

Ejes de tensión y agregación de la acción colectiva en el nivel municipal guatemalteco

Luis Fernando Mack Echeverría*

Es indudable que en los últimos años hablar sobre el nivel local de gobierno se ha convertido en uno de los temas más importantes de la literatura académica, especialmente por la inusitada importancia que se le ha conferido en los campos político, social, económico y cultural. Así, cuando se habla de lo municipal se piensa en espacios en los que la cercanía entre gobernantes y gobernados implica automáticamente procesos de rendición de cuentas; se especula sobre la posibilidad de generar procesos de desarrollo económico y hacer eficiente el gasto público; se esperan espacios de inclusión social y de convivencia inter-étnica respetuosa; en pocas palabras, lo municipal es sinónimo de esperanza y de cambio.

Nuestro punto de partida pretende dialogar con esta literatura en busca de bases más realistas para evaluar las posibilidades del gobierno local en el contexto de las profundas transformaciones globales que explican en parte el proceso de revalorización de lo local frente a lo nacional. Para ello, dividimos nuestra exposición en tres partes. La primera presenta el contexto más amplio en el que se insertan los gobiernos locales en la actualidad, en el que hacemos referencia a los procesos socio-políticos que usualmente son asociados al fenómeno de la globalización y que en nuestra investigación han sido agrupados bajo el término “ejes de tensión y agregación”, enfatizando así los desafíos que presentan a la sociedad en general y a los gobiernos locales en particular. La segunda parte presenta la situación particular de los gobiernos locales en Guatemala, caracterizada por agudos conflictos que permiten hablar de una situación de ingobernabilidad municipal. Finalmente, en la última parte presentamos algunas reflexiones sobre lo que podríamos llamar la “agenda pendiente” de los gobiernos locales, resaltando para ello dos aspectos: los grandes

* Licenciado en Sociología, Universidad de San Carlos de Guatemala. Maestro en Ciencias Sociales, FLACSO-México. Candidato a Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política, FLACSO-México. Docente e Investigador en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala e Investigador de FLACSO-Guatemala.

retos que tiene el espacio municipal como nuevo espacio de “integración sistémico” –ante la crisis del ámbito estatal–, y la falta de investigación teórica en la extensa bibliografía que aborda la problemática de la descentralización y el estudio de los gobiernos locales.

El objetivo principal de nuestro esfuerzo es tejer mediaciones entre el ámbito macro y el ámbito micro, ya que creemos que solamente así estaremos brindando un aporte valioso para el estudio de los fenómenos locales en Guatemala, usualmente centrados en los problemas locales y coyunturales que desencadenan los conflictos. Queremos con ello presentar un cuadro más completo sobre los desafíos que el espacio local enfrenta, especialmente porque el proceso de revalorización que hemos mencionado es una tendencia de largo plazo que determina que, en el futuro, deberemos aprender a fortalecer el espacio local como eje central de cohesión social y de desarrollo socioeconómico. En ese sentido, lo que esperamos es brindar una visión que, aunque sujeta a discusión, pueda servir como marco analítico para el estudio de lo local en Guatemala, o al menos desarrollar algunas pistas que puedan ser retomadas en futuras investigaciones.

Principales ejes de tensión y agregación de lo local en el contexto de la globalización

Desde que en 1989 cae el muro de Berlín, y a partir de 1990, que se inicia el proceso de disolución de la URSS, aparece en el vocabulario de las ciencias sociales la palabra “globalización” para describir los vertiginosos cambios y la creciente interdependencia que experimentan las sociedades contemporáneas. Aunque el vocablo es fuertemente criticado por muchos autores por el hecho de que es más un concepto de características ideológicas que una realidad, para el caso del presente artículo identifica uno de los procesos fundamentales que permiten la revalorización del municipio como ámbito indispensable de gobierno: el proceso de dos vías causado por lo que podríamos llamar el “universalismo” y el “localismo”; es decir, la pérdida paulatina de importancia del nivel nacional de gobierno como mecanismo de cohesión y autoridad social. En ese sentido, las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que afectan al mundo entero han provocado que el papel de los estados nacionales quede, si no en entredicho, al menos en una crisis que tiene repercusiones insospechadas para todos los países, especialmente aquellos en donde no se consolidó adecuadamente el estado-nación, como en el caso de Guatemala.

Por ello, el ámbito nacional ha ido cediendo su protagonismo al ámbito local, especialmente a la luz de dos procesos paralelos: uno, la profunda crisis que América Latina afrontó durante la década de los ochenta y que activó los programas de Ajuste Estructural y de Modernización Estatal que tenían como uno de sus componentes básicos el hacer eficiente al estado mediante el proceso de descentralización. El otro es el proceso de cambio que se produce de un contexto autoritario –que prevalecía en el continente a principios de los ochenta– hacia la transición y la apertura democrática, ya que se concibió que

“la estrategia política de descentralizar al estado en América Latina era la más efectiva propuesta para superar esta tradición (autoritaria). Se creía que diluyendo el poder del estado centralizado se podría socavar las bases políticas, sociales y económicas sobre las cuales se asentaba el gobierno autoritario” (Nickson, 1995: 21). Por tanto, los sectores que promovían el cambio en la sociedad, como los organismos internacionales, veían en el gobierno local tanto una alternativa viable para el fortalecimiento de la democracia, como un mecanismo para mejorar la eficiencia de la administración pública y disminuir la corrupción estatal (Ziccardi, 1991: 113). Es por ello fácil comprender la importancia que tiene este ámbito de gobierno, dado que se le considera como un aspecto clave para el futuro de las sociedades latinoamericanas.

Pero paradójicamente, esta revalorización de lo local se ha dado en forma paralela a procesos sociopolíticos que han complejizado la forma tradicional de “hacer política”. Aunque probablemente estos procesos son muchos y muy variados, hemos seleccionado tres que por su relevancia, significan desafíos importantes a resolver por el gobierno local, en el sentido que fácilmente se convierten en “ejes de tensión y conflicto” que representan un reto para los gobiernos municipales. Es decir, son causas potenciales de conflicto o de fomento a nuevas acciones colectivas, dependiendo de cómo se afronten.

El primero es un fenómeno que se identifica usualmente con el campo económico, pero que tiene repercusiones en todos los ámbitos de la sociedad: la llamada “globalización”. A pesar de que numerosos estudios han hablado sobre el tema, y de que pareciera que ya no hay nada nuevo que decir sobre el particular, intentaremos argumentar cómo la expansión de los mercados¹ ha generado un contexto socio-político complejo para la acción de los gobiernos locales y ha permitido un “desacoplamiento” entre el nivel espacial local, nacional e internacional.

El segundo eje de tensión está relacionado con el anterior, pero tiene otros matices. En el contexto de la globalización, existe consenso sobre el hecho de que parece existir una crisis del estado-nación en cuanto al cuestionamiento de la capacidad de regulación y aglutinamiento social de dicho ámbito de gobierno. En este punto nos interesa resaltar la contradicción entre la identidad étnica y la identidad nacional. Asimismo, nos interesa plantear los retos que esta contradicción está representando para el estado guatemalteco en la actualidad.

Finalmente, creemos que es conveniente resaltar la variable militar, la cual tiene un peso fundamental en la definición de la acción política en Guatemala. Con ello hacemos referencia a que el proceso de transición a la democracia fue una estrategia contrainsurgente que pretendía liquidar la amenaza guerrillera, por lo que este eje de tensión se genera entre los espacios que fueron cedidos en este proceso de apertura controlada, y los espacios que los actores sociales han ido ganando con el transcurso del tiempo.

Para sintetizar, podemos hablar de que la globalización ha generado un proceso de difusión de los límites entre lo estatal y lo privado, de forma que los gobiernos locales se sitúan en un contexto socio-político de tal complejidad, que afecta su desempeño institucional.

Lo local frente al ámbito global

Las comunidades locales no sólo se encuentran en medio de un constante flujo de símbolos y elementos culturales, sino además en un proceso mediante el cual se refuncionaliza también el significado y la importancia de lo local frente a lo nacional. Este sería el primer eje de contradicción, el cual se deriva de la crisis del estado benefactor y el consecuente debate sobre las funciones, el tamaño y los campos en los que debía intervenir el estado, abriéndose así la puerta para el proceso descentralizador. Así, la descentralización en Guatemala es en parte reflejo de un fenómeno global que tiene impacto en todos los países del mundo, como respuesta a la crisis del estado benefactor en los países desarrollados y el proceso inverso, el de la retirada del estado de la mayoría de los campos donde intervenía.

Para el caso de Guatemala, aunque los gobiernos locales ya desde finales de los años sesenta reivindicaban el fortalecimiento y la autonomía municipal que caracterizan ahora el proceso de descentralización, la consecución de esta demanda se cristaliza apenas con la llegada del gobierno de Vinicio Cerezo en 1986, y en buena medida respondía a la necesidad de la implementación del proyecto político militar que hemos señalado anteriormente. Sin embargo, no fue sino hasta la década del noventa –cuando el tema de la descentralización ha cobrado auge en toda América Latina– que finalmente se dan pasos firmes en la dirección de la autonomía municipal, el aumento de recursos y de funciones.

Por ello, la descentralización en Guatemala fue impulsada por la confluencia de fuerzas internas y de influencias externas. Por tanto, podemos pensar que al menos dos supuestos que están íntimamente relacionados con lo que podríamos llamar la “variable externa”, es decir, las presiones internacionales a favor de la descentralización.

Por un lado, el objetivo de promover la participación social en el nivel municipal por medio de mecanismos de descentralización fue una estrategia del estado guatemalteco en el contexto de la lucha contra la guerrilla para generar espacios de participación controlados que sirvieran como “válvula” de escape a las múltiples tensiones acumuladas.

Por el otro, en la medida en la que los organismos internacionales como el Banco Mundial empezaron a hacer énfasis en la descentralización y la participación social como prerequisites para la aprobación de instrumentos de financiamiento, empezaron a cobrar un renovado auge los programas de fortalecimiento municipal y de promoción de la participación.

Ambos objetivos corren paralelos en la implementación de la descentralización en Guatemala, aunque dejan espacio para un tercer objetivo que se entremezcla con ellos, pero de naturaleza diferente. Este se deriva de la apropiación de las oportunidades políticas promovidas por la apertura de espacios y la convicción de los actores sociales en cuanto al avance de la democratización de la sociedad guatemalteca. En ese sentido, conjuntamente con estos objetivos “instrumentales”, coexiste un ideal democrático que persigue el fortalecimiento de la sociedad civil.

Así, convive en el proceso de descentralización un conflicto de intereses que no es más que la manifestación de la contradicción entre lo que denominamos “espacios –de participación– cedidos” y “espacios ganados”.

La problemática del estado nacional frente a la identidad étnica

En el contexto de las transformaciones globales que afectan al mundo entero y que se ha dado por denominar “globalización”, el papel de los estados nacionales se ha redefinido de forma dramática, lo cual configura el segundo eje de contradicción. Esta situación se puede analizar en varios factores:

El proceso de desterritorialización, que consiste en el fenómeno del desanclaje físico del poder, de manera que las unidades territoriales de gobierno pierden la capacidad de control absoluto. Por ello, quizá el gran cambio que viene asociado al fenómeno de la globalización es la pérdida de un eje central de poder que permitía el orden, o dicho de otra forma, ya no existen garantías de que se realizará el orden y se combatirá el desorden (Beriaín, 1996). En ese sentido, la desterritorialización constituye “una verdadera expropiación del espacio para destacar la expansión de un poder extraterritorial capaz de desplazarse por doquier según su conveniencia” (Lechner, 1999: 1).

El estado en este contexto pierde su característica principal –tal como lo expresó Max Weber– de ser la instancia que ejerce el monopolio de la fuerza en un territorio determinado. Es precisamente por este aspecto que se habla de crisis del estado. Por ello, la globalización aparece como sinónimo de caos, de fuerzas que escapan al control de las instancias políticas que conocemos.

Frente al fenómeno del desanclaje del poder territorial nacional, la integración territorial se vuelve más conflictiva, dado que se encuentra cuestionado el mecanismo de integración por excelencia: lo nacional. El estado nacional era el ámbito donde convergían los espacios sociales, económicos, políticos y culturales, lo cual ciertamente ha dejado de ser así. Esto también es el reflejo de una realidad en la que la tendencia a la universalización provoca el mecanismo contrario, el de la búsqueda de la diferencia. Por ello, en la globalización conviven la heterogeneidad y la homogeneización, el particularismo y la universalización. En este contexto es precisamente donde surge el problema de los conflictos étnico-nacionalistas.

Desde el punto de vista cultural, este desanclaje del poder se expresa en la pérdida de significado de lo nacional en el universo simbólico social, lo cual permite que el “cemento social” se debilite. En estas condiciones, uno de los dilemas principales se encuentra dado por el proceso de conformación de una identidad étnica, que tiene bases identitarias restringidas ancladas en lo cultural, y la conformación de la identidad nacional, que se basa en elementos más difusos y más amplios como el sentido de pertenencia, unos símbolos patrios y una historia común.

Esta crisis del espacio nacional, que era el centro articulador de la sociedad, también trastoca la misma conformación de la ciudadanía, dado que es-

te concepto hace referencia a la pertenencia a una comunidad política e implica derechos y obligaciones. Desde este punto de vista, la crisis del estado-nacional afecta la conciencia de paternidad en la cual descansa la ciudadanía.

Es en esta perspectiva que se habla de la contradicción entre lo nacional y lo global, por un lado, y lo nacional y lo local por el otro. Por ello se afirma que la característica principal de la globalización estriba en la ramificación, densidad y estabilidad de las redes de comunicación y de relaciones regionales-globales que, paralelamente a que comportan una *homogeneización*, generan a su vez un proceso de atomización y localización de ciertos procesos. Como lo expresa Norbert Lechner:

“No hay que olvidar que la globalización descansa sobre núcleos locales, como ha señalado muy bien el Banco Mundial en su informe de desarrollo mundial de este año. La tensión entre globalización y localización será una tendencia sobresaliente en el nuevo siglo” (Lechner, 1999: 2).

En ese sentido, la globalización tiene un componente centrífugo y a la vez, uno centrípeto. Esta es en realidad una de las grandes paradojas de nuestro tiempo y a la vez, es un desafío para los propios estados nacionales, los cuales necesitan adaptarse a las cambiantes condiciones de nuestro tiempo.

Multiculturalismo y deformalización del derecho

Concretamente, si consideramos la tensión anteriormente descrita, Guatemala vive un momento de “transición” en el aspecto étnico, dado que se está tratando de superar el pasado discriminatorio en el que se intentó basar la construcción de la nación guatemalteca. En ese sentido, la coyuntura actual puede caracterizarse por la búsqueda de los referentes nacionales que aglutinen a los diversos grupos étnicos, y que a la vez permitan reconocer la diversidad étnica de la nación guatemalteca.

En ese sentido, es evidente que actualmente existen demandas de reconocimiento de los llamados “derechos de cuarta generación”, lo cual es también reflejo de lo que está sucediendo en muchas partes del mundo, y nos demuestra una vez más el impacto de los procesos mundiales en lo nacional. Dichas demandas han generado no pocos conflictos y han hecho evidente que existe un proceso inacabado de conformación de la nación guatemalteca, lo cual ha traído nuevos desafíos sociales, culturales, políticos y académicos.

Por ello, la contradicción entre identidad étnica e identidad nacional es un elemento que ha tendido a complejizar la acción en el nivel local de gobierno, dado que pocas poblaciones en Guatemala se pueden considerar étnicamente homogéneas. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que existen veintitrés grupos étnicos en un territorio que es geográficamente pequeño, por lo que en muchos municipios existen más de dos grupos étnicos.

Frente a este panorama, es conveniente resaltar que, como señalamos anteriormente, la contradicción que subyace en todo el movimiento reivindicativo

tivo indígena se refiere a la impugnación de los criterios de universalización que son la base de la conformación política democrática.

En el fondo, el problema principal que se plantea con los reclamos de reconocimiento diferencial de los grupos indígenas es que existe una tensión irreductible entre el ideal de inclusión universal y el anhelo de diferenciación, inherente al ser humano. Es decir, se está promoviendo el proceso que Habermas ha llamado “deformalización del derecho”, o la tensión existente entre los postulados universales –que caracteriza a todo código legal–, con las demandas de los grupos étnicos en busca del reconocimiento de los usos y costumbres –que son por definición, particulares–. Es por ello que las diferencias étnicas han permeado la estructura del derecho y han permitido la deformalización del mismo.

Siguiendo a Habermas, se diferencian tres ámbitos en los cuales se ve esta crisis entre lo fáctico y lo normativo en el derecho:

- La tendencia a la particularización de las normas, de forma que se legisla la diferencia. Las leyes de acción afirmativa en Estados Unidos (*affirmative actions*) y la discusión en torno al Derecho Consuetudinario son un ejemplo de esta legislación que, para alcanzar la igualdad, reconoce la diferencia.
- El proceso por medio del cual se tiende a elaborar leyes que en la práctica tienen poca capacidad de ser ejecutadas ha permitido también la deformalización del derecho.
- La aplicación de la justicia se ve también impactada por lo que Habermas llama los “imperativos funcionales”. Esto tiene que ver con el manejo político-partidista de asuntos que usualmente tienen una connotación únicamente legal.

Todos estos procesos permiten *poner en crisis* las bases sobre las que se erige a sí mismo el derecho: “con cada cambio de gobierno se tornan susceptibles de mayoría intereses distintos que, por ejemplo, se hacen valer en el derecho relativo a arrendamientos urbanos, en el derecho de familia, y en el derecho fiscal. Pero, paradójicamente, con ello se asocia la tendencia contraria, es decir, la tendencia a apelar bajo el signo de un derecho moralizado al derecho ‘correcto’” (Habermas, 1998: 547).

Esta contradicción descrita por Habermas está demostrando que el ideal de inclusión no puede aplicarse tal cual, dado que existe una diferencia abismal entre lo que se pretende y lo que se logra. Por ello, la igualdad genera desigualdad precisamente porque la realidad es desigual. En ese sentido, el ideal de inclusión y de universalización ha generado el proceso contrario, es decir, la parcialización y la exclusión.

Para el caso de Guatemala, los dilemas son claros. Las múltiples respuestas del estado frente a las demandas de los grupos étnicos ha generado descontento en los propios grupos demandantes, dado que las respuestas siempre se otorgan en función de lo mínimo que se puede conceder; pero al mismo tiempo, otros grupos argumentan que se está cediendo demasiado, dado que la ley

es para todos y no se puede hacer distinciones de ningún tipo. Es decir, el dilema ciertamente es: ¿cómo conceder mayor autonomía y protección a determinados grupos sin violentar por ello el ideal de la igualdad ante la ley?. O en otras palabras, ¿cómo solucionar la problemática de la exclusión –generada por el ideal de inclusión universal– sin que esto provoque lo que se ha dado en llamar la deformalización del derecho? Estos dilemas claramente no son de fácil resolución y no pretendemos darles respuesta en el presente trabajo.

Al respecto de ello, Melucci argumenta que quizá lo que deberíamos hacer es abandonar la idea de que se le puede buscar solución y consenso a los problemas y por el contrario, empezar a pensar en cómo podemos convivir con las diferencias. Por ello, se plantea insistentemente que lo que se debe hacer es reconocer primero que no se puede alcanzar el ideal de inclusión, para luego construir un espacio de igualdad de oportunidades en donde se discutan abiertamente las diferencias sociales. Es decir, establecer mecanismos procedimentales para la resolución de las diferencias, lo cual nos recuerda la definición clásica que Bobbio hace sobre la democracia. O en otras palabras, quizá lo que debiéramos es buscar las formas del ejercicio del poder que sean más negociables que otras, manteniendo para ello abiertos los espacios de negociación y diálogo que permitan la canalización de las demandas, evitando así que grupos marginados, al tener cerrados los caminos institucionalizados, atenten contra el sistema (Melucci, 1999: 21).

La transición democrática como prolongación de la guerra

El tercer problema de lo local se refiere al contexto político militar que prevalece en Guatemala. Con ello nos referimos a que en el inicio, la transición se convierte en una estrategia que provenía de la cúpula, por lo que no fue una conquista de los sectores sociales. Por ello el proceso fue entendido por los sectores conductores de la apertura como una estrategia para consolidar la derrota militar de la guerrilla en el plano político. Sin embargo, se puede decir que a pesar de este carácter cupular de la transición, existe también un proceso de renacimiento de actores sociales y de apertura política que permite pensar en que el proceso de transición democrática ha ido modificando su origen cupular y que efectivamente ahora existen conquistas sociales muy importantes. Vale la pena aclarar esta aparente contradicción y explicitar así nuestro punto de vista.

La consolidación del poder militar no significa que en Guatemala exista una voluntad del estado en la represión, como hace una década y media; tampoco significa que no haya habido avances en la democratización del poder y en la movilización social. El verdadero significado de la consolidación es uno muy diferente: significa que el ejército se reserva la capacidad de intervenir en cualquier momento cuando lo considere necesario, ya sea abiertamente como en los sucesivos intentos de golpe militar desde 1985 –sin incluir el autogolpe de Jorge Serrano en 1993– o en forma solapada, como aparentemente sucede en el asesinato de Monseñor Juan Gerardi Conedera o en el mismo intento de

autogolpe de 1993². Significa que lejos de ser el “guardián” del sector dominante, como ocurrió desde mediados de la década de los sesenta hasta principios de los ochenta, ha pasado a ser uno de los sectores dominantes. Significa que ha habido una especie de imbricación del poder militar en el poder civil, de forma que aunque formalmente existen instituciones democráticas, existen mecanismos que hacen pensar en un pacto no escrito que le da al sector militar un grado de autonomía e influencia considerable.

En ese sentido, aparentemente se desvanece el control militar directo y se fortalece el “poder civil”, pero en la práctica se establecen mecanismos paralelos de control y de legitimización de este régimen semi-democrático que permiten pensar en la estabilidad a largo plazo del modelo de dominación tal como lo diseñó el sector militar.

Lo paradójico de todo ello es que existe un riesgo real, pero latente, que se esconde bajo gobiernos civiles y las instituciones de la democracia. Por ello, la amenaza a la seguridad y la integridad de quienes se consideran opositores al régimen –en el sentido de ser un peligro a la estabilidad y no en su acepción ligada a los partidos de oposición al partido en el poder– es todavía una posibilidad muy real. En otras palabras, a pesar de que existen pocas posibilidades de un retorno a las campañas de aniquilamiento masivo, el riesgo de la represión selectiva es muy palpable, especialmente en el área rural del país en donde la presencia de los medios de comunicación es mucho menor. Con respecto a este riesgo, Jennifer Schirmer es aún más tajante en cuanto a la descripción de la realidad guatemalteca y de los peligros que afronta:

“Pero más que un régimen militar al descubierto que se basa en medidas de emergencia, juntas y golpes –instrumentos de poder que han perdido legitimidad a nivel internacional–, es la apropiación de la imagen de Estado de derecho y de los mecanismos y procedimientos electorales inherentes a la democracia, lo que hace peligrar los derechos humanos de los guatemaltecos. La introducción de una doctrina de seguridad dentro de un orden constitucional tradicional³ significa la negación violenta y estructurada de los derechos humanos y del derecho al disenso” (Schirmer, 1999: 21).

Es precisamente por esta realidad que nuestra preocupación se centra en introducir una reflexión adicional. En las actuales condiciones en las que existe un poder militar velado, el problema es que en la democracia –en el que se vive un ideal de participación ciudadana–, existe una permanente contradicción entre lo que se podría llamar los “espacios cedidos desde arriba” y los “espacios ganados desde abajo”, es decir, las condiciones en las que se abren espacios que intentan controlar el surgimiento y consolidación de las movilizaciones sociales y el proceso contrario, el de apertura de nuevos espacios por los que transita la acción colectiva. En el fondo, la disyuntiva que existe es el funcionamiento real de la democracia –es decir, su consolidación– o la visibilidad de los mecanismos de dominación autoritarios que son ajenos a dicho modelo político.

Por ello, es conveniente resaltar que creemos que tanto el proceso de descentralización y fortalecimiento del gobierno local como el aumento de la in-

tensidad y variedad de los conflictos locales, y finalmente la disminución de los movimientos y actores de alcance nacional apuntan, todos a un aspecto central: a la consolidación de la estrategia político militar inaugurada en 1982. Ello por varias razones: la reconversión de los mecanismos de control militar, tal como la de las patrullas de autodefensa civil –convertidas en comités pro-desarrollo–; el involucramiento del ejército en faenas tales como el combate al narcotráfico y el apoyo en operaciones de emergencia; la tímida reducción de efectivos militares y la convivencia forzada entre las víctimas y los victimarios –dada la casi absoluta impunidad.

En un contexto de delegación de funciones, los disturbios a nivel local permiten la canalización permanente de las tensiones acumuladas, lo cual ciertamente desvía o atenúa las presiones hacia el gobierno central.

De la misma forma, en la medida en que aumenta el clima de inseguridad y violencia, la población es más susceptible de aceptar la probable intervención militar o las llamadas “opciones de mano dura”, todo ello como mecanismos para garantizar la seguridad ciudadana.

Esta tensión es el auténtico desafío permanente del estado guatemalteco, lo cual tarde o temprano llevará a un cierre de espacios (un nuevo reflujo del terror)⁴ o a la consolidación de la institucionalización democrática.

Las transformaciones globales: nuevas responsabilidades, nuevos retos

La era de la llamada “globalización” ha transformado el espacio público, de forma que nuestro mundo es crecientemente una realidad compleja, en la que la clásica división entre ámbitos y niveles de la realidad es cada vez más difusa, haciendo que ya no exista (como en la antigüedad) ningún espacio ni realidad que esté ligado indisolublemente a lo público o lo privado. Una primera consecuencia importante de esta realidad es que en la actualidad existe una creciente imposibilidad de la acción política de generar consensos, dada la complejidad creciente de la sociedad y las múltiples demandas que no forman parte ni de la esfera pública ni de la esfera privada.

Por ello, creemos que es importante abordar lo que se ha dado en llamar la “crisis de la política”, y nuestra intención es hacerlo analizando el postulado que está implícito en la acción política actual: el ideal de la inclusión universal. Nuestra intención en este punto es resaltar esta “crisis” de la política desde la perspectiva de la dificultad creciente que tienen las sociedades modernas para encontrar un equilibrio entre el ideal y la realidad, entre el ámbito del “deber ser” y el de la realidad fáctica, lo cual ciertamente dificulta la actividad de agregación de consensos.

Desde esa perspectiva, lo que presenciamos es la tensión entre la vieja idea de la inclusión universal que se inaugura con la revolución francesa, y la creciente realidad que tiende precisamente a lo contrario, es decir, al afianzamiento de la diversidad y de la “otredad”. Esto coloca a los sistemas democrá-

ticos, basados en la idea de la inclusión universal, en una clara y permanente disyuntiva, dado que por un lado se busca reconocer la diferencia precisamente porque se está buscando la inclusión. Lo paradójico aquí es que debido a esta búsqueda de la inclusión como un mecanismo artificial de la política se generó precisamente lo contrario, es decir, nuevas formas de exclusión que, en lo básico, han puesto en aprietos la idea original de la inclusión universal.

Para el caso de nuestro trabajo, un ejemplo sobre esta idea de la inclusión y sobre esta dificultad creciente en encontrar consensos es el de las demandas por la autonomía étnica y el reconocimiento al derecho de la costumbre, lo cual lejos de solucionar el problema parece agravarlo, dado que provoca la deformalización del derecho (Habermas, 1998: 538-540), o sea, la particularización en vez de la generalización –característica central del derecho– en la aplicación de la ley. En ese sentido, dada la imposibilidad de alcanzar consensos, la tendencia es a que se generen criterios exclusivos, coyunturales y particularizados que se aplican en nombre de la inclusión universal precisamente porque la aplicación de criterios universales genera cada vez más procesos de exclusión. Pareciera un juego de palabras, pero en síntesis, la búsqueda de la inclusión se hace cada vez más por la vía de reconocer las diferencias.

Podría entonces decirse que lo que está en crisis son los ejes de identidad que permitían la articulación de acciones y demandas colectivas. Es desde esta perspectiva que podemos también considerar que lo “novedoso” de los llamados “nuevos” movimientos sociales –valga la redundancia– sea precisamente este aspecto en el que la realidad es tan compleja que promueve nuevos ejes identitarios, los cuales se agregan al de la identidad de clase, clivaje tradicionalmente central de las contradicciones. En esta “eclosión” de ejes identitarios ha contribuido decididamente el fenómeno de la “globalización”, quizá el ejemplo más claro de esta tendencia hacia la homologación y la universalización.

Así, la otra cara –la menos conocida– de la globalización se refiere a los procesos de particularización y localización que permiten la afirmación de una identidad diferenciada frente a una gran cantidad de grupos que se constituyen en la “otredad”, por lo que la tensión en el fondo es entre un ideal de inclusión que presupone una igualación y la realidad, que crecientemente exige una diferenciación que pone en aprietos el ideal de inclusión. La disyuntiva aparece en toda su dimensión si consideramos que en lo esencial, este ideal fue y sigue siendo la bandera ideológica más importante esgrimida en contra del régimen feudal en los inicios de la modernidad.

Por ello, queremos plantear cómo estos ideales de igualdad y libertad en las vertientes que hemos señalado hasta aquí, se reflejan claramente en dos procesos paralelos pero íntimamente relacionados: el surgimiento de los llamados “derechos de cuarta generación” y la llamada “deformalización” del derecho, ambos como dos fenómenos que están reflejando una misma problemática: la contradicción entre el ámbito normativo y el ámbito fáctico, tal como ha sido esbozada en esta breve introducción.

Pero volviendo a la pretendida crisis de la actividad política, creemos que una formulación sintética de lo que hemos venido exponiendo se sintetizaría

en el proceso de politización de lo privado y privatización de lo público. Un ejemplo sobre esta tenue división entre público y privado y la consecuente dificultad en la generación de consensos serían las demandas de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) –formadas por el ejército de Guatemala a principios de los años ochenta, durante los años del recrudecimiento de la guerra civil–, que en repetidas ocasiones solicitaban armas para defenderse y que generaban un rechazo generalizado en las organizaciones de derechos humanos y en la opinión pública en general. En ese sentido, las demandas colectivas de este tipo generarán probablemente más rechazo que simpatía en la sociedad, lo cual lleva permanentemente a la disyuntiva de qué criterios utilizará el estado para intervenir y cómo justificará dicha intervención.

Es por ello que algunos autores han señalado que los espacios institucionales tradicionales ya no son suficientes para canalizar la participación, ni son los únicos medios para la consecución de los intereses, lo que significa que presenciamos el auge de una población que se politiza y que reclama mayores espacios para la acción política, lo cual ha incidido en el replanteamiento o ensanchamiento de la democracia electoral (Osorio, 1997: 19).

En síntesis, queremos destacar cómo esta complejización de la sociedad que viene de la mano de la modernidad y de la llamada “globalización” afecta las formas tradicionales de ejercer la política, las cuales estaban basadas en una nítida distinción entre público y privado. En la medida en que aparecen nuevas “esferas” de lo público, también se complejiza la relación entre gobernantes y gobernados, ya que existen situaciones que exigen nuevos canales de participación y de intermediación política.

En el contexto de lo local-municipal, esto permite visualizar con mayor claridad las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos municipales, especialmente en un ámbito geográfico reducido, en el que las temáticas tradicionales que sintetizaban lo público y lo privado se entremezclan para conformar nuevas esferas de interés y en las que los agentes tradicionales de la representación no son suficientes para responder a estas nuevas demandas. Para el caso de Guatemala, estos cambios que se operan en una esfera supra-local se enmarcan en una realidad en la que la municipalidad es débil institucionalmente, lo que impide que el marco institucional pueda responder a las nuevas exigencias coyunturales. En ese sentido, la municipalidad está sujeta a múltiples procesos de cambio en los que debe responder a una constelación de intereses diversos:

- Desde el ámbito de lo “público estatal”, a las nuevas responsabilidades, funciones y recursos que provienen del gobierno central.
- Desde el ámbito público no estatal, a las exigencias de los grupos de interés que se organizan en torno a temáticas públicas.
- Desde lo privado-corporativo, a las exigencias de los grupos de interés que tienen que ver no con reclamos generales, sino con reivindicaciones de un colectivo específico; por ejemplo, las reivindicaciones de los diversos grupos religiosos.

- Desde lo eminentemente privado, a los anhelos y deseos del ciudadano común que aún no han sido sujetos de un proceso de agregación social y de conformación de grupos de interés.

Es quizá bajo esta situación de debilidad institucional y complejización de la acción política que puede entenderse la realidad del municipio guatemalteco, caracterizada por una alta inestabilidad y una propensión muy grande al conflicto.

Procesos de articulación y disgregación en el ámbito local guatemalteco

Como hemos mencionado hasta el momento, los municipios como institución están sometidos a una serie de fenómenos que no se originan en el ámbito local, pero que sin embargo sí tienen repercusiones sociales, políticas, culturales y económicas. Es claro que en este trabajo no hemos abarcado todas las posibles tensiones, tan sólo hemos rastreado tres, que consideramos fundamentales para el desarrollo de nuestro trabajo.

Por ello, queremos cerrar esta reflexión presentando lo que creemos son dos caras de un mismo proceso: la situación en la que ha existido conflictividad local de tipo municipal, y el panorama contrario, el del fortalecimiento de los canales de participación mediante un manejo inteligente de los recursos municipales. Es decir, concebimos el panorama antitético de conflictos municipales y de casos exitosos de gestión municipal como una forma de ejemplificar cómo los fenómenos descritos en los apartados anteriores pueden representar ejes de tensión y conflicto, y cómo por el contrario pueden desencadenar procesos de agregación de intereses y de acciones colectivas. Los elementos clave que nos parece son la tenue diferencia entre uno y otro, se detallan a continuación.

Por un lado, es claro que el contexto local es sumamente importante. Por ejemplo, la existencia de partidos de oposición bien estructurados, el desarrollo de iglesias que le disputen terreno a la Iglesia Católica, la persistencia de carencias sentidas por la población, y fundamentalmente el grado de efectividad visible de la gestión municipal, son elementos que contribuyen al apareamiento de conflictos o por el contrario, al desarrollo de experiencias participativas.

Por el otro, es importante señalar el peso de los líderes en el desarrollo de los acontecimientos. Este es a nuestro juicio uno de los elementos fundamentales para explicar lo uno o lo otro. En ese sentido, el carisma del líder –o la falta de– puede ser un punto a favor o en contra de la administración municipal.

Finalmente, el contexto socioeconómico que prevalezca en el municipio es clave para la participación, dado que debido a que los mecanismos de inversión presuponen que para la asignación de recursos deben existir forzosamente contrapartes comunitarias, ello implica que este aspecto permitirá una mayor predisposición de los actores sociales a involucrarse en los proyectos de inversión. La paradoja aquí se entiende si se considera que buena parte del impulso por participar en Guatemala está mediado por intereses materiales concretos, por lo que en cierta forma predomina un tipo de acción instrumen-

tal. Por ello, en las áreas de mayor desarrollo económico tiende a haber menor nivel de participación local.

En ese sentido, pensamos que tanto el conflicto como la agregación de intereses son elementos que tienen mucho en común, al punto que ambos serían dos caras de un mismo proceso. Sin embargo, nuestra atención está más sobre el conflicto, dados los múltiples estudios que han enfatizado los casos de participación novedosa y/o exitosa.

Los conflictos locales de tipo municipal

Para explicar la conflictividad local, un elemento que nos parece central señalar es la refuncionalización que se opera casi de la noche a la mañana en cuanto al aumento de los recursos, funciones y por consiguiente, los problemas con los que deben lidiar los gobiernos locales. Hasta 1985, las municipalidades del país contaban con un presupuesto ínfimo, sus funciones eran mínimas e incluso se consideraba a los empleados locales "funcionarios" de segunda categoría, por lo que las municipalidades apenas contaban con recursos para cumplir sus responsabilidades, lo que determinaba que fueran institucionalmente débiles. Las figuras principales eran el alcalde y el secretario municipal, el primero la figura política y el segundo el eje administrativo que aseguraba la continuidad del gobierno local, dado que era quien sabía el *teje y maneje* de los asuntos municipales.

Pero con la puesta en vigencia de la nueva constitución en 1986, las municipalidades pasan de una situación en la que dependían casi por entero de lo que les diera el gobierno central, a otra en la que por ley se les debe transferir el 8% del presupuesto nacional. En la actualidad, conjuntando todos los instrumentos de financiamiento con que cuentan las municipalidades, se calcula que cerca del 20% de los recursos del estado son manejados por las trescientas treinta y un municipalidades del país, lo cual puede ser un elemento para explicar la alta conflictividad que actualmente exhibe el nivel local de gobierno.

Claramente, este flujo de dinero contribuyó radicalmente al cambio acelerado en cuanto a las funciones y el papel que cumplían los gobiernos locales. En ese sentido, las presiones provienen tanto de la ciudadanía local como del gobierno central, colocando a la municipalidad en una situación en que debe responder con eficacia a las presiones ejercidas en ambos niveles, lo que es sumamente difícil, dada la capacidad técnica, humana y de recursos con que cuentan las alcaldías: "la descentralización del conflicto, la sobrecarga de tensiones y demandas sobre las instituciones municipales también hacen que el estallido en el último eslabón impacte sobre la escena nacional" (García Delgado, 1997: 15-16).

Por ello el contexto social en el que se insertan las políticas descentralizadoras no fue el más afortunado. La guerra civil en ascenso y el colapso del mercado común centroamericano a finales de los años setenta y principios de los ochenta habían empobrecido significativamente a la población guatemal-

teca, por lo que existían demandas insatisfechas que debido al clima de violencia no podían ser canalizadas al gobierno para su resolución. En ese sentido, los nuevos recursos y funciones se asentaron sobre una institución endeble, sobre un contexto social de carencias insatisfechas y reprimidas por décadas de gobiernos autoritarios y en medio de un proyecto militar que abría espacios de participación como mecanismo para deslegitimar la lucha insurgente. La combinación de todos estos elementos ha sido explosiva.

Paradójicamente entonces, el otorgamiento de recursos ha sido un elemento clave en la detonación de la conflictividad local: “un aspecto crucial en el desarrollo de los conflictos son los cambios suscitados en los aspectos financieros municipales” (Cruz, López y Chanquín, 1998: 4).

Sin embargo, para tener una visión general que nos ayude a explicar los conflictos municipales, habría que hacer una “tipología” de las controversias de manera que podamos vislumbrar en cada tipo los diversos ejes de contradicción y agregación a los que hemos estado haciendo referencia hasta el momento. De esa cuenta, podemos vislumbrar tres categorías de conflictos municipales:

- Por un lado, los conflictos eminentemente electorales en los que existen reclamos de un grupo perdedor en cuanto a la validez de las elecciones locales. Este tipo de conflictos ha llamado la atención de los investigadores desde tiempo atrás, dado que desde hace un poco más de diez años empezó a manifestarse con regularidad después de las elecciones.
- Los conflictos en los que existe un “voto” de desconfianza de la población con respecto a las autoridades locales, dado que se presumen actos de corrupción en el manejo de los recursos por parte de la corporación municipal. Este tipo de conflicto usualmente termina con la renuncia del alcalde.
- Los conflictos en los que existen demandas insatisfechas que la municipalidad no ha resuelto por un período largo de tiempo y que determinan una pérdida de legitimidad de las autoridades locales.

Una visión común es que la acción de los descontentos se explicaría por los intereses políticos (partidistas) que subyacen y que en lo esencial tienen la lógica de desprestigiar al oponente para sumar preferencias hacia tal o cual causa política. Por lo general, estas acciones de los partidos políticos aprovechan los errores de las autoridades municipales, tales como la supuesta falta de transparencia en la gestión de los recursos o la ineficiencia en la prestación de servicios, como una punta de lanza en contra del gobierno local. Por lo general, ésta es la visión predominante cuando se habla de conflictos municipales. Asimismo, la vertiente político-partidista es señalada como un factor fundamental en la asignación de los recursos que provienen de fuentes alternas de financiamiento⁵ tales como los fondos de inversión social, que son instrumentos paralelos de inversión que obliga a las municipalidades a competir en base a proyectos concretos que favorece la asignación de los recursos en base a un criterio partidista, dependiendo si las autoridades solicitantes son o no del partido gobernante.

Sin embargo, creemos que estos elementos no son los únicos que explican los conflictos municipales. Las diferencias étnicas son también un elemento

que tiene mucho peso en el desarrollo de los conflictos locales. En ese sentido, en las ocasiones en las que ha habido reclamos de fraude en las elecciones por parte de grupos opositores, a veces lo que subyace es una contradicción entre los electores del casco urbano municipal, la mayoría de veces de origen étnico ladino, y los electores de las aldeas rurales del municipio, que tienden a ser de origen indígena.

De la misma forma, en el esquema descentralizador el financiamiento de proyectos vía los fondos de inversión se ha convertido en un instrumento fundamental para la ejecución de proyectos de inversión, dado que lo que se percibe del 10% constitucional no es suficiente para proyectos de gran envergadura. Sin embargo, varios de los fondos de inversión tienen una lógica que privilegia a ciertos grupos étnicos y ciertas regiones por encima de otras⁶, lo que ha generado malestar en los grupos y regiones excluidos y ha profundizado la rivalidad entre los diversos grupos étnicos.

El fenómeno de los linchamientos como síntesis de diversos ejes de contradicción

Para finalizar nuestro rápido recorrido por la realidad guatemalteca, queremos hacer alusión a un fenómeno que se presenta por sí mismo como síntesis de todos los procesos que hemos venido desarrollando hasta el momento: el fenómeno del linchamiento en Guatemala.

Para el primer punto, las explicaciones tentativas del fenómeno han girado en torno a dos argumentaciones principales. Una, la visión más difundida, explica que el fenómeno de los linchamientos es el reflejo de una sociedad que está cansada del clima de impunidad que impera en Guatemala, debido al mal funcionamiento de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad y aplicar la justicia. En ese sentido, esta visión explica que existe una frustración acumulada que se libera colectivamente a través de la justicia por mano propia, dada la pérdida de legitimidad del sistema judicial y de seguridad pública.

Sin negar la importancia de este argumento, creemos que cuando se hace referencia reiterada a este hecho se está descubriendo el "agua azucarada". Es obvio que existe en Guatemala un sistema judicial y de seguridad pública que tiene muchas deficiencias, pero nos parece que reducir la acción que busca la justicia por mano propia a un problema de expectativas y de pérdida de legitimidad es solamente ver la "punta del iceberg".

La segunda explicación, desde nuestro punto de vista, presenta la otra cara de la moneda. En ese sentido, se ha dicho que los linchamientos han perdido el carácter espontáneo que tuvieron en un inicio⁷ y ahora han sido utilizados con fines políticos, siendo los responsables los integrantes de las Patrullas de Autodefensa Civil⁸. Desde esta perspectiva, la intención de muchas de estas acciones sería generar un ambiente propicio para el resurgimiento de este tipo de organizaciones, formalmente desarticuladas, y al mismo tiempo demostrar el vacío de poder civil que existe, de manera que indirectamente se justi-

fica el reaparecimiento del ejército como única alternativa viable en cuanto a la seguridad interna se refiere.

Esta segunda explicación del fenómeno capta una de las dimensiones principales de los linchamientos y abarca ampliamente la primera; la debilidad de las instancias civiles del estado está en relación directa con la fortaleza del ejército, al punto que este último se ha convertido en uno de los ejes principales de poder en Guatemala. Por ello, la debilidad de los tribunales y de la Policía Nacional Civil es el reflejo del peso político que aún ostentan los militares. Sin embargo, quedarnos con estas explicaciones sería de nuevo tener una visión reduccionista del problema, dado que en el ámbito de lo local las explicaciones ofrecidas solamente dan cuenta de uno de los ejes de contradicción.

Para comenzar, debemos reconocer que la guerra es un factor sumamente importante a tomar en cuenta, dada la magnitud del desarraigo y el profundo impacto que tuvo sobre el tejido social guatemalteco. Este aspecto apenas lo empezamos a vislumbrar, y es notoria la falta de estudios que aborden este aspecto, aunque recientemente los testimonios recogidos en el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) y el aporte del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) apuntan a vislumbrar la magnitud que el conflicto armado tuvo sobre las comunidades rurales del país. De la misma forma, los informes sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas (MINUGUA, 1998 y 1999) son explícitos en reconocer las dificultades que la sociedad tiene para superar los resabios de la guerra. Por ello el comportamiento agresivo y la falta de aprecio a la vida humana que se manifiestan en los linchamientos demuestran un profundo cambio de valores y en cierta forma demuestran un trastocamiento profundo de la personalidad de quienes cometen tales atropellos.

Al respecto, algunos autores señalan que es posible pensar que existe una correlación entre la guerra y el apareamiento de una profunda crisis socio-cultural y ética como la que aparentemente se vive en las comunidades en donde ha aparecido el fenómeno del linchamiento (Waldmann y Reinares, 1999: 107). Aunque las generalizaciones no siempre son acertadas, en términos generales se puede decir que la guerra sí pudo haber tenido mucho que ver en esta crisis moral que menciona el autor, especialmente a la luz de los métodos violentos y sumamente denigrantes que utilizaba el ejército guatemalteco para infundir miedo, generar el control social que necesitaban y finalmente ganarle la partida a la guerrilla. A su vez, los guerrilleros usaban tácticas similares para ejemplificar el castigo que los colaboradores del régimen debían pagar por su "traición". Todo ello tuvo consecuencias inimaginables sobre los sobrevivientes, claro está, pero también provocó una suerte de "profesionales" en matar, quienes eran los encargados de ejecutar los crímenes de forma rutinaria. El ejemplo más claro de esta creciente especialización en el "arte" de matar lo representan las fuerzas especiales del ejército denominadas "kaibiles". Esta unidad especializada representó el grupo contrainsurgente más selecto del ejército y en ella se resume la filosofía general que animaba a las fuerzas armadas:

“La fuerza especial contrainsurgente del Ejército, denominada Kaibiles, ha llamado poderosamente la atención de la CEH, al constatar los contenidos degradantes de su proceso de entrenamiento, que incluyó matar animales para posteriormente comérselos crudos y beber su sangre para evidenciar valor. La extrema crueldad de estos métodos de entrenamiento, según los testimonios de que dispone la CEH, fueron puestos en práctica en diversos operativos llevados a cabo por estas tropas, haciendo cierto uno de los puntos del decálogo de sus miembros: ‘El Kaibil es una máquina de matar’ (CEH, 1998).

Desde esta perspectiva en la que el valor de la vida humana pierde completamente sentido es fácil comprender el fenómeno del linchamiento, dado que éste presenta las mismas características de crueldad que las cometidas por estos grupos especiales. Al respecto, una pregunta crucial es: ¿dónde quedaron esos soldados entrenados para matar?. Dado que en Guatemala la impunidad tiene matices descomunales y considerando que ningún militar ha sido condenado por violaciones a los derechos humanos, es creíble pensar que muchas de las víctimas conviven todavía con los victimarios, especialmente en el caso de los comisionados militares y los ex-miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil. Es por ello que coincidimos ampliamente con las visiones anteriormente descritas sobre las causas de los linchamientos desde la perspectiva ya especificada.

Un segundo aspecto relevante se refiere al profundo cambio sociocultural operado en las comunidades rurales. En este cambio influyen muchos factores, dentro de los que se incluye por supuesto la guerra. Sin embargo, la intensidad del enfrentamiento no fue generalizada en todo el territorio, por lo que en otras comunidades existen otros factores que explican dicho cambio. El crecimiento de las iglesias evangélicas, la migración por razones socioeconómicas, la influencia de los procesos de homogeneización cultural provenientes de los medios de comunicación masivos, son algunos de los factores que han influido en este cambio, tal como se ha especificado anteriormente. Todos estos fenómenos en su conjunto han determinado una situación en la que los valores tradicionales, más tendientes a lo colectivo, están en franca crisis: “la realidad política dibuja hoy en día, la ruptura de lazos sociales, la pérdida de los referentes comunes, la dificultad con delegar representación política” (Núñez, 1996: 25).

En relación con este aspecto cultural, Carlos López piensa que para explicar el fenómeno de los linchamientos es necesario considerar los valores culturales arraigados en las comunidades del país: “Los linchamientos no obedecen sólo al reclamo de la población por una justicia pronta, pues en el fenómeno se conjugan aspectos que están íntimamente ligados a valores culturales arraigados en las comunidades del país” (*Prensa Libre*, 1999[a]). En ese sentido, López considera que el nivel de cohesión social que viven las comunidades en las que se producen este tipo de actos es la que permite hablar de una respuesta colectiva, especialmente si los linchados son ajenos a la comunidad. El argumento parece sugerente, dado que nos recuerda los considerandos de Durkheim sobre el derecho, en el sentido de que el castigo por la trasgresión a valores que pertenecen a la conciencia colectiva es más de índole simbólica que real –en el sen-

tido que no hay proporción entre el delito y la pena-, ya que atentan contra las bases de articulación social de las mismas comunidades.

En ese sentido, el hecho de que en las comunidades exista una transformación en las bases de cohesión social vía el individualismo, como hemos explicado, permite pensar que la respuesta comunal puede ser expresión de lo que perciben como una amenaza a la conciencia o imaginario colectivo de la población, con lo cual estaríamos en presencia de una situación de anomia al estilo durkheimiano. Este argumento se refuerza por el hecho de que el castigo impuesto como consecuencia de la acción colectiva no tiene ninguna relación con el delito imputado⁹.

Un tercer elemento que tiene relación con todos los anteriores es que la sociedad guatemalteca tiene una larga herencia autoritaria, por lo que como se ha señalado anteriormente, existen numerosos ejemplos históricos de aplicación de la justicia por mano propia. Por ejemplo, el historiador Horacio Cabezas ha señalado en una entrevista que “lejos de ser algo nuevo y producto de la época actual, los hechos de justicia por mano propia tienen una larga historia que inicia, inclusive, antes de la conquista española” (*Prensa Libre*, 1999[b]). Desde esta perspectiva, los linchamientos serían también consecuencia de la larga tradición autoritaria y de violencia que ha caracterizado a la sociedad guatemalteca durante toda su vida independiente, y en cierta forma tienen que ver con los aspectos de la institucionalidad formal e informal que mencionábamos anteriormente.

Por un lado, la ya señalada debilidad de las instituciones formales de carácter civil, las cuales al no operar adecuadamente, permiten que no se crea en el sistema y se prefieran acciones más rápidas y directas.

Al mismo tiempo, el hecho de que no se establezca un sistema de legitimidad de tipo legal, el cual según Max Weber es el más estable porque se basa en la interiorización de normas de carácter impersonal, permite pensar que lo que predomina es el tipo de legitimidad carismática o tradicional. Si fuese el caso de que en las comunidades predomine el primer tipo de legitimidad, significa que la activación de la acción colectiva estará en proporción directa al apareamiento de líderes que incitan al linchamiento, tal como lo ha constatado MINUGUA (1999) en su noveno informe sobre derechos humanos. Si se tratase de la legitimidad de tipo tradicional, entonces este argumento nos llevaría de nuevo a lo señalado por Carlos López.

De cualquier forma, lo importante a señalar es que en la medida en que no existe un marco institucional estable, tampoco existen relaciones sociales establecidas dentro de ese marco institucional, por lo que el fenómeno de los linchamientos sería solamente uno de los indicadores que permiten pensar que lo que realmente necesita Guatemala es la construcción de ese marco de interacción social, ya que de lo contrario, fácilmente aparece el fenómeno de los conflictos locales, el autoritarismo y tantos otros que ya son conocidos por todos nosotros.

Participación ciudadana en la esfera local

Es claro que un eje central de nuestro trabajo hasta aquí ha sido visualizar los aspectos negativos de la descentralización y el esfuerzo por promover la participación, con lo cual podría promoverse la impresión de que nuestra visión es pesimista y que explica todo por la variable militar. Al respecto queremos detallar nuevamente que no es ésta nuestra intención. Lo que realmente queremos, señalando estos aspectos negativos, es enfatizar que a pesar de que hay cambios, existen aspectos del pasado que no han sido superados, por lo que también nos hemos esforzado por presentar un cuadro de los dilemas que atraviesa nuestra sociedad.

Por ello, en esta última parte de nuestro trabajo queremos dejar constancia de que hay procesos valiosos de participación y de apertura democrática que paradójicamente conviven con las fuerzas retrógradas que provocaron la crisis que desangró a la sociedad guatemalteca. En ese sentido, nuestro trabajo ha sido una llamada de atención para promover estudios serios que visualicen que aunque hay avances, aún no se puede cantar victoria y dejar en el olvido el capítulo más sangriento y doloroso de nuestra historia.

A manera de conclusión: luces y sombras del gobierno local en la actualidad

En los planes y proyectos del estado, el programa de modernización estatal parecía adecuarse a las necesidades de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, en la práctica es poco lo que realmente se ha avanzado para alcanzar la meta. Por ejemplo, la descentralización –que es uno de los elementos principales del proceso de modernización estatal– ha sufrido una serie de reveses, contratiempos, obstáculos y resistencias; en la práctica han generado muchas expectativas y han alcanzado pocos objetivos. Por ejemplo, con respecto a la expectativa de promover la participación a nivel local, a pesar de que muchos de los actores sociales en la actualidad reconocen que se debe buscar la participación social desde la perspectiva del ciudadano ideal, en la práctica este ideal es difícil de alcanzar. Buena parte de esta búsqueda por la participación va de la mano con las exigencias internacionales de los organismos donantes, los cuales exigen este elemento como condición previa para canalizar fondos. Asimismo, los Acuerdos de Paz contemplan expresamente el aspecto de la participación, contenidos en el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria. Dicho acuerdo promueve la participación social y establece canales –como los de los Consejos de Desarrollo– a través de los cuales se debe orientar la participación social.

Precisamente por ello, ninguno de los actores sociales en la actualidad se pronunciaría en contra de la participación social, aunque en la práctica existen pocos esfuerzos coordinados para alcanzar dicha meta. La promoción de espacios participativos, a pesar de ser una meta deseada por la mayoría de actores sociales, es también una meta complicada, en el sentido de que la promoción del involucramiento de los actores sociales en la transformación de lo local implica una serie de variables que escapan del control intencional. Por

ejemplo, muchas de las experiencias participativas no son “puras”, es decir, no son las propias comunidades quienes por convencimiento y capacidad propia desarrollen acciones, sino que siempre ésta es inducida, ya sea desde afuera o por líderes de la comunidad¹⁰.

Por otro lado, es claro que el espacio local está cambiando la forma tradicional de hacer política en Guatemala, dado que como se ha dicho, el gobierno local se ha convertido en un espacio privilegiado para la promoción de la participación, la gestión de recursos, el desarrollo de organizaciones sociales de tipo comunitario que pueden hacernos pensar que existe realmente un proceso de apropiación de espacios públicos, tal como hemos venido enfatizando a lo largo del trabajo.

Así, es obvio que el espacio local se ha convertido en un espacio privilegiado para la promoción de la participación, la gestión de recursos y el desarrollo de organizaciones sociales de tipo comunitario que pueden hacernos pensar que existe realmente un proceso de apropiación de espacios públicos. De esa forma, frente a la pérdida de legitimidad de las instancias gubernamentales y los tradicionales actores políticos de carácter nacional, tales como los partidos políticos, el gobierno local se sitúa como una instancia de intermediación de demandas ciudadanas y de articulación de organizaciones comunitarias que es potencialmente una alternativa viable a la tradición autoritaria. Esto nos plantea el reto de cambiar la realidad local para favorecer la acción gubernamental en ese nivel, que establezca adecuados canales de intermediación, promueva la cohesión social y fomente proyectos de desarrollo inclusivos que generen el crecimiento económico y la estabilidad política. Sólo así podremos ser optimistas en cuanto a la función del nivel local de gobierno para la sociedad guatemalteca.

Con respecto a los estudios sobre el ámbito local en Guatemala, creemos que todavía hace falta más investigación sobre el impacto de los flujos simbólicos que no se identifican con alguna sociedad en particular –característica principal de la globalización–, sobre la conciencia colectiva de las comunidades rurales de tipo étnico; es decir, la pérdida de importancia de la comunidad como eje de cohesión social. De la misma manera, se debe estudiar la forma en que la guerra afectó a las comunidades locales, ya que creemos que ambos factores –la pérdida de identidad colectiva y la desestructuración social por la guerra– son dos factores que favorecen la aparición de conflictos en el ámbito municipal.

Por último, es conveniente también avanzar en la comprensión de las reglas formales e informales que de una u otra forma limitan la acción de los gobiernos locales. El primer aspecto –el de las reglas formales– es el estudio de la coherencia del cuerpo legal para favorecer o entorpecer la acción del gobierno local; el segundo es el estudio de la cultura política que favorece el apareamiento de líderes autoritarios, el desarrollo de mecanismos clientelares y/o corporativos que atentan contra los intentos de democratización local.

Bibliografía

- Beriain, Josetxo (compilador) 1996 *Las consecuencias perversas de la modernidad* (España: Editorial Anthropos).
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) 1998 *Guatemala: memoria del silencio* (Asociación Americana del Avance de la Ciencia) en <<http://www.aaas.org>>
- Cruz, José; Oscar López y Victoria Chanquín 1998 *Diagnóstico preliminar sobre la gobernabilidad en el ámbito municipal* (Guatemala: Acción Ciudadana) Mimeo.
- García Delgado, Daniel 1997 *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina* (Argentina: FLACSO/Universidad de Buenos Aires/ Universidad Católica de Córdoba).
- Habermas, Jürgen 1998 *Facticidad y validez* (España: Editorial Trotta).
- Lechner, Norbert 1999 *Soberanía y globalización* (México: FLACSO) Conferencia magistral, 16 de noviembre.
- Melucci, Alberto 1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia* (México: El Colegio de México).
- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) 1998 *Octavo informe sobre derechos humanos de la misión de verificación de las Naciones Unidas en Guatemala* (Guatemala) en <<http://www.minugua.guate.net>>
- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) 1999 *Noveno informe sobre derechos humanos de la misión de verificación de las Naciones Unidas en Guatemala* (Guatemala) en <<http://www.minugua.guate.net>>
- Nickson, R. Andrew 1995 *Local government in Latin America* (Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers).
- Núñez, Juan Carlos 1996 *De la ciudad al barrio. Redes y tejidos urbanos. Guatemala, El Salvador y Nicaragua* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar-Cooperación Externa Francesa).
- Osorio, Jaime 1997 *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad* (México: UAM-Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades).
- Poitevín, René 1993 *Guatemala: la crisis de la democracia. Dudas y esperanzas en los golpes de Estado de 1993* (Guatemala) Programa FLACSO, Debate N° 21.
- Prensa Libre* 1999[a] (Guatemala) 25 de mayo, en <<http://www.prensalibre.com.gt>>
- Prensa Libre* 1999[b] (Guatemala) 26 de mayo, en <<http://www.prensalibre.com.gt>>

Schirmer, Jennifer 1999 *Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala* (Guatemala: FLACSO-Guatemala).

Waldmann, Peter y Fernando Reinares (compiladores) 1999 *Sociedades en guerra civil. conflictos violentos de Europa y América Latina* (España: Editorial Paidós).

Ziccardi, Alicia (coordinadora) 1991 *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa* (México: Miguel Ángel Porrúa).

Diario *Siglo XXI* 1999 (Guatemala), 11 de mayo, en
<<http://www.sigloxxi.com.gt>>

Notas

- 1 Fenómeno primario asociado al tema de la globalización.
- 2 Es de recordar que cuando sucede el autogolpe de mayo 1993, la institución armada como tal no aparece detrás del entonces Presidente Serrano Elías, sino solamente su Ministro de la Defensa, General José Domingo García Samayoa, quien públicamente justifica su actitud como un acto de obediencia, dado que el Presidente ostenta también el cargo de Comandante en Jefe del Ejército. Ver Poitevín (1993).
- 3 Resaltado nuestro.
- 4 El ejemplo más claro es la victoria indiscutible –con una combinación de populismo y autoritarismo– del Frente Republicano Guatemalteco, el partido del General Efraín Ríos Montt. El hecho de que el general esté ligado a la época más represiva y cruel de la guerra de guerrillas es un indicador claro de que la gente votó por la opción de mano dura, con la esperanza de revertir el sentimiento de inseguridad.
- 5 La Constitución Política de Guatemala establece desde 1993 la entrega obligatoria del 10% del presupuesto de gastos de la nación a las trescientas treinta y un municipalidades del país.
- 6 Por ejemplo, FONAPAZ es un fondo de inversión que privilegia los diez departamentos –de mayoría indígena– que sufrieron los efectos de la guerra interna, mientras que FODIGUA privilegia a la población indígena.
- 7 El primer acto de la ola de linchamientos producidos en los últimos años ocurrió en 1994 en el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa, departamento de Escuintla.
- 8 Declaraciones de la diputada Nineth Montenegro (*Siglo XXI*, 11 de mayo de 1999).
- 9 Como reconoce el 8° informe sobre Derechos Humanos de MINUGUA (1998), la mayoría de los supuestos delitos son acusaciones de robo de bienes de poco valor material.
- 10 Aunque este aspecto no es en sí mismo negativo, puede implicar que no existe una ciudadanía “activa”. Además, muchos de estos mecanismos de participación se convierten más en un requisito para obtener financiamiento que procesos reales de participación.