

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SOLOLÁ (GUATEMALA)

José Miguel Crespo

(Presidente de la Federación de Municipios de La Rioja)

Que dijera yo que el tema de la cooperación es una cuestión de justicia es obvio, pero por obvio no hay que dejar de decirlo, y si además me planteo que es una cuestión también de egoísmo, es porque así lo considero; y me vais a entender con un ejemplo muy sencillo: de nada me sirve a mí que un pie se me desarrolle de forma desmesurada si el resto del cuerpo lo tengo raquítrico, luego a mí, que soy el cuerpo, por egoísmo me gustaría que todas mis partes se desarrollaran de la misma manera.

Nosotros no hemos elegido el sitio en el que vamos a vivir y, por lo tanto, tenemos el derecho a que todos los sitios tengan las mismas condiciones, y estemos todos en las mismas condiciones.

Dicho esto, me parece fundamental, en todo lo que es cooperación, el papel de las Organizaciones No Gubernamentales, y también me parece decisivo el papel que en esta historia debemos jugar los ayuntamientos. Porque los ayuntamientos estamos muy próximos a los problemas de los ciudadanos. Los ayuntamientos tenemos que hacer un esfuerzo muy grande. Ya hay un montón de ayuntamientos, al menos en nuestra Comunidad Autónoma, en La Rioja, que están entrando en el tema de la cooperación a través de sus presupuestos municipales. Esa vía, efectivamente, hay que seguir explorandola.

María Jesús Cajal y Matías Rull

La exposición que vamos a hacer la hemos llamado "En busca de la Democracia al Desarrollo". Porque esto, en Guatemala, es como el Grial en la Edad Media en Europa, algo que se está buscando por suerte desde hace unos años -antes no se buscaba-. Entonces el tema central es una experiencia que se está llevando a cabo en el marco del proyecto de planificación participativa del desarrollo local, es decir, planificación de las acciones, con participación de la población, de la sociedad civil, de instituciones públicas y privadas, que es algo bastante novedoso allá.

Pero primero voy a hablar un poco de Guatemala en general; para algunos, los datos que voy a dar son conocidos y para otros no. Guatemala es un país que se sitúa al norte de Centroamérica y que tiene una superficie de 109.000 km², que será un poco menos de la cuarta parte de España, con una población de 12 millones de habitantes, un poco menos de la tercera parte que España. Y con una característica: es uno de los dos únicos países que tiene una mayoría de población indígena, junto con Bolivia. Todos los demás, en mayor o en menor medida, tienen indígenas, pero nunca es la mayoría de la población. Según datos oficiales en Guatemala el 55% es indígena (mayas, afroamericanos y simcas). El 55 % son datos oficiales y posiblemente sea mucho más, ya que la identificación a la hora de hacerse es una autoidentificación y el hecho de ser indio, como se le dice peyorativamente, no todos lo llevan bien, no todos así se declaran.

Es una población muy joven -el 40% tiene menos de 15 años- y de crecimiento muy rápido: más de 2,6% anual. Eso significa un cambio en la demanda de servicios muy rápida, en la cantidad de

servicios a proveer. Es un país eminentemente agrícola: más del 50% de la población se dedica a la agricultura, y un 14% a servicios, 13% a industria, un 10% a comercio.

Las principales fuentes de ingresos de este país en el año 99 eran el café la primera, el turismo después (es un país que tiene un turismo pujante) y las "remesas" en tercer lugar. Al hablar de remesas hablamos del dinero que los emigrantes de Estados Unidos mandan a sus familiares. Seguramente este año las remesas sean la primera fuente de ingresos, porque el café está en crisis, el precio está muy bajo, y el turismo no ha aumentado, porque las noticias que se cuentan en el exterior de Guatemala no son las mejores.

Como en todo el continente la conquista se dio en el siglo XVI, y ahí empezó lo que hay hasta ahora, que es la explotación de las poblaciones locales por una minoría. Con la independencia no cambió nada -la independencia para los indígenas no cambia nada-, ha sido solamente una transferencia de amo. Ha pasado de ser la potencia colonial, a ser la burguesía local mestiza criolla la que se aprovecha de la inmensa mayoría de la población.

En todo el siglo XIX hasta mediados del siglo XX ha habido, prácticamente, sólo regímenes autoritarios, y el único régimen progresista que se recuerde duró 10 años, de 1944 a 1954, durante el cual se creó la Seguridad Social, se creó un Comité Nacional de Alfabetización, que a la fecha funciona, y se hizo una reforma agraria que por primera vez dio títulos de propiedad de tierras a población indígena y otras medidas.

Esto se interrumpe en 1954 a raíz de un golpe de Estado militar apoyado financiera y técnicamente por la CIA, que da inicio a un período de tres décadas de dictaduras militares. Y poco después del inicio de este período dictatorial empieza suavemente un conflicto armado interno que ha tenido épocas de verdadera guerra civil y otras

épocas de conflicto menos aparente y menos violento. La parte peor se dio entre 1978 y 1983, en que la hubo una política prácticamente de exterminio de los indígenas, que se asimilaban automáticamente a guerrilleros, lo cual no coincidía con la realidad.

En 1986 llega el primer gobierno civil electo desde el 54 -son 32 años- y en 1987 empiezan en Madrid las negociaciones de paz, que se firmaron finalmente en diciembre del 96. Durante estos 36 años el balance oficial es, como mínimo, de 150.000 muertos, 150.000 refugiados en el exterior y más de 1.000.000 de desplazados internos, que en la época del conflicto representaba más del 12% de la población total del país. Se puede decir que el 83% de los muertos, según un estudio muy profundo de Naciones Unidas, eran indígenas. En los años 80 era prácticamente era del 100% y el 93% de los muertos son atribuidos al Estado. No se puede hablar realmente de una guerra civil con un 7% atribuido a la guerrilla y un 93% atribuido al Estado. Había una verdadera política del Estado de exterminio y represión.

Esto, además de las víctimas humanas, ha significado la destrucción absoluta del tejido social. Todo el que era líder local ha sido eliminado. Ha fomentado una cultura de violencia y un olvido completo de la negociación como búsqueda de solución a los problemas, que se buscaba mediante brotes de violencia, mucho más que mediante el consenso, y ha fomentado también una gran división entre población y autoridades públicas, que eran vistas, por sus actuaciones, mucho más como entidades de control y de represión que como una entidad, como corresponde a este tipo de autoridades, de servicios a la población y de protección.

En 1996 se firman los acuerdos de paz y eso plantea la necesidad de un cambio radical de dos cosas:

- 1.- La sociedad, donde no existe clase media o es muy minoritaria, ha sido la mayor causa del conflicto.
- 2.- El Estado.

Lo que se pretende ahora es un doble reto:

- Pasar de la dictadura a la democracia, algo que en España se ha llamado "la transición democrática".
- Pasar del subdesarrollo más absoluto al desarrollo.

Existen, además, posibilidades de que se vuelva a un enfrentamiento armado violento entre los mismos pobladores y a, una sociedad excluyente a todos los niveles, y principalmente hacia la población indígena. Es tanto así que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo hace un informe anual sobre la evolución del país y el de hace dos años lo dedicó a los actores de exclusión existentes en el país. Ése ha sido el tema central del informe.

Por dar unos ejemplos: hay exclusión en el campo político. Prácticamente, no había posibilidad hasta hace poco de acceso a cargos públicos para personas indígenas. El primer alcalde municipal maya fue electo en 1996. Antes jamás había habido un alcalde maya; simplemente, los partidos eran aparatos controlados completamente por la pequeña minoría mestiza, y en ningún momento postulaban a un maya para asumir ese poder. Esto ha cambiado mucho. Actualmente la provincia de Sololá tiene 19 municipios hay 17 alcaldes mayas, es decir, que se pasó de no haber ninguno hace 20 años a ser coincidente con la proporción de población que hay en el área. Eso es un gran cambio, pero es algo muy reciente.

Exclusiones en el campo económico, el 6 % de los terratenientes poseen el 66 % de las tierras; el 94 % siguiente se tiene que dividir la tercera parte que queda, el 34 %; y, si vamos a ingresos monetarios, el 10 % con ingresos más altos de la población recibe el 50 % de los ingresos totales, y el 10 % más pobre recibe el 0.5 %, es decir, 100 veces menos. Esto hace, también según Naciones Unidas, que Guatemala sea uno de los tres países más desiguales del mundo, junto con Brasil y con Sudáfrica.

Exclusión en el campo social, en el campo del día a día, que han cambiado también muy recientemente. Hace 20 años en la mayoría de los pueblos si un mestizo se cruzaba con un indígena en una acera, el indígena se tenía que bajar de la acera. Si había una plaza de autobús y había dos personas para esta plaza, un indígena y un mestizo, el mestizo -o el ladino, como lo llama allá- era el que ocupaba el lugar. Eso no estaba en leyes, estaba en prácticas, y también está cambiando, pero en la gente mayor se ve todavía que han crecido con ese contexto que yo llamaría de apartheid.

El Estado es la otra cosa que hay que cambiar por completo, pues es muy pobre, recauda muy poco dinero, tiene la tasa de imposición más baja de toda América Latina junto con Ecuador, no llega ni al 10 % del PIB y además con una evasión muy alta. Esta pequeña clase alta con muchos ingresos paga poquísimos impuestos, si es que los paga. Esto hace que haya un Estado pobre, un Estado ineficiente, por mala organización interna. Muchas oficinas se dedican a lo mismo y hay mucha duplicación de inversión en unas cosas y ausencia total de inversión pública en otras. Hay bajo nivel de preparación del personal público. Como el Estado no tiene con qué pagarlos la gente preparada directamente va al sector privado y hay un nivel de corrupción brutal, que también resta eficiencia y resta recursos al Estado. Y, luego, es un Estado autoritario, por toda la historia que ha tenido, donde se trata más de reprimir que de servir al ciudadano.

Estas características afectan también a las municipalidades de las que vamos a hablar ahora. Son también pobres, muy pobres. Recaudan muy poco en el plano local y sólo reciben un 10 % del presupuesto del Estado y generan solamente un promedio del 15 % de sus ingresos, es decir nada. Con lo cual tienen muy pocos recursos y el nivel de ineficiencia es también muy elevado. El autoritarismo es

una práctica común, pues el que es alcalde casi es el jefe y no valen leyes, no valen consensos: "a mí me han elegido para mandar", a pocos los han elegido para servir.

La consecuencia de esta sociedad discriminatoria y de este Estado muy ineficiente, es un subdesarrollo profundo. Por dar unos datos, lo que gasta el Estado en educación es anualmente 120 euros por alumno: con eso se puede hacer bastante poco. Toda la educación secundaria prácticamente es privada, lo que limita el acceso. Y en salud gasta 17 euros por ciudadano, y eso tiene consecuencias. Hay un 32 % de analfabetismo en el país, que es la segunda tasa más alta de América Latina y hay un 45 ‰ de mortalidad infantil, en España hay un 6 ‰. Hay un médico para 2.300 personas, mientras que en España hay uno por menos de 500. Estas realidades hacen que las condiciones de vida, el nivel de desarrollo, sean muy bajas. Hay todavía una persona de cada tres que no tiene agua en su casa, agua domiciliar, y la de las que la tienen en muy pocos casos es agua potable. Un niño de cada dos sufre desnutrición crónica. Entre los 0 y 5 años, es decir, en la etapa donde se afianzan el capital de desarrollo físico y mental, hay un niño de cada dos que no se va a poder desarrollar por cuestiones de desnutrición.

Hay una esperanza de vida de 64 años, que es la segunda más baja también de América Latina y Guatemala, en lo que Naciones Unidas llama el Índice de Desarrollo Humano, ocupa el puesto 120, es decir, el penúltimo de los países latinoamericanos en cuanto a desarrollo humano. El último es Haití y todo lo demás son países de África, Bangladesh y un par de países de Asia. España, por cierto, está en el puesto 21 de esta clasificación.

Esto se da en un país, esto vale la pena mencionarlo, muy rico. Con una variedad de climas impresionante, con petróleo, con cualquier tipo de cultivo que se pueda encontrar y con atractivos

turísticos impresionantes. Se puede cambiar, ya que hay recursos locales para que haya un desarrollo más equitativo.

Dentro de este país hay un "Departamento" (que sería el equivalente a una provincia, aquí en España), que se llama Sololá, que es uno de los 22 departamentos del país. Sololá dentro de lo malo, está peor. Es decir, si el analfabetismo nacional es del 32 % en Sololá llega al 60 %. Este ejemplo hace que, también según Naciones Unidas, de los 22 departamentos del país sea el penúltimo en cuanto a desarrollo humano, cuando es un departamento con gran atractivo turístico, con producción de frutas y verduras tanto tropicales como de clima frío, con un potencial para estar en otras condiciones.

Este departamento tiene una población de 307.000 habitantes y es el más maya de todo el país, junto con otro con un 94 % de población indígena. Esto explica la discriminación que mencioné antes, es uno de los lugares donde ha habido menos inversión pública. Es un lugar básicamente rural, un 67 % de la población vive en el campo y un 60 % vive del campo y de poco más. Por eso la actividad económica principal es la agricultura, y también hay actividades como la artesanía enfocadas al turismo, y el turismo en sí. Servicios de turismo que están presentes, aunque el turismo muchas veces está en manos extranjeras y a los locales sólo les provee de empleos mal remunerados, pero es lo que hay.

En este departamento hay un proyecto de fortalecimiento municipal y desarrollo humano integral en el altiplano sur, que es como se llama esta región. La coletilla "de desarrollo humano integral" es absolutamente pretenciosa, porque no hay recursos para tal desarrollo humano integral, pero se hace fortalecimiento municipal y lo que se hace es planificación del desarrollo integral. Este proyecto nace del encuentro de la AECl (Agencia Española de Cooperación Internacional) y de la Municipalidad de Sololá. Un encuentro, una

identificación común del proyecto: eso es algo muy importante, porque no se tomó en ningún momento la Municipalidad de Sololá como un beneficiario pasivo, sino que ha participado en el proyecto desde su identificación, desde la definición de los objetivos, de los campos de trabajo que se iban a abarcar.

Es un proyecto que tiene líneas transversales que están presentes en la mayoría de componentes, que son: el enfoque de género y la protección del medioambiente. Tiene unos mecanismos de ejecución internos, algunos de los cuales vale la pena mencionar:

- Uno es la coordinación institucional, que nos ha llevado a hacer alianzas concretas con entidades, la mayoría entidades españolas descentralizadas de Cooperación (Ayuntamiento de Vitoria, Ayuntamiento de Zaragoza, Diputación General de Aragón). Ahí ha habido una complementariedad.
- Otro mecanismo es que se parte del principio de que las identificaciones siempre son superficiales. Entonces, en cada campo de acción, el inicio del proyecto consistía en un diagnóstico profundo de la situación, y antes planificar acciones concretas, que actualmente se están ejecutando.
- El otro mecanismo de ejecución, que es el tema central de todas estas jornadas es la búsqueda de sostenibilidad. Se hizo básicamente mediante la selección de los actores locales implicados, hubo criterios de selección y la implicación desde el inicio de los actores locales en el trabajo, la corresponsabilidad.

Es un proyecto que está previsto para una duración de cuatro a cinco años y que empezó a principios de 2000, o sea, que todavía nos queda algo de tiempo. No se hace en todo el Departamento, si no que se trabaja en 6 municipios de los 19 que conforman el departamento, de tamaños muy diversos. El más grande tiene 55.000 habitantes y el más pequeño tiene 2.500. Pero la característica bási-

ca de todos es que un municipio no es un poblado. Hay un mínimo de 5 poblados en estos municipios y un máximo de 70, pero hay un solo ayuntamiento encargado de la gestión de los servicios públicos y de la atención a la población de todos estos lugares. Esto puede significar que para llegar a mi ayuntamiento a inscribir a mi niño en el registro civil –allí los llevan los ayuntamientos–, puedo tener 3 horas de viaje, como si lo fuéramos a inscribir a Madrid, más o menos.

Los beneficiarios y coactores del proyecto son autoridades locales, que son doscientas personas contando autoridades y funcionarios locales, sumando los 6 municipios y una población de 115.000 habitantes como beneficiarios más indirectos. Es decir, un poco más de la tercera parte de la población de la provincia.

El objetivo, siempre rimbombante como todos los objetivos de nuestros proyectos, es contribuir al proceso de paz iniciado en Guatemala a través del fortalecimiento del Gobierno local y del apoyo a la consolidación de un sistema democrático centrado en las municipalidades. Entonces, se toma a la municipalidad como el actor principal de la transición democrática, por dos motivos:

- Uno práctico, pues aparte del gobierno central es el único electo. No hay Gobierno autonómico, no hay diputación. El siguiente actor democráticamente electo después del presidente de la República y de las Cortes es el alcalde municipal, y no hay más.
- El segundo, la Municipalidad, es el ente electo político más cercano al ciudadano; por ello, se considera como el más factible, aunque eso es relativo: si está a tres horas de donde vivo yo, pues es un ente relativamente cercano.

Para cumplir este objetivo se manejan tres ejes:

1. Uno de fortalecimiento institucional, que es a lo interno de la Municipalidad.
2. Otro de fortalecimiento de la sociedad civil, de participación ciu-

dadana, lo que rodea a la Municipalidad.

3. Y un tercer componente que se dedica a un aumento de la calidad y cantidad de servicios básicos, porque obviamente antes de querer votar uno quiere comer, entonces para establecer una estabilidad política, primero o a la par hay que resolver unas cuestiones vitales.

En cuanto a infraestructura y servicios públicos se hacen dos cosas:

1. Mejorar los existentes, mediante formación de personal, mediante introducción de tecnología más nueva, mediante reparaciones, sobre todo mediante el establecimiento de manuales de operación y mantenimiento de estos servicios, a los que no se hace ningún mantenimiento. Cuando se rompe algo lo reparamos y ya está; eso tiene unos costos como en la sanidad, pues la cura es mucho más cara que la prevención. En eso se está trabajando.

2. Hacer llegar servicios, principalmente agua y alcantarillado a lugares que no los tienen. También recolección de basura. Este aspecto de infraestructura va muy ligado al tema de saneamiento y de medio ambiente, que es un eje transversal.

En cuanto a fortalecimiento institucional, a lo interno de la municipalidad, se trabajan tres campos:

1. Uno de gestión administrativa más la organización interna de la municipalidad, para contrarrestar la ineficiencia que mencionaba para el Estado y que se aplica también a las municipalidades.

2. Las finanzas para solventar un poco la escasez de recursos

3. Y las capacidades de planificación de su trabajo. En gestión administrativa, inicialmente se hace un diagnóstico, una planificación y cada municipalidad con la que trabajamos tiene un plan de fortalecimiento interno que sería como un plan de reingeniería, de reorganización de las oficinas, de automatización de equipamien-

to para mejorar la eficiencia en el rendimiento y un plan que incluye también formación al personal municipal ya que allá no existe ningún tipo de carrera administrativa: igual el que es tesorero municipal es maestro de formación. Ahí no hay ninguna escuela, ningún espacio donde uno se pueda preparar para asumir esos empleos, aunque esto se está compensando.

En el aspecto financiero, también se trabaja la automatización de equipamiento, que sirve sobre todo para tener un mayor control sobre el pago real de los ciudadanos, sobre lo que tienen que pagar. Hay lugares en donde se empieza desde muy bajo, no había ni siquiera un registro de usuarios de un servicio. Había gente que no pagaba, pero ni siquiera se sabía que se beneficiaba de un servicio. Entonces se empieza por ahí, por registrar a todos los usuarios y después llevar un control. Un control, que no había antes, de quién paga y quién no paga. De esta manera se evita la evasión de los impuestos locales y, por otro lado, concienciar a la población sobre la necesidad de un mayor pago de impuestos. No hay ninguna cultura tributaria, hay muy pocos impuestos, consecuencia de que el Estado no prestaba servicios, y el ciudadano no iba a pagar impuestos solamente para que mantuviese al ejército. El hecho de que el Estado no haya sido un prestatario de servicios provoca más reacción y más oposición de la población al pago de impuestos. Sumado a eso, en el caso de Sololá, la situación económica de la población en general limita mucho su capacidad de pago.

Lo que también se hace es reactivar algunos impuestos que estaban muertos, que ya no se cobraban. Así se pretende aumentar la recaudación de impuestos por parte de las municipalidades, con el resultado en dos años: hay municipalidades que han aumentado al 50 %; partían de bastante bajo, pero ya están mejorando.

Esto en cuanto a fortalecimiento institucional. En cuanto a participación ciudadana, lo que se hace es mucha formación a líderes comunitarios, básicamente alcaldes auxiliares (que antes eran aquí los alcaldes pedáneos), muy importantes, dada la extensión de los territorios.