

Programa de Formación Cívica y Política



Desarrollo del Sistema Médico en Guatemala

Programa de Formación Cívica y Política
“CULTURA POLÍTICA”



Consejos de Médicos Mayas: K'iche', Mam, Kaqchikel, Poqomchi', Q'eqchi', Achi'



Programa de Formación Cívica y Política



Consortio de Organizaciones:
Asociación PIES de Occidente y ASECSA.
Proyecto financiado por el Mecanismo de apoyo
A los pueblos Indígenas Oxlajuj Tz'ikin, Guatemala 2007.

Desarrollo del Sistema Médico Maya en Guatemala.

Coordinador del Proyecto:
Carlos Morán Ical
Equipo Técnico:
Mario Rigoberto López
Aura Tuctuc Perén
Miguel Zona Chomo

Fotografía portada: “Educación en la Familia”
Miguel Chávez

Fotografía contraportada: “Colección: Cotidianidad Tzutuhil”
Recopilado por el Programa Medicina Maya
Asociación PIES de Occidente.

PRESENTACIÓN

El presente documento constituye un abstracto [resumen] del contenido de los talleres de formación cívica y política que está orientado a realizarse con los miembros de los consejos de médicos mayas. Los temas que aquí se tratan complementan el conocimiento de las personas que tienen el *Don* de Ajkunanel Mayab’.

Sabido es que, en nuestro país es respetado y apoyado todo aquello que de forma explícita [de forma clara] se encuentre reconocido, tanto jurídica como políticamente por el Estado y por la sociedad. En éste planteamiento se suscitan, de inicio, varias dificultades para aquellas prácticas que las comunidades indígenas realizan de manera cotidiana, prácticas que históricamente han estado formando parte de la vida colectiva e individual de las primeras naciones de lo que hoy se le conoce como Guatemala.

El espíritu de vida colectiva de los indígenas ha sido uno de los factores que ha contribuido a que hoy en día existan expresiones de vida que les son propios a su forma de entender y vivir el mundo y la vida. Sin embargo, no se puede seguir viviendo en la invisibilidad por parte del Estado, invisibilidad que se traduce en la exclusión en la definición de las políticas públicas nacionales en todos los ámbitos.

Por lo tanto, los Komon Kech Ajkunanelab’ Mayab’ como instancia representativa de los derechos e intereses de los Ajkunanel, que constituyen parte del Sistema

Programa de Formación Cívica y Política

Médico Maya, tienen un desafío complejo en su proceso de reivindicación ante el Estado. Ante ello se ha necesario que se *fortalezcan sus capacidades políticas* que les permita interactuar con las estructuras del Estado. Es en este contexto donde el programa de formación cívica y política tiene su preeminencia.

Se pide disculpas si el contenido del presente documento resulta muy tenso y denso, sin embargo, dada la dimensión de las responsabilidades y desafíos que los Komon tienen por delante así lo requieren, es decir, se tienen que involucrar en el lenguaje de los otros sujetos con quienes se tiene que interactuar, sólo así podemos hablar de igualdad, al menos en lo que a conocimiento se refiere.

Decide el gobierno que la realidad no existe

“A todo dar claman tambores y clarines, en la plaza de Quetzaltenango, convocando a la ciudadanía; pero nadie puede escuchar nada más que el pavoroso estruendo del volcán Santa María en plena erupción.

El pregonero lee a los gritos del bando superior gobierno. Más de cien pueblos de esta comarca de Guatemala están siendo arrasados por el alud de lava y fango y la incesante lluvia de ceniza mientras el pregonero, cubriéndose como puede, cumple con su deber. El volcán Santa María hace temblar la tierra bajo sus pies y le bombardea a predadas la cabeza, en pleno mediodía es de noche total y en la cerrazón no se ve más que el vómito de fuego del volcán. El pregonero chilla desesperadamente, leyendo el bando a duras penas, entre los sacudones de luz de la linterna.

El bando, firmado por el presidente Manuel Estrada Cabrera, informa a la población que el volcán Santa María está en calma y que en calma permanecen todos los demás volcanes de Guatemala, que el sismo ocurre lejos de aquí, en alguna parte de México, y que, siendo normal la situación, nada impide que se celebre hoy la fiesta de la diosa Minerva, que tendrá lugar en la capital a pesar de los malévolos rumores de los enemigos del orden.

Memoria del Fuego III. El Siglo del Viento. Eduardo Galeano.



INDICE TEMATICO

I

XIK' UB
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA XIK'UB, ACORDE A LA CULTURA MAYA.

II

MARCO LEGAL Y POLITICO SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.

III

CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES – OIT –

IV

LOS ACUERDOS DE PAZ

V

ACUERDO DE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

VI

ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONOMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA

VII

LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

VIII

CÓDIGO MUNICIPAL

IX

POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

X

DERECHO INDÍGENA MAYA

XI

INCIDENCIA POLÍTICA

Programa de Formación Cívica y Política

XIK' UB ESTRUCTURA ORGANIZATIVA XIK'UB, ACORDE A LA CULTURA MAYA.

“El Derecho a la Salud a través de la Organización Comunitaria Culturalmente Sustentada”

Una herencia *non grata*:

En el complejo que es hoy día la nación guatemalteca, entre otros muchos aspectos que desbordarían el espacio de este artículo, destaca la mezcla desigual de elementos ancestrales, coloniales y republicanos.

Muchas de las situaciones y contextos sociopolíticos que a diario se presentan en las comunidades rurales indígenas de los departamentos de Guatemala, no logran explicarse sin un enfoque histórico que arranca sin duda desde épocas precolombinas; lamentablemente no son muchas las fuentes que documenten y justifiquen todos los cambios, pero creemos que algunos de ellos se pueden rastrear desde el campo de la normatividad jurídica maya.

Esto se afirma desde el punto de vista de que las políticas públicas, (democráticas o no) mediatizan y han conducido en gran medida los cambios en todos los países, las transformaciones sociales, y éstas de alguna manera se apoyan en un marco legal, que si no es suficiente se va reformando con el paso

del tiempo. Así encontramos inicialmente en textos de Landa y Porras abundantes referencias al ejercicio del derecho consuetudinario. Lo más significativo para nosotros en esta época prehispánica, es la íntima unidad entre el derecho, la religión y la moral, que además eran detentadas por una misma autoridad.

Sobre esta base “natural” entró a Mesoamérica con la Conquista española la primera ola de violencia, ruptura y resistencia, que generó los primeros cambios obligados al tejido social ancestral. Las capitulaciones, el derecho indiano o municipal, el derecho castellano, los repartimientos y la encomienda, entre otros, fueron mermando el derecho indígena, a fuerza de privilegios, concesiones económicas, mercedes de tierras y aguas, cargos, exenciones tributarias, esclavos, prestación de servicios personales forzados, “evangelización” y asentamientos indígenas forzados en las reducciones o pueblos de indios.¹

El derecho castellano pronto se quedó corto para el contexto americano y rápidamente proliferaron leyes, provisiones, autos, ordenanzas, bandos, cánones,

sínodos, como elementos de control social con una marcada tendencia casuista, asimiladora, uniformista, minuciosidad reglamentista (los monarcas españoles tal vez por desconfianza querían conocer todos los hilos del gobierno del Nuevo Mundo y multiplicaron las instrucciones complicando enormemente los trámites burocráticos y administrativos), sin dejar fuera un profundo carácter religioso y espiritual en el



Douglas Rodríguez, 2009. *Manual de Historia del Derecho Indiano*. UNAM, México.

Programa de Formación Cívica y Política

sentido de la “conversión de los indios” y la defensa de la religión católica.

Entre este candado jurídico que no cabe duda no se abrió ni en el siglo XX, por suerte pudo “colarse” y ganar un poco de espacio la “costumbre” y la jurisprudencia sentada por algunos jueces indianos. Con este paseo, tenemos pintada la trayectoria posterior de las comunidades, conducidas por la ley, la doctrina, la jurisprudencia y la costumbre. La estructura social indígena perdió muchas de sus prácticas políticas, sociales, culturales y económicas, pero otras se reformularon, refuncionalizaron e incluso se crearon sobre el suelo del acervo de valores en clave de resistencia e identidad indígena.

Desde entonces permanece una tensión a veces violenta de dos formas de concebir, aplicar y entender el derecho y el mundo. La corona fue repartiendo poderes entre autoridades de los propios pueblos conquistados o “reducidos” con el fin no sólo de gobernarlos a través de intermediarios, (las cofradías, los principales y caciques) sino de controlar a los mismos conquistadores en sus excesos. Se inició un juego en que una autoridad controlaba a otra, y nadie se escapaba de otro más por encima en jerarquía.

Las autoridades indígenas jugaron un doble papel, hacia el interior de sus comunidades; manteniendo y conservando sus formas de gobierno, cultura e idioma hasta donde lo permitieron las regulaciones hispanas e indianas y por el otro extremo hacia el gobierno colonial como interlocutores. De esta cuenta venimos arrastrando un modelo organizativo hegemónico y oficialista, frente a otro invisibilizado, subalterno, oculto, de corte ancestral o tradicional representado al menos hoy por los Consejos de Ancianos y de Ajq’ijab’ que continúan integrando los aspectos morales, religiosos y de derecho.²

² Aprecie el/la lector/a que la raíz etimológica de las palabras “Cultura”, “Ética” “Moral” y “Consuetudinario” es la misma, y se refiere al término “COSTUMBRE” que es a su vez una buena manera de resumir la vida social de

Es de destacar que aún en la historia contemporánea guatemalteca se siguió esta corriente, no sólo por los regímenes totalitarios militaristas, los gobiernos sin Estado, los poderes “ocultos” y la segunda ola de sangre, terror y resistencia, sino que los países “amigos”, el grupo consultivo, la cooperación internacional y hasta muchas de las ONG’s más comprometidas han reproducido estos esquemas organizativos lejanos a las formas autóctonas y autónomas, tanto en forma como en contenido. La expresión prototípica de organización que encontramos en la cotidianidad de las comunidades, e instituciones serias es el “comité”, en todo nuestro país así como la propaganda de conocidas marcas de gaseosas.

Por tanto, para nosotros como parte de la sociedad civil es hora de arrogarse parte de la culpa de que “esto no camine” incluyendo en el paquete moderno a muchas pastorales, agrupaciones sindicales y confesiones de toda índole presentes en el país.

Cerrando la herida:

Es esta percepción la que nos motivó a reconstruir un discurso alternativo y otro marco conceptual-filosófico en la cuestión organizativa. Los elementos o ejes del mismo son los tiempos, los símbolos y figuras, la espiritualidad y los valores ético-culturales, expresados en dos dimensiones, una territorial o local y otra sectorial por niveles articulados desde lo local a lo nacional.

los pueblos indígenas de América: Una larga y constante práctica de principios y valores ligados a la armonía con la Naturaleza y el Cosmos a través del tiempo y las generaciones. (Consuetudinario: consuetudo-dinis, del verbo latino *consuesco-ere* “acostumbrarse a algo”; Ética: del griego *ethos* “costumbre” y del latín *ethicus*; Moral: del latín *mos-moris* “costumbre” y *moralis*; Cultura: del latín *cultura, cultus, cultor-cultoris* “cultivo, crianza, culto”).

Programa de Formación Cívica y Política

Con frecuencia las ONG's hemos fomentado la organización como medio para afrontar con menos ratio coste-beneficio los objetivos de algún programa o proyecto de desarrollo; sin embargo, en muchas ocasiones bien por imperativo de los donantes financieros o por ignorancia de los ritmos de las comunidades, pretendemos obtener resultados a corto plazo sobre problemas estructurales que están íntimamente relacionados con costumbres, lógicas y actores sociales que escapan a nuestra trepidante y parcial perspectiva. Aún en el mejor de los casos, se crean estructuras que sostienen los procesos por un espacio discreto de tiempo, digamos varios años, sin que los sujetos involucrados entiendan o dimensionen las responsabilidades o el significado de los organigramas que con tanta dedicación les ofrecemos para “facilitar” sus procesos.



Desde el acompañamiento a grupos de mujeres lyom (comadronas), promotores, Ajkunanelab' (curanderos), Chapalb'aq (cura huesos), Ajq'ijab' (guías espirituales), Ajchay (chayeros) y otros médicos mayas de municipios K'iche', Mam y Poq'omchi' del occidente y del norte de Guatemala respectivamente, hemos ido validando algunos objetos

simbólicos del ambiente familiar que tejen un discurso profundo, como su rol de acuerdo a su contexto sociocultural, permitiendo plantear la génesis de nuevas formas organizativas con pertinencia cultural, entendiéndose tanto la forma como el contenido.

Por un lado esto nos permite poner un punto y aparte a estas formas tipo “comité” que suelen ser muy coyunturales en su representatividad, verticalistas, manipuladas por intereses políticos, religiosos y/o económicos y que concentran su funcionalidad en cargos unipersonales, de modo que si alguna de estas personas no cumple sus funciones, se paraliza el trabajo, especialmente si es el presidente el que falla al grupo. Además obtienen escasa respuesta de la comunidad cuando es requerida, motivado también porque aquella no participó “según la costumbre” en la elección de las personas. El mecanismo de elección tradicional compromete a ambas partes, no sólo a quien recibe el mandato. No olvidemos que el compromiso se asume desde el nivel socioespiritual, el guía espiritual quien consulta con sus elementos sagrados, se ve comprometido en el momento de ser quien intermedia con lo sagrado para determinar a las personas idóneas y el compromiso inicia después de haberse culminado la danza colectiva de las trece personas electas, “trenzando” así el compromiso y la responsabilidad de servir y cumplir con los nuevos retos, sin olvidar que es un portador de un Don, cedido por Ajaw.

El no cumplir con estos rituales, se ve reflejada en la no apropiación muchas veces de estos procesos “comité” debido a que no se visualiza su aporte desde su propia concepción cultural, se transgrede el ritual, tal es el caso del K'axkolil, entendido en la cotidianidad del pueblo maya, como el aporte necesario y clave que todas las personas deben dar para que la familia, comunidad “camine”. El k'axkolil se entiende como esa dificultad, sufrimiento que duele debido a que la batalla mas difícil es desde el nivel personal, la perdida de valores culturales propicia que las personas no den su aporte y otros tienen claro que el cumplimiento de este valor cultural, requerirá mayor disciplina y humildad ante la comunidad.

Programa de Formación Cívica y Política

El k'axkolil por otro lado, nos permite rescatar el carácter de servicio a la comunidad, que es la esencia de los cargos comunitarios en las normas consuetudinarias. La comunidad, aún en su diversidad, se concibe como un todo articulado, con estructura y vida propia, con autonomía y necesidades; el bien común guía la organización y la gestión comunitaria. Todos son parte de este ente, y deben colaborar asumiendo tareas sencillas, hasta las más complejas a las que sólo se accede a través del tiempo, de la práctica moral que se haya desarrollado con anterioridad, de la responsabilidad demostrada... y lo más importante, por elección en asamblea general y mediante mecanismos de consulta de los Ajq'ijab' o guías espirituales, no por autopostulación.

Claro está que no pretendemos volver a formas tradicionales que se van perdiendo o reformulando con el paso del tiempo, pero sí presentar elementos de reflexión a los grupos que buscan organizarse para ejercer su derecho a participar y conducir la salud de sus comunidades, de una manera más integradora, comprensible y sustentable desde los valores de la propia cultura.

Algunos de estos objetos simbólicos han generado en el trabajo de grupos una riqueza increíble como para elaborar desde ellos las formas organizativas, elegir el sistema de toma de decisiones, quiénes pueden representar al grupo, cómo articularse con las bases y organizaciones afines, cómo resolver conflictos y diferendos, cómo gestionar los recursos, crear reglamentos, estatutos y otros normativos del tipo de códigos deontológicos, etc. Todo ello puede concretarse como una seria alternativa de práctica de la democracia participativa genuinamente guatemalteca que enfrente los modelos impuestos por la globalización deshumanizante, con otro discurso y otros fundamentos.

Pasemos a revisar sucintamente algunos de estos elementos simbólicos:

La piedra de moler y los tetuntres:

La piedra de moler o Ka en k'iche' es un elemento muy aceptado que comparte protagonismo con el Xikub', tenamastes o tetuntres, las tres piedras sobre el fuego en las que se sostienen las ollas. Son tres patas, como tres comisiones, que sostienen con igual responsabilidad los fines de la organización, el trabajo colectivo, que también lo visibilizamos como el Komal y la masa molida. De las tres patas, una va adelante, (más próxima a la persona que muele) y tiene funciones especiales. Representa según las comadronas la unión del hombre-mujer, el hijo, la flor o semilla, mientras que las otras dos también se ven como los pechos de la mujer y como los padres o abuelos que van delante del hijo guiando su camino. El brazo de moler, Uq'ab' ka, son los brazos que ejecutan el trabajo que se pretende.



"Educación en la familia" Artista: Miguel Chávez

Desde la cosmovisión maya, las tres piedras del **Xikub'** son distintas, hay una grande, una mediana y otra chiquita, y se corresponden con los textos del Pop Wuj donde se nombran tres rayos: El Nim k'akulja', energía que propia la fluidez del agua fresca y su fin es que los cultivos y la vida florezcan, Rax k'akulja', lluvia verde, que permite irrigar la tierra para su florecimiento y el Chi'p k'akulja' espíritu de la lluvia que trae consigo las tormentas, inundaciones, el caos, en la dinámica familiar se asocia al hijo más pequeño y frecuentemente es travieso, consentido y en las familias mayas se le denomina "el ch'ip". Las tres piedras

Programa de Formación Cívica y Política

refleja el movimiento de relación del hombre-mujer con el Ajaw: Pedir, recibir y agradecer, Cielo, tierra, inframundo, etc.

El Xikub' es además un fuerte elemento simbólico-energético para la casa, pues alrededor de él se dan las pláticas entre esposos, entre hijos y padres, entre abuelos y nietos, y es lugar donde se realizan secretos como los de la placenta. En los hogares donde se usa más la estufa mejorada o la cocina de gas, es conveniente plantearse en qué lugar de la casa se mantienen estas relaciones sociales-espirituales, o si se han perdido.

El grupo decide quiénes serán su Nab'e Ab'aj, su primera piedra, qué debe hacer su Ukab' Ab'aj o segunda piedra, y que otras funciones debe asumir la Rox Ab'aj o tercera piedra.

La primera piedra asume funciones de representatividad, la segunda de planificación (diseña y estructura contenidos) y la tercera asume la parte administrativa. Sin embargo, ninguna de ellas se deja a una sola persona, y tampoco pueden funcionar solas, aunque sí se reconoce un gran valor maya que es el orden en todo. Debe de estar claro que alguien da el primer paso en cada piedra, pero detrás le siguen los demás en orden, disciplina y jerarquía. Es un planteamiento de "autoridad" que se recibe y legitima desde el calendario maya lunar "Cholq'ij" y Solar "Ab'" a través del nawal de cada una de las personas integrantes del Consejo, así como las actitudes de servicio y responsabilidad.

La labor de las ONG's se conceptualiza como el **Uch'utel o Ch'it** una pequeña piedra que a modo de cuña debajo de alguna de estas tres piedras, permite que se adapte el Komal o la olla y no se esté moviendo, desperdiciando o corriendo riesgos innecesarios. Por tanto minimiza las debilidades y las amenazas. Estabiliza la estructura pero no la manipula.

Junto al Xikub' aparece el **fuego y la leña**, en el Uk'u'x Ulew (corazón de la Tierra) representando a las bases del grupo que se organiza en un tiempo y espacio determinado; se necesitan varios leños, y un aporte continuo y duradero de ideas. No se deja de considerar el papel de los líderes como aquellos llamados a prender el fuego, a dar la voz de alarma cuando se va apagando, al tiempo que se visualiza todo el esfuerzo como algo dinámico, vivo, que necesita su sustento, su logística y que debe de cuidarse entre todos.

El Komal, las tortillas y el rimero:

El Komal viene a representar la asamblea, la mesa de trabajo, los espacios para la toma de decisiones, que en general se propone que sea por consenso, después del **Pixab'** o la toma de consejo. Los pueblos indígenas privilegian este valor de recibir y dar consejo, de escuchar a las partes, de tomar la palabra en beneficio del grupo.

La masa que es paciente y flexible, es el fruto de un proceso largo de consulta y participación; todos han sido parte y han colaborado para que se junte y tome forma. Ahora es en el Komal, a través de la sabiduría de las tres piedras que conducen el calor de la hoguera, donde se generan los resultados, las **tortillas**, **leg** ó **wa'** las metas ansiadas que se repartirán a todos los habitantes de la **casa**.

Estos productos colectivos (que también son de tres tamaños diferentes, como las metas a corto, mediano y largo plazo) se ponen en un lugar del komal que no esté demasiado caliente y se va formando el **rimero** o columna de tortillas; así no se queman, es decir, no se abusa ni se corrompen los logros del grupo organizado, ni se pierden o dispersan.

Programa de Formación Cívica y Política

Otro elemento que se relaciona con los anteriores, pero que requiere de agua para tomar la forma y tamaño del comal es la **cal**, que permite “curar”, darle madurez al comal y tiene como función el ser como un aislante entre la tortilla y el comal de lo contrario tienden a pegarse y quemarse las tortillas, previo a ser un buen comal hay que prepararlo para cumplir con su función. El carácter amargo y áspero de la cal le permite al comal tener un aislante para soportar el calor del fuego transformado las tortillas suaves y comestibles. Visto desde el nivel humano significa no corromperse, no entrar en las siete vergüenzas; la ambición, la envidia, la ingratitud, la ignorancia, el orgullo, la mentira y el crimen, el no abusar de la confianza y de la legitimidad que propician los tres tetentes o piedras. Aquí también vemos nuestro papel de ONG's en el sentido de elevar capacidades y desarrollar habilidades para la incidencia política sin que pierdan los actores su dinámica sociocultural y sus valores culturales en el momento de interrelacionarse con otros actores políticos como; líderes de partidos políticos, autoridades municipales, departamentales y nivel nacional e internacional.

El petate o **Pop**:

Permite entrelazar lo que cada quien puede aportar para el bien común, de una manera horizontal, desde lo próximo y cotidiano. Si observamos la unidad mínima del petate es un listón que va en una dirección (con una misión) pero inmediatamente aparece sujetado por otros dos en direcciones y sentidos opuestos. Es decir, que está sujeto, conducido, no tiene demasiado margen de maniobra como para abusar de su cargo. Enseguida aparecen otros listones a todo el derredor que ayudan a éste a soportar el trabajo en todas las direcciones; aprendemos pues del pop la riqueza que hay en el debate, en la transparencia, en el orden, en el acompañamiento y el consejo.



Aprendemos a no excedernos, a pedir permiso y consenso cada vez que pretendemos algo nuevo, pues se sabe que todo tiene que ver con todo, y cada movimiento afecta a todos los demás. Tal como lo podemos observar también en las trenzas del cabello de la mujer, bien elaboradas y reforzadas con cintas de color como símbolo de los astros y el trabajo organizativo en el cosmos, reflejada en las familias.

Hay muchos otros símbolos que no tenemos espacio de describir, pero en suma lo que queremos transmitir es que existe un riesgo severo de pérdida de referentes, o los que en lo contemporáneo se están adoptando nos parecen ambivalentes, en ocasiones malintencionados y superficiales, casuísticos y pragmáticos, ajenos a la profundidad de nuestra diversidad cultural que por siglos estuvo formando una trama multicolor plena de vida, movimiento, recambio y renovación a través de la prueba del tiempo, y no sucumbir a las modas puntuales que irresponsablemente menguan la herencia de las generaciones futuras.

Programa de Formación Cívica y Política



MARCO LEGAL Y POLITICO SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.

El facilitar las herramientas políticas y jurídicas a los Consejos de Médicos Mayas a parte de ser un derecho adherible e inalienable³ es para crear y fortalecer capacidades, básicamente para que puedan interactuar en espacios de negociación, cabildeo e interlocución interna ante el Estado y comunidad internacional, para plantear el reconocimiento social y político del sistema medico maya, y otras demandas de interés de la red de médicos mayas de Guatemala, así como aportar en la construcción del Estado guatemalteco mas participativo e incluyente de las expresiones culturales existentes en nuestro país.

³ Que le es propio. No es transferible

Los marcos legales y políticos por si solos son instrumentos sin espíritu, por lo que la red de Médicos mayas mediante la figura del Consejo de Médicos Mayas y su estructura organizativa Xik'ub busca la articulación de las expresiones organizativas existentes en las regiones para iniciar el reto, claro esta que no puede impulsarse y promover propuestas de políticas publicas e incidir en los diferentes espacios del Estado si no existe la consolidación de una correlación de fuerzas que busque los puntos de convergencia e intereses, para ser escuchados y considerados los planteamientos a nivel de políticas publicas y movilización social.

A nivel del Congreso de la Republica de Guatemala reconocen que la implementación de la agenda nacional derivada de los Acuerdos de Paz, es un proceso complejo y de largo plazo que requiere la voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos y el involucramiento de los Organismos del Estado y de las diversas fuerzas sociales y políticas nacionales, por lo que se hace necesario el proceso de renovación y fortalecimiento de la institucionalidad de la paz en su conjunto, que se basa en la importancia de preservar y desarrollar el espíritu y los contenidos de los Acuerdos de Paz y de dar un renovado impulso al proceso para su cumplimiento, en el marco de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En su momento la Presidencia de la Republica creo la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdo de Paz (Acuerdo Gubernativo 86-2004)⁴ con el propósito de ampliar y fortalecer la participación social y de los mecanismos que garantizaran la continuidad del proceso mismo y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Aun con las figuras legales establecidas

⁴ Artículo 15.- Derogatoria. El Acuerdo Gubernativo 86-2004 de la Presidencia de la República quedará derogado en el momento en que se instale el nuevo Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz. (Ley Marco de los Acuerdos de Paz)

Programa de Formación Cívica y Política

no ha sido posible impulsar estos procesos, con el Decreto 52-2005 Ley Marco de los Acuerdos de Paz, viene a ser un aliciente para establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz y fortalecer la institucionalidad de la paz.

La participación de la sociedad civil organizada es de suma importancia y a través de los diversos sectores como el Consejo Mayor de Médicos Mayas puede evaluar periódicamente el avance de los Acuerdos de Paz, para ello debe contar con la formación y capacidad de promover acciones concretas con las herramientas legales y políticos sobre los derechos de los pueblos indígenas y así fortalecer el proceso en su conjunto.

Para alcanzar los objetivos de formación cívica política planteados en el marco del proyecto “Desarrollo de la Medicina Maya en Guatemala” se requerida asumir el compromiso mas allá de sus habilidades de su profesión o especialidad, requerirá el compromiso histórico de trasladar las reivindicaciones en un plano mas concreto y actitudinal, implica asumir los espacios con liderazgo y a favor de la colectividad, como uno de los valores transcendentales dentro de la concepción cosmogónica de la cultura maya.



CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

- OIT -

Ratificado por el Congreso de la República
Decreto Legislativo 09-96
Mayo, 3 de 1996

Para fines didácticos, no se ha hecho una copia literaria del contenido del Convenio 169 de la OIT, más bien se presenta la “Guía-Resumen del Convenio 169 de la OIT” de Javier Lajo.

Programa de Formación Cívica y Política

INTRODUCCIÓN⁵

El Convenio 169 de la OIT, junto con el Convenio 107, es el único instrumento jurídico internacional CON CARÁCTER VINCULANTE que protege y regula los derechos de los pueblos indígenas en diferentes áreas de su interés. Fue adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1969. En América latina, ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras Paraguay, Perú, Brasil y *Guatemala*. Se encuentra en los Congresos Legislativos de Chile, Ecuador, Nicaragua y otros Estados, que lo están considerando para su ratificación.

Existía un Convenio anterior de la OIT —el Convenio No. 107- sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de 1957. Este Convenio, si bien tiene en cuenta muchos aspectos importantes relacionados con los indígenas, especialmente a partir de la década de los 70' y 80' fue crecientemente criticado por su carácter integracionista y paternalista.

El Convenio 169 es el resultado de muchas discusiones y consultas que se realizaron desde 1986. Aparte de que la OIT es un organismo que está integrado por los gobiernos, organizaciones de empresarios y de trabajadores, esta organización que es la más antigua del sistema de las Naciones Unidas hizo un esfuerzo para que participen representantes de organizaciones indígenas durante las discusiones del Convenio.

Cuando un país lo ratifica, en la mayoría de los casos, a través de su Legislatura, el Convenio se incorpora al sistema jurídico nacional. Sin embargo, no basta que el Convenio se incorpore al derecho nacional, es necesario, para dar aplicación al

⁵ Fuente: Jorge Dandler, OIT-1996.

Convenio que el Estado adecue la legislación nacional y tome las acciones necesarias, en el campo del desarrollo y administración de la justicia, para dar efectiva aplicación al mismo. Además, el Estado se compromete a someterse a los órganos de supervisión y control en la aplicación de Convenios que tiene la OIT.

El Convenio 169 no es una Declaración de los máximos derechos indígenas, sino una norma que se considera esencial y mínima a la cual han llegado los países a un consenso a nivel internacional. Incorpora muchas demandas y reclamos indígenas y los convierte en derechos internacionales reconocidos.

Los conceptos básicos del Convenio son el respeto y la participación. Respeto a la Cultura, la Religión, la organización social y económica y a la identidad propia. La premisa básica es que los pueblos indígenas son permanentes o perdurables.

Artículo 1.- Derecho como Pueblos indígenas

El derecho a ser reconocidos como pueblos dentro de un Estado nacional, con identidad propia y con derechos que se derivan de su presencia histórica y contemporánea.

El Convenio dispone que la conciencia de su identidad indígena deberá ser considerada como criterio fundamental. Es decir, ningún Estado o grupo social tiene el derecho de negar la identidad que pueda afirmar un pueblo indígena y sus miembros.

Artículo 2.- Responsabilidad de los gobiernos

Los gobiernos deberán asumir, con la participación de los pueblos indígenas,

Programa de Formación Cívica y Política

la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos Pueblos y garantizar el respeto a su integridad.

Artículos 3, 4 y 5.-

Desarrollan los principios enmarcados en el artículo 2, para que los pueblos gocen en pie de igualdad de los mismos derechos que otros ciudadanos y para que se proteja su existencia.

Artículos 6 y 7.- Derecho a ser consultados y a participar en las decisiones sobre el desarrollo



Los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que se tomen medidas legislativas programas que les afecte directamente y deben establecer las formas y medios a través de los cuales los pueblos indígenas puedan participar libremente en las decisiones.

Los pueblos indígenas deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo, en la medida en que este desarrollo *afecte* sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, y a las tierras o territorios que *ocupan* y utilizan, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo social, económico y cultural.

Los pueblos indígenas deberán participar efectivamente en la formulación ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que los afecte directamente.

También se reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho a contribuir sus propios plante en las políticas de desarrollo a nivel nacional.

Artículos 8 al 12.- Derecho consuetudinario administración de la justicia

El reconocimiento de la existencia del derecho consuetudinario y de las costumbres de las comunidades indígenas y la necesidad de incorporar medidas efectivas de administración de la justicia que aseguren así pluralismo legal necesarios para garantizar los derechos humanos de los indígenas como individuos y comunidades.

Por ejemplo se menciona (art. 10) que cuando se impongan sanciones penales, se deberá tomar en cuenta las culturas y valores de los indígenas. Y que se deberá dar preferencia a sanciones diferentes al encarcelamiento.

Artículo 13.- La relación especial con la tierra y el territorio

El reconocimiento a la relación especial que tienen los pueblos indígenas con sus tierras y territorios para su existencia social, espiritual, y política, **especialmente tomando en cuenta que los indígenas tienen una relación colectiva con la tierra y con sus territorios.**

El territorio es entendido como el entorno y los recursos naturales tomando en cuenta que los indígenas tienen una especial interés en la conservación de los derechos naturales y del medio ambiente como condición básica para su vida.

Artículo 14.- Derecho a la propiedad y posición de la tierra

El derecho de propiedad y posesión de las tierras tradicionalmente ocupadas. Los gobiernos deberán agilizar los trámites para determinar y deslindar las

Programa de Formación Cívica y Política

tierras para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión por parte de los indígenas.

Deberán adoptarse procedimientos adecuados para resolver casos pendientes de disputas de tierras.

Artículo 15.- Territorios y Recursos naturales

Derecho al acceso, uso y administración de los recursos naturales *en* sus territorios.

Cuando los recursos naturales (incluyendo el subsuelo) son propiedad del Estado, se deberán establecer o mantener procedimientos para consultar a los pueblos indígenas para determinar si serían perjudicados, antes de emprender o autorizar la prospección o explotación de los recursos en sus tierras y territorios. Los pueblos indígenas deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que traigan tales actividades, y recibir una indemnización nativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16.- Traslados o reubicación

Los pueblos indígenas no deberán ser trasladados de las tierras y territorios que ocupan.

Se consideran traslados sólo en situaciones excepcionales. Estos traslados deberán realizarse sólo con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa.

Estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y ratificación.

Cuando el retorno no sea posible, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuya situación jurídica sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente.

Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su traslado.

Artículo 17.- El sistema de transmisión- (venta, traslado, herencia de las tierras)

Se deberá respetar el sistema de transmisión (venta, herencia, etc.) de la propiedad que tienen las comunidades indígenas.

Artículo 18.- Sanciones contra personas que se apropian de tierras indígenas

Se deberá prohibir todo despojo de las tierras de los pueblos indígenas o todo uso no autorizado de ellas por personas ajenas. Los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19.- Programas agrarios

Los gobiernos deberán buscar dentro de sus programas agrarios, formas de garantizar tierras adicionales a los pueblos indígenas cuando sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal.

Artículo 20.- Contratación y condiciones de empleo

Se deberán tomar medidas especiales para garantizar a los trabajadores y trabajadoras indígenas una protección eficaz en su contratación y condiciones de empleo (acceso al empleo, incluido al empleo calificado; remuneración

Programa de Formación Cívica y Política

igual; asistencia médica; vivienda; derecho de asociación como trabajadores).

Estas medidas deberán tomarse en cuenta especialmente en relación a los trabajadores estacionales eventuales y migrantes.

Artículos 21, 22 y 23. Formación social, artesanía e industrias rurales

Los miembros de los pueblos indígenas deberán disponer de programas de formación profesional a un nivel igual que lo que se proporciona a otros miembros de la sociedad. Estos programas, sin embargo, deberán tomar en cuenta las necesidades especiales de los pueblos indígenas y sus comunidades, es decir su economía, las condiciones sociales y económicas, y las necesidades concretas de los pueblos indígenas.

La artesanía, las industrias rurales y comunitarias, deberán tomarse especialmente en cuenta en los programas de formación profesional. Los pueblos indígenas tienen especial interés en un desarrollo equitativo y autogestionario.

Artículos 24 y 25.- Seguridad social y salud

La seguridad social deberá ser extendida a los pueblos indígenas.

Se deberán apoyar servicios de salud adecuados o poner a disposición de los pueblos indígenas los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control.



Los servicios de salud deberán organizarse a nivel comunitario. Deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos indígenas y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus propios métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

El sistema de asistencia médica deberá dar preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniéndose una estrecha relación con los servicios de salud a otros niveles (hospitales, clínicas, laboratorios, etc.)

Artículos 26, 27, 28, 29, 30 y 31. Educación y comunicación

Los gobiernos deberán adoptar medidas para que se extienda una educación a los miembros de los pueblos indígenas en pie de igualdad con otros miembros de la sociedad nacional.

Los programas y servicios de educación deberán aplicarse y desarrollarse con la participación de estos pueblos en la formulación y ejecución de los programas, con el objetivo de transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas.

Los gobiernos deberán hacer un esfuerzo especial en la formación de miembros de estos pueblos. Deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, y deberán contar con los recursos necesarios.

Se deberán promover la educación de los niños (a leer y a escribir) en el idioma indígena o en el idioma que más comúnmente se hable en el grupo al

Programa de Formación Cívica y Política

que pertenecen. Deberán adoptarse medidas para preservar los idiomas indígenas y promover su desarrollo y práctica.

Un importante objetivo de la educación de los niños y niñas indígenas, deberá ser promover el conocimiento y habilidades que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en su propia comunidad y en la comunidad nacional.

Los gobiernos deberán promover medios de comunicación (radio, televisión, prensa) en los idiomas de los pueblos indígenas.

Deberán adoptarse medidas educativas para que el resto de la sociedad conozca mejor la historia y contribución de los pueblos indígenas. Se deberá asegurar que los textos utilizados ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos indígenas.

Artículo 32. Contactos y cooperación a través de las fronteras

Tomando en cuenta que muchos pueblos indígenas de las mismas culturas comparten fronteras de países, los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y cooperación entre los pueblos indígenas a través de las fronteras.

Artículo 33.- Obligación de los Gobiernos

Los Gobiernos deberán reforzar o desarrollar los mecanismos e instituciones con los recursos y el personal necesario, para ejecutar políticas de apoyo a los pueblos indígenas, en la aplicación del Convenio.

¿QUÉ SON LOS ACUERDOS DE PAZ?

Son cada uno de los temas en los que el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), negociaron para alcanzar soluciones pacíficas a los principales problemas que generaron el enfrentamiento armado de más de 36 años.

Su negociación se llevó a cabo en países como México, España, Noruega y Suecia, durante 14 años, para dar las condiciones de imparcialidad a las partes y tuvo una duración de 14 años. La negociación culminó con la firma del Acuerdo de Paz Firme y

Programa de Formación Cívica y Política

Duradera, el 29 de diciembre de 1996 en el Palacio Nacional de la Cultura de la ciudad de Guatemala.

CAUSAS QUE ORIGINARON EL CONFLICTO ARMADO INTERNO

Causas Históricas:

- La realidad socio, política y económica de Guatemala
- La intolerancia

Antecedentes Inmediatos:

- La coyuntura internacional
- La lucha ideológica

ASPECTOS INVOLUCRADOS EN EL CONFLICTO ARMADO:

IDEOLÓGICO

- La lucha contra el comunismo
- La doctrina de la Seguridad Nacional
- La formación y la doctrina de los grupos insurgentes
- La militarización de la sociedad y del estado.

ASPECTO ECONÓMICO

- El tema del uso y posesión de la tierra
- Acceso a la educación
- La exclusión social y la marginación
- La violencia generalizada

ASPECTO POLÍTICO

- Las relaciones conflictivas entre Estado-Sociedad
- El autoritarismo
- Los procesos anti-democráticos
- La debilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones

ASPECTO ÉTNICO:

- El proceso de ladinización
- Rechazo de la multiculturalidad
- El racismo como expresión ideológica y cultural

ASPECTO RELIGIOSO

- Los usos y las costumbres de los pueblos indígenas
- La propuesta de nuevos modelos de religiosidad



ACUERDO DE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Sustantivo –

México, D. F. 31 de marzo de 1995.

Programa de Formación Cívica y Política

CONSIDERANDO

Que el tema de identidad y derechos de los pueblos indígenas constituye un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala;

Que los pueblos indígenas incluyen el pueblo maya, el pueblo garífuna y el pueblo xinca, y que el pueblo maya está configurado por diversas expresiones socioculturales de raíz común;

Que a raíz de su historia, conquista, colonización, desplazamientos y migraciones, la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe;

Que las partes reconocen y respetan la identidad y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos maya, garífuna y xinca, dentro de la unidad de la Nación y la indivisibilidad del territorio del Estado guatemalteco, como componentes de dicha unidad;

Que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social;

Que esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala;

Que en tanto no se resuelva este problema de la sociedad guatemalteca sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales jamás podrán desenvolverse en toda su magnitud, y ocupar el concierto mundial el lugar que le corresponde por su historia milenaria y la grandeza espiritual de sus pueblos;

Que en Guatemala será posible desarraigar la opresión y discriminación sólo si se reconocen en todos sus aspectos la identidad y los derechos de los pueblos que la han habitado y la habitan, componentes todos de su realidad actual y protagonistas de su desarrollo, en todo sentido;

Que todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por y con ellos, y que el presente acuerdo busca crear, ampliar y fortalecer las estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los pueblos indígenas, en el pleno respeto de su identidad y del ejercicio de sus derechos;

Que la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, y las agencias y programas de sus sistemas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros organismos e instrumentos internacionales ha reconocido las aspiraciones de los pueblos indígenas para lograr el control de sus propias instituciones y formas de vida como pueblos;

El Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (en adelante "las partes") acuerdan lo siguiente:

I.- IDENTIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Programa de Formación Cívica y Política

1.- El reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos.



2.- La identidad de los pueblos es un conjunto de elementos que los definen y, a su vez, lo hacen reconocerse como tal. Tratándose de la identidad maya, que ha demostrado una capacidad de resistencia secular a la asimilación, son elementos fundamentales:

- i. La descendencia directa de los antiguos mayas;
- ii. Idiomas que provienen de una raíz maya común;
- iii. Una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, en el que el ser humano es sólo un elemento mas, la tierra es la madre de la vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de su cultura. Esta cosmovisión se ha transmitido de generación en generación a través de la producción material y escrita y por medio de la tradición oral, en la que la mujer ha jugado un papel determinante;
- iv. Una cultura común basada en los principios y estructuras del pensamiento maya, una filosofía, un legado de conocimientos científicos y tecnológicos, una concepción artística y estética propia, una memoria histórica colectiva propia, una organización comunitaria fundamentada en la solidaridad y el respeto a sus semejantes, y una concepción de la

autoridad basada en valores éticos y morales; y
v. La auto-identificación.

3.- La pluralidad de las expresiones socioculturales del pueblo maya, que incluyen los Achi, Akateko, Awakateko, Chorti, Chuj, Itza, Ixil, Jakalteko, Kanjobal, Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi, Qeqchi, Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tzutujil y Uspanteko, no han alterado la cohesión de su identidad.

4.- Se reconoce la identidad del pueblo maya así como las identidades de los pueblos garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación guatemalteca, y el Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República una reforma de la Constitución Política de la República en este sentido.

II.- LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

A. LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN LEGAL Y DE HECHO

1.- Para superar la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas, se requiere el concurso de todos los ciudadanos en la transformación de mentalidades, actitudes y comportamientos. Dicha transformación comienza por un reconocimiento claro por todos los guatemaltecos de la realidad de la discriminación racial, así como de la imperiosa necesidad de superarla para lograr una verdadera convivencia pacífica.

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

- i. Promover ante el Congreso de la República la tipificación de la discriminación étnica como delito;

Programa de Formación Cívica y Política

- ii. Promover la revisión ante el Congreso de la República de la legislación vigente para derogar toda ley y disposición que pueda tener implicación discriminatoria hacia los pueblos indígenas;
- iii. Divulgar ampliamente los derechos de los pueblos indígenas por la vía de la educación, de los medios de comunicación y otras instancias; y
- iv. Promover la defensa eficaz de dichos derechos. Con este fin, promover la creación de defensorías indígenas y la instalación de bufetes populares de asistencia jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos en las municipalidades donde predominan las comunidades indígenas. Así mismo, se insta a la Procuraduría de los Derechos Humanos y a las demás organizaciones de defensa de los derechos humanos a que presten una atención especial a la defensa de los derechos de los pueblos maya, garífuna y xinca.

B. DERECHOS DE LA MUJER INDÍGENA

1. Se reconoce la particular vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena frente a la doble discriminación como mujer y como indígena, con el agravante de una situación social de particular pobreza y explotación. El Gobierno se compromete a tomar las siguientes medidas:

- i. Promover una legislación que tipifique el acoso sexual como delito y considere como un agravante en la definición de la sanción de los delitos sexuales el que haya sido cometido contra una mujer indígena;
- ii. Crear una Defensoría de la Mujer Indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social; y
- iii. Promover la divulgación y fiel cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

2.- Se insta a los medios de comunicación y organizaciones de promoción de los derechos humanos a cooperar en el logro de los objetivos del presente literal.

C. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial

1. El Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República un proyecto de ley que incorpore las disposiciones de la Convención al Código Penal.
2. Siendo Guatemala parte de la Convención, se compromete a agotar los trámites tendentes al reconocimiento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial tal como lo establece el artículo 14 de dicha Convención.

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Convenio 169 de la OIT)

3. El Gobierno ha sometido al Congreso de la República, para su aprobación, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por lo tanto, impulsará su aprobación por el mismo. Las partes instan a los partidos políticos a que agilicen la aprobación del Convenio.

Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

4. El Gobierno promoverá la aprobación del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en las instancias apropiadas de la Organización de las Naciones Unidas, en consulta con los pueblos indígenas de Guatemala.

III.- DERECHOS CULTURALES

1.- La cultura maya constituye el sustento original de la cultura guatemalteca y, junto con las demás culturas indígenas, constituye un factor activo y dinámico en el desarrollo y progreso de la sociedad guatemalteca.

Programa de Formación Cívica y Política

2.- Por lo tanto, es inconcebible el desarrollo de la cultura nacional sin el reconocimiento y fomento de la cultura de los pueblos indígenas. En este sentido, a diferencia del pasado, la política educativa y cultural debe orientarse con un enfoque basado en el reconocimiento, respeto y fomento de los valores culturales indígenas. Con base a este reconocimiento de las diferencias culturales, se debe promover los aportes e intercambios que propicien un enriquecimiento de la sociedad guatemalteca.

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

A. IDIOMA

1.- El idioma es uno de los pilares sobre los cuales se sostiene la cultura, siendo en particular el vehículo de la adquisición y transmisión de la cosmovisión indígena, de sus conocimientos y valores culturales. En este sentido, todos los idiomas que se hablan en Guatemala merecen igual respeto. En este contexto, se deberá adoptar disposiciones para recuperar y proteger los idiomas indígenas, y promover el desarrollo y la práctica de los mismos.

2.- Para este fin, el Gobierno tomará las siguientes medidas:

- i. Promover una reforma de la Constitución Política de la República que liste el conjunto de los idiomas existentes en Guatemala que el Estado está constitucionalmente comprometido en reconocer, respetar y promover;

- ii. Promover el uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo, a fin de permitir que los niños puedan leer y escribir en su propio idioma o en el idioma que más comúnmente se hable en la comunidad a la que pertenezcan, promoviendo en particular la educación bilingüe e intercultural e instancias tales como las Escuelas Mayas y otras experiencias educativas indígenas;
- iii. Promover la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas en la prestación de los servicios sociales del Estado a nivel comunitario;
- iv. Informar a las comunidades indígenas en sus idiomas, de manera acorde a las tradiciones de los pueblos indígenas y por medios adecuados, sobre sus derechos, obligaciones y oportunidades en los distintos ámbitos de la vida nacional. Se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación masiva en los idiomas de dichos pueblos;
- v. Promover los programas de capacitación de jueces bilingües e intérpretes judiciales de y para idiomas indígenas;
- vi. Propiciar la valorización positiva de los idiomas indígenas, y abrirles nuevos espacios en los medios sociales de comunicación y transmisión cultural, fortaleciendo organizaciones tales como la Academia de Lenguas Mayas y otras instancias semejantes; y
- vii. Promover la oficialización de idiomas indígenas. Para ello, se creará una comisión de oficialización con la participación de representantes de las comunidades lingüísticas y la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala que estudiará modalidades de oficialización, teniendo en cuenta criterios



Programa de Formación Cívica y Política

lingüísticos y territoriales. El Gobierno promoverá ante el Congreso de la República una reforma del artículo 143 de la Constitución Política de la República de acuerdo con los resultados de la Comisión de Oficialización.

B. NOMBRES, APELLIDOS Y TOPONIMIAS

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

C. ESPIRITUALIDAD

1.- Se reconoce la importancia y la especificidad de la espiritualidad maya como componente esencial de su cosmovisión y de la transmisión de sus valores, así como la de los demás pueblos indígenas.

2.- El Gobierno se compromete a hacer respetar el ejercicio de esta espiritualidad en todas sus manifestaciones, en particular el derecho a practicarla, tanto en público como en privado por medio de la enseñanza, el culto y la observancia. Se reconoce asimismo la importancia del respeto debido a los guías espirituales indígenas así como a las ceremonias y los lugares sagrados.

3.- El Gobierno promoverá ante el Congreso de la República una reforma al artículo 66 de la Constitución Política de la República a fin de estipular que el Estado reconoce, respeta y protege las distintas formas de espiritualidad practicadas por los pueblos maya, garífuna y xinca.

D. TEMPLOS, CENTROS CEREMONIALES Y LUGARES SAGRADOS

1.- Se reconoce el valor histórico y la proyección actual de los templos y centros ceremoniales como parte de la herencia cultural, histórica y espiritual maya y de los demás pueblos indígenas.



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

2.- De conformidad con la Constitución Política de la República, forman parte del patrimonio cultural nacional los templos y centros ceremoniales de valor arqueológico. Como tales, son bienes del Estado y deben ser protegidos. En este

contexto, deberá asegurarse que no se vulnere ese precepto en el caso de templos y centros ceremoniales de valor arqueológico que se encuentren o se descubran en propiedad privada.

3.- Se reconoce el derecho de los pueblos maya, garífuna y xinca de participar en la conservación y administración de estos lugares. Para garantizar este derecho, el Gobierno se compromete a impulsar, con la participación de los pueblos indígenas, las medidas legales que aseguren una redefinición de las entidades del Estado encargadas de esta función que haga efectivo este derecho.

4.- Se modificará la reglamentación para la protección de los centros ceremoniales en zonas arqueológicas a efecto que dicha reglamentación posibilite la práctica de la espiritualidad y no pueda constituirse en un

Programa de Formación Cívica y Política

impedimento para el ejercicio de la misma. El Gobierno promoverá, conjuntamente con las organizaciones espirituales indígenas, un reglamento del acceso a dichos centros ceremoniales que garantice la libre práctica de la espiritualidad indígena dentro de las condiciones de respeto requeridas por los guías espirituales.

Lugares sagrados

5.- Se reconoce la existencia de otros lugares sagrados donde se ejerce tradicionalmente la espiritualidad indígena, y en particular maya, que debe ser preservados. Para ello, se creará una comisión integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas, y de guías espirituales indígenas para definir estos lugares así como el régimen de su preservación.

E. USO DEL TRAJE

1.- Debe ser respetado y garantizado el derecho constitucional al uso del traje indígena en todos los ámbitos de la vida nacional. El Gobierno tomará las medidas previstas en el capítulo II, literal A, del presente acuerdo para luchar contra toda discriminación de hecho en el uso del traje indígena.

2.- Asimismo, en el marco de una campaña de concientización a la población sobre las culturas maya, garífuna y xinca en sus distintas manifestaciones, se informará sobre el valor espiritual y cultural de los trajes indígenas y su debido respeto.

F. CIENCIA Y TECNOLOGÍA

1.- Se reconoce la existencia y el valor de los conocimientos científicos y tecnológicos mayas, así como también los conocimientos de los demás pueblos indígenas. Este legado debe ser recuperado, desarrollado y divulgado.

2.- El Gobierno se compromete a promover su estudio y difusión, y a facilitar la puesta en práctica de estos conocimientos. También se insta a las universidades, centros académicos, medios de comunicación, organismos no gubernamentales y de la cooperación internacional a reconocer y divulgar los aportes científicos y técnicos de los pueblos indígenas.

3.- Por otra parte, el Gobierno posibilitará el acceso a los conocimientos contemporáneos a los pueblos indígenas e impulsará los intercambios científicos y técnicos.

G. REFORMA EDUCATIVA

1.- El sistema educativo es uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales. Debe responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas, el acceso a la educación formal y no formal, e incluyendo dentro de las currícula nacionales las concepciones educativas indígenas.

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

- i. Ser descentralizado y regionalizado a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales;
- ii. Otorgar a las comunidades y a las familias, como fuente de educación, un papel protagónico en la definición de las currícula y del calendario escolar y la capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales;
- iii. Integrar las concepciones educativas maya de los demás pueblos



Programa de Formación Cívica y Política

indígenas, en sus componentes filosóficos, científicos, artísticos, pedagógicos, históricos, lingüísticos y político-sociales, como una vertiente de la reforma educativa integral;

- iv. Ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas indígenas a todos los niveles de la educación;
- v. Promover el mejoramiento de las condiciones socio-económicas de vida de las comunidades, a través del desarrollo de los valores, contenidos y métodos de la cultura de la comunidad, la innovación tecnológica y el principio ético de conservación del medio ambiente;
- vi. Incluir en los planes educativos contenidos que fortalezcan la unidad nacional en el respeto de la diversidad cultural;
- vii. Contratar y capacitar a maestros bilingües y a funcionarios técnicos administrativos indígenas para desarrollar la educación en sus comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación con los representantes de comunidades y organizaciones indígenas en el proceso educativo;
- viii. Perseguir el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación que corresponde a toda la población, especialmente en las comunidades indígenas donde se muestran los más bajos niveles de atención educativa, generalizando su cobertura y promoviendo modalidades que faciliten el logro de estos objetivos; e
- ix. Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, a fin de que una parte sustancial de este incremento se asigne a la implementación de la reforma educativa.

3.- En el contexto de la reforma educativa, se tendrá plenamente en cuenta las distintas experiencias educativas mayas, se seguirá impulsando las Escuelas Mayas y se consolidará el Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural

(PRONEBI) para los pueblos indígenas y la Franja de Lengua y Cultura Maya para toda la población escolar guatemalteca. Asimismo se promoverá la creación de una Universidad Maya o entidades de estudio superior indígena y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Maya.

4.- Para facilitar el acceso de los indígenas a la educación formal y no formal, se fortalecerá el sistema de becas y bolsas de estudio. Asimismo se corregirá aquel material didáctico que exprese estereotipos culturales y de género.

5.- Para realizar el diseño de dicha reforma, se constituirá una comisión paritaria integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.

H. MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA

1.- Al igual que el sistema educativo los medios de comunicación tienen un papel primordial en la defensa, desarrollo y transmisión de los valores y conocimientos culturales. Corresponde al Gobierno, pero también a todos los que trabajan e intervienen en el sector de la comunicación, promover el respeto y difusión de las culturas indígenas, la erradicación de cualquier forma de discriminación y contribuir a la apropiación por todos los guatemaltecos de su patrimonio pluricultural.

2.- Por su parte, a fin de favorecer el más amplio acceso a los medios de comunicación por parte de las comunidades e instituciones mayas y de los demás pueblos indígenas, y la más amplia difusión en idiomas indígenas del patrimonio cultural indígena, en particular maya, así como del patrimonio cultural universal, el Gobierno tomará en particular las siguientes medidas:

- i. Abrir espacios en los medios de comunicación oficiales para la divulgación de las expresiones culturales indígenas y propiciar similar apertura en los medios privados;

Programa de Formación Cívica y Política

- ii. Promover ante el Congreso de la República las reformas que sean necesarias en la actual Ley de Radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no discriminación en el uso de los medios de comunicación. Promover asimismo la derogación de toda disposición del ordenamiento jurídico que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de medios de comunicación para el desarrollo de su identidad; y
- iii. Reglamentar y apoyar un sistema de programas informativos, científicos, artísticos y educativos de las culturas indígenas en sus idiomas, por medio de la radio, la televisión y los medios escritos nacionales.

IV.- DERECHOS CIVILES, POLITICOS, SOCIALES Y ECONOMICOS

A. MARCO CONSTITUCIONAL

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

B. COMUNIDADES Y AUTORIDADES INDÍGENAS LOCALES

1.- Se reconoce la proyección que ha tenido y sigue teniendo la comunidad maya y las demás comunidades indígenas en lo político, económico, social, cultural y espiritual. Su cohesión y dinamismo han permitido que los pueblos maya, garífuna y xinca conserven y desarrollen su cultura y forma de vida no obstante la discriminación de la cual han sido víctimas.

2.- Teniendo en cuenta el compromiso constitucional del Estado de reconocer, respetar y promover estas formas de organización propias de las comunidades

indígenas, se reconoce el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades, constituidas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos.

3.- Reconociendo el papel que corresponde a las comunidades, en el marco de la autonomía municipal, para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, y en particular con relación a la educación, la salud, la cultura y la infraestructura, el Gobierno se compromete a afirmar la capacidad de dichas comunidades en esta materia.

4.- Para ello, y para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, el Gobierno promoverá una reforma al Código Municipal.

5.- Dicha reforma se promoverá de acuerdo con las conclusiones que la comisión de reforma y participación, establecida en el presente capítulo, literal D, numeral 4, adoptará sobre los siguientes puntos, en el contexto de la autonomía municipal y de las normas legales reconociendo a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias, mencionadas en el presente capítulo, literal E, numeral 3:

- i. Definición del estatus y capacidades jurídicas de las comunidades indígenas y de sus autoridades constituidas de acuerdo a las normas tradicionales;
- ii. Definición de formas para el respeto del derecho consuetudinario y todo lo relacionado con el hábitat en el ejercicio de las funciones municipales, teniendo en cuenta, cuando sea el caso, la situación de diversidad lingüística, étnica y cultural de los municipios;
- iii. Definición de formas para promover la equitativa distribución del gasto

Programa de Formación Cívica y Política

público, incluyendo el porcentaje del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado trasladado anualmente a las municipalidades, entre las comunidades indígenas y no indígenas, integrantes del municipio, fortaleciendo la capacidad de dichas comunidades de manejar recursos y ser los agentes de su propio desarrollo; y

- iv. Definición de formas para la asociación de comunidades en la defensa de sus derechos e intereses y la celebración de acuerdos para diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo comunal y regional.

C. REGIONALIZACIÓN

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

D. PARTICIPACIÓN A TODOS LOS NIVELES

1.- Se reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoseles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos.

2.- En este contexto, se reitera que los pueblos maya, garífuna y xinca tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, al control de su desarrollo y a la oportunidad real de ejercer libremente sus derechos políticos, reconociendo y reiterando asimismo que el libre ejercicio de estos derechos les

da validez a sus instituciones y fortalece la unidad de la nación.

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

4.- El Gobierno se compromete a promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen tal participación. Asimismo se compromete a elaborar dichas reformas con la participación de representantes de las organizaciones indígenas, mediante la creación de una comisión paritaria de reforma y participación, integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.

5.- Sin limitar el mandato, la comisión podrá considerar reformas o medidas en los siguientes ámbitos:

- i. Mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar los pueblos maya, garífuna y xinca;
- ii. Formas institucionales de participación individual y colectiva en el proceso de toma de decisión tales como órganos asesores, consultivos y otros que aseguren la interlocución permanente entre los órganos del Estado y los pueblos indígenas;
- iii. Instituciones de representación indígena que velen por los intereses de los pueblos indígenas a nivel regional y/o nacional, con estatutos que aseguren su representatividad y atribuciones que garanticen la debida defensa y promoción de dichos intereses, incluyendo su potestad propositiva ante los organismos ejecutivo y legislativo; y
- iv. Garantizar el libre acceso de los indígenas en las distintas ramas de la

Programa de Formación Cívica y Política

función pública, promoviendo su nombramiento en puestos dentro de las administraciones locales, regionales y nacionales, cuyo trabajo concierne más directamente a sus intereses o cuya actividad se circunscribe a áreas predominantemente indígenas.

E. DERECHO CONSUECUDINARIO

1.- La normatividad tradicional de los pueblos indígenas ha sido y sigue siendo un elemento esencial para la regulación social de la vida de las comunidades y, por consiguiente, para el mantenimiento de su cohesión.

2.- El Gobierno reconoce que tanto el desconocimiento por parte de la legislación nacional de las normas consuetudinarias que regulan la vida comunitaria indígena como la falta de acceso que los indígenas tienen a los recursos del sistema jurídico nacional han dado lugar a negación de derechos, discriminación y marginación.

3.- Para fortalecer la seguridad jurídica de las comunidades indígenas el Gobierno se compromete a promover ante el organismo legislativo, con la participación de las organizaciones indígenas, el desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos; fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

4.- En aquellos casos donde se requiera la intervención de los tribunales y en particular en materia penal, las autoridades correspondientes deberán tener plenamente en cuenta las normas tradicionales que rigen en las comunidades. Para ello, el Gobierno se compromete a tomar las siguientes medidas:

i. Proponer, con la participación de representantes de las organizaciones

indígenas, disposiciones legales para incluir el peritaje cultural y desarrollar mecanismos que otorguen atribuciones a las autoridades comunitarias para que señalen las costumbres que constituyen su normatividad interna; y

ii. Impulsar, en coordinación con las universidades de Guatemala, las asociaciones profesionales y las organizaciones indígenas, un programa permanente para jueces y agentes del Ministerio Público sobre la cultura y rasgos de identidad de los pueblos indígenas, en especial en el conocimiento de sus normas y mecanismos que regulan su vida comunitaria.

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

6.- El Gobierno propiciará, en cooperación con las organizaciones indígenas, las universidades del país y las asociaciones profesionales correspondientes, el estudio sistemático y detenido de los valores y procedimientos de la normatividad tradicional

F. DERECHOS RELATIVOS A LA TIERRA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.- Los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es

Programa de Formación Cívica y Política

necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de estos derechos.

2.- La desprotección de los derechos relativos a la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas es parte de una problemática muy amplia que se debe entre otras razones a que los campesinos indígenas y no indígenas difícilmente han podido legalizar sus derechos mediante titulación y registro. Cuando excepcionalmente han podido legalizar sus derechos, no han tenido acceso a los mecanismos legales para defenderlos. Al no ser exclusiva de la población indígena, aunque ésta ha sido especialmente afectada, esta problemática deberá abordarse al tratarse el tema "Aspectos socio-económicos y situación agraria", como parte de las consideraciones sobre reformas en la estructura de la tenencia de la tierra.

3.- Sin embargo, la situación de particular desprotección y despojo de las tierras comunales o colectivas indígenas merece una atención especial en el marco del presente acuerdo. La Constitución de la República establece la obligación del Estado de dar protección especial a las tierras de cooperativas, comunales o colectivas; reconoce el derecho de las comunidades indígenas y otras a mantener el sistema de administración de las tierras que tengan y que históricamente les pertenecen; y contempla la obligación del Estado de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

4. Reconociendo la importancia especial que para las comunidades indígenas tiene su relación con la tierra, y para fortalecer el ejercicio de sus derechos colectivos sobre la tierra y sus recursos naturales, el Gobierno se compromete a adoptar directamente, cuando es de su competencia, y a promover cuando es de la competencia del Organismo Legislativo o de las autoridades municipales, las

medidas abajo mencionadas, entre otras, que se aplicarán en consulta y coordinación con las comunidades indígenas concernidas.

Regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas

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

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

6.- El Gobierno adoptará o promoverá las medidas siguientes:

- i. Reconocer y garantizar el derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a las que éstas hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (servidumbres, tales como paso, tala, acceso a manantiales, etc., y aprovechamiento de recursos naturales), así como para sus actividades espirituales;
- ii. Reconocer y garantizar el derecho de las comunidades de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras;
- iii. Obtener la opinión favorable de las comunidades indígenas previa la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales que pueda afectar la subsistencia y el modo de vida de las comunidades. Las comunidades afectadas deberán percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades; y

Programa de Formación Cívica y Política

- iv. Adoptar, en cooperación con las comunidades, las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente.

Restitución de tierras comunales y compensación de derechos

7.- Reconociendo la situación de particular vulnerabilidad de las comunidades indígenas, que han sido históricamente las víctimas de despojo de tierras, el Gobierno se compromete a instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales formuladas por las comunidades, y para restituir o compensar dichas tierras. En particular, el Gobierno adoptará o promoverá las siguientes medidas:

- i. Suspender las titulaciones supletorias para propiedades sobre las cuales hay reclamos de derechos por las comunidades indígenas;
- ii. Suspender los plazos de prescripción para cualquier acción de despojo a las comunidades indígenas; y
- iii. Sin embargo, cuando los plazos de prescripción hayan vencido anteriormente, establecer procedimientos para compensar a las comunidades despojadas con tierras que se adquieran para el efecto.

Adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas

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

Protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas

9.- Para facilitar la defensa de los derechos arriba mencionados y proteger las comunidades eficazmente, el Gobierno se compromete a adoptar o promover las siguientes medidas:

- i. El desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas la administración de sus tierras de acuerdo con sus normas

consuetudinarias;

- ii. Promover el aumento del número de juzgados para atender los asuntos de tierras y agilizar procedimientos para la resolución de dichos asuntos;
- iii. Instar a las facultades de ciencias jurídicas y sociales al fortalecimiento del componente de derecho agrario en las currícula de estudio, incluyendo el conocimiento de las normas consuetudinarias en la materia;
- iv. Crear servicios competentes de asesoría jurídica para los reclamos de tierras;
- v. Proveer gratuitamente el servicio de intérpretes a las comunidades indígenas en asuntos legales;
- vi. Promover la más amplia divulgación dentro de las comunidades indígenas de los derechos agrarios y los recursos legales disponibles; y
- vii. Eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo.

10.- El Gobierno se compromete a dar a la ejecución de los compromisos contenidos en este literal la prioridad que amerita la situación de inseguridad y urgencia que caracteriza la problemática de la tierra de las comunidades indígenas. Para ello, el Gobierno establecerá, en consulta con los pueblos indígenas, una comisión paritaria sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, para estudiar, diseñar y proponer los procedimientos y arreglos institucionales más adecuados. Dicha comisión será integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.

V.- COMISIONES PARITARIAS



Programa de Formación Cívica y Política

Con respecto a la composición y el funcionamiento de la comisión de reforma educativa mencionada en el capítulo III, literal G, numeral 5, la comisión de reforma y participación mencionada en el capítulo IV, literal D, numeral 4 y la comisión sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, mencionada en el capítulo IV, literal F, numeral 10, las partes acuerdan lo siguiente:

- i. Las comisiones estarán integradas por igual número de representantes del Gobierno y de representantes de las organizaciones indígenas;
- ii. El número de miembros de las comisiones se fijará en consultas entre el Gobierno y los sectores mayas miembros de la Asamblea de la Sociedad Civil;
- iii. Los sectores mayas miembros de la Asamblea de la Sociedad Civil convocarán a las organizaciones mayas, garífunas y xincas interesadas a participar en dichas comisiones para que designen los representantes indígenas en las comisiones;
- iv. Las comisiones adoptarán sus conclusiones por consenso;
- v. Las comisiones determinarán su funcionamiento con base en los mandatos definidos en el presente acuerdo; y
- vi. Las comisiones podrán solicitar la asesoría y cooperación de organismos nacionales e internacionales pertinentes para el cumplimiento de sus mandatos.

VI.- RECURSOS

Teniendo en cuenta la importancia de las medidas contenidas en el presente acuerdo, el Gobierno se compromete a hacer todos los esfuerzos necesarios para movilizar los recursos indispensables para la ejecución de sus compromisos en dicho acuerdo. Además del Gobierno, amplios sectores de la comunidad nacional

pueden tener un papel activo en promover el respeto de la identidad de los pueblos indígenas y el pleno ejercicio de sus derechos. Se insta a dichos sectores a que contribuyan con los recursos a su alcance al cumplimiento del presente acuerdo en los ámbitos que les corresponden. La cooperación internacional es indispensable para complementar los esfuerzos nacionales con recursos técnicos y financieros, en particular en el marco del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1994-2004).

VII.- DISPOSICIONES FINALES

Primera. De conformidad con el Acuerdo Marco, se solicita al Secretario General de las Naciones Unidas verifique el cumplimiento del presente acuerdo, sugiriéndole que, en el diseño del mecanismo de verificación, tenga en cuenta las opiniones de las organizaciones indígenas.

Segunda. Los aspectos de este acuerdo que correspondan a los derechos humanos que se encuentran reconocidos en el ordenamiento jurídico guatemalteco, incluidos los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre la materia de los que Guatemala es parte, tienen vigencia y aplicación inmediatas. Se solicita su verificación por la Misión de verificación de los derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala (MINUGUA).

Tercera. El presente acuerdo forma parte del Acuerdo de Paz Firme y Duradera y, salvo lo acordado en la disposición anterior, entrará en vigencia en el momento de la firma de éste último.

Cuarta. Se dará la más amplia divulgación del presente acuerdo, tanto en español

Programa de Formación Cívica y Política

como en los principales idiomas indígenas, para lo cual se solicitará la cooperación financiera internacional.

Nota: Los planteamientos contenidos en el documento de consenso de la Asamblea de la Sociedad Civil sobre el presente tema que corresponden más directamente a puntos pendientes del temario de la negociación serán discutidos en su oportunidad

ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONOMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA

– Sustantivo –

México, D. F. a 6 de mayo de 1996.

CONSIDERANDO

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

Que ello es necesario para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país y han

constituido fuente de conflicto e inestabilidad;

Que el desarrollo socioeconómico requiere de justicia social, como uno de los cimientos de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para responder a las demandas sociales de la población;

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

Que tanto para el aprovechamiento de las potencialidades productivas de la sociedad guatemalteca como para el logro de una mayor justicia social, es fundamental la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la solución de sus necesidades, y en particular en la definición de las políticas públicas que les conciernen;

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

Que el presente Acuerdo busca crear o fortalecer los mecanismos y las condiciones garanticen una participación efectiva de la población y recoge los objetivos prioritarios de la acción gubernamental para sentar las bases de este desarrollo participativo;

Que la aplicación del presente Acuerdo debe propiciar que todas las fuerzas sociales y políticas del país enfrenten en forma solidaria y responsable las tareas

Programa de Formación Cívica y Política

inmediatas de la lucha contra la pobreza, la discriminación y los privilegios, construyendo así una Guatemala unida, próspera y justa que permita una vida digna para el conjunto de su población;

Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (en adelante "las partes") acuerdan lo siguiente:

II. DESARROLLO SOCIAL

B. SALUD

23.- Las partes coinciden en la necesidad de impulsar una reforma del sector nacional de salud. Dicha reforma debe ser orientada hacia el efectivo ejercicio por la población del derecho fundamental a la salud, sin discriminación alguna y al efectivo desempeño por el Estado dotado de los recursos necesarios, de su obligación sobre salud y asistencia social. Entre los lineamientos de dicha reforma están los siguientes:

Concepción

- a. Basarse en una concepción integral de la salud (prevención, promoción, recuperación y rehabilitación), una práctica humanista y solidaria que enfatice el espíritu de servicio, aplicado a todos



los niveles del sector público de salud del país.

Sistema nacional coordinado de salud

- b. Es atribución del Ministerio de Salud la formulación de políticas que permitan el acceso de toda la población guatemalteca a los servicios integrales de salud. Bajo la coordinación del Ministerio de Salud, concertar con instituciones públicas, incluyendo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), privadas y no gubernamentales que intervienen en este sector, la puesta en práctica de las acciones que permitan universalizar el acceso de toda la población guatemalteca a los servicios integrales de salud.

Población de bajos recursos

- c. Crear las condiciones para garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad a la población de bajos recursos. El Gobierno se compromete a aumentar los recursos destinados a la salud. Como mínimo, el Gobierno se propone que el gasto público ejecutado en salud en relación al PIB, para el año 2000, sea incrementado en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995. Esta meta será revisada al alza en función de la evolución de la situación fiscal.

Prioridades de atención

- d. Dar prioridad a la lucha contra la desnutrición, al saneamiento ambiental, la salud preventiva, las soluciones de atención primaria, especialmente la materno-infantil. El Gobierno se compromete a presupuestar por lo menos 50% del gasto público en salud a la atención preventiva, y se compromete a reducir la mortalidad infantil y materna, antes del año 2000, a un 50% del índice observado en 1995. Asimismo, el Gobierno se compromete a mantener la certificación de erradicación de la poliomielitis y alcanzar la

Programa de Formación Cívica y Política

del sarampión para el año 2000.

Medicamentos, equipos e insumos

- e. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social revisará las normas y prácticas vigentes en materia de producción y comercialización de medicamentos, equipos e insumos y promoverá las medidas que aseguren el abastecimiento, abaratamiento y calidad de los mismos. Para el caso de los medicamentos básicos o genéricos de mayor demanda en el sector público, se estudiarán y aplicarán modalidades de compra que aseguren transparencia en la negociación comercial, calidad y bajo precio de los medicamentos para garantizar la prestación eficiente de servicios.

Medicina indígena y tradicional

- f. Valorándose la importancia de la medicina indígena y tradicional, se promoverá su estudio y se rescatarán sus concepciones, métodos y prácticas.

Participación social

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

Descentralización y desconcentración administrativa

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

C. SEGURIDAD SOCIAL

24.- La seguridad social constituye un mecanismo de solidaridad humana con el cual se contribuye al bienestar social y se sientan las bases para la estabilidad, el desarrollo económico, la unidad nacional y la paz. De acuerdo a la Constitución Política de la República, la aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que es una entidad autónoma. Las partes consideran que deben tomarse medidas correspondientes a efecto de ampliar su cobertura, mejorar sus prestaciones y la amplitud de sus servicios con calidad y eficiencia. Para ello, hay que considerar:

- a. Garantizar una gestión administrativa plenamente autónoma del IGSS en aplicación del principio constitucional de coordinación con las instituciones de salud, en el marco del sistema nacional coordinado de salud;
- b. De acuerdo con el convenio de OIT ratificado por Guatemala, la seguridad social debe comprender programas de asistencia médica y prestaciones relacionadas con enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, empleo y familiares;
- c. Fortalecer y garantizar la aplicación de los principios de eficiencia, universalidad, unidad y obligatoriedad, en el funcionamiento del IGSS;
- d. Fortalecer la solvencia financiera del Instituto mediante un sistema de control tripartito de contribuciones;
- e. Promover nuevas formas de gestión del Instituto con la participación de sus sectores constitutivos;
- f. Hacer efectiva la inserción del IGSS en el sistema coordinado de salud;
- g. Crear condiciones que faciliten la incorporación plena de todos los trabajadores a la seguridad social.

Programa de Formación Cívica y Política



marco del sistema médico maya.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República en sus artículos 119 literal b) y 224, se refieren a la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

CONSIDERANDO

Que al legislar sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo debe cumplirse con estipulaciones contenidas en la Constitución Política de la República, diversos tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y la legislación ordinaria sobre materias afines, en especial el Código Municipal.

CONSIDERANDO

Que el Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles

LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

– Decreto 11-2002 –

Guatemala, 2002

A continuación se presenta, no todo el contenido de la ley de consejos de desarrollo, sino aquellos artículos que se vinculan a los intereses del pueblo indígena maya y que, en su interpretación, posibilita la incidencia política en el

Programa de Formación Cívica y Política

comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

CONSIDERANDO

Que con la firma de; Acuerdo de Paz Firme y Duradera se puso fin al conflicto armado interno y se asumieron compromisos para superar las causas que le dieron origen, entre los cuales está la reforma de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 52-87 de; Congreso de la República.

CONSIDERANDO

Que es esencial que este Sistema de Consejos de Desarrollo se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.

CONSIDERANDO

Que es necesario actualizar las normas legales relativas a los Consejos de Desarrollo incorporando en ellas principios fundamentales contenidos en la Constitución Política de la República, pero -no atendidos adecuadamente hasta ahora, y armonizándolos con progresos alcanzados en la legislación del -país desde entonces y que, en consecuencia, procede dictar una nueva ley sobre la materia.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 171 literal a) y 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

La siguiente:

LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

CAPITULO I

NATURALEZA, PRINCIPIOS Y OBJETIVO

ARTICULO 1. Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

ARTICULO 2. Principios. Los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo son:

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

Programa de Formación Cívica y Política

participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

ARTICULO 3. Objetivo. El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

ARTICULO 11. Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo. Los Consejos Municipales de Desarrollo se integran así:

- a.- El alcalde municipal, quien lo coordina
- b.- Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal
- c.- Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;
- d.- Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad; y,
- e.- Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados,

ARTICULO 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo. Las funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo son:

- a.- Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.
- b.- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en



la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.

- c.- Promover sistemática mente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; para ese efecto, apoyará a la Corporación Municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio,
- d.- Promover Políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- e.- Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.
- f.- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.
- g.- Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer a la Corporación Municipal o al Consejo Departamental de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- h.- Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.

Programa de Formación Cívica y Política

- i.- Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto general del Estado.
- j.- Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio,
- k.- Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- l.- Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos, con responsabilidad sectorial en el municipio.
- m.- Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

ARTICULO 13. Integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo se integran así:

- a.- La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad; y,
- b.- El Órgano de Coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

ARTICULO 14. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y sus funciones son:

- a.- Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.

- b.- Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.
- c.- Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.
- d.- Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- e.- Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- f.- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables.
- g.- Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- h.- Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.
- i.- Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de



Programa de Formación Cívica y Política

los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.

- j.- Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitarios.
- k.- Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- l.- Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- m.- Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.
- n.- Velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

ARTICULO 16. Integración del Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. El órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituidos en el municipio, se integran de la siguiente forma:

- a.- El Alcalde Comunitario, quien lo preside;
- b.- Hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General.

El Órgano de Coordinación tiene bajo su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoria social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los Organismos del Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la Comunidad.

ARTICULO 17. Funciones del Órgano de Coordinación. Las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo son:

- a.- Ejecutar las acciones que resuelva la Asamblea Comunitaria e informarle sobre los resultados obtenidos.

- b.- Administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que obtenga el Consejo Comunitario de Desarrollo, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad; e informar a la Asamblea Comunitaria sobre dicha administración.
- c.- Convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias del Consejo Comunitario de Desarrollo.

CÓDIGO MUNICIPAL **- Decreto 12-2002 -**

Guatemala 2002.

A continuación se presenta, no todo el contenido del Código Municipal, sino aquellos artículos que se vinculan a los intereses de l sistema médico maya.

CONSIDERANDO

Programa de Formación Cívica y Política

Que de conformidad con la Constitución Política de la República el Estado, de Guatemala se organiza para proteger a la persona y la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común, y son deberes del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, por lo que, para el cumplimiento de tales fines, es imperativo modernizar el ordenamiento jurídico de la Administración Pública.

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública será descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la Carta Magna consagra, para que en el marco de ésta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines.

CONSIDERANDO

Que el proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco desarrolla una nueva visión de administración que interpreta el contenido del Acuerdo Paz Firme y Duradera en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de la nación guatemalteca, la cual se caracteriza como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

POR TANTO

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

El siguiente:

CODIGO MUNICIPAL

ARTICULO 1. Objeto. El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstos regulen.

ARTICULO 2. Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnica, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

ARTICULO 3. Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

ARTICULO 4. Entidades locales territoriales. Son entidades locales territoriales:

Programa de Formación Cívica y Política

- a.- El municipio.
- b.- Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente.
- c.- Los distritos metropolitanos.
- d.- Las mancomunidades de municipios.

ARTICULO 5. Servicio a los intereses públicos. Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.

ARTICULO 7. El municipio en el sistema jurídico. El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código.

ARTICULO 8. Elementos del municipio. Integran el municipio los siguientes elementos básicos:

- a.- La población.
- b.- El territorio.
- c.- La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.

- d.- La comunidad organizada.
- e.- La capacidad económica.
- f.- El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g.- El patrimonio del municipio.

ARTICULO 20. Comunidades de los pueblos indígenas. Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales.

ARTICULO 21. Relaciones de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí. Se respetan y reconocen las formas propias de relación u organización de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí, de acuerdo a criterios y normas tradicionales o a la dinámica que las mismas comunidades generen.

POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS
– Eugenio Lahera P. –

Santiago de Chile, 2004

Programa de Formación Cívica y Política



Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

La búsqueda recíproca de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública. En torno a políticas públicas se puede: acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica.

Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno. Los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizarse el análisis de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición. Y la reforma del estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y sólo hasta que cambie la función; un gobierno con entradas y salidas.

La Política y Políticas Públicas; una relación recíproca

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se

influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político.

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los políticos -tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio- consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas.

La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su

Sobre las políticas públicas como la unidad de transacción de lo público véase Lahera, Eugenio (2003), *Introducción a las Políticas Públicas*, Colección Brevarios N°538, Fondo de Cultura Económica.

Programa de Formación Cívica y Política

organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

Por lo ya dicho, las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas

En torno a políticas públicas se puede:

- acotar las discusiones políticas
- diferenciar problemas y soluciones de manera específica
- precisar las diferencias
- vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales
- plantearse esfuerzos compartidos
- participar de manera específica.

Sin embargo, la política y las políticas públicas pueden no encontrarse al interior de un sistema político dado, o encontrarse de maneras muy diversas.

Por una parte, puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna.

Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño.

Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas. Si no, se trata de actividades que emprenden una larga marcha por el desierto.

¿Qué es una buena Política Pública?

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Lo principal es la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así es posible considerar a una norma o decisión o a varias (como el "programa" de Estados Unidos). También se ha usado la expresión "espacio de las políticas" para denotar un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto.

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmedatista.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas

Programa de Formación Cívica y Política

públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales - incluyendo el uso de cuñas y de encuestas- a las actividades tradicionales del gobierno.

Las políticas públicas de excelencia tienen características que favorecen una mejor discusión política; la principal es que son comparables formalmente:

Recuadro 1

CARACTERÍSTICAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE EXCELENCIA

1.- Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)

2.- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento

3.- Factores para una evaluación de costo-beneficio social

4.- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)

5.- Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)

6.- De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)

7.- Oportunidad política

8.- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)

9.- Claridad de objetivos

10.- Funcionalidad de los instrumentos

11.- Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Un caso de lo técnico buscando lo político puede verse en Rodríguez, Ángela (2003), “De la Ficha CAS al Programa Chile Solidario”, Tesis de pre-grado, Universidad de Los Lagos, Santiago. Un ejemplo de desencuentro puede verse en Medellín, Pedro (2003) “La política en los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia”, Documento de trabajo, Bogotá.



Fuente: CIPE (1996): Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets”, Washington

Elas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.

Aún la excelencia formal de las políticas públicas no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política.

De hecho, las políticas públicas habitualmente son un second best respecto de una política óptima en lo sustantivo, la que puede no existir. Con frecuencia la definición misma de las políticas públicas es el tema en disputa. En definitiva, es una cuestión de poder y de astucia quien “engloba” o incluye a quien.

En la filosofía política existen criterios para opinar al respecto:

- Según el óptimo de Pareto, el único criterio de mejoría social es que una situación alternativa sería mejor si el cambio aumentara la utilidad de algunos, sin disminuir la de otros. Las críticas al utilitarismo se canalizaron, sin embargo, hacia el hecho que las comparaciones interpersonales de utilidad no tienen bases científicas.

Para Sen el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las

Majone, Giandomenico (1997), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica.

Programa de Formación Cívica y Política

libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance.

No parece necesaria la existencia de comparaciones interpersonales muy refinadas para llegar a decisiones sociales. Una forma que estas comparaciones pueden tomar es la sensibilidad a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades.

- Por otra parte, es posible juzgar la situación de las personas en términos de su control sobre los bienes fundamentales, que corresponden a recursos de uso general, útiles para cualquiera, cualquiera sean sus objetivos. Una sociedad bien ordenada sería aquella en que los arreglos sociales se basan en un acuerdo que todos aprobarían, de tener la oportunidad; esta es la solución de Rawls.

Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que habría habido es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación.

Sobre este tema véase a Sen, Amartya (1998), "The Possibility of Social Choice", *The American Economic Review*, vol. 89, N°3.

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Traducido al español por el FCE, en 1979; la 3ra. edición es del año 2000, y Rawls, John (2000), *Collected Papers*, Harvard. Sobre estos temas puede verse, Beam David "If Public Ideas are so Important Now, Why are Policy Analysts so Depressed?", *Journal of Policy Analysis and Management*, Volumen 15, N°3

Los temas económicos y sociales son tan dinámicos y relacionados y las actividades del gobierno que los afectan son tan numerosas e interconectadas, que la precisión en la interpretación de los desarrollos o en la predicción de los resultados de cualquier nueva intervención parece dudosa.

En todo caso, es necesario considerar también el peligro de la ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos no específicos o imposibles de convertir en políticas reales.

El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del estado en su diseño o ejecución.

LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS

El Debate Público

¿Cómo se puede pasar del mundo de las ideas a la acción pública?

Todos podemos generar, refinar o combinar ideas, si bien algunas ideas o sistemas de ideas son más potentes que otras. Muchas ideas tienen consecuencias sociales pueden ingresar al conjunto de los temas que una sociedad discute.

Toda sociedad tiene un debate sobre si misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a

Programa de Formación Cívica y Política

partir de ella. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente.

¿Qué ideas son ganadoras en la discusión social? Es indudable que algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir temas en la discusión social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades y el ordenamiento de unos valores a otros, aunque sea de manera implícita.

Que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas es de la esencia de la democracia. Pero, como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan. Y el lobby, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política son reglas de la desigualdad.

¿Qué factores condicionan la riqueza de la discusión social? Entre ellos destaca el acceso desigual a la educación y al Internet, así como la falta de representatividad de los medios de comunicación y el lobby indirecto, mediante la movilización de la opinión pública. Todos ellos pueden inhibir o sesgar la discusión social.

James Madison, uno de los padres del constitucionalismo en Estados Unidos pensaba que cuando distintos grupos de interés o “facciones” tratan de influir en adhesiones del gobierno, es probable que ninguno de ellos prevalezca y el resultado sea la búsqueda del interés general o agregado. Pero es evidente que dichos sesgos también pueden agregarse, multiplicando así la distorsión de una voluntad ciudadana.

Las ventanas de oportunidad para los problemas en general y para sus aspectos

políticos están relacionadas. Cuando se abre una ventana de oportunidad porque un problema gana importancia, las soluciones planteadas tienen más éxito si también obtienen aceptación política. Al revés la falta de aceptación política las hace menos viable. La definición de la agenda pública es definida y redefinida también según la dinámica de las fuerzas políticas.

También son importantes la factibilidad técnica y una previsión de costos tolerables.

La agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, los que podrían no tener cabida en el mismo programa. También porque hay sectores sociales sub-representados, mientras otros tienen una capacidad desproporcionada de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea.

La discusión social cambia. En el mediano plazo, los temas debatidos tienen diversos grados de concreción: algunos se realizan, otros sólo parcialmente. Algunos son superados u olvidados.

La Participación No Eleccionaria

Pero la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de manera más continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones.

A nivel de la sociedad civil no se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello.

Programa de Formación Cívica y Política

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, tales como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas; su responsabilidad respecto a normas de la negociación y su voluntad de cooperación.

Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los diversos intereses y partes. Por otra parte, el consenso representa una observación en un continuo. Es poco frecuente y poco duradero, salvo excepciones.

Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso se puede convertir en su propio enemigo, al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares.

En el análisis político suele asumirse muy estrictamente una racionalidad de las expectativas. Para evaluar sus ganancias con un cambio de política los agentes deben entender completamente como los afectaría tal cambio, incluyendo sus efectos generales de equilibrio.

Mediante la participación de personas o grupos ellos pueden influir, hacerse presentes, en la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

“” Un caso interesante puede verse en Frohmann, Alicia 2003 “Consultas con la sociedad civil sobre



Esto puede favorecer el tratamiento de los temas públicos, al haber menos temas “no atribuibles” a algún grupo social

- Ella permite una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales; con frecuencia puede ser la base de capacidades determinadas en los grupos beneficiarios, además de aumentar la efectividad y la eficacia de las políticas.
- La participación es un modo privilegiado en que los ciudadanos y las organizaciones que los agrupan puedan hacer valer sus opiniones en el período que va entre un acto eleccionario y otro.
- Ella representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernativos, otorga mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes; es también fundamental si se desea transferir más poder a la ciudadanía o a los potenciales participantes en otros ámbitos.
- La participación es también un modo privilegiado de expresar la participación social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma.

Desde otro punto de vista, la participación es una avenida de doble tránsito, en la que puede haber problemas de ida y de vuelta. Por una parte, con ella se abren posibilidades de la manipulación por quien la organiza o conforma. Por la otra,

negociaciones comerciales: el caso de Chile”, Ponencia en Seminario, BID, Milán.

Programa de Formación Cívica y Política

también puede ser ocasión de una avalancha, debido a un potencial efecto multiplicador de las demandas.

En cuanto al número de personas que participa, parece claro que un medio potente de lograr un aumento de la participación es el desarrollo sostenido de los esfuerzos de descentralización, ya que con ésta se puede lograr una dimensión más adecuada para la interacción entre las autoridades y los diversos grupos sociales.

La cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de respuesta y otorga más transparencia al suministro local de bienes y servicios, así como un claro incentivo a la introducción de innovaciones a la gestión fiscal local y a la mayor responsabilidad de la población en la esfera política.

En cuanto a la complejidad de los temas respecto de los cuales puede darse la participación, cabe preguntarse si ella tiene un límite natural. Sin duda existen asuntos extremadamente complejos, cuya resolución se vería demorada en caso de requerir una participación detallada. Por otra parte, tanto la voluntad política de hacer realidad la participación como la tecnología de comunicaciones, hacen retroceder dicho límite cada día. Forma parte del desarrollo el que la opinión pública tenga una capacidad creciente de entender y opinar sobre temas complejos.

Según los temas, la participación puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, realización de consultas, participación en las decisiones y/o en la implementación de las políticas.

La organización y la capacitación son requisitos de existencia para la participación de numerosos grupos sociales. También es necesario un

ordenamiento criterioso de las modalidades de participación y su adecuada jerarquía. Diversas organizaciones sociales tradicionales han perdido vigencia; por otra parte, nuevas situaciones en las que la participación sería posible, todavía no encuentran una expresión institucional adecuada.

La información es un antecedente indispensable de toda participación. Se trata de información básica, abierta y no predigerida, a la que se pueda acceder libremente. De este modo puede generarse opinión pública y no sólo preconformarla mediante encuestas. La tecnología de comunicaciones facilita una interacción significativa, incluso con grupos mayores. Sin embargo, cuando la sociedad civil tiene fuertes rasgos tradicionales, incluyendo el autoritarismo, ello dificulta la ocupación de los espacios naturalmente llamados a la participación.

Las comunidades de políticas son aquellos grupos de especialistas que comparten una determinada área temática y que tienden a algún grado de relación entre ellos. Es habitual, sin embargo, que predominen en ella los consultores de empresas.

Por otra parte, y pese a las expectativas a su respecto, el internet no parece haber modificado de manera importante la política. En lo principal parece haber reforzado la participación de los diversos sectores con acceso a la tecnología.

Sin embargo, es evidente que en internet ha removido el principal obstáculo a la democracia directa, cual es la dificultad física de distribuir información, participar en debates y obtener las votaciones. La perspectiva de crecientes cursos de democracia directa planteará la necesidad de nuevas reglas, procedimientos y desarrollos institucionales.

Programa de Formación Cívica y Política

El acceso a la información se seguirá expandiendo, lo que puede favorecer una mayor participación. Desde otro punto de vista, es posible que internet se desarrolle en una herramienta de control social.

La participación puede mejorar la gestión pública de diversos modos:

- La información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados puede incrementarse;
- Los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos;
- La entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor a la demanda;
- Permite movilizar recursos locales;
- Puede mejorar la utilización y la mantención de las instalaciones y servicios gubernamentales.

Sus inconvenientes incluyen: mayores costos de transacción iniciales; aumento de las expectativas racionales; eventual captura de recursos del desarrollo por élites locales; y la posibilidad de sustituir, en vez de complementar, el conocimiento técnico con la información local.

La producción no lucrativa por la sociedad de bienes o servicios públicos no exclusivos del estado, requiere del fortalecimiento de las organizaciones sociales que puedan llevarlo a cabo.

Es de particular importancia reconocer la significación de la "voz" en casos en los

que no hay "salida" factible de los usuarios de determinados servicios públicos; en casos de monopolios naturales, por ejemplo.

La participación no sólo debe aumentar los canales de expresión a la sociedad civil, sino también hacerla responsable de sus demandas y preocupaciones.

El aumento de la participación ciudadana requiere también mayores posibilidades de resistencia legal respecto de las decisiones de gobierno.

La capacitación sobre gestión a líderes elegidos por sus grupos comunitarios puede contribuir a precisar responsabilidades y facilitar la rendición de cuentas. Por otra parte, la participación de los usuarios en relación a los servicios aumenta la accountability de los funcionarios.

La opinión pública puede afectar más la agenda que las políticas. Los actores visibles tienden a afectar más la agenda, mientras quienes influyen más en las políticas son menos visibles. Otra de las limitaciones para que la opinión pública afecte el diseño de las políticas es que muchas esferas importantes son casi invisibles para el público en general.

En los países cuyos medios de comunicación representan un arco considerable de las posiciones sobre la agenda, es habitual que dichos medios no tengan una influencia decisiva en la conformación de ésta. Sin embargo, en los países donde los medios de comunicación representan opciones pequeñas de la agenda, su influencia tiende a ser mayor. Contribuye a tal resultado el que la relativa falta de competencia permite alargar los tiempos de atención sobre temas determinados.

Los medios de comunicación se han erigido en el espacio fundamental de la política, aquel en el que se forman las opiniones y las decisiones de los

Programa de Formación Cívica y Política

ciudadanos. Esto no quiere decir que los medios de comunicación tengan el poder, pero en ellos se juega el poder, por lo cual la política tiene que adaptarse a un lenguaje mediático que tiene tres reglas: simplificación del mensaje, personalización de la política, predominancia de los mensajes negativos de desprestigio del adversario sobre los positivos que tienen poca credibilidad.

Todo ello conduce a la política del escándalo como arma fundamental de acceder al poder, por eliminación del contrario.

En la sociedad civil sólo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación.

Por otra parte, las políticas públicas todavía no reciben la atención que merecen a nivel académico y de los medios de comunicación.

La discusión habitualmente se ha caracterizado por el predominio de la retórica y la falta de precisión, mientras el conjunto de políticas reales (de mayor o menor calidad técnica) resulta privativo de los gobernantes y estudiosos, o aparece de modo desdibujado en la prensa.

Pareciera, sin embargo que los ejercicios retóricos tienden a concentrarse en unos pocos temas de alta visibilidad, aunque no siempre de gran interés para la gente.

D.- Gobierno y Políticas

Los límites, los tiempos y las técnicas que separaban a las actividades propias del

gobierno y aquellas correspondientes a las campañas políticas se han hecho más borrosos.

Las campañas buscan persuadir y el gobierno hacer, pero esta distinción es más o menos aguda, según el sistema político de cada país y la mayoría que el gobierno tenga en el parlamento. Los plazos en las campañas son indefinidos, todo parece posible en cualquier minuto. No es así en el gobierno, donde las opciones y las secuencias son muy importantes.

Como resultado, el tiempo de la política parece haberse hecho permanente lo que con frecuencia resulta en un descrédito de la actividad.

Las campañas políticas tienen por objeto obtener votos o porcentajes de aprobación en las encuestas, objetivo compartido por los gobiernos. Por otra parte, las campañas no requieren ser precisas o detalladas, sino que basarse en frases simplificadoras.

Las campañas se basan en la utilización de encuestas como proxy de votaciones menos espaciadas; y en las comunicaciones basadas en una frase por día, los pseudo-eventos y el privilegio de las imágenes televisivas.

El gobierno tendrá habitualmente más material con el que plantearse frente al público y tendrá logros que exhibir, mientras los partidos siguen en el limbo hasta las próximas elecciones. Esta tendencia puede contribuir a la declinación de los partidos políticos.

Una mirada muy crítica de este hecho puede encontrarse en Heclo, Hugo (2000), "Campaigning and Governing: a Conspectus", en Norman Omstein y Thomas Mann, editors, *The Permanent Campaign and its future*, Washington, American Enterprise Institute – The Brookings Institution.
Majone, Giandomenico (1997), Op. cit.

Programa de Formación Cívica y Política

Se ha planteado la existencia de la "paradoja de la determinación", conforme a la cual las grandes condiciones de equilibrio político-económico, cualquiera que ellas sean, predeterminan lo que sucederá. Sin embargo, se comete un error cuando se aconsejan políticas públicas sobre la base de una visión estrecha de su factibilidad. No hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones técnicas, económicas, políticas, institucionales o de cualquier otra clase: todas limitan la libertad de elección del gobernante, y su violación lleva siempre consigo una sanción.

Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas para su período. Esta determinación es un modo efectivo para no darle a mucha gente lo que quiere. Lo habitual es que no haya políticas públicas óptimas, sino un rango de soluciones posibles. No hay garantía de escoger la mejor política pública. Pero es un deber de los gobiernos elegir cursos de acción.

Las nuevas políticas públicas corresponden a una selección de temas y objetivos del programa de gobierno. Sin embargo, ellas se vienen a sumar a todas las políticas en efecto.

Es conveniente distinguir entre el programa público y la agenda del gobierno, a veces porque la demagogia infló el programa y, en todo caso, porque se aspira a elegir secuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos.

Una actividad central de un grupo de interés es lograr incorporar sus propias alternativas a temas de agenda que otros han hecho prominentes. Así se afectan las políticas consideradas, incluso si no se afecta la respectiva agenda.

Los gobiernos requieren coordinar sus políticas públicas con los partidos

políticos. Los partidos políticos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de gobernar; para ello, sería conveniente fortalecer los institutos de estudio ligados a ellos e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica para diseñar las propuestas de políticas públicas.

Para el diseño de las más diversas políticas públicas, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Allí es más frecuente la búsqueda de acuerdos basadas en la negociación. En este último caso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones, a veces se negocia, mas que por la virtud de una política porque quedarse afuera sería peor.

Es conveniente formalizar diversos mecanismos de información y consulta entre el gobierno y el Parlamento, de modo de mantener oportuna y debidamente informadas a las bancadas sobre las iniciativas del Ejecutivo. Ellos pueden incluir reuniones semanales de ministros del área política con los presidentes de los partidos y los jefes de las bancadas, la constitución de comisiones bipartitas Poder Ejecutivo-bancadas parlamentarias y una fluida red de información con los partidos de oposición.

Cuando no ha llegado el momento de algún tema quienes hacen planteamientos al respecto tienden a adherir a posiciones extremas. Pero cuando el tema tiene una posibilidad seria de acción legislativa o gubernamental quienes lo plantean adquieren mayor flexibilidad. Se ha planteado la existencia de un ciclo de atención a los temas, el que llama a una acción rápida cuando se presenta la oportunidad, especialmente en los aspectos financieros y los costos sociales de la acción propuesta.

Kingdon, John (1995) Op. cit.

(1996, Pizarro, (1995), F (1993), Dral, Downs, Anthony, (1972), "Up and Down with Ecology-The 'Issue-Attention Cycle". *The Public Interest* 28 Pag.38-50.

Programa de Formación Cívica y Política

La adecuada conjunción de los aspectos técnicos y políticos caracteriza a las políticas públicas de excelencia, ¿cómo lograrla? Una posibilidad es la de combinar una sucesión de estudios de opinión pública con el consecuente acomodo de las políticas públicas a ser planteadas.

Entre las habilidades de un técnico-político destacan la capacidad de presentación y análisis, incluyendo el manejo de analogías y el conocimiento acabado de los aspectos institucionales, así como del sentido político de la oportunidad. En este sentido se valora especialmente el ser capaz de poner los temas en una perspectiva más amplia, que permita formarse una opinión que considera, pero trasciende, las minucias específicas.

El acabado manejo de la información y del conocimiento necesario para plantear alternativas no es suficiente, ya que se requiere seleccionar lo relevante y destacar los resultados y costos previsibles.

Es fundamental adquirir habilidad y precisión en el lenguaje escrito, saber razonar por analogía, conocer detalles institucionales y aspectos legales de los diversos procesos. Es también importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos.

Además es necesario poder establecer supuestos simplificadores y reducir la complejidad de los temas a ser tratados. Traducir los diseños de política en actitudes del mundo real, en un medio de gestión caracterizado por un escrutinio intenso y por reglas a veces difíciles o absurdas; también la capacidad de experimentar con soluciones novedosas.

En un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis - aun el análisis profesional- tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación.

Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable. El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado –un especialista en argumentos legales- que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente.

Vale la pena considerar el tema de la calidad de las asesorías sobre políticas públicas. En el caso de Nueva Zelanda se han establecidos estándares de calidad al respecto los que incluyen: claridad de propósitos, lógica intrínseca, precisión, adecuado rango de opciones, realización de las consultas necesarias, carácter práctico de su implementación, presentación efectiva.

Los gobernantes necesitan el análisis retrospectivo (posterior a la decisión) por lo menos tanto como del prospectivo (anterior a la decisión), y probablemente más.

Algunas políticas públicas son más importantes que otras. Y está en la naturaleza del buen gobierno que su acción se ordene principalmente en torno a orientaciones y políticas estratégicas. Son políticas estratégicas aquellas que prefiguran el legado del gobierno. Ellas deben dar los principales criterios de evaluación de la gestión propia y permitir ordenar a los partidos que apoyan al

Programa de Formación Cívica y Política

gobierno.

Se requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Para ello conviene institucionalizar una "hoja de ruta" para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse en una rutina formal en la gestión del Poder Ejecutivo.

Las encuestas miden resultados, más que generarlos; no debe confundirse al termómetro con la temperatura. Las preguntas importantes son: ¿qué puede ocurrir?; ¿qué puede hacer el gobierno?; ¿qué hará el gobierno?; y ¿cómo lo hará? ¿Qué se deduce de las proyecciones?

No se puede entregar asesoría sobre políticas públicas suponiendo que la autoridad es un déspota benevolente, sino considerando la estructura donde se toman las decisiones de política pública.

El lobby es una actividad con la que se busca influir en la elaboración, gestión o interpretación de políticas públicas para privilegiar unos intereses en perjuicio de otros. Conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.

Existen diversas clases de lobby: el directo se ejerce sobre los poderes públicos, sean ellos el Poder Ejecutivo o el Congreso; el indirecto se ejerce a través de la movilización de la opinión pública, por ejemplo mediante el envío de cartas o

mensajes a parlamentarios o autoridades. El lobby puede ser ejercido directamente por el grupo de presión o empresa, o por profesionales de la actividad, independientes o integrados en una agencia.

Los institutos de políticas públicas habitualmente realizan diversas actividades de lobby.

Convendría inhabilitar a ex funcionarios de alto nivel y ex parlamentarios para ejercer actividades de lobby, por ejemplo por dos años.

En la gestión pública de las políticas, o con ocasión de ésta, que puede aparecer la corrupción, habitualmente como actividad conjunta pública y privada, para un beneficio particular.

La evaluación de las políticas es una actividad casi inexistente en América Latina y que llega poco a la opinión pública. En cambio, dicha opinión pública suele ser bombardeada con resultados parciales o estudios ad hoc para sesgarla de manera favorable hacia intereses particulares.

Puede notarse que hay actores que forman parte del elenco tanto en la discusión social, como en la conceptualización, diseño y gestión de las políticas públicas. Se trata de los institutos de políticas públicas los que, en buena medida, han venido a reemplazar el papel propositivo de los partidos políticos. Ellos también suelen tener financiamientos muy disímiles, a veces con subsidios públicos en forma de reducciones impositivas.

Las personas y organizaciones que tienen un interés en la política o programa evaluado y en las conclusiones de la evaluación (*stakeholders*) deben poder conocer y utilizar los resultados de las evaluaciones. Los stakeholder pueden

Nelson, (1987), Gobierno de (1992),"" , J.M. (168), "An Economist's Approach to "Scientific Politics", en M. Parsons, (ed), *Perspective in the Study of Politics*, Rand Mc Nally, Chicago. , (1995), Ottawa, octubre (1995), (1995), Ottawa, octubre Lahera, Eugenio (1992), "Un sector público con entrada y salida", *El Diario*, Santiago de Chile, 29 de mayo.

Programa de Formación Cívica y Política

participar en las comisiones de evaluación o en un grupo asesor.

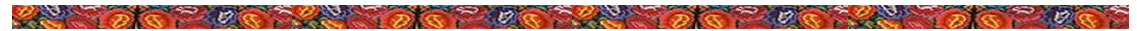
La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

Se ha llamado evaluación interactiva al proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos. Ella está basada en la interacción directa o indirecta de los usuarios del programa, de éstos con los técnicos y de los técnicos con los directivos.

En los servicios públicos resulta muy conveniente la definición de estándares de servicio, los que pueden incluir una descripción del servicio y/o los beneficios que los usuarios deben recibir, descripción de la calidad que puede esperarse en la entrega del servicio, objetivos específicos relativos a los principales aspectos de la prestación, el costo del servicio, y mecanismos que pueden utilizar los usuarios cuando sienten que no se han respetado los estándares correspondientes. Estos estándares de servicio pueden ser diseñados de modo más preciso en relación a los diversos grupos de usuarios o de finalidades.

Para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos pueden utilizarse indicadores diversos, incluyendo aquellos referidos a las instalaciones físicas del servicio, la facilidad de comunicación y comprensibilidad de lo solicitado, el trato y la actitud del personal, la calidad de los servicios recibidos, y una apreciación de conjunto hecha por el usuario.

Desde otro punto de vista, los usuarios deberían ser consultados rutinariamente sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados.



DERECHO INDÍGENA MAYA – Documento de Estudio¹⁴ –

Guatemala 2006

PLURALISMO JURÍDICO

El pluralismo jurídico consiste en la existencia de dos o más sistemas de obligación legal dentro de un estado, considerando que el sistema jurídico se define como un conjunto de principios y normas que rige el comportamiento de las personas y de la

¹⁴ Centro Pluricultural para la Democracia –CPD–

Programa de Formación Cívica y Política

sociedad, atribuyendo derechos y obligaciones individuales y colectivos.

En base a lo anterior, Guatemala como país Pluricultural, Multiétnico, Multilingüe reconocido en los Acuerdos de Paz, principalmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria Acuerdo de paz firme y duradera (entre otros), en la cual proponen ejecutar una estrategia de desarrollo con el objeto de superar las desigualdades que han caracterizado la sociedad, en la exclusión social, étnica, y cultural de los pueblos. La existencia de varios pueblos indígenas y no indígenas, en Guatemala tiene como resultado la existencia de dos sistemas jurídicos:

- 1. Sistema Jurídico Estatal;
- 2. Sistema Jurídico del Derecho Indígena Maya,

Los cuales se desarrollan de forma aislada y sin ser compatibles uno con el otro.

De esta manera se entiende que el Derecho Indígena no es compatible con el Derecho Estatal-Positivo u Occidental, debido a que cada uno tiene su forma de concebir el mundo y la vida, aunque ambos persigue la regulación de la sociedad y obedecen al momento histórico de evolución de la sociedad.

El Pueblo Indígena Maya K'iché desarrolla su sistema a través de las Autoridades Comunes ejerciendo, aplicando y administrando la justicia dentro de sus comunidades, considerando que las actuaciones de las autoridades y comunidades se fundamentan en los cuerpos legales o legislaciones con que cuenta Guatemala.

Para ello, es necesario iniciar el desarrollo de cada uno de los sistemas, para contribuir al espacio de conocimiento, análisis y discusión de dichos sistemas.



III.- ILOSOFÍA DEL DERECHO MAYA

La esencia del Derecho Maya y su constitución, no es una revelación divina, tampoco se encuentra contenida ni en tablas y ni en mandamientos, si no que se fundamenta en su cosmovisión y su cultura que se expresa en la filosofía, la ciencia, la ética, la mística, la moral y la mitología.

Crea un orden sustancial que se concreta en una justicia originaria, que reconoce la verdad real como elemento fundamental para conciliar el interés social, no se busca quien demuestra mejor la verdad jurídica. Con firmeza busca el equilibrio de la sociedad, mediante una paz autentica que compromete a todos. La paz es asunto de todos.

El derecho transcurre por la lógica de la razón comunicativa en el sentido de integración del ser humano con la comunidad, la naturaleza y el cosmos.

Basado en el planteamiento axiológico de la búsqueda del equilibrio y la armonía dentro de la sociedad mediante valores y antivalores

<u>Valores</u>	<u>Antivalores</u>
Son todos aquellos principios que contribuyen a el orden equilibrio y la armonía de la sociedad siendo estos: - El respeto: a la palabra, la naturaleza, los ancianos y los niños	Son todas acciones o comportamientos que rompen con el orden equilibrio y la armonía de la sociedad siendo estos: - La soberbia. - La envidia

Programa de Formación Cívica y Política

- Obediencia	- La mentira
- Sinceridad	- El crimen o robo
- Trabajo común o solidaridad	- La ingratitud
	- La ignorancia
	- El orgullo.

Esta relación esta orientada por el pensamiento filosófico que lo negativo es parte de la existencia del hombre, planteadas en las siete escalinatas del inframundo, donde el ser humano baja pero regresa, como parte de su propia existencia.

Dicho en otra forma en la existencia de la humanidad siembre existe lo bueno y lo malo, y que lo bueno se manifiesta cuando se goza de energía positiva, misma que se manifiesta en el comportamiento. Mientras que lo malo se pone de manifiesto con la energía negativa que la persona carga.

IV.- EL DERECHO INDÍGENA MAYA Y SU SISTEMA JURÍDICO

¿Qué podemos entender por sistema jurídico maya?

- Un sistema de regulación jurídica de las relaciones sociales recíprocas, que se desarrollan en las diversas comunidades y pueblos mayas, con el fin de conducir, manejar, resolver conflictos y amparar la reproducción social.
- Desde la construcción epistemológica de un sistema que forma parte de un conjunto de categorías más amplias: Cosmovisión, cultura, identidad, valores, concepción del orden social, el equilibrio y la armonía.



- El sistema jurídico maya, como regulación jurídica de las relaciones sociales recíprocas, Comprende: conceptos explícitos o implícitos, que norman las relaciones recíprocas entre las personas, la naturaleza y el Cosmos.
- Wachalal, At, In Tzqtat.

Yo soy tú y tú eres yo.

Estos conceptos son resultado del consenso social en torno a ciertos valores básicos, socialmente procesados, que suponen en el encuentro con el otro, un modo de realización conjunta acerca de lo bueno.

Sin usted, yo no estoy completo.

Yo soy yo cuando me miro en el otro (Daniel Matul)

Considerando que el sistema jurídico maya está conformado por un conjunto de elementos tales como la Cosmovisión maya, cultura, identidad, valores, concepción del orden social, el equilibrio y la armonía. Basado en su filosofía en la trilogía entre el ser humano, naturaleza y el cosmos para mantener la armonía y el equilibrio.

Dicho en otras palabras es un conjunto de normas, principios, característica, procedimientos, que regulan el comportamiento de la Población Indígena, atribuyendo derechos y obligaciones individuales y colectivas, tomando en cuenta su, cosmovisión fundamentada en valores y antivalores, siendo un sistema Jurídico conciliador, reparador, legitimo y participativo, logrando el cambio de actitud y comportamiento de las personas.

El sistema jurídico maya es la regulación jurídica de las relaciones sociales reciprocas, que se desarrollan en las diversas comunidades y pueblos mayas, con

Programa de Formación Cívica y Política

el fin de conducir, manejar, resolver conflictos y amparar la reproducción social.¹⁵

“En Guatemala, la mayoría de la población es indígena, pero más que ciudadanos han sido habitantes, ya que los protagonistas de la creación de un modelo de instituciones, han sido otros, definiendo así las necesidades y no la gran mayoría.¹⁶

Valores que toma el sistema jurídico maya:

Cosmos: Forma de concebir el mundo y su relaciones entre naturaleza, ser humano y los astros, que mantienen un equilibrio de armonía entre ellos. Naturaleza: Que da la vida. La tierra como madre. Ser humano: Elemento del Cosmo.

Codificación

Codificar es tener preceptos o normas jurídicas escritas en un código o cuerpo legal. Situación que en los pueblos indígenas no es tomada de esa manera, una de las razones más importante es que la forma de intervenir y resolver los casos no es la misma y que cada problema tiene su propio proceso; pero el procedimiento es el mismo que es el Diálogo, la Consulta y el Consenso,

Procedimientos del Sistema Jurídico del Derecho Indígena Maya

Al referirnos de procedimientos estamos hablando de los pasos o etapas que se dan en el momento de resolver los conflictos o casos. Con ello, para poder

reconocer lo justo y lo injusto ó valores y antivalores que tiene como fin la búsqueda de la verdad, los cuales son los parámetros de la autoridad. Es de esta manera como en el Derecho Indígena se da el siguiente procedimiento: el Diálogo; la Consulta y el Consenso, el cual se desarrolla mediante una audiencia legítima con la participación de todos los miembros de la comunidad sin distinción alguna: la asamblea.

- › El Diálogo: Consiste en escuchar a las partes involucradas del caso concreto, siendo estos: el acusado, acusador, familiares, vecinos (testigos) y autoridades de la comunidad en donde se esté resolviendo el caso, ya que de acuerdo a las normas, procedimientos y costumbres de las comunidades no se puede resolver un caso si no hay diálogo, el cual se lleva a cabo en un marco de respeto, sin agresiones físicas ni verbales entre las partes.
- › La Consulta: Consiste en que se le da la oportunidad a cada uno de los que intervienen en el caso para dar su opinión o propuestas para la resolución del caso. Por lo que el diálogo es informativo y la Consulta son propuestas claras y precisas ya profundizadas con el fin de resolver el caso concreto.
- › El Consenso: Consiste en que después de haber escuchado a las partes involucradas y propuestas concretas al caso, se concluye dando una solución al problema sin perjudicar a nadie, sino que tiene como fin reparar el daño causado.

La decisión que se toma en el momento de resolver el caso, es aprobado por todos los que intervienen en el caso, incluyendo al que es sancionado.

¹⁵ Dr. Daniel Matul, Ponencia Derecho Maya, febrero 2004, discusión interna CPD.

¹⁶ Dr. Guillermo Padilla, VIII, Ponencia, noviembre 2003, encuentro de Autoridades Comunitarias de la Micro Región I, -CPD-

Programa de Formación Cívica y Política

Al momento de la decisión, no se aplica la Democracia, entendida como el ejercicio donde la mayoría manda, por el contrario el Derecho Indígena para la aplicación de la justicia no sucede esto, porque consiste que la decisión se logra por el consenso a partir de acuerdos.

Características

- › Conciliador: Hablamos de un derecho conciliador, porque no excluye de la sociedad a quien comete el error, diferencia substancial al sistema estatal que encarcela a la persona que comete un hecho delictivo, y aún más cuando el delito es mayor, se le condena con la pena de muerte. En cambio, en el derecho indígena la conciliación se da entre las partes involucradas, para establecer el equilibrio entre ellas, el cual es un principio básico para la aplicación del derecho indígena para lograr la justicia y la libertad.
- › Es reparador: Esta característica es muy importante, considerando que el que comete el error no es castigado con varios años en la cárcel como medio de excluirlo en la sociedad, sino que en el Derecho Indígena el error se repara por medio de la vergüenza, con el esfuerzo se resarce el daño causado en lo material y en lo espiritual a través de la realización de trabajo comunitario con la enseñanza que todos aprendan el valor de lo bueno y no el antivalor de lo malo. Y con ello se logra el arrepentimiento del sancionado.
- › Es didáctico: Porque todos aprendemos el valor de lo bueno (niños, jóvenes, adultos), y sabemos que no debemos hacer el antivalor de lo malo. Los juicios en el derecho indígena son procesos didácticos. Somos alumnos y maestros. Quien hace el daño es alumno y es maestro, porque

les está enseñando a los niños cómo no deben de actuar. Por ello es público y no se limita el acceso a toda persona.

- › Es legítimo: Porque las autoridades comunitarias son electas por la asamblea de su comunidad, esto las hace gozar de legitimidad, por lo mismo son quienes dirigen el procedimiento para resolver los casos que se presenten, además los miembros de la comunidad legitiman el ejercicio del derecho indígena con la participación activa en los procesos.
- › Es participativo: Considerando las características anteriores, se confirma que en el juicio comunitario es participativo, porque todos participan en conjunto en la resolución del caso, aún el que no tiene interés directo con el problema, a quien se le puede consultar y puede dar su opinión sobre la experiencia misma de la vida, y que con esa participación se cumple con las etapas del procedimiento que es el Diálogo, Consulta y Consenso.

V.- FUNDAMENTO LEGAL DEL SISTEMA JURÍDICO MAYA

Jerarquía de las leyes

En el sistema jurídico occidental o estatal las normas se clasifican desde varios puntos de vista, y para nuestro análisis haremos referencia a la Clasificación por su jerarquía siendo esta: Normas Constitucionales; Normas Ordinarias; Normas Reglamentarias; Normas Personales e individuales

Para tal caso, la Constitución política de la República en su artículo 175 reafirma lo anterior sobre la "Jerarquía Constitucional. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos

Programa de Formación Cívica y Política

constitucionales son nulas ipso jure¹⁷. Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad”. Existiendo una excepción en materia de Derechos Humanos, como se regula en el artículo 46 de la misma Constitución.

El reconocimiento para el proceso de ejercicio del Derecho Indígena, se da de diferentes niveles, en un principio el reconocimiento Constitucional cuando el Estado “reconoce, respeta y promueve las formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”[Art.6]. Por lo que las autoridades indígenas tienen la facultad de administrar justicia aplicando sus propias normas, principios, valores y sistema legislativo propio.

La fundamentación del sistema Jurídico Indígena Maya, se basa en la clasificación desde el punto de vista de su jerarquía que la ley superior prevalece sobre las demás leyes, específicas u ordinarias que tiene el Estado de Guatemala, la misma es la Constitución Política de la República de Guatemala [artículos 45,46, 66, 68, 69 y 203]. De conformidad a los artículos mencionados de la constitución son normas de observancia general y que de esta manera dan el respaldo necesario a las autoridades indígenas a la aplicación y Administración de la Justicia y que prevalecen sobre cualquier otro artículo de la Constitución que esta relacionado a la estructura del Estado. En relación a la estructura del Estado, que se encuentran contenido en los demás artículos de la constitución no prevalecen sobre los artículos de observancia y disposiciones generales por ser de aplicación a la humanidad, de esta manera sí se les delega una jurisdicción a las autoridades Comunes.

¹⁷ Sin derecho, contra el derecho [nulo por derecho]

En cuanto a lo mencionado en el párrafo anterior en especial en el artículo 203, se menciona la estructura del organismo judicial y que pertenece al Estado, con excepción al párrafo tercero de este mismo artículo, en cuanto a quienes pueden impartir justicia, dice “La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca”.¹⁸ Los demás tribunales que la ley establece son los que reconocen y acepta en el artículo 66 de la Constitución en cuanto a la Organización Social, y las Autoridades Comunitarias son una de las formas de Organización Social, por lo tanto las Autoridades Comunitarias o Auxiliares tienen jurisdicción¹⁹, para impartir justicia en su comunidad.

Guatemala ha ratificado varios convenios internacionales, en especial el Convenio número 169 de la Organización Internacional de Trabajo –OIT-, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual es reconocido como instrumento legal, con carácter obligatorio en su aplicación para aquellos países que lo ratifican. Guatemala ratificó este convenio el 5 de junio del año 1996. Por lo que se considera que tiene preeminencia sobre el derecho interno ya que es una regulación en materia de derechos humanos, específicamente sobre derechos de los pueblos indígenas.

El convenio 169 es otra de las leyes que tiene la jerarquía de coordinación con la constitución Política, En el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala se regula la “Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno”.

¹⁸ Constitución Política de Guatemala

¹⁹ Es la facultad que el Estado le otorga para impartir justicia

Programa de Formación Cívica y Política

Es decir que también esta en el mismo nivel, que defiende y ampara la forma de organización social de las comunidades indígenas en cuanto a que; “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Así es como el Estado esta obligado a respetar a las autoridades comunitarias en la aplicación y administración de la Justicia y que tienen jurisdicción delegada por las leyes superiores.

En cuanto a que estas dos leyes superiores son las que amparan a las Autoridades Comunitarias, porque son preeminentes a las demás leyes, pero también son leyes vigentes y positivas, por tal razón los operadores de justicia del Estado están obligados a respetar y aplicar las leyes vigentes y positivas, así es que “Contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso”²⁰. Por tal razón los operadores de justicia tienen la obligación de respetar a las autoridades comunitarias en cuanto a la forma de resolver los casos y de aplicar su sistema jurídico Indígena Maya K’iche’.

En las comunidades indígenas se ejerce una jurisdicción propia a través de sus autoridades Comunitarias, conocida como “La Corporación” fungiendo como gobierno local, el cual lo preside el alcalde Comunal o Auxiliar, Además de la fundamentación constitucional e internacional, el derecho indígena se regula en leyes ordinarias como el Código Municipal en su artículo 8 cuando se reconoce como un elemento básico del municipio Las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción, como también el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar. Así mismo regula las funciones

y respeta la institucionalidad de las autoridades “de acuerdo a sus usos normas, y tradiciones de las comunidades”²¹ a los Alcaldes Comunales y/o Auxiliares, figura que reconoce el estado de Guatemala con sus normas, principios y valores que rigen la colectividad.

Es tomado en cuenta en la Administración pública en la planificación y estructuración de proyectos de las políticas del Estado en cuanto a su “respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala, el fomento a la armonía en las relaciones interculturales, la conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base a las Cosmovisiones de los pueblos maya, xinca, garífuna, y de la población no indígena”.²²

A través de los Acuerdos de Paz, principalmente el Acuerdo Sobre Identidad de los Pueblos Indígenas se reconoce a Guatemala como un país Pluricultural, Multiétnico, Multilingüe, por lo que el pueblo indígena, que en el caso de Guatemala es la población mayoritaria, desarrolla su propio modelo de sociedad, con su propio Sistema de Derecho, que a pesar de varias dificultades en las diversas etapas de la historia aún en nuestros días está vigente. Este tipo de Sistema Indígena Maya, es conocido como Derecho Consuetudinario o Costumbre a nivel Internacional y Nacional.

²⁰ Artículo 3 de la Ley del Organismo Judicial

²¹ Artículo 56. Código Municipal

²² Artículo 2, incisos a), b), c). Decreto 11-2002

Programa de Formación Cívica y Política



¿Qué es la Incidencia?

La incidencia consiste en un cúmulo de actividades que tratan de influir en un actor con poder de decisión. En la práctica, se puede hacer ante cualquier persona, grupo o institución, para promover intereses individuales o colectivos, por el bien de la sociedad o a favor de intereses particulares.

Por otro lado, la incidencia política, se refiere principalmente a los esfuerzos planificados de la ciudadanía organizada para influir den las políticas y programas públicos por medio de persuasión u presión ante los organismos gubernamentales o ante los organismos financieros internaciones u otras instituciones.

La incidencia es un proceso fluido, dinámico y multifacético que tiene que ver con políticas, programas, comportamiento y cambio. Se trata de ganar acceso y generar influencia [incidir] sobre las personas que tienen el poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.

Metodología Básica de Planificación Participativa para la Incidencia Política

INCIDENCIA POLÍTICA

WOLA. Quinta edición.
Febrero de 2001

1.- Selección y Análisis del Problema

A. Selección del Problema

El proceso de planificación para la incidencia política empieza con la identificación de problemas que afectan la vida en forma concreta, que

Programa de Formación Cívica y Política

requieren de una acción urgente y que pueden ser solucionados por las acciones de personas, instituciones u organizaciones.

B. Análisis de Causas y Consecuencias

Hay que “desarmar” los problemas complejos que muchas veces se seleccionan para la incidencia y tratar de identificar los diferentes componentes o factores específicos que lo generan. Es muy difícil entender, enfrentar o solucionar un problema global [como la pobreza] sin analizarlo en todos sus componentes o factores causales.

Es importante también analizar las consecuencias de un problema, en un esfuerzo de distinguirlas de las causas y así evitar el peligro de ir buscando soluciones a consecuencias en lugar de causas.

C. Priorización de Causas

Una vez identificados los diferentes componentes o causas de un problema, se procede a priorizar entre ellos.

Algunos criterios para priorizar:

- que tenga que ver con políticas oficiales o de instituciones;
- que tenga importancia para la solución del problema;
- que sea motivadora para su grupo o coalición;
- que sea factible solucionar

D. Desglose detallado de la Causa Prioritaria

Entre más específico sea el componente de un problema a tratar, más concreta y factible podrá ser la propuesta de solución. Por lo que se requiere de otro esfuerzo de análisis y desglose de la causa priorizada.

E. Identificación de Alternativas de Solución Frente a la Causa Prioritaria

Ahora se puede empezar a pensar en soluciones.

F. Priorización de Soluciones

Cuando hay más de una solución propuesta para el mismo problema, es necesario priorizar u concentrar esfuerzos en una solución a la vez.

En la priorización de las soluciones es importante consultar y sondear posibles aliados políticos y expertos en la materia para asegurar la factibilidad técnica y política de la posible solución

2.- Afinación de la Propuesta

Definir una propuesta es definir lo que queremos. Se recomienda escribirla en todo su detalle: **qué** es lo que se pretende lograr, **cómo** se quiere lograr, **quién** quieren que tome la decisión y **para cuándo**.

La propuesta debe llenar los siguientes criterios:

- ser medibles
- ser factibles
- ser entendible para todos por igual
- ser motivadoras y aglutinadoras para la organización o coalición
- contribuir a la formación o fortalecimiento de alianzas y coaliciones y a la movilización de los más afectados
- ser logable a corto o mediano plazo [6-18 meses]
- contribuir a la solución del problema específico
- generar apoyo público

Programa de Formación Cívica y Política

3.- Análisis del Espacio de Decisión

Este paso consiste en identificar a quién o quiénes exactamente le corresponde tomar la decisión final en relación a la propuesta que se ha elaborado, y cuál es el procedimiento que se utiliza para tomar esta decisión.

Para este paso deben hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Quién, exactamente toma la decisión sobre la propuesta?
- ¿Cómo y con qué procedimientos se toma la decisión
- ¿Existen acuerdos, leyes o reglamentos que forman el marco de la toma de decisión?

4.- Mapa de Poder [canales de influencia]

Este es un ejercicio que ayuda a identificar a los actores claves y su grado de influencia positiva o negativa en el proceso de toma de decisiones con respecto a la propuesta.

Los componentes del mapa de poder puede ser:

- Identificación del universo de actores que influyen en el “blanco”
Es el listado de actores políticos, económicos, institucionales que representan los intereses del Estado, sociedad civil, del mercado.
- Clasificación de actores
Existen tres categorías de actores: aliados, oponentes e indecisos.

- Priorización de los aliados, oponentes e indecisos

En este proceso se trata de identificar una cantidad manejable de personas que pueden incidir más en la propuesta, ya sea colaborando [aliados/indecisos] o poniendo obstáculos [opponentes]

5.- Organización para la Incidencia: El Autoanálisis

Es un espacio de reflexión donde se define la forma en que se va a organizar la campaña o acción de incidencia y cuáles son las fortalezas y limitaciones de su organización, institución o coalición para hacer una labor de incidencia.

- La organización para la campaña

Hay que definir con claridad y precisión quien o quiénes van a planificar, organizar y conducir la campaña.

- Identificación de fortalezas y debilidades

Es un ejercicio autocrítico que realiza la organización impulsora de la campaña para identificar tanto sus atributos positivos que se pueden aprovechar, como también sus debilidades en la campaña de incidencia, esto incluye además, planteamiento de algunas alternativas de solución.

6.- Las Estrategias de Influencia

A través de este paso, el grupo o coalición trata de descubrir **cómo convencer** al blanco y a los indecisos, **cómo motivar** a actuar a los aliados, y **cómo**

Programa de Formación Cívica y Política

neutralizar a los oponentes. En este sentido, las estrategias y acciones representan vías de influencia hacia cada actor importante.

→ Preparando el terreno

Esto incluye: comunicar la postura; análisis de intereses y motivaciones de actores claves y la preparación de argumentos; preparación de la hoja de propuesta; planificación de visita a actores claves.

→ Influyendo en el espacio de decisión

Se recomienda tomar en cuenta cinco elementos que se han demostrado ser de gran importancia en la incidencia política: 1) el cabildeo directo con el “blanco” y los actores claves; 2) la movilización de personas afectadas; 3) la construcción de alianzas y coaliciones; 4) trabajo con los medios de comunicación; 5) la revisión y consideración de otras opciones de acción.

7.- Plan de Actividades

Consiste en planificar exactamente **quién, cómo y con qué** recursos se llevarán a cabo las actividades y/o acciones previstas en las estrategias de influencia para implementar su campaña de incidencia política.

En este paso se busca detallar todas y cada una de las actividades necesarias para: 1) terminar de preparar la campaña; 2) ejecutar las estrategias definidas en el paso anterior.

Para cada actividad que se propone, debe especificarse el responsable de realizarla, su calendarización y los recursos necesarios.

→ Actividades para la finalización del plan de campaña

- tareas de investigación, consulta o de sondeo necesarias para afinar el plan;
- preparación de los argumentos y la hoja de propuesta;
- finalización y aprobación institucional del plan de incidencia;
- gestión o asignación de recursos humanos y materiales.

→ Actividades de ejecución

- preparación y programación de visitas a actores claves;
- actividades de prensa;
- actividades de fortalecimiento institucional para aumentar su capacidad de incidencia;
- actividades de investigación o recopilación para sustentar argumentos;
- actividades de hecho;
- otras.

8.- La Evaluación Continua

Este paso consiste en el espacio de reflexión continuo donde el grupo evalúa su proceso de planificación y la ejecución de las distintas actividades o acciones que ha realizado en la implementación de la campaña de incidencia.

Consideraciones finales sobre la INCIDENCIA POLÍTICA

Programa de Formación Cívica y Política

- La incidencia política es un proceso largo y complejo que requiere de persistencia y creatividad.
- El éxito de la incidencia política se construye sobre la base de victorias pequeñas, compartiendo entre todos, los logros, aprendiendo de los fracasos y siempre enfocándose en el lejano horizonte.
- El fortalecimiento de alianzas y el trabajo de coaliciones multiplican las posibilidades de éxito de la incidencia política
- La articulación de esfuerzos entre técnicos y base es importante en el diseño e implementación de estrategias de incidencia política.
- Es importante dedicar tiempo y recursos a la etapa de planificación para la estrategia de incidencia política para asegurar el uso más apropiado y efectivo de recursos limitados.
- Mientras más claro sea su objetivo macro y metas específicas, mayores son las posibilidades de éxito.
- La investigación es un elemento clave para la incidencia política.
- Hay que tener cuidado con la denuncia y la confrontación directa en la implementación de estrategias de incidencia política. La meta es persuadir.
- Hay que evaluar críticamente los recursos y capacidades [las fortalezas y limitaciones] de su organización para asumir compromisos y cumplir con tareas concretas para la incidencia política.