarse cada situación.

- **Propiciar en el marco de la autonomía municipal, la participación social, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales.**
- **Trasladar a la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la obligación de concertar con el Gobierno a breve plazo un programa de capacitación municipal. Enfatizando en la formación de personal municipal especializado en la ejecución de las nuevas tareas que corresponden al municipio como resultado del proceso de descentralización. (no se refiere a la capacitación tradicional, sino a capacitación precisamente dentro del marco de los acuerdos que ha firmado el Gobierno y la URNG, sobre cuestiones como ordenamiento territorial, capacitación de las organizaciones locales, catastro, cuestiones como las indicadas al tratar lo agrario en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, etc.)**
- **Regionalizar servicios de salud, de educación y de cultura de los pueblos indígenas y asegurar la plena participación de las organizaciones en el diseño e implementación de este proceso.**

Respecto a este compromiso, en opinión personal, estimamos que deberá interpretarse como regionalizar salud, educación y respetar valores culturales indígenas, mas nó regionalizar la salud, la educación y la cultura indígenas, puesto que ello daría lugar a una situación discriminatoria con relación a grupos ladinos y a conflictos previsibles. La participación comunitaria debe ser en el más amplio sentido y no sectorizada creando grupos privilegiados, lo cual sería contrario a lo que tanto se ha mencionado relativo a la necesidad de democratizar la participación comunitaria.

- **Por último se compromete el Gobierno a reformar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, restituyendo los Consejos Locales de Desarrollo, ampliando la participación de los sectores en los Consejos Departamentales y Regionales y asegurando el financiamiento a los mismos.**

B. PARTICIPACION DE LA MUJER EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

11. **La participación activa de las mujeres es imprescindible para el desarrollo económico y social de Guatemala y es obligación del Estado promover la eliminación de toda forma de discriminación contra ellas.**

12...
13...

Organización y participación

- (f) Garantizar el derecho de organización de las mujeres y su participación en igualdad de condiciones con el hombre, en los niveles de decisión y poder de las instancias local, regional y nacional.
- (g) Promover la participación de las mujeres en la gestión gubernamental, especialmente en la formulación, ejecución y control de los planes y políticas gubernamentales.

Comentario.

Transcribir estos compromisos con relación a participación de la mujer, tiene por objeto llamar la atención de las municipalidades, en el sentido de que es indispensable cambiar de criterios para la administración y gestión municipal, en el sentido de que deben eliminarse prejuicios en cuanto a condición de sexo, de manera que las mujeres tengan protagonismo en el gobierno local en diversas formas.

II. DESARROLLO SOCIAL

14...
15...
16...
17...
18...

Papel rector del Estado

19. Para cumplir con este objetivo y con el papel rector del Estado en la política social, el Gobierno se compromete a:
- (a) Aplicar y desarrollar el marco normativo para garantizar la concreción de los derechos sociales y para la prestación de los servicios sociales por medio de entidades públicas y, cuando sea necesario, por entidades mixtas o privadas; asimismo deberá supervisar su cabal cumplimiento.
 - (b)...
 - (c) Asegurar una prestación eficiente de servicios por el sector público, teniendo

en cuenta que la obligación del Estado es asegurar el acceso de la población a servicios de calidad.

20...

- (d) Mejorar la administración de los recursos e inversiones públicos mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización, reformando los mecanismos de ejecución presupuestaria asegurando su autonomía en las decisiones y el manejo financiero a fin de garantizar su eficiencia y transparencia, y fortaleciendo los mecanismos de fiscalización y auditoría.

Comentario.

En este capítulo, sobre Desarrollo Social, se indica que corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país, también que el Estado tiene obligaciones como orientar el desarrollo a través de la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales. Siendo como ya hemos indicado tantas veces, que las Municipalidades forman parte del aparato estatal y específicamente los fines generales del municipio coinciden con los del Estado, los compromisos contraídos con relación a lo que adelante resumimos, compete plenamente también al accionar municipal:

- **Obligación de prestar servicios sociales.**
- **Manejar y orientar correctamente la inversión pública.**
- **Prestar en forma eficiente los servicios.**
- **Mejorar la administración de los recursos, mediante la descentralización, desconcentración y desburocratización, para garantizar su eficiencia, y**
- **Priorizar a los sectores de la sociedad más necesitados, sin descuidar a los otros sectores de la sociedad.**

A. EDUCACION CAPACITACION.

- 21. **La educación y la capacitación cumplen papeles fundamentales para el desarrollo económico, cultural, social y político del país...**

22...

Adecuación de los contenidos educativos.

- (b) Adecuar los contenidos educativos a los objetivos enunciados en el numeral 21. Esta adecuación recogerá los resultados de la Comisión de Reforma Educativa establecida en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Cobertura

- (c) Ampliar urgentemente la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles, y específicamente la oferta de educación bilingüe en el medio rural, mediante:

...

Capacitación para la participación social

- (e) Capacitar a las organizaciones sociales a nivel municipal, regional y nacional para la participación en el desarrollo socioeconómico, incluyendo lo relativo a la gestión pública, a la responsabilidad tributaria y a la concertación.

Programa de educación cívica

- (f) Elaborar y ejecutar un programa de educación cívica nacional para la democracia y la paz que promueva la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la solución pacífica de los conflictos. En este programa se solicitará la participación de los medios de comunicación social.

...

Comentario.

En el Título IV, Gobierno y Administración del Municipio, Capítulo I. Gobierno. Art. 40, inciso g). del Código Municipal, se determina como competencia de la Corporación Municipal, la promoción de la educación la cultura, el deporte, la recreación las ciencias y las artes en coordinación con los Ministerios respectivos. Lo indicado establece por consiguiente, que todo lo relativo a educación y capacitación contenido en el Acuerdo comentado, pero en especial las referencias que hemos especificado, deben igualmente asumir las municipalidades, es más, algunas municipalidades tienen bajo su responsabilidad escuelas municipales, las cuales deben adaptarse a los acuerdos suscritos entre Gobierno y guerrilla.

No está demás señalar que en cuanto a capacitación directamente relacionada con la administración municipal, también hay compromiso de realizar programas

tendientes a capacitar al personal municipal precisamente en función del desarrollo socioeconómico.

B. SALUD.

23. Las partes coinciden en la necesidad de impulsar una reforma del sector nacional de salud. Dicha reforma debe ser orientada hacia el efectivo ejercicio por la población del derecho fundamental a la salud, sin discriminación alguna, y el efectivo desempeño del Estado....

...

Participación social

- (g) Fomentar la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales (incluyendo de mujeres, indígenas, sindicales, cívicas humanitarias) en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud, a través de los sistemas locales de salud y los consejos de desarrollo urbano y rural.

Descentralización y desconcentración administrativa.

- (h) La organización descentralizada de los distintos niveles de atención debe asegurar la existencia de programas y servicios de salud a nivel comunal, regional y nacional, base del sistema nacional coordinado de salud.

Comentario.

El citado artículo 40, del Código Municipal, inciso h., establece que es competencia de las municipalidades, la promoción y desarrollo de programas de salud y saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades, en coordinación con las autoridades respectivas. En atención a lo expresado en el Código Municipal, los compromisos del Gobierno en materia de salud, requieren trabajar en adelante en la concreción de un sistema integrado de salud, que bajo los criterios unificados de los sistemas de salud, incorporen a las municipalidades en la participación activa en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud.

...

D. VIVIENDA..

25...

planificación.

- (a) Llevar a cabo una estrecha articulación con políticas de ordenamiento territorial, en particular planificación urbana y protección ambiental, que permita el acceso de los pobres a la vivienda con servicios y en condiciones de higiene y sostenibilidad ambiental.

normas

- (b) Actualizar las normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y supervisar su cumplimiento; coordinar con las municipalidades del país para que existan normas homogéneas, claras y sencillas para la construcción y supervisión, persiguiendo la buena calidad y adecuada seguridad de la vivienda.

...

regularización

- (i) Promover la legalización, acceso y registro de terrenos, no solamente alrededor de la ciudad de Guatemala, sino también para el desarrollo urbano en las cabeceras y municipios del país, así como la ejecución de proyectos habitacionales en aldeas y fincas, especialmente para vivienda rural.

Comentario.

Los incisos c) y d), Art. 40, del Código Municipal, se refieren a elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural y a la elaboración, aprobación y ejecución de reglamentos y ordenanzas de urbanismo. El Capítulo Único, Urbanismo, del mencionado Código establece que la municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio. (Art. 112).

Por lo expuesto, se deduce sin mayor esfuerzo que el contenido de los compromisos del Gobierno en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, relativos a vivienda, deben ser tomados muy en cuenta por las municipalidades y variar su horizonte sobre el campo de acción que les compete en materia de desarrollo urbano y rural, debiendo actualizar sus procedimientos o incorporarlos en aquellos casos en que carezcan de ellos para aplicarlos en beneficio de las comunidades en general. Para el efecto es posible que pudieran tener acceso a recursos externos, para invertirlos en un campo que hasta ahora casi no ha sido explorado por las municipalidades del país.

...

E. TRABAJO

26. El trabajo es fundamental para el desarrollo integral de la persona, el bienestar familiar y el desarrollo socioeconómico del país. Las relaciones laborales son un elemento esencial de la participación social en el desarrollo socioeconómico y de la eficiencia económica. En este sentido, la política del Estado en materia de trabajo es determinante para una estrategia de crecimiento con justicia social. Para llevar a cabo dicha política, el Gobierno se compromete a:

Política económica

- (a) Mediante una política económica orientada a incrementar la utilización de mano de obra, crear las condiciones que permitan alcanzar niveles crecientes y sostenidos de ocupación, reduciendo fundamentalmente el subempleo estructural y permitiendo elevar progresivamente el ingreso real de los trabajadores.

...

Legislación laboral tutelar

- (c) Promover, en el curso del año 1996, los cambios legales y reglamentarios que hagan efectivas las leyes laborales y sancionar severamente sus infracciones, incluyendo aquellas referentes al salario mínimo, el no pago, retención y retraso de salarios, las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo y el ambiente en que deba prestarse.

Capacitación laboral

- (e) Instaurar un proceso permanente y moderno de capacitación y formación profesional que garantice la formación a todo nivel y el correspondiente incremento de la productividad, a través de un proyecto de ley que norme la formación profesional a nivel nacional.

Comentario.

Las Municipalidades de la República, en general presentan un panorama laboral sumamente deficiente y las violaciones a derechos de los trabajadores se producen de una u otra forma, con más frecuencia de lo imaginable, en algunos casos se producen verdaderos abusos. A lo indicado cabe agregar que, existe una estructura salarial sumamente injusta e inequitativa, que además es motivo de falta de estímulos para los trabajadores municipales y ello repercute en ineficiencia

en el trabajo. Lo que afirmamos aquí lo avala el estudio que PROECODI preparó sobre «Estructura Salarial Municipal y Condiciones de Trabajo», en el cual se evidencia anarquía en las categorías de trabajadores, inequidad en asignación de las escalas de salarios, ausencia en general de una política de contratación, selección etc. de trabajadores, no aplicación de la legislación específica en materia de relaciones de trabajo de la Ley de Servicio Civil Municipal.

Dicho lo anterior, es absolutamente congruente la serie de compromisos que el Gobierno suscribió en materia de Trabajo, y especialmente los numerales y literales que nos hemos permitido transcribir, que creemos tienen relación más directa con las municipalidades, cuya comprensión es necesaria por parte de las autoridades municipales, dentro del contexto de toda una política económica y social. A nuestro criterio las municipalidades deberán tener presente, al menos lo siguiente:

- **Propósito de impulsar una política económica utilizando mano de obra, para dar ocupación.**
- **Promover cambios legales y reglamentarios, que hagan efectivas las leyes laborales y sancionar severamente a sus infractores.**
- **Instaurar procesos modernos de capacitación.**
- **No violar las leyes laborales en general.**

III. SITUACION AGRARIA Y DESARROLLO RURAL.

27. La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.
32. Los acuerdos ya firmados sobre Derechos Humanos, Sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, contienen compromisos que constituyen elementos indispensables de una estrategia global en favor del desarrollo rural. Es en congruencia con estas disposiciones que el Gobierno se compromete, mediante el presente acuerdo, a impulsar una estrategia integral que abarque los múltiples

elementos que conforman la estructura agraria, y que incluyen la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales; los sistemas y mecanismos de crédito; el procesamiento y la comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica; las relaciones laborales; la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población rural. Dicha estrategia incluye:

A. PARTICIPACION.

33...

- (a) Fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales, tales como Empresas Campesinas Asociativas (ECA), cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresas autogestionarias y familiares, de participar plenamente en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que les conciernen y crear o reforzar las instituciones del Estado, especialmente las del sector público agrícola, activas en el desarrollo rural a fin de que propicien esta participación, promoviendo en particular el pleno acceso de las mujeres a la toma de decisiones. Ello fortalecerá la eficiencia de la acción estatal y su congruencia con las necesidades de las áreas rurales. Se promoverán en particular, la participación en los Consejos de Desarrollo, como instrumento de elaboración participativa de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

...

B. ACCESO A LA TIERRA Y RECURSOS PRODUCTIVOS.

34...

(a)...

Acceso a la propiedad de la tierra: Fondo de Tierras.

(a)...

- (b) Para asegurar que sus beneficios lleguen a los sectores más necesitados, el Fondo de Tierras contará con un departamento especial de asesoría y gestión para atender a las comunidades y organizaciones campesinas.
- (c) El Fondo se conformará inicialmente con las siguientes tierras:
 - (i) Tierra de baldíos (sic) nacionales y de fincas registradas a nombre de la Nación;

- (ii) Tierras nacionales entregadas en forma irregular en zonas de colonización, especialmente en el Petén y la Franja Transversal del Norte, que el Gobierno se compromete a recuperar mediante acciones legales;
- (iii) Tierras que se adquieran con los recursos que el Gobierno está destinando a FONATIERRA Y FONAPAZ para tal finalidad;
- (iv) Tierras que se adquieran con donativos de Gobiernos amigos y ONGS Internacionales;
- (v) Tierras que se adquieran con préstamos de organismos financieros internacionales;
- (vi) Tierras ociosas que se expropian de acuerdo con el artículo 40 de la constitución;
- (vii) Tierras que se adquieran con recursos provenientes de la venta de excesos de tierras que pudieran resultar en las propiedades privadas al comparar la medida real con la superficie registrada en el Registro de la Propiedad Inmueble, y que corresponden al Estado;
- (viii) Tierras que pudiera adquirir el Estado en aplicación del artículo 40 del Decreto 1551 referente a zonas de desarrollo agrario;
- (ix) Tierras que el Estado pudiera adquirir por cualquier título; y
- (x) Donaciones de todo tipo.

Comentario.

Al comentar el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, hicimos notar que la cuestión agraria tiene íntima vinculación con los bienes de las municipalidades, por cuanto muchas de ellas poseen baldíos, poseen tierras que son manejadas en forma comunal, poseen reservas forestales, tienen en su gran mayoría problemas limítrofes que, en algunos casos pueden llegar a ser motivo de conflicto con alguna comunidad.

Todos los numerales e incisos transcritos con relación a Situación Agraria y Desarrollo Rural, deben ser conocidos y difundidos en el seno de las corporaciones municipales, ya que éstas tienen que opinar muchas veces, por ley, en cuestiones relacionadas con titulación supletoria, o tendrán que contemplar el caso de que haya tierras municipales que demanden sectores campesinos, etc. Esto implica

que las municipalidades debieran conservar datos precisos sobre tierras en su poder, forma en que están siendo usadas y por quienes y prepararse para la posibilidad de que éstas pudieran ser entregadas a grupos de campesinos, según el caso.

(Es conveniente volver a leer el contenido transcrito del Capítulo IV, Derechos Civiles, Políticos, Sociales y Económicos, literal f, Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se encuentran, a nuestro juicio mejor expuestas las obligaciones que afectan a las municipalidades en la cuestión agraria y que se complementan con lo comentado aquí).

Acceso a la propiedad de la tierra: Mecanismos financieros

...

Acceso al uso de recursos naturales

...

Acceso a otros proyectos productivos

...

(h)...

...

- (i) Impulsar un programa de manejo de recursos naturales renovables que incentive la producción forestal y agroforestal sostenible, así como proyectos de artesanía, pequeña y mediana industria que den valor agregado a productos del bosque.

Comentario.

Las municipalidades en muchas regiones del país son poseedoras de recursos naturales forestales que podrían incorporar, mediante programas cuidadosamente elaborados para garantizar la sostenibilidad de la producción forestal, la explotación de estos recursos como fuente de ingresos a la vez que cumplir con la función de dar empleo y promover la actividad económica de sus municipios. Otros recursos renovables y no renovables, también los poseen muchas municipalidades.

C. ESTRUCTURA DE APOYO.

35...

Infraestructura básica

...

Crédito y servicios financieros

...

Capacitación y asistencia técnica

...

Información

- (f) Desarrollar un sistema de recopilación, sistematización y difusión de información agropecuaria, forestal, agroindustrial y de pesca, que permita al pequeño productor contar con información para sus decisiones en materia de cultivos, insumos, cosechas, precios y comercialización.

Comentario.

Este compromiso pareciera que compete exclusivamente al Gobierno central, pero en la práctica no es así, las diversas dependencias de éste, recurren con frecuencia a las municipalidades solicitando información, colaboración y coordinación en la integración de datos sobre casi todos los aspectos que se mencionan. Las municipalidades para su propio desarrollo, para estar en capacidad de diseñar proyectos con base suficiente de sustentación, etc. deben contar con sus propios datos estadísticos, con una base de datos, que incluso les ayudarían a fortalecer sus fuentes de recaudación de arbitrios y tasas. Véase artículo 67, inciso e. del Código Municipal.

D. ORGANIZACION PRODUCTIVA DE LA POBLACION RURAL.

...

E. MARCO LEGAL Y SEGURIDAD JURIDICA.

- 37. Guatemala requiere de una reforma del marco jurídico del agro y de un desarrollo institucional en el área rural que permita poner fin a la desprotección y el despojo que han afectado a los campesinos y, en particular, a los pueblos indígenas; que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo a las necesidades del desarrollo. Con este fin y tomando en cuenta en todos los casos las disposiciones del Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Gobierno se compromete a:

Reforma legal

- (a) Promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha

reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro del derecho de propiedad y demás derechos reales, así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos y judiciales.

- (b) Promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial mediante la emisión de la ley correspondiente por el Congreso de la República.
- (c) Promover una revisión y adecuación de la legislación sobre tierras ociosas de manera que cumpla con lo estipulado en la Constitución y regular, incluyendo incentivos y sanciones, la subutilización de las tierras y su uso incompatible con la utilización sostenible de los recursos naturales y la preservación del ambiente.
- (d) Proteger las tierras ejidales y municipales, en particular limitando estrictamente y de manera pormenorizada los casos en que se puedan enajenar o entregar por cualquier título a particulares.
- (e) En cuanto a tierras comunales, normar la participación de las comunidades para asegurar que sean éstas las que tomen las decisiones referentes a sus tierras.

Resolución expedita de los conflictos de tierras

- (f) Establecer y aplicar procedimientos judiciales o no judiciales ágiles para dirimir los litigios sobre tierra y otros recursos naturales (en particular arreglo directo y conciliación), teniendo en cuenta los compromisos del Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, establecer procedimientos que permitan:
 - (i) Definir fórmulas compensatorias en caso de litigios y reclamos de tierra en los que agricultores, campesinos y comunidades en situación de extrema pobreza han resultado o resultaren desposeídos por causas no imputables a ellos; y
 - (ii) Restituir o compensar, según el caso al Estado, las municipalidades, comunidades o personas cuyas tierras hayan sido usurpadas, o que con abuso de autoridad hayan sido adjudicadas de manera anómala o injustificada.
- (g) Regularizar la titulación de las tierras de las comunidades indígenas y de los beneficiarios del INTA que poseen legítimamente las tierras otorgadas.

Institucionalidad

- (h) Para 1997, haber puesto en marcha una Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra con cobertura nacional y con funciones de asesoría y asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas para hacer valer plenamente sus derechos y, entre otras las siguientes:
- (i) Asesorar y dar asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas y/o sus organizaciones, que lo soliciten;
- (ii) Intervenir en controversias sobre tierras a solicitud de parte para lograr soluciones justas y expeditas;
- (iii) En el caso de litigios judiciales, otorgar asesoría y asistencia legal gratuita a los campesinos y/o sus organizaciones, que lo soliciten; y
- (iv) Recibir denuncias sobre abusos que se cometan en contra de las comunidades, de las organizaciones campesinas y de los campesinos individuales y hacerlas del conocimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos y/o de cualquier otro mecanismo de verificación nacional o internacional.

Comentario.

Sabido es que existen conflictos de tierra entre municipalidades, entre municipalidades y comunidades y comunidades con particulares, los cuales durante años han estado latentes, sin solución. Creemos que este acuerdo debiera de servir de motivación para encontrar mecanismos que resuelvan tales conflictos definitivamente.

Por otra parte, siendo los bienes de las municipalidades parte del patrimonio del Estado, conforme inciso c) del Art. 121 de la Constitución Política de Guatemala, cuando en los acuerdos suscritos entre Gobierno y URNG., refieren a tierras y recursos naturales del Estado, debe entenderse que también se refieren a los bienes municipales.

Las reformas al sistema legal, que establezcan un marco jurídico simple y accesible, con relación a la tenencia de la tierra, la creación de la jurisdicción agraria, la protección de tierras municipales, comunales (¿municipales?), la compensación a municipalidades por tierras que les hayan sido usurpadas o que con abuso de autoridad les hayan sido adjudicadas a terceros, etc. son cuestiones que indudablemente afectarán o beneficiarán, según el caso, a las municipalidades y por lo mismo, éstas deben estar informadas y participar en las reformas

propuestas para que se respete el patrimonio municipal, o con su debido consentimiento se les dé el uso legal adecuado.

G. REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE Y CATASTRO

38. Con base en lo dispuesto en el numeral 37, el Gobierno se compromete a promover cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. Asimismo, el Gobierno se compromete a iniciar, a más tardar en enero de 1997, el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral, empezando por zonas prioritarias, particularmente para aplicación del numeral 34 sobre acceso a tierras y otros recursos productivos.

Comentario.

Desde hace mucho tiempo se ha reconocido la necesidad nacional de contar con catastro, que las municipalidades cuenten con su propio catastro integrado al sistema nacional con las características indicadas en el numeral 38 transcrito, con lo cual las municipalidades tendrían un instrumento para usos fiscales, de ordenamiento territorial, etc. por lo que esta recomendación o compromiso del Gobierno, debe ser estimulada y aprovechada. Algunas municipalidades han avanzado algo en ese sentido, Guatemala y Quetzaltenango, por ejemplo.

H. PROTECCION LABORAL

...

I. PROTECCION AMBIENTAL

...

40. La riqueza natural de Guatemala es un valioso activo del país y de la humanidad, además de un valor cultural y espiritual esencial para los pueblos indígenas. El país cuenta con una diversidad biogenética y forestal cuya explotación irracional pone en riesgo un entorno humano que facilite el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible es entendido como un proceso de cambio en la vida del ser humano, por medio del crecimiento económico con equidad social y métodos de producción y patrones de consumo que sustenten el equilibrio ecológico. Este proceso implica respeto a la diversidad étnica y cultural, y garantía de la calidad de vida de las generaciones futuras.

...

41. En este sentido, y en congruencia con los principios de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, el Gobierno reitera los siguientes compromisos:

- ...
- (c) Articular las políticas de ordenamiento territorial, y en particular la planificación urbana, con la protección ambiental.

Comentario.

La protección ambiental es una necesidad nacional y la obligación de formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial, ya está contemplada en los artículos 112 al 118 del Código Municipal, en el Capítulo que trata sobre Urbanismo, de manera que el compromiso explicitado arriba se refiere en última instancia a acciones que deben realizar las municipalidades.

J. RECURSOS

42...

Impuesto territorial

- (a) Promover para el año 1997 la legislación y los mecanismos para la aplicación, en consulta con las municipalidades, de un impuesto territorial en las áreas rurales, de fácil recaudación por dichas municipalidades. El impuesto, del cual serán exentas las propiedades de pequeña superficie, contribuirá a desestimar la tenencia de tierras ociosas y la subutilización de la tierra. Estos mecanismos en su conjunto no deberán incentivar la deforestación de tierras de vocación forestal.

Comentario.

Se trata del impuesto sobre tierras ociosas, que deberían recaudar para su beneficio las municipalidades. En este sentido creemos que será difícil la aplicación de tal impuesto sin tener un catastro actualizado, por otra parte creemos difícil que en un futuro inmediato las municipalidades tengan poder suficiente para cobrar tal impuesto a los obligados a pagarlo y además, que administrativamente las municipalidades, sobre todo rurales, tendrían graves problemas que resolver previo a la vigencia de tal impuesto. De todas maneras es conveniente que las municipalidades, que la ANAM, inicien eventos para conocer su situación y posibilidades de cobro. Considérese la dificultad que tienen actualmente las municipalidades para cobrar y administrar el Impuesto Unico sobre Inmuebles, que es urbano prácticamente, con mayor razón la tendrán para cobrar efectivamente el impuesto en el área rural.

IV. MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA Y POLITICA FISCAL

A. MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

43. La administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicios de las políticas de desarrollo. Para ello, el Gobierno se compromete a:

Descentralización y desconcentración

44. Profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el gobierno central con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública. La descentralización debe asegurar la transferencia del poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional) para atender en forma eficiente las demandas del desarrollo socioeconómico y fomentar una estrecha interacción entre los órganos estatales y la población. Ello implica:
- (a) Promover una reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo y de la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República y, en particular, del Decreto 586 de 1956, a fin de permitir la simplificación, descentralización y desconcentración de la administración pública.
 - (b) Promover la descentralización de los sistemas de apoyo incluyendo el Sistema de Compras y Contrataciones, el Sistema de Recursos Humanos, el Sistema de Información y Estadísticas y el Sistema de Administración Financiera.

Fiscalización nacional

45. Reformar, fortalecer y modernizar la Contraloría General de Cuentas.

Profesionalización y dignificación de los servidores públicos

46. El Estado debe contar con un personal calificado que permita el manejo honesto y eficiente de los recursos públicos. Para ello, es necesario:
- (a) Establecer la carrera de servicio civil.
 - (b) Tomar las medidas legales y administrativas para asegurar el efectivo cumplimiento de la Ley de Probidad y Responsabilidades.
 - (c) Promover la sanción penal por actos de corrupción y mal manejo de recursos públicos.

Comentario.

Los aspectos contemplados en esta parte del Acuerdo que comentamos, en realidad son temas que con muchísima frecuencia han sido planteados en diversidad de documentos y eventos, sin embargo poco o casi nada se ha hecho en este sentido y por ello aunque son temas ya conocidos, es indispensable reiterar en la necesidad de implementarlos cuanto antes.

La descentralización y la desconcentración de la administración pública, significa en gran medida en última instancia transferencia de algunas funciones y responsabilidades a las municipalidades. Para ello, criterio muy particular, es indispensable preparar a la administración municipal en todo sentido para que sea capaz de asumir con eficiencia las nuevas responsabilidades. Con las condiciones actuales de la administración y políticas de personal municipal, ello resulta casi imposible.

Reformas a una serie de leyes como las que rigen a los gobernadores es indispensable, asimismo agilizar el sistema de compras y contrataciones, las formas de contratación y administración de recursos humanos (Ley de Servicio Civil Municipal) es necesario darle la vigencia debida en las municipalidades y para ello se requiere un vigoroso programa de capacitación y modernización de la estructura administrativa municipal. Derivado de lo anterior establecer la carrera de servicio civil municipal. Dignificar a los trabajadores municipales. Tener un sentido de gran responsabilidad y honestidad en el manejo de los recursos, penalizando la corrupción en general.

Todo lo expuesto como reformas para modernizar la gestión pública, que lo es también la municipal, deberá impulsarse en el menor tiempo posible.

B. POLITICA FISCAL

47...

Política presupuestaria

48...

- (b) Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz el presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.

...

Política tributaria

...

Meta de recaudación tributaria

...

Compromiso fiscal

...

Legislación

- (a) Promover una reforma del Código Tributario que establezca mayores sanciones a la evasión, la elusión y la defraudación tributaria, tanto para los contribuyentes como para los funcionarios encargados de la administración fiscal.

...

Fortalecimiento de la administración tributaria.

...

- (i) fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos.

Participación

- (j) Propiciar que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural contribuya a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

Comentario.

Todos los numerales y literales transcritos se refieren a cuestiones de Política Fiscal, que indiscutiblemente tienen relación directa con la cuestión fiscal municipal, algunas como las reformas al Código Tributario, ya se están poniendo en práctica y otras deberán impulsarse y, a nuestro juicio, con participación de las municipalidades representadas ya sea en sus asociaciones regionales o bien, en la ANAM.

ACUERDO SOBRE FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCION DEL EJERCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRATICA, suscrito entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en México, D.F., el 19 de septiembre de 1996.

Sin desconocer la importancia de toda la exposición de considerandos con los que se inicia el texto del acuerdo que tratamos, estimamos que la cita de algunos de ellos, tiene especial relación con los gobiernos locales y por ello a continuación transcribimos los siguientes:

Que la paz descansa sobre la democratización y la creación de estructuras prácticas que, en el futuro eviten la exclusión política, intolerancia ideológica y polarización de la sociedad guatemalteca.

Que es indispensable superar carencias y debilidades en las instituciones civiles, a menudo inaccesibles a la mayoría de la población, y la prevalencia de lógicas y comportamientos que han ido en detrimento de las libertades y los derechos ciudadanos.

Que, con la participación activa y permanente de la ciudadanía a través de las organizaciones, fuerzas políticas y sectores sociales del país, esta renovación de la institucionalidad debe abarcar desde las autoridades locales hasta el funcionamiento de los organismos del Estado, para que todos los que son depositarios del poder público, cumplan su cometido al servicio de la justicia social, de la participación política, de la seguridad y el desarrollo integral de la persona.

Que reviste una importancia fundamental fortalecer el poder civil, en tanto expresión de la voluntad ciudadana a través del ejercicio de los derechos políticos, afianzar la función legislativa, reformar la administración de la justicia y garantizar la seguridad ciudadana, que en conjunto son decisivas para el goce de las libertades y los derechos ciudadanos; y que dentro de una institucionalidad democrática, corresponde al Ejército de Guatemala la función esencial de defender la soberanía nacional y la integridad territorial del país.

Comentario.

Hemos indicado en comentarios relativos a los otros acuerdos firmados, que las Municipalidades son entes constitutivos del Estado, autónomas, pero no independientes del mismo. Por consiguiente, las municipalidades son depositarias del poder público, además forman parte del poder civil. En este contexto fácil es reconocer que el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática, está llamado a fortalecer a las municipalidades para la renovación de la institucionalidad en beneficio de la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos.

El acuerdo que estamos comentando, en lo que se refiere a impacto o relación con la cuestión municipal, trata en general sobre:

- I. El Estado y su forma de Gobierno.
- II. El Organismo Legislativo.
- III. El Sistema de justicia.
 - Reformas constitucionales.
 - Reformas legales.
 - Carrera judicial.
 - Servicio público de Defensa Penal.
 - Código Penal.
 - Iniciativas y medidas administrativas.
 - Comisión de fortalecimiento de la justicia.
 - Modernización.
 - Acceso a la justicia.
 - Agilización.
 - Excelencia profesional.
 - Actores no estatales.
- IV. Organismo Ejecutivo.
 - A. Agenda de seguridad.
 - B. Seguridad pública.
 - Policia Nacional Civil.
 - Reformas constitucionales.
 - Reformas legales.
 - Organización.
 - Carrera policial.
 - Academia de policia.
 - Cooperación internacional.
 - Empresas privadas de seguridad.
 - Tenencia y portación de armas.
 - C. Ejército.
 - Reformas Constitucionales.
 - Marco legal.
 - Tamaño y recursos.
 - Sistema educativo.
 - Armas y municiones.
 - Reconversión.
 - Servicio militar y social.
 - D. Presidencia de la República.
 - Reformas constitucionales.
 - Seguridad del Presidente y Vicepresidente.

- E. Información e Inteligencia.
Organismos de inteligencia del Estado.
Archivos.
- F. Profesionalización del servidor Público.
- V. Participación Social.
- VI. Participación de la mujer en el fortalecimiento del poder civil.
- VII. Aspectos operativos derivados de la finalización del enfrentamiento armado;
Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC).
Policía militar ambulante.
Reducción en efectivos y presupuesto del Ejército.
Entrenamiento militar.
Programas de reinserción.
- VII. Disposiciones finales.

Comentario.

El contenido de este acuerdo como puede apreciarse, aunque sea solo por los títulos tratados, implica cambios profundos en la administración pública, requiere estudiarse y analizarse, sobre todo porque tiene como propósito fundamental el fortalecimiento del poder civil y el deslinde de las funciones del Ejército en la concepción de una sociedad democrática.

A diferencia de los acuerdos firmados anteriormente, en este se hace poca mención específica al papel de las municipalidades o de implicaciones directas que pudieran tener algunas cuestiones, pero es indudable que los cambios que se proponen en general, por las relaciones que derivarán, tocan indirectamente la cuestión municipal.

En consonancia con lo expuesto, adelante nos referiremos a aquellos aspectos en los que específicamente las municipalidades tienen que realizar cambios acorde con los compromisos entre Gobierno y URNG.

B. SEGURIDAD PUBLICA

Policía Nacional Civil

21. La protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia no pueden garantizarse sin la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública. El diseño de un nuevo modelo y su implementación son una parte fundamental del fortalecimiento del poder civil.

22. En consecuencia, es necesaria e impostergable la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. Esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación. Para ello, el Gobierno se compromete a adoptar, cuando sea de su competencia, y promover ante el Congreso de la República, cuando sea de la competencia de este último, las siguientes medidas:

Reformas constitucionales

23. La reforma de la Constitución establecerá en los siguientes términos las funciones y principales características de la policía:

«La Policía Nacional Civil es una institución profesional y jerarquizada. Es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar respecto de los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles.

La ley regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera policial, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes al funcionamiento de la Policía Nacional Civil.»

...

Funcionamiento

30. El Gobierno se compromete a impulsar un plan de reestructuración policial y seguridad pública con base en el presente Acuerdo, para lo cual se solicitará el apoyo de la cooperación internacional y de Minugua, tomando en consideración los estándares internacionales en esta materia. Este plan de reestructuración contará con los recursos necesarios para el despliegue nacional de un personal profesional, tomando en cuenta todas aquellas especialidades de una policía nacional civil moderna y contemplará, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Para finales del año 1999, una nueva fuerza de Policía Nacional Civil estará funcionando en todo el territorio nacional, bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación, contando con un mínimo de 20,000 agentes para cumplir con los presentes compromisos y las tareas específicas que les sean asignadas;
- b) Se fortalecerán, en particular, las capacidades de la policía en materia de información y de investigación criminal, a fin de poder colaborar eficazmente con la lucha contra el delito y una pronta y eficaz administración de justicia,

con énfasis en la coordinación interinstitucional entre la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y el Organismo Judicial;

- c) Se fortalecerá la cooperación entre la Policía Civil y las policías municipales, dentro de sus facultades respectivas; (el subrayado es nuestro)
- d) Se establecerá un procedimiento de transición para la aplicación de lo dispuesto en el inciso a) de este numeral, a manera de asegurar el efecto positivo de los elementos egresados de la Academia sobre el Conjunto de la Policía Nacional Civil;
- e) Las comunidades participarán a través de sus representantes en la promoción de la carrera policial, la propuesta de candidatos que llenen los requisitos correspondientes y el apoyo a los agentes a cuyo cargo estará la seguridad pública a nivel local; (el subrayado es nuestro)
- f) El Gobierno se propone que el gasto público ejecutado en seguridad pública con relación al PIB, para el año 2000, sea incrementado en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995.

Comentario.

Hemos hecho una larga transcripción de lo relativo al nuevo ordenamiento en materia Seguridad, en lo que compete a Policía Nacional Civil, porque en los últimos años ha habido virtual rechazo en muchos municipios, por parte de las comunidades con apoyo de sus municipalidades, a la presencia de la Policía Nacional, en virtud del comportamiento no satisfactorio para las comunidades, por los abusos cometidos, etc., pero a la luz de una nueva fuerza de seguridad civil, con nueva concepción de sus deberes y obligaciones, las municipalidades deberán comprender lo que significará, en sus municipios, la presencia de una fuerza policial que se espera sea distinta a las actuales policías.

Por otra parte, si se vá a hacer el esfuerzo de modernizar la policía Nacional, en la forma propuesta por el acuerdo, si se establece además que las policías municipales funcionarán dentro de un proceso de cooperación con la Policía Nacional Civil, respetando desde luego el ámbito y naturaleza de lo municipal, es indispensable que se haga el esfuerzo, igualmente, de modernizar y hacer funcionales las policías municipales, ya que éstas deben desempeñar en sus comunidades labores de protección civil y a la vez, ser fuerzas civiles que contribuyan al fortalecimiento de los gobiernos locales, sin ser represivas desde luego.

En cuanto a la Policía Municipal, merece insistirse en que habrá que revisar muy cuidadosamente y respetando ciertos valores de las comunidades, el funcionamiento de los llamados «alguaciles» y «alcaldes auxiliares» que desempeñan labores de policía en el área rural.

...

V. PARTICIPACIÓN SOCIAL

56. El fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social, aumentando las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía.

...

58. Para fortalecer esta participación comunitaria, y en congruencia con los acuerdos ya suscritos, el Gobierno reitera su compromiso de descentralización de la administración pública, cuyo objetivo es movilizar toda la capacidad del Estado en beneficio de la población y establecer con ésta un mejor nivel de relaciones. Ello quiere, entre otras medidas:

- a) Fortalecer los gobiernos municipales y asegurar el efectivo funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo. Ello implica mejorar la relación entre estas instancias y la comunidad, mediante el reforzamiento de las prácticas democráticas por parte de las autoridades, asimismo implica mejorar la relación entre dichas instancias y la administración central.
- b) Establecer, en particular, los Consejos Locales de Desarrollo. Para ello, deberán asimilarse a estos Consejos las diversas expresiones sociales creadas para el mejoramiento de las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades indígenas, los comités pro mejoramiento u otras que de manera no excluyente canalizan la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen, y que sean reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales.
- c) Crear en concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el conjunto de condiciones para que se desarrollen las organizaciones locales representativas de la población. En particular, el gobierno reitera el compromiso adquirido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de fortalecer la participación social a través de diversas formas de información y educación relativas a la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la

solución pacífica de los conflictos. Asimismo, reafirman su voluntad de capacitar a las organizaciones sociales para la participación en el desarrollo socioeconómico.

Comentario.

En el presente acuerdo, como en los anteriormente comentados, se insiste en la participación comunitaria, como una de las formas de fortalecimiento del poder civil, además también se insiste en el compromiso de promover la descentralización de la administración pública, en consecuencia, se plantea que para ambas proposiciones se requiere fortalecer los gobiernos municipales y asegurar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, así como reconocer, dentro del sistema de Consejos Locales de Desarrollo a las diversas organizaciones sociales que se han creado para el mejoramiento de las poblaciones.

Siendo las municipalidades la organización político-administrativa que está colocada en forma más inmediata a la población, no resulta extraño se reitere la necesidad de fortalecerles, en un sentido amplio, para que estén en posibilidades reales de asumir los compromisos que los acuerdos suscritos entre Gobierno y URNG les imponen, asimismo, se requiere que las municipalidades contribuyan al fortalecimiento y organización comunitaria para una efectivamente democratización del proceso de una nueva visión de Guatemala.

La modernización y fortalecimiento de los gobiernos locales, la difusión de los derechos y obligaciones de las Corporaciones Municipales y, también una amplia labor informativa y formativa a las comunidades rurales sobre su verdadero papel en este proceso de democratización, indudablemente contribuirá a la gobernabilidad local, que en los últimos años ha manifestado sus serias debilidades.

GUATEMALA

PROECODI

REFLEXIONES SOBRE MUNICIPIO, PARTICIPACION
COMUNITARIA Y DESCENTRALIZACION

Mario Aníbal González

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la opinión oficial de las
Instituciones de la Unión Europea.

PRESENTACION

La crisis global y de ruptura histórica a que asistimos, es resultado de la acumulación de problemas estructurales conformados históricamente, en lo económico, en lo social y en la conducta de los guatemaltecos, a los que se agregan los problemas derivados de la confrontación armada de poco más de tres décadas y finalmente, los problemas coyunturales explicables por las características del actual equipo gobernante y la destrucción sistemática de las organizaciones políticas y economicosociales, a través de las que se expresaron en la década 1944-54, las clases y sectores sociales que constituyen la mayoría nacional.

La negociación entre los últimos tres gobiernos y la comandancia guerrillera, URNG, se concretó en los llamados "Acuerdos de Paz" y que simbólicamente terminó con el "Acuerdo de Paz Firme y Duradera", firmado el 29 de diciembre de 1996. Este largo proceso de negociación se hizo, de hecho, sin participación de la ciudadanía nacional, por lo que ésta no respondió a la firma del acuerdo número doce, multitudinaria ni entusiastamente en toda la República, como se esperó y habría sido deseable.

Ahora, casi a dos años de firmarse el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, puede asegurarse que los Acuerdos de Paz, no son conocidos por la generalidad de guatemaltecos. Ni siquiera por los sectores sociales directamente afectados en el largo conflicto, por haber sido combatientes o víctimas de uno y otro bando.

Apenas una infima minoría del equipo gobernante, la élite que dirige algunas organizaciones no gubernamentales (ONG's), y entidades económicas y sociales con peso nacional, más la intelectualidad responsable, han estudiado los Acuerdos con seriedad y pocos con realismo científico, para convertirlos en instrumentos positivos, necesarios más que útiles, para una práctica social y política que contribuya a rehacer la República sin tropiezos y con la rapidez que demanda una situación nacional que se encuentra "en carrera contra reloj", puesto que el daño que dejó el conflicto armado en pérdidas humanas, destrucción física e institucional, tiempo perdido y, muy especialmente, en resentimientos y desvalorización moral, crecerá geométricamente si no se actúa con acierto y en dirección correcta, ya!

Apoyándose en las ideas expuestas, Mario Aníbal González, responsable de "Promoción Ecológica y Desarrollo Integral", PROECODI, ha redactado el trabajo que me place presentar: "Municipio, Participación Comunitaria y Descentralización"

Se trata de un aporte para que las corporaciones municipales cumplan correcta y eficientemente con sus funciones legales (Constitucionales, del Código Municipal y demás leyes ordinarias) e históricas, sin conflictos artificiales manipulados dentro de su comunidad y territorio, por grupos o personas que se resisten a aceptar que Guatemala

sólo puede y debe rehacerse, primero, manteniendo, fortalecimiento y defendiendo la integración de nuestra nación; segundo, reconociendo nuestra complejidad sociológica; y tercero, conviviendo civilizadamente y en paz, con un Estado de Derecho fuerte y desprivatizado; donde todos sin excepción, privilegiemos el respeto a los Derechos Humanos, la búsqueda de consensos y la reconciliación, como norma de comportamiento cotidiano.

Espero que este trabajo sea bien recibido y respaldado institucionalmente por la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, y las numerosas ONG's que trabajan por la Paz, la Democracia y el Desarrollo de nuestro país.

Lic. Marco Antonio Villamar Contreras.
Guatemala 19 de julio de 1998

MUNICIPIO, PARTICIPACION COMUNITARIA Y DESCENTRALIZACION

Guatemala, como todos los países, no puede abstraerse del influjo de las corrientes ideológicas que emanan de países industrializados, de organismo financieros internacionales, sobre todo de estos últimos, que ejercen gran influencia en la determinación de políticas de países que requieren la asistencia para continuar en la fórmula que les permita alcanzar etapas hacia el desarrollo, tarea en la que durante muchas décadas se han empeñado, con resultados muy desiguales los distintos países, sobre todo los más pobres. De ahí proviene la insistencia en la subsidiariedad del Estado, la modernización administrativa del aparato gubernativo, la descentralización y la participación democrática de las comunidades, y los procesos de privatización.

Se cuestiona la forma estatal como se configuró el proceso económico en nuestros países a lo largo de los últimos cincuenta años, y se sostiene que se ha puesto en evidencia el límite del Estado intervencionista y centralizado. Entonces, se plantea la necesidad de procesos democráticos y la solución a las crisis económicas y sociales de los países, sobre la base de la empresa privada, la libre, competencia, la subsidiariedad del Estado, la descentralización, etc.

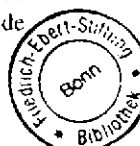
Este trabajo llama la atención sobre el exceso de confianza o énfasis que se expresa de diversas formas por gobiernos, partidos políticos, distintas organizaciones de la sociedad, sobre el fortalecimiento municipal, la participación comunitaria y la descentralización, que han de conducir a cambiar las cosas: en otras palabras, a modernizar, democratizar y desarrollar los países.

Guatemala, a raíz de la firma de los "Acuerdos de Paz", ha visto proliferar acciones e instituciones que están girando en torno a descentralización, democratización, modernización, participación comunitaria, etc., y en ello están coincidiendo grupos con tendencias ideológicas varias, lo que llevaría a pensar que se ha encontrado la panacea para superar el subdesarrollo y la pobreza. Sobre esto deseamos reflexionar y llamar la atención acerca de cuestiones que contribuyan a garantizar el mejor provecho de estas corrientes que impregnan la modernización del Estado en la coyuntura actual del país.

MARCO LEGAL Y VOLUNTAD POLITICA

Municipio

En el decreto 58-88 de octubre de 1988, Código Municipal, se define el municipio como "conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de



su distrito. Adelante se especifican los elementos básicos que los integran: a) El territorio; b) la población; c) la autoridad; d) la organización comunitaria, y e) la capacidad económica.

Los fines generales del municipio se indican así:

- a) Ejercer y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado;
- b) Ejercer y defender la autonomía municipal, conforme la Constitución Política de la República y el presente Código;
- c) Impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio;
- d) Velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio cultural;
- e) **Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales.**

Destacamos el inciso e), porque es importante tener presente que es fin del municipio, promover la participación de los habitantes en la resolución de los problemas locales (no se refiere sólo a realizar proyectos de obra física).

El Código Municipal establece también las formas de cooperación de los vecinos, indicando al respecto que los vecinos podrán organizarse en la forma que la ley establece, pero, cuando la organización sea para la realización de obras y servicios o actividades de responsabilidad municipal, deberá contarse con la aprobación de la Corporación, para que sea congruente con las políticas de desarrollo municipal.

REGIONALIZACION Y SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

En los años 86 y 87, se pusieron en vigor la Ley Preliminar de Regionalización y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En esa ley Preliminar la Regionalización se expresa que, con el objeto de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, se establecen regiones de desarrollo.

En esta ley, también se determina que se entenderá por región, la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones socioeconómicas y geográficas, con el objeto de que el gobierno efectúe acciones en

las que junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población.

Respecto de la regionalización no hacemos consideración alguna sobre la forma que asumen las regiones y los criterios que las sustentan. Para este trabajo nos basta indicar que se considera necesario regionalizar, así como fortalecer la participación de sectores organizados de la población, para realizar acciones de gobierno.

La ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, define la naturaleza de éstos, asentando que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se instituyen para organizar y coordinar la administración pública, mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la política de ordenamiento territorial, y promover la organización y participación de la población, en el desarrollo integral del país, conformando un Sistema Nacional de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural.

El Sistema de Consejos integra lo Nacional, lo Regional, lo Departamental y lo Municipal. Lo local fue considerado en un principio, pero posteriormente se declaró inconstitucional. En la actualidad hay la voluntad política de restituirlos, derivada de los Acuerdos de Paz, etapa que se encuentra en proceso de legalización. En la práctica hay también una tendencia a fortalecer los Consejos Locales.

Se reconoce que no ha funcionado a plenitud el Sistema de Consejos, comenzando por el Consejo Nacional, aunque sí parcialmente a nivel Regional, Departamental y Municipal, pero todavía con muchas deficiencias.

El objeto de referirnos a aspectos de legislación que contemplan la necesidad de descentralizar, regionalizar, dar participación amplia a la población, de favorecer su organización y contribuir a la resolución de problemas relacionados con el desarrollo, se explica si se recuerda que hace aproximadamente diez años se ha venido trabajando en esta dirección, con dificultades, tropiezos y altibajos, pero avanzando sin duda alguna.

En cuanto a voluntad política, en los Acuerdos de Paz se ha reconocido el papel de las comunidades en el marco de la autonomía municipal, para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. (Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas). Adelante se amplía lo relativo al proceso de toma de decisiones y otros aspectos.

Pero es el momento de recordar que comunidad es la palabra que designa: común de algún pueblo, provincia o Estado; Junta o Congregación de personas que viven unidas bajo ciertas constituciones y reglas; común de los vecinos de una ciudad o villa realengas de cualquiera de los antiguos reinos de España, dirigido y representado por un Consejo. Comunidad es una palabra genérica que se especifica cuando se precisa si

se refiere a la comunidad nacional, a la comunidad regional, departamental, municipal, aldeana de un caserío o algún tipo de asociación conformada de manera natural, tradicional o voluntaria, según las normas de la legislación civil de un país.

En relación a los Consejos de Desarrollo, en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se reconoce el papel importante de estos Consejos para "asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales". Igualmente, en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en la parte relacionada con Participación Social, se indica que para establecer los Consejos Locales de Desarrollo, se asimilará a estos consejos "las diversas expresiones sociales creadas para el mejoramiento de las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades indígenas, los comités pro-mejoramiento u otras que, de manera no excluyente, canalizan la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen, y que sean reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales.

Como puede observarse, hay un reforzamiento de lo ya legislado en materia de participación comunitaria en los Acuerdos de Paz, hay reconocimiento de la importancia del Sistema de Consejos de Desarrollo y la necesidad de regionalizar, no solamente bajo criterios administrativos y territoriales, sino en atención a aspectos socio-culturales, y fortalecer al mismo tiempo la autonomía municipal.

De lo expuesto se colige que existe un marco legal en torno a descentralización, participación comunitaria municipal, departamental, regional y nacional, y un sistema de Consejos de Desarrollo así como, un compromiso del Gobierno con la URNG que puede tomarse como acuerdo político a un alto nivel, de fortalecimiento y agilizar estas instancias.

DESARROLLO Y PARTICIPACION COMUNITARIA

Por lo limitado de este trabajo, es aceptable para nuestro propósito, exponer el concepto de desarrollo que presenta Martínez Ferraté en "Una política rural para el desarrollo, 1970".

"Desarrollo no quiere decir solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción. Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han reconocido muchas veces que el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas".

Para poner en marcha un proceso de desarrollo se requiere una oportuna participación comunitaria y simultáneamente una intervención estatal y, por consiguiente, municipal, que pueda abordar el proceso de manera integral. Por ello es muy discutible la concepción de lograr el desarrollo nacional mediante el desarrollo local integral únicamente, es decir, mediante proyectos localizados en dimensiones geográficas pequeñas, micro-regiones se dice ahora, pues se corre el peligro de desarrollar proyectos a escala local desvinculados o desarticulados del proceso nacional. Se necesita integrar un proyecto de desarrollo para la comunidad nacional, desde el nivel de la comunidad aldeana o de caserío, hasta la comunidad de todo lo que es el Estado Nacional. En otras palabras, se necesita guardar un equilibrio entre participación comunitaria a todos los niveles e intervención estatal, planificando el desarrollo.

La participación comunitaria debe enfatizarse, tal como se ha expresado en los Acuerdos de Paz, en todos los programas y niveles. Pero entendiendo la palabra comunitaria como relativa a la Comunidad y ésta a su correcta aceptación genérica. Y, por supuesto, debe contarse con una estructura formal y orgánica, que permita y estimule la organización local o de aldea, la participación a nivel municipal, departamental y regional; la autogestión de proyectos; la descentralización en la toma de decisiones, de manera que sea real la descentralización, pero siempre coordinándose con los otros niveles e interrelacionándose correctamente con ellos, para que se pueda impulsar el desarrollo nacional, en el que, necesariamente, el Estado juega papel primordial al impulsar ciertas políticas como la agraria, la tributaria, la macroeconómica, la poblacional, la de educación y la de la salud.

Existen algunas expresiones de grupos que plantean que la participación comunitaria debe ser amplia (hasta de todos), pero respondiendo total y exclusivamente a formas especiales de organización de cada localidad, sin ninguna institucionalización. Este planteamiento puede justificarse desde una concepción democrática amplia. Pero para que sea viable en Guatemala, deben considerarse al menos cuestiones muy prácticas y reales que deben resolverse, para no correr el peligro de carecer de un sistema orgánico y funcional. Entre otras, tales cuestiones son:

- a) No se trata de controlar las organizaciones comunitarias, sino de garantizar el funcionamiento en torno al desarrollo en su más amplio sentido.
- b) Se debe descentralizar la toma de decisiones, sin olvidar que la descentralización es un proceso nacional que impulsa el Estado y que éste, a su vez tiene la capacidad de provocar cambios estructurales por medio de políticas ya señaladas (agraria, tributaria, redistribuidora del ingreso, de seguridad, etc.), cuya dimensión es tal, que las comunidades organizadas dentro de los niveles aldeanos, municipales y aun departamentales, deben participar en su realización ciertamente, pero que solas son incapaces de impulsar dichas políticas.

- c) La transferencia de capacidad de toma de decisiones a nivel comunitario no puede desarticular su relación con la comunidad toda del Estado Nacional de que forma parte. A nivel municipal, no debe debilitar al municipio, pues no se trata de enfrentar a la municipalidad con sus comunidades aldeanas y de caseríos; al contrario, pero, a la vez, reconocer y respetar los límites, y responsabilizarse dentro de ellos.
- d) Precisa definir de alguna manera, con criterio territorial, demográfico o funcional, qué es y cuál el ámbito de la organización comunitaria, para garantizar la representatividad, evitar la atomización con riesgo de diluir o conducir a la pérdida de identidad de los distintos grupos, evitar cacicazgos y manipulación política.
- e) En Guatemala, lo expuesto en el literal anterior d), presenta ciertas dificultades: véase por ejemplo: si se asume el criterio de territorialidad, se presenta el problema de definir lo urbano y lo rural. Disposiciones gubernamentales fechadas en abril de 1938, definieron esto arbitraria y empíricamente: zonas urbanas los poblados con categoría oficial de Ciudades, Villas y Pueblos, así mismo las colonias y asentamientos que tuvieran continuidad al casco urbano definido cartográficamente por cada municipio. De donde rural es todo poblado que está fuera de los límites de las cabeceras municipales. Pero resulta que muchas cabeceras municipales presentan grados de atraso en sus servicios y nivel de vida, igual o menor que regiones ubicadas fuera del límite de cabecera municipal.

Por otra parte, es necesario el reordenamiento territorial, ya que tenemos una serie de denominaciones y criterios para los diversos grupos poblacionales: ciudades, pueblos, villas, aldeas, parajes, caseríos, cantones, microparcelamientos agrarios, parcelamientos agrarios, fincas, haciendas, labores, comunidades agrarias, patrimonios familiares, patrimonios familiares mixtos, asentamientos, patrimonios agrarios colectivos, polígonos, etc. Como puede apreciarse, aquí surge el problema cuanto a qué criterio normará la representación, si se considera que las poblaciones asentadas en las distintas denominaciones, muchas veces superan a los de la cabecera municipal, que se supondría tendría mayor influencia en la toma de decisiones.

Lo anterior cobra importancia, por ejemplo, al formular las reformas a la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, donde habrá que precisar la forma de participación efectiva en los distintos niveles. De igual manera habrá que precisar la forma de participación al considerar las reformas al Código Municipal, como consecuencia de los compromisos de los Acuerdos de Paz.

- f) Es preciso mantener la cohesión y no propiciar la fragmentación de la sociedad, respetando los diversos valores y prácticas culturales, a efecto de evitar el aislacionismo de comunidades empeñadas en resolver sólo sus problemas locales sin articularlos al desarrollo nacional. En éste debe imperar un criterio de equilibrio.

DESCENTRALIZACION

No repetiremos discusiones sobre descentralización que durante muchos años se han formulado al respecto por numerosas instituciones. Descentralizar es transferir recursos, funciones y poder de decisión, de los niveles del gobierno central a las municipalidades y a otras instancias. Dentro de los criterios que se manejan actualmente, se liga la descentralización con el desarrollo y la democratización, de manera que se acepta la descentralización, pero con una amplia participación de la sociedad, llámese civil o comunitaria. Por ahora, dentro de este contexto y con base en la modernización del Estado, se espera que todas estas acciones conduzcan a un verdadero desarrollo, en lo económico y en lo social.

En Guatemala se reconocen como acciones positivas que abren espacios a la descentralización, la dotación de recursos a las municipalidades y a las comunidades. Constitucionalmente se ha ampliado el aporte del Gobierno Central hacia las municipalidades: antes era el 8% y ahora es el 10% del Presupuesto anual; se ha transferido el derecho a cobrar el Impuesto Único Sobre Inmuebles a las municipalidades que tengan capacidad administrativa de hacerlo; y consideramos más significativo el apoyo financiero que, vía los distintos fondos sociales como, FONAPAZ, FIS FODIGUA, FONDO DE SOLIDARIDAD, D.C., FOGUAVI, etc., en el transcurso de los años 90 se han hecho llegar recursos a comunidades y municipalidades para distintos proyectos de infraestructura.

Estas ideas se manifiestan a través de diversas publicaciones de organismos internacionales, en especial financieros, que constituyen parte de un entorno ideológico, y a las que debe darse pensamiento, reflexión, para alcanzar mejores propósitos que redunden en beneficio del desarrollo en su más amplio sentido.

Nos debemos preguntar si la descentralización es el propósito final o formal de una política de gobierno o, si solamente se trata de un instrumento al servicio del desarrollo, mediante la efectividad administrativa y funcional en la prestación de servicios públicos, así como una mejor utilización de los recursos.

La descentralización, en la coyuntura nacional presente, debe realizarse bajo la concepción de participación democrática en la toma de decisiones, tratando de fortalecer la institución municipal y no debilitarla.

La descentralización no debe significar transferir competencias de ciertos servicios para diluir o eludir responsabilidades.

La descentralización debe fortalecer el sistema municipal, no sólo con el traslado de recursos y competencias, sino administrativamente, para que sea capaz de asumir un nuevo rol: de ahí la importancia que cobra la capacitación de recursos humanos.

La descentralización implica también, fortalecimiento del Estado y no simple participación ciudadana.

La descentralización no debiera conceptuarse como privatización. La descentralización puede favorecer la constitución de empresas en las que haya inversión privada conjunta con la municipalidad, para desarrollar proyectos de prestación de servicios en los que solo las municipalidades no puedan financiarlos.

La descentralización para que sea efectiva y no desarticulada, puede servirse de instrumentos administrativos-operativos, como: un plan de desarrollo, un plan de inversiones a mediano plazo, un plan operativo anual, y un presupuesto que responda a los planes, ya sea a nivel regional, departamental o municipal.

A MANERA DE CONCLUSION

Igual que todos los países de América Latina, Guatemala se enfrenta a fenómenos mundiales, en particular a la Globalización que es la internacionalización de todas las realidades y procesos: económicos, políticos, sociales, culturales y de las comunicaciones. Además, Guatemala se encuentra en un proceso de transición democrática en el que, con base en los Acuerdos de Paz, el Gobierno ha asumido compromisos dirigidos al respeto a los Derechos Humanos, a la modernización del estado, a la descentralización, a la democratización mediante la más amplia participación social en todos los niveles; al fortalecimiento de la sociedad civil en la toma de decisiones; al respeto de los valores culturales de los distintos grupos étnicos; todo lo cual presupone reformas a la Constitución Política, al Código Municipal, a la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y a fortalecer la administración pública en general, mediante programas de capacitación, con el fin de contar con recursos humanos que contribuyan a resolver los problemas del sub-desarrollo.

Pero como no hay la indispensable programación sustentada en cualquiera de sus grados no rígidos ni centralistas, debe elaborarse esta programación o planificación, con participación comunitaria en todos los niveles: nacional, regional, departamental, municipal, y local hasta donde éste se considere indispensable; es decir, dentro del marco que nos proporciona el Sistema de Consejos de Desarrollo, con el propósito de minimizar la ocurrencia de hechos y situaciones tales como el despilfarro de recursos, la duplicación de esfuerzos; la práctica de eludir responsabilidades en ciertas políticas, debilitar el sistema y la institución del municipio; evitar confrontaciones entre comunidades y municipalidades; en general, promover la democracia igualitaria y participativa, y la descentralización, mediante un adecuado equilibrio de planificación en la que han participado todos los niveles, y responsabilidades que promueven una articulación de las distintas instancias del Estado y los intereses de las comunidades, previniendo el aislacionismo y la profundización de diferencias entre los grupos de la sociedad.

INCIDENCIA DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN LAS MUNICIPALIDADES

CONTENIDO

Presentación	5
Del propósito de este trabajo.	7
ACUERDO GLOBAL SOBRE DERECHOS HUMANOS.	9
Compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos: regulación de la portación de armas.	10
Comentario.	10
Garantías para las libertades de Asociación y de Movimiento.	10
Comentario.	10
ACUERDO PARA EL REASENTAMIENTO DE LAS POBLACIONES DESARRAIGADAS POR EL ENFRENTAMIENTO ARMADO.	11
Definiciones, principios y objetivos de una estrategia global de reasantamiento de las poblaciones desarraigadas.	11
Definiciones	11
Comentario.	11
Principios	11
Comentario.	12
Objetivos	13
Comentario	13
Garantías para el reasantamiento de la población desarraigada.	14
Comentario	14

8. Seguridad jurídica en tenencia de la tierra.	15
10. Respeto a normas organizativas	15
Comentario	15
Integración productiva de las poblaciones desarraigadas y desarrollo de las áreas de reasentamiento.	16
Proyectos de desarrollo agrícola. Revisión y actualización de registros catastrales. Identificación de tierras estatales, municipales y privadas Desarrollo infraestructura básica. El desarrollo institucional de los municipios.	17
Comentario.	17
Arreglos institucionales.	18
Comentario.	18
ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.	19
Lucha contra la discriminación legal y de hecho.	19
Comentario	19
Promoción defensorías indígenas y bufetes populares en las municipalidades.	19
Comentario	19
Derechos de la mujer indígena	20
Comentario	20
Derechos culturales.	20
Comentario	20
Idioma	21

Promoción utilización idiomas indígenas	21
Información a las comunidades indígenas.	21
Comentario	21
Nombres, apellidos y toponimias.	22
Comentario	22
Templos, centros ceremoniales y lugares sagrados.	22
Comentario	23
Reformas educativas	23
Comentario	23
Derechos civiles, políticos, sociales y económicos	24
Marco constitucional	24
Comunidades y autoridades indígenas locales.	24
Participación de las comunidades indígenas y reforma al Código Municipal	25
Definición del estatus y capacidades jurídicas de las comunidades indígenas y de sus autoridades constituídas.	25
Derecho consuetudinario y el habitat en el ejercicio de las funciones municipales.	25
Promover la equitativa distribución del gasto público, entre las comunidades para su manejo, incluyendo el porcentaje de los ingresos ordinarios del Estado trasladado a las municipalidades	25
Comentario.	25
Regionalización	27
Comentario	27

Participación a todos los niveles.	27
Comentario	27
Derecho consuetudinario.	28
Comentario.	28
Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas.	29
Comentario	30
ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONOMICOS Y SITUACION AGRARIA.	33
Comentario	33
Democratización y desarrollo participativo.	34
Participación y concertación social	34
Concertación	34
Participación a nivel local.	34
Comunidades	35
Municipios	35
Departamentos	35
Regiones	35
Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	35
Comentario	36
Participación de la mujer en el desarrollo económico y social	38
Comentario	39
Desarrollo Social	39

Papel rector del Estado	39
Comentario	40
Educación y capacitación	40
Comentario	40
Salud	42
Participación social	42
Descentralización y desconcentración administrativa	42
Comentario	42
Vivienda	42
Comentario	43
Trabajo	44
Comentario	44
Situación agraria y desarrollo rural.	45
Participación	46
Acceso a la tierra y recursos productivos	46
Comentario	47
Acceso a otros proyectos productivos	48
Estructura de apoyo	48
Información	48
Comentario	48
Organización productiva de la población rural.	49

Marco legal y seguridad jurídica	49
Reforma legal	49
Resolución expedita de los conflictos de tierras	50
Institucionalidad	51
Comentario	51
Registro de la Propiedad Inmueble y Catastro	52
Comentario	52
Protección ambiental	52
Comentario	53
Recursos	53
Impuesto territorial	53
Comentario	53
Modernización de la gestión pública y política fiscal	54
Modernización de la administración pública	54
Descentralización y desconcentración	54
Fiscalización nacional	54
Profesionalización y dignificación de los servidores públicos	54
Comentario	55
Política Fiscal	56
Comentario	56
Acuerdo sobre Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática	57

Comentario	59
Seguridad Pública	59
Reformas constitucionales	60
Funcionamiento	60
Comentario	61
Participación social	62
Fortalecimiento gobiernos locales	62
Comentario	63
REFLEXIONES SOBRE MUNICIPIO PARTICIPACION COMUNITARIA Y DESCENTRALIZACION	65
Presentación	67
Municipio, Participación Comunitaria y Descentralización	69
Marco legal y voluntad política	69
Regionalización y Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	70
Desarrollo y Participación Comunitaria	71
A manera de conclusión	76

Todos los Acuerdos de Paz, algunos de manera específica y otros de forma tácita, implican compromisos que tienen repercusiones a nivel municipal, si bien los acuerdos fueron suscritos entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, a lo largo de ellos se encuentran menciones insistentes sobre la necesidad de promover la participación comunitaria en la toma de decisiones y manejo de recursos así como de consolidar el proceso democrático mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y de transferir funciones impulsando acciones de descentralización que tendrán que asumir las municipalidades en gran parte.

Pero hay diversas formas de percibir el desarrollo de los acuerdos en este sentido, de ahí la importancia de reflexionar sobre algunas cuestiones como las formas de participación comunitaria, es necesario o no algún grado de planificación, o que ocurre si se deja al albedrío de diversas organizaciones el desarrollo, o si puede haber desarrollo de regiones aisladas del contexto nacional. Eso precisamente se trata también en el presente documento.