



ALCALDÍAS INDÍGENAS

Diez años después de su reconocimiento por el Estado

CARLOS FREDY OCHOA



TOMO I

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2013



ALCALDÍAS INDÍGENAS

Diez años después de su reconocimiento por el Estado

CARLOS FREDY OCHOA

TOMO I

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2013



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas

Ochoa García, Carlos Fredy

Alcaldías indígenas. Diez años después de su
reconocimiento por el Estado. - - - Guatemala: ASIES, 2013.

72p; 22 cm.

ISBN: 978-9929-603-15-8

1. GOBIERNO LOCAL.- 2. CÓDIGO MUNICIPAL.- 3. ALCAL-
DÍA COMUNITARIA.- 4. ALCALDÍA INDÍGENA.- 5. CONCEJO
MUNICIPAL.- 6. COMUNIDADES.- 7. PARTICIPACIÓN COMU-
NITARIA.- 8. CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RU-
RAL.- 9 ETNIAS.- 10 GUATEMALA

Publicado por:

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2013

10a. Calle 7-48, Zona 9, Apdo. Postal 1005-A

PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259

www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt

 Con Licencia Creative Commons Atribución 3.0 Unported.

Autor:

Carlos Fredy Ochoa García

Equipo de investigación:

José Carlos Sanabria Arias

Ana Lucía Blas

Karin de Maldonado

Guisela Mayén

Luis Enrique Reynoso Tavico

Roberto Xoquic Saloj

Mario López

Francisco Mateo Tol

Revisión de estilo:

Ana María de L. De Specher

Diseño de Portada:

Cesia Calderón

Impresión:

Centro de Impresiones Gráficas (CIMGRA)

La elaboración, publicación y presentación pública del documento “Alcaldías Indígenas. Diez años después de su reconocimiento por el Estado” se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS) y una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think thank, www.idrc.ca/thinktank.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank (TTI).



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

Índice

Presentación	VII
Introducción	IX
Capítulo I	
El desarrollo del estudio y la metodología utilizada	1
Nociones básicas para comprender la organización y la autoridad comunitaria	5
Capítulo II	
Primera parte: <i>La autoridad indígena y el marco legal estatal de su reconocimiento</i>	
Reconocer, respetar y promover a las autoridades indígenas y su garantía constitucional	7
Las autoridades indígenas reconocidas por el Código Municipal	8
Criterios comunitarios para medir una buena relación con las autoridades indígenas	10
Segunda parte: <i>Trayectoria histórica de la alcaldía indígena</i>	
La terminología que designa el gobierno local: la noción de alcalde	13
Trayectoria histórica de la alcaldía indígena	16
Tercera parte: <i>Relaciones de la alcaldía indígena con la municipalidad y el Estado en el ámbito municipal</i>	
Relaciones con el conjunto de la organización comunitaria: alcaldes comunitarios y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	26
Relaciones con la municipalidad oficial	29
Relaciones con las entidades del ejecutivo en el ámbito municipal	32
Relaciones con las entidades del sector justicia	34
Conclusiones: Un futuro para la autoridad indígena en el siglo XXI	37
Referencias bibliográficas	39

Anexos

Glosario	45
Legislación municipal comparada sobre autoridades indígenas	48
El marco legal estatal del gobierno comunitario	51
Apéndice metodológico	53
Agradecimientos	57
Apéndice fotográfico	59

Siglas

AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CODEUR	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DISOP	Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
MP	Ministerio Público
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
PDH	Procurador de Derechos Humanos
PNC	Policía Nacional Civil
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia

Presentación

Consciente de la importancia de fundamentar con estudios sobre diferentes aspectos de la multiculturalidad las vías y acciones que faciliten el cambio hacia un Estado capaz de responder a las necesidades y demandas de su sociedad multicultural, y con el interés de promover un diálogo intercultural permanente, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) ha desarrollado desde 2010 el Seminario Permanente sobre Estado y Sociedad en un contexto multicultural.

En esta oportunidad, con motivo de la IV sesión del Seminario, el Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) de ASIES presenta la investigación *Alcaldías Indígenas. Diez años después de su reconocimiento por el Estado*. Esta tiene como propósito conocer la manera en que las alcaldías indígenas se relacionan con las instituciones del Estado en el ámbito local, y cómo ha impactado en esa relación el reconocimiento oficial a las alcaldías indígenas y alcaldías comunitarias, que se dio en el 2012 por medio de reformas al Código Municipal, resultado de los Acuerdos de Paz. Para ello, documenta la experiencia reciente de cinco alcaldías indígenas de municipios de mayoría indígena: Sololá, Panajachel, Totonicapán, Santa Cruz del Quiché y Chichicastenango. El detalle de cada uno de estos casos será parte de un segundo tomo, por lo que no está incluido en esta publicación.

En general, se encontró que en la última década, las autoridades indígenas se han revitalizado, convirtiéndose en actores relevantes para el gobierno, la seguridad y la estabilidad política

municipal. Este fortalecimiento obedece a una preocupación propia por la convivencia comunitaria, después de un largo periodo de conflicto. Además, es una respuesta a las múltiples formas de violencia de los tiempos actuales y a la preocupación por la conservación y administración de los recursos naturales en su jurisdicción.

Sin embargo, pese a algunos esfuerzos de coordinación, aún prevalecen prácticas de exclusión y marginación de las autoridades indígenas, por parte de las instituciones del Estado que operan en lo local. Sigue siendo común referirse a estas autoridades como “auxiliares”, lo que es interpretado por estas como una falta de comprensión, reconocimiento y respeto al papel que juegan para la gobernabilidad de las comunidades.

No obstante, el futuro de la relación entre autoridades indígenas y el Estado plantea desafíos, tanto en lo local como en lo nacional, que se convierten en oportunidades de oro para promover el pleno reconocimiento, respeto y promoción de dichas autoridades, para que el Estado atienda de mejor manera a su sociedad multicultural.

Deseamos expresar nuestro especial agradecimiento por la valiosa colaboración de la Fundación Konrad Adenauer, de la República Federal de Alemania y a la Iniciativa Think Tank del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, de Canadá, que han hecho posible la elaboración y publicación de esta investigación.

Introducción

El reconocimiento legal de las alcaldías indígenas y de las alcaldías comunitarias en la legislación municipal (Código Municipal, Decreto 12-2002), forma parte de un reconocimiento progresivo de la pluriculturalidad de la sociedad a partir de la Constitución de 1985 y de la nueva legislación post acuerdos de paz. A diez años del reconocimiento estatal, este estudio se realizó con el propósito de conocer a las alcaldías indígenas y saber cómo se ha venido relacionando con ellas el gobierno municipal y otras instancias del aparato estatal. Frente a los desafíos que supone una nueva relación de reconocimiento, respeto y promoción a estas alcaldías, este estudio se preguntó: ¿son estas relaciones más satisfactorias?, ¿son estas autoridades indígenas respetadas y fortalecidas?

Las alcaldías indígenas y comunitarias fueron reconocidas en el marco de sus usos, normas, y tradiciones o derecho consuetudinario, lo que tiene un alcance muy importante para el sistema municipal y los derechos de Pueblos Indígenas. Para conocer sobre el cumplimiento de esta norma dispuesta en el Código Municipal (Decreto 12-2002), el presente estudio documenta diversas alcaldías indígenas y su experiencia reciente en varios departamentos de mayoría indígena.

En general, se ha encontrado un proceso de revitalización del gobierno de comunidades indígenas, proceso que lleva ya más de una década. Efectivamente, se puede afirmar que la década pasada fue muy favorable para estas alcaldías las cuales han pasado a ser actores de primer interés para el gobierno, la seguridad y la estabilidad

política municipal. Este fortalecimiento obedece a una preocupación propia por la convivencia comunitaria después de un largo periodo de conflicto; también es una respuesta a las múltiples formas de violencia de los tiempos actuales y a una preocupación por la conservación y administración de los recursos naturales en su jurisdicción.

El capítulo uno del estudio presenta la metodología utilizada en el desarrollo del estudio y nociones básicas para comprender la organización y la autoridad comunitaria. El capítulo dos presenta el marco legal del reconocimiento a las alcaldías indígenas; seguidamente, se concentra en la parte medular de esta legislación que consiste en el mandato de reconocer, respetar y promover a las autoridades indígenas. Asimismo, uno de los propósitos del presente estudio es indagar cómo este texto legal ha sido apropiado e interpretado por las propias autoridades indígenas. Se complementa esta parte con algunas nociones básicas presentadas para comprender la organización y la autoridad comunitaria y cómo ha evolucionado el concepto mismo de alcaldía.

El capítulo tres del estudio presenta el marco histórico de la alcaldía indígena para mostrar la trayectoria del sistema municipal, el desplazamiento progresivo de las autoridades indígenas del gobierno municipal, con un particular énfasis en la evolución de la terminología que designa el gobierno local. Esto es importante a fin de proyectar generalizaciones de un valor más aprovechable.

El capítulo cuarto es un resultado directo del trabajo de campo y presenta las tendencias que han caracterizado las relaciones de la alcaldía indígena con la municipalidad y el Estado, las entidades del Ejecutivo y del sector justicia, en el ámbito municipal; este apartado también analiza las relaciones de la alcaldía indígena con el conjunto de la organización comunitaria (alcaldes comunitarios y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural). El contexto de la alcaldía indígena proviene de cinco

casos estudiados, los municipios de Santa Cruz del Quiché, Chichicastenango, Sololá, Totonicapán y Panajachel; el desarrollo de estos casos no se incluye en este primer tomo, sino que los mismos serán publicados en un segundo momento.

En primer lugar, en los anexos se presenta un glosario, en atención a que el estudio se apoya mucho en un análisis de la terminología en lenguas mayas (kaqchikel y k'iche'); el anexo dos incluye un cuadro de legislación municipal comparada sobre autoridades indígenas; el anexo tres contiene el marco legal estatal del gobierno comunitario; el anexo cuatro incluye un apéndice metodológico; el anexo cinco contiene agradecimientos a las personas entrevistadas en el estudio, y finalmente, aparece un anexo fotográfico.

El estudio sobre autoridades indígenas y su relación con el Estado en el ámbito municipal, fue elaborado en el año 2013 por el Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), con el acompañamiento del Organismo Indígena para la Planificación del Desarrollo (Naleb'). Con este propósito, se conformó un grupo de trabajo como reunión de consulta con expertos, en el que participaron José Carlos Sanabria, Guísela Mayén, Karin de Maldonado, Ana Lucía Blas; Luis Linares expresó sus comentarios a la propuesta original. Colaboraron los investigadores Luis Enrique Reynoso Tavico, Roberto Xoquic Saloj, Francisco Mateo Tol, Mario López M.. El estudio fue dirigido por Carlos Ochoa García, Ph. D. Cand.

Capítulo Uno

EL DESARROLLO DEL ESTUDIO Y LA METODOLOGÍA UTILIZADA

Para conocer el gobierno de las alcaldías indígenas, la investigación se apoyó en un estado del arte de los estudios sobre el autogobierno indígena y en un acercamiento directo y abierto con una diversidad de actores locales; se recopilaron narrativas, relatos e historia oral, así como datos de naturaleza cuantitativa. Tanto la trayectoria histórica así como los hechos recientes se contrastan con la línea de base 2002 (el hecho del reconocimiento de las autoridades indígenas en la legislación municipal, Decreto 12-2002).

La adopción del municipio como unidad de análisis para hacer etnografía del gobierno de las sociedades mayas es ya una tradición en la antropología en Mesoamérica. Esta es una opción adoptada en los años 30 cuando se consideró que el municipio era la forma más eficaz de “intervenir” en los asuntos indígenas. En este contexto es que la investigación actual debe reposicionarse ante el municipio, no ignorarlo, sino verlo como un complejo sistema de relaciones en el que las instituciones políticas locales interactúan a múltiples categorías, y sin perder de vista que las comunidades son realmente las unidades constituyentes del sistema municipal. En el gobierno del municipio y particularmente de las comunidades aldeanas, la acción política local transcurre en la lucha por la autonomía y por el autogobierno. Estas relaciones ponen al investigador ante la necesidad de entrar a definir conceptos como tradición, interlegalidad, autogobierno o el mismo concepto de autonomía, entre otros, lo cual significa, tanto para un actor local como para un académico interesado, que estos gobiernos locales actúan entre conjuntos de reglas

de diverso origen, recursos dispares, relaciones culturales diferentes y en una interacción compleja entre lo local, lo nacional y lo global.

Para examinar las formas posibles de cómo en comunidades indígenas los individuos y sus instituciones locales pasan a relacionarse con el Estado, Stepputat (2001, p.284-312) plantea que se trata de la formación de “sitios de gobierno” en la Guatemala del posconflicto. Él considera que en los procesos comunitarios los individuos contestan al Estado articulando varias visiones y versiones de cómo los individuos y las comunidades deben relacionarse con el Estado, qué forma debe el Estado tomar localmente, qué elementos de modernización deben las instituciones seguir y cuáles refrenar o contener. En otras palabras, la comunidad tanto como el municipio, son sitios o lugares de gobernabilidad, con sus propios procesos de estabilización espaciales, sociales y simbólicos. Stepputat observa que las comunidades son sitios de gobernabilidad mutuamente excluyentes, en el sentido de que sus ciudadanos-sujetos deben pertenecer en principio solamente a una comunidad, en parte, porque los ciudadanos a través de su comunidad pueden “reclamar derechos”. La posición del autor es que esta mutua exclusión coincide con la construcción del Estado y de la sociedad como entidades distintas; por ello elabora la noción de “sitios de gobernabilidad”, que define como “una matriz, social, cultural y espacial que sirve de interfase entre los ciudadanos y las instituciones translocales”. La comunidad es el espacio donde los ciudadanos sujetos deben posicionarse para reclamar derechos y detentarlos. Este es también uno de los sitios donde la imagen del Estado y de la ciudadanía se produce y se consume” (Stepputat, 2001:302).

Algo importante que debe señalarse de estos contextos locales es que allí se cuestionan definiciones “universales” de ciudadanía, que en la práctica han sido excluyentes, y en su lugar se busca construir una ciudadanía más diferenciada,

que responda a problemáticas específicas, con derechos y deberes que se reclaman localmente, especialmente en comunidades indígenas que se posicionan frente a un Estado-Nación imaginado y organizado como mestizo y homogéneo. Aunque todavía poco exploradas, estas elaboraciones no siempre coinciden con los conceptos de ciudadanía y democracia que son retomados incluso en luchas populares en las ciudades.

En Guatemala el análisis de los sistemas de poder y de autoridad ha sido un sector muy dinámico en estudios, particularmente importantes en la década de los noventa cuando el derecho y el gobierno indígena pasaron a ocupar un espacio de centralidad: Mayén (1986, 1994, 1998); Chacón (1989), De Lewin (1989); Ochoa García, (1993), (1995), (2001); Schwank y Mayén (1993); Esquit Choy y Ochoa García (1995), Yrigoyen (1999) Poitevin (1994); Piel, (1995), Barrios (1996), (1997), (1998), López, M. et al. (1997), Macleod (1997); Cumatz Pecher (1998); Galvez Borrel, et al (1998); Sosa Velásquez (1998); Barrientos, Similox y Garrido (1999); Vettorazi (1999), Tzaquitza, Ixchiu y Tiu (2000); Centro Pluricultural para la Democracia (2000), (2000b); González Jacobo (2000), Ordóñez Mazariegos (2000), Tallet (2001), Oxlajuj Aj Pop (2001), Ekern (2001), Esquit, (2002), Ochoa García (2002), para solo hacer referencia a un periodo de una década atrás que fue crucial en el contexto de la elaboración de la actual legislación. Estas investigaciones se orientan a entender los particularismos de los gobiernos locales y las variaciones en formas y valores democráticos, basadas en estudios de casos, describieron las formas por las que localmente se institucionaliza su ejercicio, todo lo cual pasa a ser contrastado con las lógicas centradas en el Estado, para hacer evidentes diferencias entre los sistemas comunal, municipal y nacional.

Para un observador externo, la única solución posible para acercarse a este complejo campo de la política local es un cada vez más sofisticado sistema de sondeo que combine las entrevistas

con discusiones en grupos focales, entrevistas con líderes de opinión, identifique actividades autoafirmativas y proceda a recoger los datos de naturaleza contextual, histórica y factual, que pasan a analizarse y explicitarse para mostrar los códigos culturales propios, por ejemplo aquellos que se reflejan en la terminología de las lenguas locales, y en los cuales se proyectan sus cosmologías.

Existe la posibilidad de reconocer tradiciones políticas locales que se reivindican a partir de la cultura, tal como lo contempla el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995), pero ¿qué implica una tradición y qué debemos entender por tradición? Vansina (1990) indica que este concepto de ‘tradición’ ha sido incomprendido, las tradiciones son fenómenos históricos de larga duración y se les encuentra en todas partes. Este autor que ha estudiado las tradiciones políticas de África ecuatorial, mantiene la interpretación crucial de que toda tradición es un proceso, vive solo si es capaz de cambiar, y que durante el siglo XIX el concepto de tradición tuvo el significado de una *situación estática*, los nacionalistas africanos del siglo XX lo usaron en el mismo sentido que sus opresores, aunque lo hayan revertido de su carga emocional, al punto que ahora, implica *originalidad y pureza*. Ni lo uno ni lo otro, pues la continuidad tanto como el cambio caracteriza a este fenómeno histórico. En suma, hay continuidades que son fundamentales pero la tradición es sobre todo un proceso. Se aceptan, rechazan y moldean los préstamos para que quepan en ella. Uno se puede mover en la comparación sistemática de las tradiciones, después de quebrar el pensamiento social unilineal y evolucionista, reconstruyendo la historia.

No hay que olvidar que las tradiciones, como lo han demostrado Hobsbawm y Ranger (1983), también se inventan. Lo que Vansina (1990) sugiere es mirar las tradiciones políticas desde una historia política, más específicamente desde la historia de las instituciones locales, de sus itinerarios, argumentos

y de sus prácticas. Efectivamente, la idea de que el derecho indígena es una *tradición* que permanece estática y apartada, es un mito que desarrolló el mismo sistema colonial. Todo lo contrario, su historia revela que experimenta cambios y que estos sistemas han estado negociando su relación primero con el poder colonial y luego con el Estado, acompañan la estructura política con flexibilidad y adaptabilidad permanente, por ejemplo, en el uso de la oralidad y de la escritura.

Aquí es necesario señalar que el acuerdo de paz guatemalteco sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) contiene un capítulo que dispone sobre la defensa de la cultura, quedan aquí comprendidas las tierras, la espiritualidad, la lengua, el derecho consuetudinario, los nombres, apellidos y toponimias, las autoridades. Es dentro de esta perspectiva señalada que se hace comprensible ver la cultura como legado de donde provienen las técnicas para la administración del territorio, a efecto de administrar y gobernar en las comunidades k’iche’. En congruencia con lo anterior, el componente metodológico de este estudio se apoyó en análisis de tipo “taxonómico” de la terminología en lenguas mayas (kaqchikel y k’iche’), relativa al dominio del poder y de la autoridad.

Los instrumentos diseñados para el trabajo de campo distinguen, por una parte, entre la “percepción”, es decir explicitar la lógica de la argumentación, y por otra parte, reportar sobre hechos, lo “factual”; es decir, identificar las acciones hechas desde el Estado en cumplimiento de estos derechos y su ejercicio efectivo, o en su defecto en su negación.

El estudio recurrió a técnicas de investigación basadas en entrevistas estructuradas y consultas a grupos focales. Un instrumento o herramienta práctica fue diseñado para orientar la relación y el diálogo con los entrevistados, mediante entrevistas cualitativas con líderes clave (ver lista en Anexos) entre ellos autoridades indígenas (alcaldes comunitarios y alcaldes indígenas), concejales

municipales, jueces y funcionarios públicos; lo anterior, con el propósito de recopilar narrativas, historias y relatos para acumular un corpus de datos que pudiera contrastarse; en este marco los objetivos que guiaron el estudio fueron los siguientes:

- i) Delinear una trayectoria histórica que proporcione hechos que puedan contrastarse con la línea de base 2002 (el hecho del reconocimiento en la legislación de las autoridades comunitarias);
- ii) Proporcionar conceptos y reunir un vocabulario actual básico de las formas de autoridad comunitaria que pueda ser sometido a métodos lingüísticos de análisis, a manera de hacerlos explícitos, tomando en cuenta la significación, funciones y las condiciones-cualidades para el funcionamiento de los individuos en el ejercicio de cargos dentro del sistema propio. El análisis incluye la terminología del idioma maya, del español y de la terminología legal estatal.
- iii) Desarrollo de casos que permitan examinar variaciones y coincidencias entre comunidades, regiones, épocas y actores.

Una vez establecida una línea base de opinión, recogida en intercambios individuales con los actores clave identificados, en un segundo momento se realizaron al menos tres reuniones con diversos grupos representativos, usando técnicas de grupos focales. Aquí se indagó por argumentos y consensos sobre aquellas líneas de interpretación, datos y situaciones identificadas como relevantes, pero que no fueron en sí mismas explícitas.

Normalmente, en este tipo de trabajo de campo, cuando el propósito fue hacer entrevistas o grupos focales, se requirió tener el beneplácito de las alcaldías implicadas; siempre se preguntó a los individuos consultados si preferían permanecer en el anonimato o bien cómo quisieran ser citados, esto para dotar de veracidad al relato.

Con el presente estudio y su divulgación, ASIES contribuye al conocimiento de las estructuras de autoridad local, con el propósito de promover espacios de encuentro y diálogo, en el marco del Seminario *Estado y sociedad en un contexto multicultural*.

Nociones básicas para comprender a las autoridades indígenas

Con el término *comunidad* se designa aquí a las unidades de poblamiento submunicipales. Estas unidades pueden tener diverso estatuto político administrativo, pueden tener el estatus de caserío o paraje, cantón y aldea. Las alcaldías indígenas tienen una jurisdicción que en ciertos ámbitos se extiende al municipio, mientras en otros se restringe a la cabecera municipal, en tanto el alcalde comunitario tiene jurisdicción sobre una comunidad, esta es la diferencia básica entre ambos. Cuando en el presente documento se usa el término “autoridades indígenas” se quiere hacer referencia a ambos alcaldes.

Generalmente, solo se les reconoce a las comunidades mayores, del tipo de aldeas y cantones, un gobierno propio, es decir, una alcaldía comunitaria.

Sin embargo, el sistema municipal en Guatemala es diverso y estas definiciones no se pueden generalizar; por ejemplo, en Chichicastenango todas las comunidades tienen el estatus de cantones pero en el caso de Totonicapán se hace diferencia entre aldeas, cantones y parajes, y se les reconoce alcaldías a las aldeas, cantones y algunos parajes. En el caso de Alta Verapaz, todo centro poblado submunicipal tiene el estatus de comunidad y la autoridad de la comunidad generalmente es el presidente del Consejo Comunitario de Desarrollo o COCODE, pero esto se debe a particularidades de la historia regional de las verapaces, donde tanto las comunidades como las alcaldías tienen una tradición diferente.

A la pregunta ¿quién gobierna a nivel local?, se puede decir que las alcaldías comunitarias son la estructura más visible de la autoridad comunitaria. Las alcaldías son una verdadera institución política

local y los alcaldes están al frente de un sistema propio de autoridad que comprende varios niveles y funciones muy definidas: alcaldía, secretaría, fiscalía y alguacilería. Además, en muchas comunidades se nombran dos alcaldes, los cuales se alternan por periodos que pueden ser semanales o quincenales. A los alcaldes comunales se les considera como individuos que han pasado ya una fase de aprendizaje pero su posición no significa que el alcalde sea el jefe del cuerpo de servidores comunitarios, más bien son pensados como ejecutores de consignas dadas por la comunidad, aunque hay dos funciones centrales: administrar justicia y ser el vocero de la comunidad. La verdadera autoridad superior del cuerpo de funcionarios es la asamblea de la comunidad. Las asambleas han sido invariablemente reportadas por quienes han observado el gobierno local en comunidades mayas.

Una asamblea es la reunión de todos los habitantes adultos de la comunidad (hombres y mujeres); es mediante asambleas que se selecciona a las autoridades, se consulta, se toman acuerdos, se coordina, planifica y ordena la participación social en la comunidad.

La asamblea se designa con los términos *ak'axan'ik* o *ch'ob'onik*, [*k'iche'*] según si se trata de una reunión ordinaria, por ejemplo aquella cuyo propósito es compartir información (*ak'axan'ik*) o para discutir y tomar decisiones, en cuyo caso se designa con el término *Ch'ob'onik*. *Chob'oj* es un término que refiere múltiples significados. Designa a un grupo reunido, hace referencia a una discusión, a una consulta, designa un acuerdo; *ch'ob'*: entender, conocer; refiere también el hecho de dar a conocer algo ante la comunidad, *chob'oj* expresa por una parte el vínculo indisociable entre el acto de reunirse, la acción de pensar y de acordar algo; el término también hace referencia al espíritu cooperativo que marca la reunión y gracias al cual los participantes se involucran de manera integral en los asuntos, compromisos y las resoluciones; *k'o jun chob'oj* es la expresión que denota la existencia un acuerdo o

un consentimiento. En las sociedades de tradición oral, la búsqueda de certeza se mueve en un terreno deliberativo, donde el ideal es lograr un acuerdo; el acuerdo es, por supuesto, un ideal cultural que evidentemente descansa sobre un alto grado de consentimiento.

La asamblea es motor de la participación y de la organización comunal y el titular de la autoridad. Una asamblea se puede definir como un proceso deliberativo, de diálogo y negociación, al que se recurre en una variedad de circunstancias para lograr acuerdos comunales, consultar a la población, obtener consentimientos, delegar responsabilidades, reconocer derechos a individuos, definir las prioridades de acción colectiva, asignar cargos comunales y darles un mandato y una misión de manera que los individuos solo sean responsables ante la asamblea misma.

Presiden la asamblea los principales, en Sololá llamados *Ajk'amöl taq b'ey ya*, (los Guías), y en Totonicapán *Nimä Winäq* (Gran Señor, Anciano Sabio), y el cuerpo de autoridades de la alcaldía comunitaria. La asamblea es probablemente una práctica moderna, cuyos precedentes y en todo caso su variante actual más común son los consejos; consejos de ancianos, consejos de principales, consejos comunales y a cuyos titulares se les llama principales. El término Principal en este documento hace referencia a los ancianos o ancianas notables de la comunidad.

En la medida en que administrar una sociedad es resolver sus problemas, en las comunidades se administra lo que es trascendente: la tierra, el agua, los bosques, la memoria de los ancestros, la justicia, las relaciones familiares e intracomunitarias, y las relaciones hacia el exterior, aquí incluidas las relaciones con la municipalidad y las instituciones de gobierno. La complejidad de estas tareas suele ser tal, que el gobierno comunitario articula su funcionamiento mediante un sistema de servicio público comunitario que se expresa en un sistema

de cargos o de responsabilidades precisas que se ocupan por periodos muy cortos, generalmente limitados a un año: *escolares, guardabosques, fontaneros, custodios, comités, etc.*; se trata de un servicio público comunitario que es amplio, diverso y gratuito.

El término elegir no existe en lengua kaqchikel, en su lugar se usa el término Cha'ik. Seleccionar, escoger; cha'ik: cha: escoger, seleccionar, ik: presente continuo. Se usa en casos como selección de piedras para la construcción de una casa; de semillas para la siembra; también el maíz que se ha mezclado con el frijol. Selección de personas, animales o cosas de entre un grupo; entre objetos mezclados. Ke'cha'ik: se refiere al momento cuando las nuevas autoridades son elegidas o seleccionadas para ocupar cargos: Cha'ik q'atb'altzij: selección de autoridades; de nuevos empleados o de las nuevas tareas.

Si en las lenguas mayas no existen los verbos elegir y votar, los mecanismos equivalentes, el ideal democrático en la tradición maya se sustenta en formas comunitarias de deliberación pública, de acuerdos o consensos, en las formas rituales de convocar, las formas de nominación, consentimiento, consulta, delegación y representación, y en las formas de seleccionar a los individuos, todas las cuales son decisivas en la legitimidad local de la función pública.

Capítulo dos

PRIMERA PARTE LA AUTORIDAD INDÍGENA Y EL MARCO LEGAL ESTATAL DE SU RECONOCIMIENTO

Reconocer, respetar y promover a las autoridades indígenas y su garantía constitucional

El Estado guatemalteco ha hecho un reconocimiento progresivo de la pluriculturalidad de la sociedad, la Constitución de 1985 tiene ya un horizonte pluralista, sustentado en el Art. 66¹, que reconoce un arco amplio de derechos, individuales y colectivos². El horizonte constitucional vigente abrió una ventana hacia una perspectiva de nación que permite dar un reconocimiento a los Pueblos Indígenas como sujeto titular de derechos. En el Art. 66 de la Constitución el *Estado reconoce, respeta y promueve... las formas de organización social* de las comunidades indígenas. También el Art. constitucional 58 reconoce las costumbres, formas de vida, formas de organización y tradiciones. Se puede interpretar que ambos artículos incluyen la justicia y la autoridad propia indígenas. Esta interpretación, sin embargo genera conflictos con muchas normas menores que las excluyen.

Notablemente, la ratificación por Guatemala, en

¹ Constitución Política, [1985] Artículo 66. Protección a grupos étnicos. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos. Sección Tercera, Comunidades Indígenas.

² Los informes anuales de la Defensoría de Pueblos Indígenas de la Procuraduría de Derechos Humanos listan periódicamente denuncias de violaciones a una treintena de derechos de Pueblos Indígenas reconocidos en Guatemala.

junio de 1996, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, tuvo el efecto de desarrollar mecanismos concretos para hacer cumplir una amplia gama de derechos, varios de ellos ya reconocidos constitucionalmente pero difíciles de alcanzar operatividad en el terreno y en la práctica.

En el horizonte constitucional de Guatemala, los Pueblos Indígenas aparecieron en las constituciones solo hasta mitad de siglo XX pero tratados como *problema nacional*. Cincuenta años después, el único problema nacional reconocido, según lo señaló la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia de Guatemala (1998), es el conflicto entre ley y pluralidades culturales el cual asume características de problema nacional (punto II.1.4. pág. 97 del Informe).

Precisamente, el Convenio 169-OIT dio orientación al Acuerdo de Paz guatemalteco sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995), el cual contiene un capítulo que dispone sobre la defensa de la cultura y donde quedan comprendidas, como parte de ella, los sistemas de normas, de autoridad y de poder.

En la legislación actual, las nociones claves de la nueva relación son “reconocer”, “respetar” y “promover”; se trata de conceptos de rango constitucional, sin embargo, el nuevo texto (Artículos 55 y ss. del Código Municipal), que legisla esta relación de “reconocimiento”, “respeto” y “promoción” dentro del orden municipal es muy complejo y requiere de una interpretación que contribuya a su comprensión; en este sentido, uno de los propósitos del presente estudio fue indagar cómo este texto legal ha sido apropiado y es explicado por las propias autoridades indígenas.

Las autoridades indígenas reconocidas por el Código Municipal: alcaldías indígenas y alcaldías comunitarias

Las disposiciones del Código Municipal, Decreto 12-2002³, hacen un reconocimiento a las alcaldías indígenas y a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. Estas disposiciones representan un giro en la historia de la legislación municipal y de los derechos de Pueblos Indígenas en general, lo cual se explica como un resultado propio del largo proceso de paz.

Bajo este nuevo marco, se reconoce en el municipio guatemalteco un espectro de instituciones más amplio y a diverso nivel de gobierno. Estas se han venido a sumar al Concejo Municipal y la alcaldía municipal, las alcaldías de comunidad y donde existen, las alcaldías indígenas, además, se institucionaliza un nuevo sistema de participación ciudadana local.

En opinión de la Junta Directiva de los 48 Cantones de Totonicapán el Código Municipal vigente es un avance frente al Código de 1987 y los anteriores, los cuales no hacen ninguna mención de la existencia de una tradición de autogobierno local o maya, únicamente se refieren al “alcalde auxiliar” y viéndolo como el “delegado del gobierno municipal en la comunidad... quien contará con alguaciles que igualmente se designen [por el alcalde oficial]”, lo

³ Código Municipal Decreto Número 12-2002. Capítulo IV. Artículo 55. Alcaldías indígenas. El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo.

Artículo 56. Alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. El Concejo Municipal, de acuerdo a los usos, normas, y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal.

El nombramiento de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas.

que en esencia se trata de una fórmula repetida desde el siglo XIX en la legislación.

Al hacer un reconocimiento de los alcaldes comunitarios, es importante señalar, en primer lugar, que el Código Municipal manda reconocerlas “como entidades representativas de las comunidades” (Artículo 56); ciertamente no las reconoce como gobierno comunitario; sin embargo, hay una ventana abierta para pensarlas como tal cuando la misma ley dispone reconocerlas “de acuerdo a los usos, normas, y tradiciones de las comunidades” (Artículo 56); una interpretación similar cabe cuando lista las atribuciones del alcalde comunitario (Artículo 58).

El párrafo legal que reconoce a la alcaldía indígena, Artículo 55, es muy breve pero dispone taxativamente que “el gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo”. Se trata de un reconocimiento débil, sin embargo señala su jurisdicción y tal como este estudio constató, estas alcaldías indígenas tienen una jurisdicción que en ciertos ámbitos se extiende al municipio mientras en otros se restringe a la cabecera municipal; de hecho, la jurisdicción y el alcance real en las materias de esta jurisdicción son dos de los problemas que se discuten en el presente estudio.

Como se argumentó, estas alcaldías son reconocidas en el marco de los usos, normas y tradiciones y propias, lo cual tiene un alcance que va más allá de considerarlas como “organización comunitaria” que simplemente genera entes representativos, en consecuencia, es posible pensarlas como instituciones locales cuyo objeto es el gobierno de lo público. Por ello sus relaciones institucionales no se limitan al ámbito de las relaciones con la municipalidad sino se extienden al Estado en su conjunto.

Todas las autoridades indígenas consultadas muestran un conocimiento claro del estatuto

legal contenido en el Código Municipal (Art. 55) y por supuesto tienen su propia interpretación. Para las autoridades indígenas consultadas de Chichicastenango esta ley no concibió a la alcaldía indígena en toda su magnitud, se refiere a estas sin profundidad y su visión está cortada. La expresión “en donde existe” es ambigua y cuando se refiere a la alcaldía comunitaria deja sentado un precedente discriminatorio al recurrir de nueva cuenta al uso del término “auxiliar”; de cualquier manera, se señala que hay que enfocar de manera positiva este reconocimiento porque crea las bases para un encuentro más armonioso; asimismo, el hecho de contar con una legalidad que antes no existía, provee a las autoridades indígenas de un espacio de poder ante el Estado.

Este reconocimiento dispuesto a varios niveles de la legislación, proporciona parámetros para evaluar la relación del conjunto del aparato estatal y del sistema municipal con las autoridades indígenas. Al evaluar este reconocimiento, es necesario, en primer lugar, estimar la brecha entre la legislación y su aplicación; en segundo lugar, señalar las deficiencias en la ley porque estas influyen críticamente en las relaciones democráticas y en la percepción general de la democracia. Así, en términos del respeto a las autoridades indígenas por parte de las entidades de gobierno, basta pensar en el problema comúnmente conocido como ‘impunidad’ con que se desempeñan algunos funcionarios y en las profundas discrepancias entre los sistemas indígenas consuetudinarios y un sistema estatal que mantiene una cultura burocrática monocultural.

Sin embargo, se trata de un débil reconocimiento legal y esto es aprovechado por las autoridades municipales y gubernamentales para adoptar un posicionamiento estratégico ante el mandato legal de reconocer, respetar y promover a las autoridades indígenas; en la práctica, su estatuto todavía es vulnerable, se acepta la existencia de estas autoridades indígenas solo dentro de ciertos ámbitos.

Es necesario señalar que el Código Municipal actual se contradice con otras leyes del país⁴, sobresale la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CODEUR), la cual ignora las distinciones y el reconocimiento logrado en el Código Municipal, y en su lugar crea sus propias estructuras comunales y municipales que en varios aspectos ignoran y limitan la autoridad de las alcaldías comunitarias. La ley de CODEUR, contemporánea del Código Municipal, originó dudas y ambigüedad en el reconocimiento que hace el Estado tanto a los alcaldes indígenas como a los alcaldes comunitarios, pues para fines de “desarrollo” no son las alcaldías sino los Consejos de Desarrollo los interlocutores válidos ante el Estado y a estos se limitan los espacios de participación reconocidos. Todo lo cual puede interpretarse como un intento de dividir el poder comunitario y debilitarlo ante los aparatos burocráticos y políticos del Estado. Además, esta ley desconoce particularmente el valor de las asambleas de comunidad, entre otras formas de organización tradicional.

Ante el desafío de democratizar el poder en las relaciones entre sus distintos niveles resulta crucial afirmar progresivamente políticas públicas más pluralistas. Solo una política más pluralista permitirá una buena relación con las autoridades indígenas, por esta razón es necesario disponer de un amplio rango de criterios para evaluar una buena relación con las autoridades indígenas.

Criterios comunitarios de una buena relación con las autoridades indígenas

Reconocer es darle la palabra, Utzijoxik

El alcalde indígena de Santa Cruz, Juan Zapeta, explica que reconocer en su idioma [k'iche'] se puede expresar con la metáfora de “dar la palabra”, reconocer es *uta'ik ri kitz'ij*, lo cual equivale a “dar un espacio, un lugar, un momento, por tanto, reconocer significa darle a una persona el valor que se merece”. Por consiguiente, no reconocer a alguien es un problema que se interpreta como desprecio e irrespeto –discriminación– a su dignidad de persona y de lo que esta puede representar para la colectividad.

En idioma kaqchikel, la acción de reconocimiento también está connotada por la palabra, de manera que disponer de la palabra constituye un gran signo de reconocimiento, sin embargo, presenta la particularidad de que reconocer equivale a *nkoxaj*: oír (n:1ra. pna. sing.; *koxaj*: oír, escuchar), no existe una diferencia manifiesta entre oír y escuchar, oír es aquí el paralelo de darle la palabra a alguien, nos remite directamente a las condiciones en que la interacción social se produce y esto es lo que finalmente le da significado: escuchar a alguien significa que se acepta a la contraparte. Por tanto, en la práctica el reconocimiento proporciona las premisas de un diálogo auténtico.

Hay diálogo o no habrá reconocimiento, ante estas condiciones, un reconocimiento a las autoridades indígenas tiene el significado de un encuentro entre lo local y lo nacional, en donde los primeros reclaman la palabra, ser escuchados y entablar un diálogo. Reconocer significa aceptar que la autoridad indígena existe, que es un interlocutor válido.

⁴ Notablemente, se trata de una falta de armonía dentro del marco de leyes sobre descentralización [Decreto Número 14-2002]; Consejos de Desarrollo Urbano y Rural- CODEUR [Decreto Número 11-2002]; Código Municipal, [Decreto Número 12-2002]; y como en este ámbito también interviene legislación internacional, a este marco se suma el Convenio 169-OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

Si se considera que las autoridades indígenas preexisten al Estado, los elementos que tradicionalmente han operado en su legitimación dependen de la cultura organizacional, la participación comunitaria, el desempeño en sus funciones y el cumplimiento de la misión o misiones que la comunidad le atribuye —lo que Totonicapán llamarían consignas recibidas de la asamblea— todo esto para señalar los diferentes ámbitos de acción de la autoridad para los que se demanda respeto.

Respetar es darle su lugar, Uyaik Uq'ij

Respetar significa darle a alguien su valor, su lugar; (tajtaya uq'ij: taj: dar, uq'ij: su momento, su lugar [kaqchikel]); el respeto aquí está connotado por la actitud de valorar, contra cualquier indicio de discriminación. El núcleo de la expresión es el verbo dar (taj) lo cual es congruente con una actitud activa, autónoma, que marca la iniciativa del sujeto que es libre para actuar.

En su forma más general, el respeto, se entiende como un deber de comportamiento que incluye responsabilidades. Precisamente, una situación que ha sido planteada por los alcaldes es que las instituciones gubernamentales no miden los límites de su actuación y en condiciones donde “el respeto significa la existencia de un límite”, tal como se dice en Totonicapán. Reconocimiento y respeto van de la mano. Las autoridades de la Junta Directiva de los 48 cantones explican que el reconocimiento y el respeto están íntimamente ligados y en la práctica desembocan en la obligación que se demanda del Estado de consultar sus políticas, proyectos y cualquier iniciativa o situación en que directamente intervenga, particularmente en las comunidades. El respeto conduce a decidir de manera conjunta y a tener claridad sobre las responsabilidades del Estado.

El Tercer Principal de Chichicastenango advierte que fuimos formados en un ambiente de discriminación, ambiente que hace a las autoridades de gobierno ignorar a la autoridad indígena: atrás de un trato personal del tipo de “vos Tomás... hacé esto”, se presenta una relación política que pretende subordinar a la autoridad indígena.

En su visión de la historia reciente, la percepción que mantiene en la alcaldía indígena de Chichicastenango es que “Ningún alcalde, ninguna autoridad, ha respetado a la alcaldía indígena”.

El respeto es una relación social, de doble vía, el alcalde indígena dice al respecto: “Nosotros respetamos a las autoridades oficiales, yo respeto al juzgado, al Ministerio Público, a la Procuraduría de Derechos Humanos, a la gobernación, a los ministerios, pero “los respetamos si ellos nos respetan”. La posición del Tercer Alcalde Indígena es que ellos respetan a todas las autoridades del Estado, si ellos a su vez lo respetan, lo que se interpreta como no pretender un aprovechamiento de la autoridad indígena o una relación de servidumbre. El argumento que justifica esta relación de respeto mutuo es muy importante: “si entre las autoridades no nos respetamos entonces ¿cómo va a respetarnos la gente?”. Por esta razón, señala, es importante la ley, porque ella mejora el conocimiento que la gente tiene sobre las autoridades indígenas y porque el respeto va ligado al conocimiento.

Si el respeto se cumple se pueden ganar muchas cosas de beneficio para el pueblo. Precisamente, porque el costo de un divorcio entre las autoridades indígenas y las del Estado repercute en un agravamiento de los problemas de la población. Entre los signos de respeto se incluyen el tener acciones de coordinación con la alcaldía indígena, llevar a cabo consultas a los pueblos indígenas por su medio y una igualdad de trato. Aquí es donde la consulta ha sido señalada como una de las medidas de respeto más importante de esta relación.

Los alcaldes se consideran a sí mismos como los representantes de los primeros antepasados que dispensaron justicia “el derecho a hacer la justicia es anterior a la existencia del Estado”, “es una palabra que nació aquí, nació con los abuelos, por los señores de la justicia que sembraron la palabra”, y sus varas son el símbolo de su sagrada misión. Respetar esta justicia es otra de las medidas de respeto.

En Guatemala falta una cultura de respeto y de consulta. La autoridad de los 48 cantones de Totonicapán remarca que a las autoridades indígenas no se les consulta en nada. En políticas locales no se les consulta en nada. Existe un reconocimiento discursivo, es lo más que las autoridades estatales alcanzan a hacer por la organización y la autoridad indígena, esto impide que se realice un trabajo en conjunto para mejorar las condiciones del pueblo.

Promover es darle ayuda, Utoik

La noción de promover en idioma kaqchikel se encuadra en un campo semántico muy preciso: *toonik* (apoyar, empujar, sostener, reforzar). El campo en que se inscribe *toonik* implica solidaridad y apoyo a la acción. Connota la idea de comprender o aceptar los fines o la finalidad de la acción del sujeto.

En cuanto a su significado práctico, resalta que toda política pública debe fortalecer la institucionalidad indígena. Promover no es hacerles favores a las autoridades comunitarias sino facilitar las condiciones para que estas realicen su cometido; promover no es ofrecer proyectos, este es un uso tergiversado y perverso de los proyectos desarrollistas que se instrumentalizan, orientados por un interés clientelista y el clientelismo está motivado por una ambición deshumanizante, a la cual se recurre para mantener un sistema de vida. Se ha señalado que las acciones de promoción a las autoridades indígenas deben ser producto de un

acuerdo entre gobierno y autoridades indígenas, porque cualquier acción que fortalezca a las autoridades indígenas fortalece al Estado y a la sociedad.

Promover en su traducción al idioma k'iche' es *to'ik* que significa, ayudar, colaborar, respaldar y contribuir, procurar la realización de algo. Siendo que en la comunidad se administra lo que es trascendente, la tierra, el agua, los bosques, la memoria de los ancestros, las relaciones familiares e intercomunitarias, entre otras, precisamente, estas responsabilidades están distribuidas entre un amplio cuerpo de servidores comunitarios. Estas funciones o cargos se delegan nominalmente, basados en méritos personales y tomando en cuenta los contextos de inmediatez, factibilidad y de conocimientos que se tienen. Cualquier ayuda, colaboración o respaldo a las autoridades indígenas se entiende como ayudar a estos individuos a cumplir la misión que le es encomendada por la comunidad.

En general, en las *instituciones* del ejecutivo no se promueve a los alcaldes comunitarios, no se les toma en cuenta para concretar su participación y esto es muy notable en los programas presidenciales. Esto mismo acarrea consecuencias sobre la efectividad de estos mismos programas. La directiva de los 48 cantones plantea que promover significa fortalecer su institucionalidad, por tal situación existirá esta promoción únicamente cuando se faciliten las condiciones para trabajar conjuntamente con las personas responsables de las entidades de gobierno. Cuando ambos se reúnan para pensar más allá de lo que se mira a corto plazo y enfoquen sus metas en situaciones trascendentales.

SEGUNDA PARTE

TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA ALCALDÍA INDÍGENA

La terminología que designa el gobierno local: la noción de alcalde

En el siglo XVI los españoles implantaron un vocabulario para describir el modelo político de autoridad que encontraron en América, una tarea que resultó esencial para el sistema colonial. De hecho, mucha de esta terminología sobrevive actualmente. Por supuesto, algunas lógicas terminológicas indígenas de gobierno pudieron mantenerse y hay un conjunto de términos prehispánicos que no desapareció ni fue olvidado, sigue presente en ciertas esferas, notablemente en los sistemas religiosos y dentro del sistema que ahora se conoce como de “alcaldías indígenas”.

Pocos términos del castellano han sido incorporados de forma tan generalizada en las lenguas mayas como el término *alcalde*. Con este término se designa actualmente tanto a la primera autoridad de la municipalidad, de la alcaldía indígena, al alcalde de aldea, al alcalde de barrio y a la primera autoridad de la cofradía. En el calendario maya el término *alcalde* identifica a los cuatro días rectores del sistema calendárico (Colby 1986:299), también conocidos como “días cargadores”; esta imagen de un cargador, o ajpatan, se asocia con la responsabilidad de gobierno, de un periodo, un lugar y un tiempo dados, y de un gobierno que es compartido.

El término *alcalde*, cuyo origen es árabe, (qādī [قاضی] que significa "juez") es un concepto emblemático; igualmente en las sociedades mayas este término

también designa la función judicial así como las múltiples funciones de regimiento (gobierno de los asuntos públicos locales)⁵.

La variedad de responsabilidades asociadas a esta posición de alcalde es tal en las lenguas mayas, que puede ser la razón de por qué en el diccionario de Coto [1650] hay unas 267 referencias al alcalde, aunque tal interés parece desmedido, la iglesia católica tenía suficientes motivos para interesarse en la figura del alcalde, sobre quien también reclamaba autoridad⁶.

No es una sorpresa que en los diccionarios coloniales el término *alcalde* fuera adoptado como un préstamo lingüístico sin traducción a las lenguas locales, y sin embargo ahora se dispone de un término: *q'atb'altz'ij* –lengua k'iche'–, q'at: cortar, dividir, detener, sostener, separar, obstaculizar, dirigir, orientar; *b'al*: instrumental; *tz'ij*: palabra, verdad; sin embargo, en el siglo XVI este término significaba “sentencia y lugar donde se da”, también “dar término y componer” (Diccionario de Basseta). Significa que la noción actual de alcalde se construyó en la lengua maya por referencia a la noción de administrar justicia al igual que su acepción árabe.

El sustantivo “*q'atb'al*” designa al lugar⁷ sede de la alcaldía, mismo que también designa al juzgado o

tribunal. La alcaldía, por lo tanto, es considerada como el lugar de asiento de la autoridad y del juzgado⁸. *Tz'ij* es una noción polisémica que denota al mismo tiempo *palabra, verdad, historia y la acción de encender*. En este contexto, *q'atb'altz'ij* designa un lugar comunitario referido como para el diálogo y para movilizar a la gente, lugar donde se busca la verdad y aclarar la historia.

Al trazar un vínculo entre reunirse, dialogar y acordarle un sentido a la acción, forma parte de la misión de esta autoridad la tarea de *encender* y orientar, mediante la palabra, la justicia, los acuerdos y un curso de acción común. Este complejo semántico de la autoridad hace referencia a las nociones de justicia, resolver problemas, resolver conflictos y remover obstáculos, todas las cuales son responsabilidades y misiones asociadas al alcalde⁹. Ciertamente, esta complejidad se explica porque el alcalde, como toda autoridad, esta no existe per se sino en combinación, o bisagra entre poderes, vínculo entre propios y externos, aunque se dote de una autonomía discursiva para explicarse y justificarse.

Siendo un préstamo lingüístico, el término se adopta con algunas variantes: “*ajkalte'*”, (aj:agentivo), “*alcalté'*” y en plural “*alcaldeib'*” “(ib': pluralizador, alcaldes), con ambos se designa tanto al alcalde municipal como al alcalde indígena y al alcalde comunitario, es decir la autoridad central en el ejercicio de la autoridad directa, y por extensión, designa la función de la persona que tradicionalmente rinde la justicia en la comunidad.

⁵ Junto al alcalde otros puestos reconocidos en el antiguo “cabildo” eran el “Fiel ejecutor” (controlador en tiendas de precios, pesos y medidas), el “Procurador” (representante público autorizado para intervenir en todos los casos de venta, composición y repartimiento de tierras y solares urbanos); el “escribano público”, el “alguacil mayor”, (responsable del orden público y de la cárcel). Ver: Fuentes y Guzmán, *Recordación Florida*, tomo II, p.369 ss.

⁶ En una observación curiosa hecha por Cortez y Larraz, (1958:110, TII) al visitar Momostenango alrededor de 1770, da cuenta de un k'iche' principal contra quien se hallaban levantados muchos del pueblo y a quien el obispo en su visita escondió en el convento. El líder del tumulto, que resultó ser el alcalde, fue apresado por el Obispo y encarcelado en Goathemala, y en apoyo a él concurrieron “sus compañeros con algunos pesos para que el obispo lo pusiera en libertad.”

⁷ El morfema *b'al* que interviene como sufijo de verbos tanto activos como pasivos, denota la función instrumental (cuando en el discurso se quiere dar a entender un instrumento), e indica el lugar donde lo designado por el verbo se realiza o se hace.

⁸ La noción de estar sentado y ocupar un lugar hace referencia al ejercicio del poder (Coe y Van Stone 2001:83); la estera, *pop*, equivalía a trono, *pop* en maya Yucateco no solamente significa estera, también hace referencia a las personas de una jurisdicción, la jurisdicción del señor. Cf. Diccionario de Motul (ms. 381); cf. Saens de Santa María, 1940, pág. 314-315

⁹ Para el *ajq'ij*, el responsable espiritual maya, en sus oraciones, las instituciones como la alcaldía y el juzgado, son sagradas. También en la designación de sitios ceremoniales se siguen estas designaciones. En la polisemia del término “alcaldía” se designa tanto a la institución como a la función que le es atribuida: la justicia y el diálogo; además, se le asigna no solo un poder ético sino un poder moral. En *b'elejeb' tz'i'*, de San Francisco El Alto, hay un complejo de altares que incluye los siguientes: Alcalde Mundo, Corte Mundo; Licenciado Mundo, Cárcel Mundo; Policía Mundo.

Por otra parte, la función de una autoridad no puede pensarse sin la institución que le sirve de soporte histórico: la alcaldía, referente de la tradición. En sus orígenes colonialistas, el término Cabildo designaba a esta institución, tanto al lugar de reunión (el edificio del cabildo) como al hecho de celebrar una reunión (tener cabildo). Esto no contradecía la lógica cultural que prevalecía en la tradición maya de finales del siglo XV, en la cual se unificaban el acto deliberativo, el acto de reunión y el propósito mismo que era la búsqueda de acuerdos y de unidad en la acción. En definitiva, se trata de la puesta en acción de la mecánica del consentimiento, la cual naturalmente correspondía bien a la lógica política que permitió aceptar el *cabildo*, como una noción deliberativa, muy cercana a la noción de “acuerdo”, (*chob’oj*) de fuerte herencia prehispánica. Localmente, la institución del cabildo aunque impuesta, se halló organizada con las pautas de un “Concejo de la alcaldía” dentro de la tradición prehispánica de la Alcaldía y que respondía notablemente a la antigua lógica cultural, reelaborada localmente, en el mismo momento fundacional de los pueblos. De esta cuenta, el término gobierno terminaba siendo “cosa de todos”, como efectivamente era la noción de gobierno, que prevalecía aún en el siglo XVII, tal como la define el diccionario de Coto: *popol ichinab* (cosa de todos), “gobierno”.

En las sociedades mayas el concepto de autoridad es muy rico y la gama de acepciones es muy amplia, antigua y firme; en las lenguas mayas todavía no hay suficiente investigación para hacer tipologías clasificatorias, y es importante distinguir el concepto de autoridad para no dar lugar a un caos terminológico, confusión o incomprensión y consecuentemente a su negación. El riesgo de equiparar todos estos conceptos frecuentemente conduce a muchos investigadores a diluir el concepto de autoridad con el resultado de que no quede visible quién puede ser un interlocutor válido.

La terminología k’iche’ relacionada con la autoridad describe, al mismo tiempo, la función, la significación de la misma y las condiciones –cualidades– para ejercerla (García Ruiz, 1989). Existen varios niveles de intervención, un término genérico para designar a la autoridad es *kab’anke*, cuya raíz *b’an* significa hacer, llevar a cabo, realizar, y que equivaldría al que hace o realiza lo que se ha decidido. Se trata de un término que denota un nivel de autoridad intermedia cuya función es la de hacer las cosas y que está cercana a la noción de ejecutores. No implica una autoridad moral aunque en ciertos casos la persona puede poseerla, pero esta posesión no la otorga la función de *kab’anke* sino otros atributos o funciones pasadas e incorporadas a la experiencia.

En el idioma k’iche’ el término alcalde, *q’atbaltz’ij*, está asociado con las siguientes cualidades para ejercer y marcar aspectos específicos de la función de autoridad: *pixb’anel*, (consejero) *suk’b’anel*, reparador) y solonel (intercesor). Este es el rango en el que se están los alcaldes comunitarios y el alcalde indígena.

Hay una terminología asociada estrechamente al prestigio y a la autoridad moral, generalmente a una persona mayor, de experiencia y que tiene un ascendente moral reconocido; en este campo quedan comprendidos el *ajk’amalb’e*, el que lleva por el camino o el que dirige hacia un camino; *ajyuq’* (cuidadores). Existe también una serie de términos que marcan aspectos específicos de la función de autoridad.; *ajpopab’*, (señores), o los *principales*, los que además de tener una autoridad política en su conjunto o consejo, sobre todo una autoridad a nivel ético, moral y religioso; *q’atontz’ij*, (interrogadores); *ajk’axk’ol* (los del sufrimiento). Se trata de un tipo de autoridad moral demostrada a lo largo de la vida que hace a una persona confiable, porque ha demostrado que lleva sembrado adentro de él todos aquellos deberes que le enseñaron su madre y padre y que ha podido llevar las responsabilidades que la comunidad le ha encargado.

Trayectoria histórica de la alcaldía indígena

Al establecerse el Estado de Guatemala la Constitución de 1825 estatuye a la Municipalidad como forma de gobierno única y unificada del municipio, esto suponía la desintegración¹⁰ del cuerpo de autoridad indígena (el denominado Cabildo) y que sus miembros fuesen sumados a un gobierno unificado llamado Municipalidad Constitucional, más precisamente mixto de indígenas y ladinos. En esto la Constitución 1825 seguía la ruta trazada por la Constitución de Cádiz (España, 1810), y la Constitución Federal de Centroamérica de 1824. En consecuencia, las leyes sobre municipalidades de 1825, 1836 y 1879, todas dentro de la misma tradición de gobierno liberal, promovieron la progresiva supresión del gobierno indígena. Durante la implementación de la ley, entre 1820 y 1830¹¹, en aquellos municipios donde habitaban minorías ladinas se impuso al principio una alcaldía de composición mixta, de representantes indígenas y ladinos, posiblemente en igual número, pero en las décadas subsiguientes (1840 a 1860) estos se gobernaron con una mayoría ladina.

Pero no todos los gobiernos municipales evolucionaron de la misma manera. La unificación del gobierno municipal, que deseaban los liberales tanto como los conservadores del siglo XIX, no se impuso rápidamente, sino que condujo a un esquema de municipalidad dual, o a una coexistencia de dos alcaldías gobernando de forma paralela. No pudiendo el Estado evitarlas y además en ocasiones pudiendo instrumentalizarlas, estas alcaldías indígenas terminaron siendo toleradas.

Son emblemáticas de esta coexistencia los casos de Chichicastenango y Sololá donde estas nunca desaparecieron y un gobierno k'iche' y kaqchikel se mantuvo a la par de la municipalidad oficial.

En el caso de Totonicapán, hay evidencias de que una alcaldía k'iche' y una ladina funcionaron como alcaldías separadas, entre las décadas de 1870 a 1890, hasta volver a imponerse su reunificación a partir de 1892 por una decisión presidencial¹². En el caso de Santa Cruz del Quiché, entre 1880 y 1920 el poder municipal pasó rápidamente a manos de minorías ladinas y con esto dio inicio al proceso de desaparición de la autoridad indígena (alcaldía indígena) (Piel, 1989:322). En el caso de Sololá, estas leyes se materializaron en 1825, cuando un Decreto de la Asamblea Constituyente del 12 de noviembre de 1825 confirió a Sololá el título de Villa, lo cual debe interpretarse como un reconocimiento a la existencia de un pequeño conglomerado de población ladina; este reconocimiento justificaba crear una municipalidad única y mixta a la vez que le permitía a la población acceder a los puestos en la recién creada municipalidad constitucional.

En el caso de Totonicapán, el levantamiento k'iche' liderado por Atanazio Tzul en 1820 cambió el panorama político del municipio. Este movimiento no fue un motín más en la historia colonialista, por su naturaleza y su alcance regional fue el más serio desafío planteado en tres siglos a la dominación colonial (Granding, 2000:113). Aunque el movimiento falló en el intento de establecer un gobierno regional indígena y por lo mismo fue duramente reprimido, llamó la atención sobre la defensa de un poder al nivel municipal en el futuro (Pollak, 2008: 25-35), y el mantenimiento de instituciones propias.

Hacia el final del siglo XIX empieza la desaparición de las primeras alcaldías indígenas, en el caso

¹⁰ Cf. Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, del 20 de febrero de 1824, sobre la Prohibición de autoridades indígenas propias que no sean ayuntamientos constitucionales

¹¹ Se sigue aquí la cronología presentada por Barrios, Lina (2001: 299 ss.). Para una detallada presentación del cambio político municipal ver también: Tallet, Laurent (2001), Ekern (2010).

¹² Los acuerdos gubernativos de 1894 y 1898 están reproducidos por Tzaquitza, Ixchiú y Tiú. (2000), págs. 92 y 93.

de Quetzaltenango se sabe que fue la misma municipalidad oficial (ladina) que en 1879 propuso acabar con el sistema dual de alcaldías (Grandin, 2000:130 ss); su plan consistía en que los representantes k'iche' se incorporaran a la municipalidad oficial, desempeñando cargos y asistiendo a sus reuniones de Concejo, esto en lugar de anular totalmente a las autoridades k'iche' "y dejarlos sin nada". Pero no fue sino hasta mediados de 1890 que las autoridades k'iche' empezaron a asistir a las reuniones de la municipalidad oficial y a hacerse cargo de algunas comisiones municipales, hasta la definitiva abolición de su alcaldía que sucedió en 1894 y de la pérdida misma de su edificio municipal, durante el régimen de José María Reyna Barrios (1892-98). De esta cuenta, en la última década del siglo XIX la disputa por el gobierno local dio lugar a un vivo debate sobre el papel del indígena en la economía y en el "progreso" de la nación. Piel (1989:331, 360) informa que al ser favorecidos por la legislación municipal, en el departamento de Quiché, los ladinos prosiguieron entre 1872 y 1920 una colonización insidiosa o brutal de las municipalidades del departamento; en estas circunstancias, las municipalidades pasaron a ser un instrumento efectivo de dominación y explotación. Matilde González (2002) informa que incluso en los municipios de mayoría indígena se pasó a una *autonomía negociada*, en donde dichas municipalidades aún en manos indígenas debían ceder con relación a ciertas formas de control y poder del Estado.

Hacia los años treinta del siglo XX el balance para la alcaldía indígena muestra varias tendencias, una primera se presenta en las grandes ciudades, cabeceras departamentales de Quetzaltenango, Santa Cruz del Quiché y de cierta forma en Totonicapán, donde estas alcaldías fueron subsumidas en el cuerpo de la municipalidad oficial y no fueron muy visibles como institución autónoma. Se trata de ciudades con minorías ladinas y elites muy poderosas, donde al ser subsumida la estructura de autoridad indígena dentro de la municipalidad oficial, los espacios de

autoridad indígena pasaron al interior del concejo municipal, funcionando alrededor de las comisiones municipales. En el caso de Quetzaltenango la autoridad indígena se concentró en la Comisión de Ejidos, Bosques y Caminos ¹³, generalmente asignada al Tercer Regidor, posición que fue el más alto cargo al que los k'iche' podían aspirar en la ciudad dentro de la municipalidad oficial. En el caso de Totonicapán, esta posición la ocupó también un regidor, el Regidor Cuarto municipal, también llamado *Cabezante*¹⁴, con la diferencia de que este tenía a su cargo toda una institución, el Juzgado Segundo Municipal, también llamado "Alcaldía Indígena", "Juzgado Segundo", "Municipalidad Indígena" "Segunda Municipalidad" e incluso "Regiduría" (Tallet, 2001: 84) y funcionaba con la responsabilidad de juez indígena, comisionado del bosque y enlace con las autoridades de comunidades.

Una segunda tendencia es la que presentan los casos de Sololá y Chichicastenango, donde las alcaldías indígenas pasaron a funcionar bajo un régimen de Municipalidad o Alcaldía dual. Sobre todo, estos casos contrastan con los anteriores porque señalan la ruta que permitió la continuidad de una Alcaldía indígena autónoma.

En Chichicastenango, tanto Shultze Jena, (1954 [1920]: 28-31); como Bunzel 1981 [1930]. trazaron el perfil de la alcaldía indígena entre 1920 y 1930. Ambos concluyeron que los k'iche' mantenían una Municipalidad indígena separada de la municipalidad oficial que funcionaba con una considerable cantidad de gobierno propio y en los asuntos que les concernían solamente a ellos, estaban relativamente libres de interferencia. Para 1930 esta Alcaldía

¹³ Al Concejal tercero, Juez y Regidor también le correspondía llevar el registro de los "Tartuleros" en ejercicio (testigo en casamientos) y por lo tanto persona autorizada para ser testigo en compra venta de tierras; esta concejalía mantuvo esta importancia hasta los años 60. En: Ochoa García, Carlos (1993: 15-16).

¹⁴ La Alcaldía Segunda de Totonicapán. Entrevista con Santos Doroteo Tumax Navarro, Regidor Cuarto Municipal, k'iche' de Chuisuc, Totonicapán. realizada por Prof. Rosalío Monzón Sapón, 30 de abril de 1996. Material no publicado.

indígena mantenía unos treinta y cinco individuos en servicio en todo tiempo, compuesta de dos alcaldes indígenas (alcalde primero y alcalde segundo), ocho regidores (el primer regidor ocupaba una posición especial y se desempeñaba como síndico), cinco mayores, dos fiscales, y unos 200 alguaciles y chajales (guardianes), este numeroso contingente se organizaba por grupos que se turnaban por semana de trabajo. Entre las fortalezas que permitieron la continuidad de este poder estaban precisamente la jurisdicción propia sobre la justicia local, la administración de bienes públicos, sobre todo de los bosques comunales, y la relación que por diferentes canales mantenían con las autoridades de comunidades. Por supuesto, tal coexistencia de alcaldías daba lugar a tensiones en todas estas áreas señaladas y a una relación de recurrentes conflictos no solamente con la municipalidad oficial sino con las instancias del conjunto del aparato del Estado, implicadas en estos temas.

Es importante notar que ambas alcaldías, de Chichicastenango y Sololá, se afirman sobre una tradición histórica de larga duración. La historia de la autoridad de la ciudad de Sololá está descrita en el libro “Anales de los Kaqchikeles”, escrito en Sololá cerca de 1573. Este libro traza estos orígenes desde la línea de sucesión de la casa gobernante Xajil, cogobernante en la antigua capital Kaqchikel de Iximche’ del siglo XV. Luego informa sobre la fundación de Sololá y quienes fueron sus alcaldes hasta 1600. De hecho, el símbolo del murciélago, bordado como el motivo central en la camisa y la chaqueta tradicional de los sololatescos¹⁵, tiene un significado cuya antigüedad la explica el mismo Popol Wuj: “Pero hubo un grupo [los Kaqchikel] que solo se robó el fuego en medio del humo, fueron los de la casa del murciélago.” (Sam Colop, 2008:148). Robar el fuego tiene aquí el significado de disponer de autonomía política, y el murciélago, glifo emblema de la ciudad de Sololá, expresa exactamente esta tradición.

¹⁵ Para una descripción de estos diseños, ver: Cumatz Pecher, (1998:12 ss), Mayén, (1980).

Chichicastenango por su parte, tiene una historia originalmente ligada a la más poderosa entidad política de los siglos XIV y XV: Q’umarkaj¹⁶ y Chichicastenango formaban parte de esta federación política, como parte de los Nima’ k’iche’, el más encumbrado y antiguo de los linajes fundadores de la capital k’iche’, Además, al fundarse Chichicastenango a mediados del siglo XVI, este fue el lugar en donde se refugió gran parte de la clase dirigente de aquella capital. Igualmente, el símbolo del mono (mash o maxeño, el gentilicio de Chichicastenango), también aparece bordado como el motivo central en la chaqueta tradicional de los chichicastecos, y evoca un glifo emblema de la autoridad. En estas ciudades, Chichicastenango, Sololá y Totonicapán —con más de 90% de población maya— en muchos aspectos la historia reclama ser parte de la continuidad de las tradiciones políticas.

Hay otra tendencia en la trayectoria de las alcaldías indígenas y que se observa en el caso de Panajachel aún hacia los años treinta. Sol Tax (1964: 44-45) trazó el perfil de esta municipalidad en 1935, justo antes de que se le reemplazara por el sistema de Intendencias del Presidente Jorge Ubico (1931-1944). Entonces describe una sola Alcaldía donde todos los funcionarios eran kaqchikeles y su selección¹⁷ corría a cargo de los ancianos (Ajawab’), dignatarios—principales tanto del pueblo como de aldea; había 36 cargos civiles que debían ser cubiertos para esta época. Sin embargo, lo que se encuentra posteriormente es un proceso de exclusión de los Kakchikel de la municipalidad lo cual habrá empezado con el sistema de intendencias.

Procesos similares al de Panajachel eran observables¹⁸ incluso en la década de los sesentas

¹⁶ Carmack, R. *The Quiché mayas of Utatlán*. (1981). University of Oklahoma Press. pp.166, 172 y 311

¹⁷ El verbo en lengua maya que designa este acto es “seleccionar—chaik”, en la metáfora agrícola de que las autoridades se seleccionan así como se seleccionan las semillas.

¹⁸ Esto ha sido descrito con detalle por González (2002:112); Falla, (1970: 254); Piel, (1989:352); Barrios, L. (2001:25-42); entre otros.

en muchos otros pueblos de la región, entre ellos San Andrés Sajcabajá, San Antonio Ilotenango, Joyabaj, San Pedro Jocopilas, en Momostenango y casi todos los pueblos de Totonicapán, donde al contrario de Panajachel, estos pueblos destacan por haber mantenido una alcaldía indígena en una situación de alcaldía dual, aunque bastante disminuidas en relación con la alcaldía oficial. En estos casos, de ciudades medias en su mayoría y los municipios mayas donde estas alcaldías continuaron, estas no se conocieron como alcaldías sino como “auxiliatura indígena” o “regiduría”¹⁹. Durante el periodo entre 1935 a 1970 fue por medio de estas auxiliaturas que se coordinó el sistema de la autoridad propia en los municipios –alcaldes de comunidades– (González 2002:117). Ellos, los alcaldes, regidores y principales, tuvieron la capacidad de desarrollar o mantener alrededor de estas instituciones la práctica de la participación comunitaria y de los valores políticos locales.

Una ruptura decisiva en la historia del sistema municipal guatemalteco aconteció a mediados de los años treinta cuando la Constitución de 1935 reemplazó al alcalde municipal por la figura del llamado Intendente Municipal; al mismo tiempo, en la práctica se subordinó a todo el sistema municipal al Jefe Político Departamental y por extensión al “señor presidente” (Jorge Ubico)²⁰. La dictadura suprimió el sistema de elecciones municipales, –donde las había– además se eliminaron de la jerarquía las posiciones de Alcalde primero, segundo y tercero; Ubico intentaba uniformizar así el sistema municipal y hacer de las relaciones con las autoridades indígenas una relación personal²¹. Ubico conocía el ambiente de los pueblos y viajaba por todo el país periódicamente. Fueron no menos

de 14 giras las que realizó, estas tenían lugar a principios de año y cada una podía durar hasta dos semanas. Solo en 1941 visitó 202 poblaciones y concedió audiencia a 1,743 personas. En 1943 Ubico informó a la Asamblea Constituyente que ese año había recorrido 3,523 kms.

En una fiebre intervencionista Ubico también suprimía y creaba municipios –suprimió 58 y creó 7 en total, generalmente indígenas los primeros y ladinos los últimos–²², trasladaba municipios y aldeas de una jurisdicción a otra y modificaba departamentos, una táctica administrativa que el dictador venía empleando desde 1929 y prosiguió hasta el brutal final de su régimen en 1944. Ubico mismo intentó en los años treinta despojar a la Municipalidad indígena de Sololá de la propiedad de su edificio municipal pero ante la resistencia de los principales, el 8 de junio de 1935 terminó reconociéndoles la propiedad y consintió en que sus terrenos fueran remedidos (Bala Rucuch, 2010:8-38).

La ruptura ubiquista amenazó las bases mismas del autogobierno indígena y obligó a rearticular las formas de autoridad en los municipios. Habiendo desaparecido la posición de alcalde y el vínculo que ligaba la cofradía a la municipalidad, como resultado, la autoridad indígena se concentró en ciertos funcionarios claves bajo dominio de sus representantes, fue así como la regiduría cobró importancia desde los años 30 y su prestigio se mantuvo incluso dentro el régimen municipal autonómico iniciado en 1945, hasta que empezó a declinar, lo cual sucedió en ciudades como Quetzalteango, a mediados de los 60 y en Totonicapán a principios de los 80. Otro legado de largo periodo ubiquista, muy poco explorado, es que en este periodo se produjo la ruptura definitiva del vínculo que ligaba a la cofradía con la municipalidad; la cofradía fue una institución que

¹⁹ Ver: Silvert (1969), Hosting (1991), Barrios (1996), Pinto (1997), Concho Ch'et (1997).

²⁰ La Constitución de la República del 19 de julio de 1935, en el artículo 96, dispone que el Organismo Ejecutivo nombrará a los intendentes municipales.

²¹ Esto es lo que se desprende de las crónicas escritas por Hernández de León, Federico. (1942). *Viajes presidenciales*. Guatemala: Tipografía Nacional. II Tomos.

²² Elaboración propia basada en: Reyes, (1951); Solombrino, (1982); Sarti, (1928).

en su momento jugó un papel clave para la selección del alcalde municipal y que esto siguiera una lógica meritocrática, es decir, que gobernar un pueblo maya fuera el resultado de una carrera de servicio —prestado dentro del sistema de cofradías—. Es en este sentido que la historia de la autoridad propia en los municipios también es la historia de la resistencia ante los intentos por implantar una estructura política unificada y de ideología desarrollista, como lo afirma Ekern, (2001:6).

La invisibilización de las lógicas comunitarias —a las unidades político-administrativas submunicipales que cuentan con gobierno propio— es la constante histórica de la legislación municipal en Guatemala, “de manera que la ley sigue una tradición que crea un sistema oficial paralelo al cual continúa un sistema tradicional”²³. Los revolucionarios de 1944 tampoco alcanzaron a romper este horizonte; ciertamente, el régimen municipal que ellos modelaron en la constitución de 1945 se concibió dentro de un régimen de autonomías, el cual también se dispuso para todas las instituciones consideradas claves del Estado (el deporte, la universidad, el seguro social, el sistema bancario). Por supuesto, el horizonte autonómico municipal se planteó como suficientemente amplio y dentro de una línea clara de no intervención.

Sin embargo, el establecimiento del régimen autonómico que entraba a funcionar con las premisa de un nuevo ambiente democrático, en la práctica actuó impulsando una alcaldía única y mixta, con lo cual la representación maya y el gobierno de los asuntos de comunidades continuó siendo manejado por los regidores; de esta cuenta, en ciertos municipios como Totonicapán, el Regidor Cuarto pasó a ser considerado por la población como Alcalde Indígena. Esto incluso después de introducirse el sistema de partidos

políticos, debido a que se gobernó sobre la base de un pacto no escrito, según el cual los partidos políticos que ocupaban la municipalidad oficial siempre reservaban para un maya el puesto clave de Concejal o Regidor con la garantía de asegurar así la estabilidad política local; este arreglo empezó a fracturarse cuando los militares intervinieron directamente el poder hacia la década de los setenta y en una relación que ya no se recuperó en adelante.

Aunque Barrios, (2001:226) afirma que la alcaldía indígena de Santa Cruz desapareció en 1945 y que a falta de Alcalde Indígena en la cabecera, los alcaldes auxiliares empezaron a juzgar en sus aldeas, sin embargo la alcaldía indígena de Santa Cruz fue documentada todavía en 1978, (Funcede, 1997:48 ss.). Si bien para estos años se trataba de una oficina en la municipalidad oficial encargada de la coordinación con los “alcaldes auxiliares”, oficialmente llamada Secretaría de las auxiliaturas, que aún mantenía un rótulo en la puerta en el que se leía “Alcaldía indígena” y la misma denominación usara en los sellos de su oficina, el encargado de esta oficina era nombrado por el alcalde municipal con el cargo de Secretario. Los “alcaldes auxiliares” le daban el título de “señor alcalde” pues esta misma persona era vista en las comunidades como alguien que ostentaba un cargo de gran prestigio y dignidad. Esta Auxiliatura no tenía una estructura particular, sino un número de alguaciles en servicio que se turnaban por periodos semanales para numerosas tareas operativas y con escaso control en los asuntos del municipio.

Con el afianzamiento de los partidos políticos en los pueblos, que llegó a ser generalizado para 1966, muchos indígenas fueron abandonando la Regiduría. En el altiplano central algunos jóvenes que empezaban su carrera de servicio en los cuerpos de autoridades indígenas, también cuestionaron desde su interior las funciones de servidumbre en que se les mantenía en favor de la municipalidad oficial o incluso, para los asuntos privados de los ladinos integrados a estos cuerpos edilicios. Este

²³ Esta perspectiva está desarrollada en Mazariegos Rodas, M. 2008. Guatemala, régimen jurídico municipal: del centralismo a la participación ciudadana. En: Cienfuegos S. Ed. *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*. México: UNAM. 351-198

tipo de obediencia—servidumbre que sumía a las autoridades indígenas ante al poder estatal— los hacía sujetos de la república pero no ciudadanos (Esquit y Ochoa, 2006:34); su efecto era tal que minaba su legitimidad ante el pueblo. Cuando las regidurías fueron desapareciendo, los alcaldes de las aldeas quedaron más expuestos a la autoridad directa de los alcaldes municipales. Este proceso se acentuó con la extensión y agravación del largo conflicto armado.

Precisamente, la violencia de las décadas de 1970 y 1980, ejercida en parte a través de las patrullas locales de autodefensa civil, debilitó la base de la autoridad de las alcaldías indígenas constituida por los alcaldes de comunidades. Muchas de estas autoridades fueron asesinadas y perseguidas, los puestos de las alcaldías ya no eran cubiertos e incluso muchas alcaldías de Comunidades se cerraron²⁴, esto fue particularmente grave en el departamento de Quiché. Al debilitarse la autoridad de las alcaldías, estas quedaron progresivamente expuestas a una intervención directa por las estructuras locales montadas por el ejército, en una situación que se prolongó por muchos años incluso después de suscritos los acuerdos de paz en 1996. De hecho, en municipios altamente golpeados por esta violencia, una ruptura de las formas de autoridad indígena se había producido en Zacualpa, Uspantán, Chiché, Cunén, Chicamán, Chinique, Sacapulas y los tres municipios ixiles.

Para el sistema municipal guatemalteco en general y en particular para los municipios mayas, el vacío institucional que dejaron las alcaldías indígenas y alcaldías comunitarias se prolongó a toda una generación y sus efectos aún no se han diagnosticado del todo. Cabe señalar como lo anota Sieder (1996:80), que *las secuelas de la violencia*

según siendo muy evidentes, y en muchos casos existían traslapes entre las estructuras de poder, formadas durante el periodo de la contra—insurgencia y las instancias civiles. Así es comprensible que aún después de finalizar este conflicto armado los primeros indicios de recuperación para las autoridades indígenas no se vieron sino después del año dos mil.

Por ejemplo, según Ekern (2001 y 2006), un giro en la política k'iche' totonicapense tuvo lugar para 1988, esto condujo a varios cantones a sustituir a los principales por alcaldes de comunidad y a una ruptura definitiva con el Regidor Cuarto Municipal, todo esto en el marco de mucho conflicto²⁵. Fue después de este cambio político que durante la primera parte de la década de los noventa se consolida paulatinamente la organización de los alcaldes, pero ya en el marco de la Junta Directiva de los 48 Cantones que reemplaza a la antigua alcaldía indígena y dentro de un proceso de claro fortalecimiento de las autoridades indígenas y de nuevas reivindicaciones frente el Estado.

En Sololá, desde 1975 se suprimieron en la alcaldía indígena varios de los cargos internos, entre estos los servicios que prestaban los *Pixxales, Ajtx'alam y Ajchajil* —algunos de estos cargos estaban ligados a la iglesia católica—. Al parecer no se trató de una acción aislada puesto que en este periodo también se produjo una ruptura entre la alcaldía indígena y el sistema de las cofradías, (Cumatz Pecher, 1998:85 ss). Otros servicios que se dejaron de prestar en la municipalidad indígena, a partir de 1985, fue el de los Alguaciles, esto último condujo también a debilitar el papel de los Regidores, a quienes tocaba coordinar las tareas operativas que los alguaciles desempeñaban. Sin embargo, en Sololá esto fue también paralelo a la eliminación de la figura de los comisionados militares en las comunidades. Además, desde esta época los miembros de la

²⁴ El caso de Momostenango, documentado por Wagner, ilustra la tendencia regional de esta intervención militar local, en: Wagner, William G. (1999) "aquí no pasó nada" *Terror, remembrance, and healing in a Guatemalan "green zone"*- Ph.D. Diss. The University of New Mexico. pp. 88 ss.

²⁵ Para una descripción de la organización del poder civil a principios de los noventa en el municipio de Totoncapán, ver Mayén (1993:25 ss)

alcaldía indígena pasaron a desempeñar el cargo por dos años, en tanto los alcaldes comunitarios continuaban desempeñándolo por el plazo de un año. La alcaldía indígena también recuperó desde entonces su antiguo nombre de Municipalidad Indígena, nombre que se reivindica ahora y por el cual se le conoce más comúnmente en la región. Desde los años noventa y por los últimos veinte años, la alcaldía indígena así como las autoridades comunitarias kaqchikeles de Sololá pasan por un periodo de bastante estabilidad. Esto se corresponde con una estabilidad política en la municipalidad oficial de casi dos décadas, que ha estado liderada desde 1995 por una alternancia en el poder de dos agrupaciones políticas, conformadas en su mayoría, por personas indígenas que han sabido estructurar de manera sólida una muy intensa participación comunitaria y conducido una buena relación con la municipalidad indígena.

En contraste, Chichicastenango inicia la década de los noventa con una endémica inestabilidad y disputas por el poder alrededor de la municipalidad oficial²⁶, en estas condiciones uno de los mayores retos para estos alcaldes de la municipalidad oficial ha sido llevar una relación constructiva con las autoridades indígenas. El establecimiento de los Consejos de Desarrollo parece no haber contribuido mucho a esta estabilidad política en la práctica, el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) agrava las relaciones de clientelismo político y ha favorecido el control del alcalde municipal sobre las autoridades indígenas, ha contribuido a transferir mucho de la lealtad de los alcaldes comunitarios hacia la municipalidad, en desmedro de la Alcaldía Indígena. En los últimos 12 años se han sucedido tres administraciones municipales y cada una se ha relacionado en forma diferente con la alcaldía indígena. La municipalidad oficial ha

atravesado conflicto municipales electorales y crisis políticas en 1992, 1997 y actualmente también está en el marco de una crisis, la alcaldía indígena se ha mantenido distante de este conflicto como también lo estuvo en 1992 y 1997. Sin embargo, la alcaldía indígena no ha salido inerte de esta situación de poca estabilidad política local, en la década de los noventa estas crisis políticas municipales también debilitaron a las autoridades indígenas.

Aunque el caso de Chichicastenango es notable por su fuerza y su compleja organización, varios otros municipios de este departamento de Quiché también pueden demostrar haber mantenido una fuerte autoridad indígena, bastante bien diferenciada de la municipalidad oficial. Estos son los casos de San Andrés Sajcabajá, San Antonio Ilotenango, Joyabaj y San Pedro Jocopilas todos los cuales son pueblos que destacan por haber mantenido la tradición continuada de fuertes alcaldías indígenas. Sin embargo, algunas de estas instituciones locales pueden pasar ocultas debido a que se presentan con diversidad de nombres, por ejemplo en el caso del pueblo de Jocopilas, la Alcaldía ha sido conocida localmente como Ajawab' (literalmente, "los señores").

La fuerte permanencia de algunas alcaldías indígenas se debe a la cohesión de las localidades que construyen formas de representación alrededor de cantones, aldeas o barrios, basadas en persistentes grupos de parentesco y vecindad, alrededor de tierras comunales y otros factores de poder real, sobre cuya base se sustentaban formas propias de autoridad y legitimidad, algo que es evidente en Totonicapán y Sololá o Chichicastenango. De cara a la historia, la fuerza de estas instituciones viene de su dura batalla de resistencia como municipalidad para indígenas frente a la municipalidad oficial, también se basa en prácticas que se insertan en tradiciones políticas de larga duración, su organización comunitaria y un fuerte sentido de comunidad que pesa sobre el conjunto de autoridades locales, en total se trata de

²⁶ El conflicto municipal en Chichicastenango entre 1991 y 1993 está descrito en: Ochoa García. (1993). *Los contextos actuales del poder local. Guatemala: Iripaz-F.F. Ebert.* pp.58-70

factores que imprimieron un sentido moral muy fuerte al derecho propio basado en nociones y valores como respeto, obediencia y comunalidad.

Dentro del clima favorable del proceso de paz y los acuerdos de paz (1996) es necesario señalar la influencia que tuvo especialmente el Acuerdo de paz guatemalteco sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) el cual contiene un capítulo que dispone sobre la defensa de la cultura que comprende las tierras, la espiritualidad, la lengua, el derecho consuetudinario, los nombres, apellidos y toponimias, y las autoridades. Este enfoque marca, particularmente, la importancia del acuerdo. J. García-Ruiz (1998) lo interpreta señalando que en estos términos el Acuerdo reconoce que los sistemas de normas, de autoridad y de poder son un sector de la cultura, por cuya intermediación es posible reconocer y hacer valer normatividades consuetudinarias. Es dentro de esta perspectiva señalada que se hace comprensible ver la cultura como legado de donde provienen las técnicas para “la administración del territorio, los recursos naturales, inmuebles, muebles, documentos y experiencias transmitidas oralmente, para administrar y gobernar en las comunidades k’iche’s” (Tzaquitzal, Ixchiú y Tiú, 2000:10).

Efectivamente, en cumplimiento de un compromiso del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y después de más de un año de discusión en el Congreso²⁷, entre marzo y abril de 2002 fueron emitidos el nuevo Código Municipal, la Ley General de Descentralización y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; esta nueva legislación se sumó a la vigencia en Guatemala del Convenio 169 de la OIT. Para el sistema municipal fue una sustantiva reforma cuando el Decreto

12-2002 hizo un reconocimiento a las alcaldías indígenas, alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares.

Generalmente se reconoce que la reforma al Código Municipal vino a fortalecer un movimiento a favor de las autoridades indígenas de hecho, en la historia de la legislación municipal y de los derechos de pueblos indígenas en general, este reconocimiento de autoridades de nivel comunitario y del nivel de cabeceras municipales –mismo nivel al cual se asocian las alcaldías indígenas–, fue un evento histórico para el sistema municipal y para el Estado, que se explica como un resultado propio del proceso de paz.

En la Guatemala del posconflicto, en los municipios mayas varias visiones y versiones de cómo los individuos y las comunidades deben relacionarse con el Estado, qué forma debe tener el Estado localmente, qué elementos de modernización deben las instituciones seguir y cuáles refrenar o contener. Pero no todos han sido movimientos o procesos comunitarios que contestan al Estado, algunas de las nuevas instituciones locales en comunidades indígenas, tales como los Consejos de Desarrollo²⁸ que han sido articuladas por el Estado, fueron acogidas e incorporadas rápidamente al paisaje institucional local.

Técnicamente, este no es un actor de gobierno pero es un actor interviniente, sin tradición cultural aparente pero de gran importancia²⁹. Este nuevo paisaje institucional municipal es importante

²⁷ El antecedente inmediato es la Comisión Paritaria de Reforma y Participación (Acuerdo Gubernativo No. 649-97) integrada por representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas elaboró un proyecto de nuevo Código Municipal, presentado el 13 de diciembre de 2000 a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, que a su vez lo trasladó al Organismo Ejecutivo el 31 de enero de 2001.

²⁸ La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11- 2002), fue creada como el marco legal de la participación ciudadana en Guatemala, propugna por un “sistema” de consejos que tiene como base los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES). La importancia actual de la ley radica en parte, en que constituye uno de los mecanismos de descentralización financiera más importantes con que cuenta el Estado de Guatemala (supera el tres por ciento del presupuesto estatal).

²⁹ Datos de 2010 indican que el número de los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituidos, podrían sumar unos 15,180 en todo el país, aunque el número de comunidades registradas es casi de veinte mil en total. Cf. SCEP, 2010. cf. *Programa Gobernando con la Gente* 2010.

porque proporciona claves para evaluar el nuevo contexto en que actúan las alcaldías indígenas, así como las alcaldías comunitarias. En otro apartado del presente estudio se explora cómo han venido desarrollándose las relaciones entre los Consejos de Desarrollo, COCODES y COMUDES, con la alcaldía indígena, en sus tendencias actuales y las situaciones que las producen, para determinar si son relaciones de cooperación, de subordinación o de conflicto.

Con el clima favorable después de la firma de los acuerdos de paz (1996) también sobrevino en la región un movimiento por reconstituir la autoridad indígena en la categoría de alcaldías de comunidades y de alcaldías indígenas. Por una parte, el conflicto armado había dejado debilitadas a las autoridades comunitarias y las habían forzado incluso a desaparecer. Por otra parte, también varias situaciones como el aumento de la delincuencia subsiguiente al conflicto, crearon una situación que empezó a ser analizada como crítica en el seno de organizaciones indígenas y religiosas y a ser planteada públicamente alrededor del 2000. En el municipio de Santa Cruz, uno de estos casos se presentó en la comunidad de Xatinap Primero donde se reconstituyó en 2002 la alcaldía comunitaria, y otras comunidades siguieron su ejemplo. Así las cosas, la reconstitución de la alcaldía indígena en Santa Cruz en 2003 fue parte de un movimiento que estuvo precedido de una tendencia regional al fortalecimiento de las alcaldías de comunidad.

Otro importante antecedente a la reconstitución de la alcaldía indígena de Santa Cruz fue la reactivación de la participación ciudadana y la fundación de defensorías indígenas, las cuales venían funcionando desde principios de los noventa y promovían la educación en derechos humanos y los servicios de mediación en comunidades, normalmente entre vecinos; una de estas entidades, la Defensoría Kíche', tuvo un papel muy activo en 2003-04 para promover en Santa Cruz la reconstitución de la alcaldía indígena (Sieder, 2010:43; Hernández. 2011).

En 2002 este activismo maya condujo a reconstituir y reconstruir diferentes núcleos de la autoridad indígena. De acuerdo a la tradición, la alcaldía fue pensada como una institución que aglutinara a todas las autoridades comunitarias, objetivo que nunca fue logrado plenamente, pues como se verá, esto no solo ponía a las alcaldías indígenas en una línea de disputa frente a municipalidad oficial sino en pugna con la estructura entonces recién creada por el sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Algunos observadores indígenas llaman a este proceso "reestructuración de la autoridad indígena", y se trata de una perspectiva interesante por el papel dinámico que este planteamiento le asigna a la tradición, en el sentido de que no se debería esperar que las alcaldías indígenas se reconstituyan y entren a funcionar con las formas, métodos y sistemas que estaban en boga hace 100 años.

Por esta razón, un tema de discusión inicial al fundarse estas alcaldías indígenas fue el nombre que asumiría esta reconstituida entidad, se propuso entre otros llamarla con el nombre *Ajpopá* (los señores) también se sugirió *Ajk'amalb'e*, (los guías), *K'atb'altz'ij* (alcaldes-jueces), así como el de *junta directiva* (en el modelo de San Miguel Totonicapán, ver el glosario). Finalmente, el término alcaldía indígena se impuso por una razón jurídica convincente: aparecía reconocido en el recién emitido Código Municipal (2002) y esto daba un soporte legal y un referente claro para el actuar de la alcaldía indígena ante el sistema oficial. Aunque se admite que esta denominación de Alcaldía indígena fue un nombre impuesto por la legislación, de cara a los otros términos mayas que carecen de todo apoyo legal, también se acepta que esto permitió aprovechar el marco legal oficial y asegurar una comprensión en el sector gubernamental. Este debate en torno al nombre tiene además la importancia de confirmar que una autoridad no existe *per se* o aislada, sino en combinación y bisagra entre los poderes establecidos. A esto es a lo

que se refiere Stepputat (2001) cuando afirma que las comunidades constituyen “sitios de gobierno” o lugares de gobernabilidad³⁰, y que además sus ciudadanos—sujetos, a través de la comunidad pueden “reclamar derechos”; en principio se trata de dos características que en Guatemala son mutuamente excluyentes, lo cual coincide con la construcción del Estado y de las comunidades como entidades distintas.

Fue así como durante la primera década del siglo XXI se vio la tendencia a la reconstitución de alcaldías indígenas³¹. Solamente en el departamento de Quiché se han formado últimamente alcaldías indígenas en casi todas las cabeceras municipales: Zacualpa (1999)³², Sacapulas (2005), Chajul y Cotzal (2008), Nebaj (2009)³³, Uspantán³⁴, Chinique (2009?), y Chiché (2012).

La tendencia a la reconstitución de alcaldías indígenas también viene observándose en otros municipios mayas, notablemente en las grandes

ciudades de la región, en Rabinal, Panajachel Soloma, (enero 2013) y San Miguel Chicaj, entre otras.

Esta reconstitución de autoridades propias se ha producido en un contexto de conflictividad. En muchos de estos casos, los contextos no han sido muy favorables pues su reconstitución no ha sido un evento bienvenido por las municipalidades oficiales y los megaproyectos económicos de la región. Por ejemplo, la municipalidad oficial de Santa Catarina Ixtahuacán aún no ha reconocido a la alcaldía indígena reconstituida en 2007, en este caso en particular, se ha denunciado que ha respondido a su constitución con agresión³⁵.

Al hacer un balance de la década de los 90 vemos que las autoridades de las comunidades aldeanas (aldeas, cantones y barrios) se fortalecieron, esto fue el preámbulo de una tendencia para reconstituir la alcaldía indígena al nivel de las cabeceras municipales en la década subsiguiente, con variaciones según las regiones y municipios, tal como este estudio lo demuestra.

³⁰ Stepputat elabora la noción de “sitios de gobernabilidad”, que se define como “una matriz, social, cultural y espacial que sirve de interfase entre los ciudadanos y las instituciones translocales”. Este es el espacio donde los ciudadanos-sujetos deben posicionarse para reclamar derechos y detentarlos. Este es también uno de los sitios donde la imagen del Estado y de la ciudadanía se produce y se consume” (Stepputat, 2001:302).

³¹ Ver al respecto: Quemé Chay, R. (2009). Refundación de la alcaldía indígena. Institución representativa de los pueblos indígenas. Guatemala: CIRMA: *Boletín de derecho indígena* No. 2. Octubre 2009. También: Bonillo, Cristina. (2009) Alcaldías indígenas recuperan espacio en comunidades. Guatemala: *Albedrio. Revista electrónica* No 6. 23 de diciembre de 2009. <http://www.albedrio.org/>

³² Ralios Melecio, Rubilia. (2007). *La aplicación del derecho indígena, función principal de la alcaldía indígena en el municipio de Zacualpa*. (Tesis). Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Fac. CC. Jurídicas y Sociales. Pág. 82

³³ La alcaldía indígena de Nebaj fue reconstituida por líderes locales en 2009; la administración municipal actual (2012) se apoya en ella para atender conflictos, le cedió un local en el edificio de la municipalidad. Esta alcaldía indígena se ha distinguido por sus posturas contra de la minería, las hidroeléctricas y la restitución al ejido de Nebaj de las tierras confiscadas por el Estado durante los gobiernos militares. Ver: *Dos alcaldes, una alcaldía, y un problema con la Historia*. Plaza Pública. Reportaje: Sebastián Escalón. 4 de junio de 2013. En: <http://www.plazapublica.com.gt/content/alcaldia>

³⁴ En Uspantán la alcaldía indígena se reconstituyó en enero de 2000, año en que dispuso de una oficina en la municipalidad.

³⁵ El caso está descrito en: Cirma (2007). *Mayanización y vida cotidiana. Ideologías en tensión, identidad, cultura y modernidad*. Guatemala: CIRMA. Volumen 1 pág. 273

TERCERA PARTE

RELACIONES DE LA ALCALDÍA INDÍGENA CON LA MUNICIPALIDAD Y EL ESTADO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La relación con los alcaldes comunitarios y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son un actor en el nivel comunitario creados por ley en 2002³⁶, y cuya figura ha sido de una rápida aceptación, alcanzando un notable número en el país³⁷. Técnicamente, estos no son un actor de gobierno, sin embargo, son un actor interviniente, sin tradición cultural aparente pero de gran importancia. Para el presente estudio fue importante conocer como han venido desarrollándose las relaciones entre alcaldías indígenas con el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDES) y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES); el propósito ha sido identificar tendencias en esta relación y saber que situaciones las producen, para determinar si son relaciones de cooperación, de subordinación o de conflicto. Esto es importante porque esta relación también proporciona claves para evaluar el nuevo contexto en que actúan las alcaldías indígenas.

El Estado introdujo desde 2002, con éxito, la figura del Consejo Comunitario de Desarrollo. Si bien el

³⁶ La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) creada para disponer de un marco legal de la participación ciudadana en Guatemala, propugna por un "sistema" de consejos que tiene como base los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES). La importancia actual de la ley radica en parte, en que constituye uno de los mecanismos de descentralización financiera más importante con el que cuenta el Estado de Guatemala (supera el tres por ciento del presupuesto estatal).

³⁷ Datos de 2010 indican que el número de COCODES constituidos podría sumar unos 15,180 en todo el país; en los municipios estudiados el número de COCODES siempre supera el número de alcaldes comunitarios. Datos de la SCEP, 2010, presentados en el *Programa Gobernando con la Gente* 2010.

alcalde comunitario es por ley el coordinador de este Consejo³⁸, en la práctica, la emisión de esta ley abrió una fisura en el poder comunitario. El hecho de que ambos cargos, alcalde comunitario y Coordinador de COCODE sean desempeñados por la misma persona no significa haber fortalecido al alcalde comunitario, en parte porque el número de COCODES sobrepasa al número de alcaldes comunitarios³⁹ hecho que contribuye a crear un ambiente de fragmentación política local; y en parte porque le da una temporalidad de funciones de dos años, plazo que rompe la dinámica del servicio comunitario que es de un año solamente.

En el país hay diversas respuestas a esta normativa que creó los Consejos de Desarrollo⁴⁰: En el caso de Huehuetanango (San Pedro Necta y San Juan Ixcoy), alcalde comunitario y coordinador del COCODE son dos puestos que se ejercen independientemente, la autoridad en la comunidad y la competencia en materia de justicia la detenta el alcalde comunitario. Pero en el caso de Alta Verapaz, donde la tradición de la alcaldía comunitaria es débil, ambas posiciones se han fusionado y al preguntar por la autoridad del lugar, generalmente la preeminencia se da al Coordinador de COCODE⁴¹,

por ejemplo en San Pedro Carchá, el municipio con el mayor número de comunidades del país (720 en 2010). En los casos de Santa Cruz del Quiché y Chichicastenango, la autoridad comunitaria está en el alcalde de comunidad, y esta misma tradición prevalece en Totonicapán y Sololá, donde la alcaldía comunitaria es una institución de gran tradición que prevalece sobre el COCODE.

Las autoridades indígenas coinciden en señalar que la ley del CODEUR creó sus propias estructuras comunales: Los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Se ha criticado a la ley por ignorar, dividir y limitar la autoridad de varias instituciones comunitarias. La ambigüedad y a veces oscuridad con que la ley abordó el tema comunal contribuye a que la implementación y operatividad de la ley descansen fundamentalmente en factores políticos. Un punto muy preocupante, en el ámbito del municipio, es que los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) han tomado el papel integrador o aglutinador de los alcaldes comunitarios y de esta forma, en algunos lugares se ha desplazado el rol que podrían asumir las alcaldías indígenas, auxiliaturas, juntas directivas de autoridades indígenas municipales y asociaciones municipales.

Los defensores de la ley del CODEUR argumentan que esta participación está reconocida dentro de la estructura de Consejos cuando el sistema reconoce que el alcalde comunitario preside el COCODE pero nada dice sobre la alcaldía indígena. Por otra parte, cuando el alcalde comunitario se relaciona con los Consejos de Desarrollo no se posiciona a partir su rol de alcalde comunitario sino a partir de una atribución más. Al designar la ley al alcalde comunitario como coordinador del COCODE, le otorga un doble papel, y la ley es ambigua sobre esta duplicidad de cargos. Manda al alcalde comunitario

³⁸ En el año 2002, la reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural dio origen al cargo de "coordinador del consejo comunitario de desarrollo" y mandata al alcalde comunitario como coordinador (Artículo 16.a).

³⁹ Por ejemplo, la municipalidad de Chichicastenango reconoce en 2012 a 103 COCODES en el municipio, este es un número mayor que el número de comunidades reconocidas (87); al mismo tiempo, aglutina a estos COCODES en 8 microregiones, presididas estas por una Junta Directiva. Un representante de cada microrregión, que no necesariamente puede ser un alcalde comunitario, representa al COCODE en las reuniones del COMUDE

⁴⁰ Este panorama está descrito en: Ameu. (2005). *Nuestra experiencia con los Consejos de Desarrollo*. Consulta para reformar la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala: Asociación Maya de Estudiantes Universitarios.

⁴¹ En las verapaces, la mayor parte de comunidades son de reciente formación, esto obedece a que los patrones de poblamiento impuesto a los mozos colonos por la finca, desde el siglo XIX, hicieron que, salvo el pueblo y la finca, toda otra identidad comunitaria o territorial fuera anulada. La finca tenía una importancia central como unidad sociopolítica y pretendía articular a las sociedades rurales. La inexistencia de comunidades en la verapaces contrasta con las formas de poblamiento en otros

pueblos mayas de Mesoamérica (paraje, caserío, cantón, aldea, barrio). La formación de comunidades es un fenómeno que se produjo a partir de los años noventa, después del conflicto armado y del casi desmantelamiento del sistema de trabajo del colonato.

presidir el COCODE (Artículo 16.a), pero con periodos de funciones a dos años, un plazo que rompe la dinámica del servicio comunitario normalmente de un año.

En Santa Cruz del Quiché, los alcaldes comunitarios invocan que su misión es estar al servicio de la propia gente, para saber sus necesidades y por lo tanto no están al servicio del alcalde oficial –dicho en otras palabras: “No estoy para que me manden sino para exigir, pues represento a una comunidad! –. Esto en el fondo tiene el significado de resistirse a una política de clientelismo y a su subordinación ante el alcalde municipal; a propósito, por ello se señala que el término “auxiliar” todavía connota “servidumbre”.

La relación de la alcaldía indígena con estos consejos ha sido variable y ha pasado por varias fases: en Santa Cruz del Quiché, durante el gobierno del presidente Colom el alcalde indígena era regularmente invitado a las reuniones del Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE), incluso esta instancia le facilitó los recursos financieros para construir la actual sede de la alcaldía indígena. Sin embargo, actualmente el alcalde indígena no tiene ninguna relación con las instancias de los Consejos, (CODEDE, COMUDE, COCODE), está marginado del COMUDE y no es invitado a participar de este consejo.

En Panajachel, el alcalde indígena participaba regularmente en las reuniones del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), pero cesó de ser invitado en julio de 2013 después de haber propuesto que en esta instancia debía discutirse el proyecto de desarrollar una microcentral eléctrica en Panajachel, y solicitar que esta instancia convocara a una “consulta comunitaria de buena fe” sobre el referido proyecto.

En Totonicapán el alcalde comunitario efectivamente preside el COCODE, pero esta función le presenta varios puntos problemáticos. La ley de CODEUR

originó dudas y ambigüedad en el reconocimiento que hace el Estado a los alcaldes comunitarios, pues para fines de “desarrollo” los consejos son los interlocutores válidos ante el Estado. Todo lo cual se interpreta como un intento de dividir el poder comunitario y debilitarlo ante los aparatos burocráticos y políticos del Estado. En la práctica, esta ley ha reforzado las relaciones clientelares de las autoridades de las instituciones estatales con las comunidades. El Estado, tanto como la municipalidad, recurren a una política clientelar para relacionarse con los COCODES, y por esta vía intenta cooptar a las alcaldías comunitarias y otras autoridades indígenas.

Ante la instancia del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), la Junta Directiva de los 48 cantones sí son invitados, pero han dejado de participar en el COMUDE, en primer lugar, porque esta instancia no la consideran efectiva; en segundo lugar, porque se limita su participación; y en tercer lugar, porque únicamente se dedican a ratificar las decisiones que ha tomado con anterioridad la municipalidad y entonces la instancia es usada para legitimar o respaldar lo ya dispuesto. El COMUDE no es una instancia deliberativa. Por otra parte, porque por la vía del COMUDE solo pasa y sin mucho discutir la obra gris, no las políticas municipales. La obra gris, que no es desarrollo, solo profundiza el clientelismo. En el COMUDE también pierden trascendencia los temas nacionales, la energía eléctrica, la educación, y otros temas en los cuales se ha identificado que existe una incapacidad de liderazgo de parte de la corporación municipal en los últimos años.

En cuanto a la relación de la alcaldía indígena con los alcaldes comunitarios, para algunos observadores en esta relación está el desafío más importante que tiene planteado la alcaldía indígena. Esta relación efectivamente es crucial y aunque transcurre sin conflictos esta se ha venido debilitando. Recuérdese que tradicionalmente la alcaldía indígena era la instancia de integración de

los alcaldes comunales del municipio pero en los últimos años es la alcaldía municipal, a través del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), quien disputa esta relación, pero lo hace a través de una relación política clientelar en el marco de la obra pública.

En Sololá, no hay conflictos de jurisdicción entre la municipalidad indígena con los alcaldes comunitarios. En cualquier caso, prima la autonomía de las comunidades. En materia de justicia cuando la Municipalidad indígena recibe un caso proveniente de una comunidad es porque una de las partes mismas llega a plantear su denuncia ante la municipalidad indígena, entonces, entre las primeras preguntas que allí se le hacen a las partes, es obligado saber si su caso ya es de conocimiento de su alcalde comunitario, si la respuesta dice ser sí, entonces la municipalidad indígena retoman el caso, pero si la respuesta es no, entonces se le dice a las partes que deben pasar primero a presentar su caso ante su alcalde comunitario pues él debe intervenir en primera instancia. Sin embargo, en forma rutinaria, los alcaldes comunitarios trasladan casos a la municipalidad indígena así como lo hacen ante Juzgados del Organismo Judicial, entre otras razones, esto sucede cuando una de las partes así lo demanda o consiente en ello.

En Sololá la municipalidad indígena de sololá se reúne con los alcaldes comunitarios todas las semanas. Este pleno se informa así de los problemas en las comunidades y acuerda los pasos para resolverlos. Esta reunión semanal es un mecanismo de consulta a los Pueblos Indígenas y sus resoluciones o acuerdos constituyen decisiones de alcance municipal.

Las relaciones de la alcaldía indígena con la municipalidad oficial

Acciones de reconocimiento

El municipio de Sololá presenta el caso de unas relaciones cooperativas y constructivas entre alcaldía o municipalidad indígena y la municipalidad oficial. Resalta que esta buena relación existe por un poco menos de veinte años, se trata de un caso peculiar donde ambas partes reconocen que hay dos municipalidades, que ambas mantienen una organización “igual” e igualmente representativas, y que una de ellas, la municipalidad indígena tiene preexistencia, es decir viene desde más tiempo atrás en la historia.

En Sololá esta relación de reconocimiento consiste en no ver a la municipalidad indígena como oposición, sino como un colectivo de autoridad con la que se puede realizar cualquier actividad conjuntamente así como se puede coordinar trabajo a cualquier nivel. La relación parece estrecha entre municipalidad oficial y municipalidad indígena, la municipalidad indígena participa regularmente en las reuniones del COMUDE, pero este foro tampoco es el único espacio de relación entre ambas entidades. Adicionalmente, hay reuniones semanales entre concejo municipal, municipalidad indígena y alcaldes comunitarios, este es un espacio que les permite informar, consultar, orientar, revisar (revertir) decisiones y atender desde casos pequeños hasta denuncias contra entidades públicas que no atienden a los ciudadanos, permite conocer sobre los proyectos en curso que se instalaron sin haber sido consultados o interceder por aquellos casos que les plantean los vecinos. Incluso, la municipalidad oficial paga por los gastos que estas reuniones implican.

En contraste, en Santa Cruz del Quiché, el alcalde indígena indica que no se han constituido espacios de colaboración y comunicación con la municipalidad y los entes gubernamentales. En la relación con la municipalidad se señala que hacen falta mayores estímulos a la organización comunitaria, un programa de capacitación, un sistema de coordinación y de comunicación. En el caso de Chichicastenango, en los últimos 12 años se han sucedido tres administraciones municipales y cada administración se ha relacionado en forma diferente con la alcaldía indígena. En opinión de la alcaldía indígena, los alcaldes municipales no se han sentido vinculados ni obligados por el Convenio 169 de la OIT, el anterior alcalde incluso lo negaba y lo incumplía.

En Panajachel, el alcalde indígena Luis Sicajan denunciaba en agosto de 2013⁴² que era discriminado por la autoridad municipal de Panajachel donde no se le reconocía como alcalde indígena. El alcalde municipal no reconocía las elecciones internas que tuvieron lugar en junio de 2013 por las cuales fue electo el alcalde indígena. En su defensa, el alcalde indígena argumentaba que el alcalde municipal no tiene ninguna potestad legal para reconocer o desconocer a la autoridad ancestral. Por otra parte, la municipalidad de Panajachel se limitaba a reconocer al alcalde comunitario de la aldea Patanatic, la única aldea del municipio, a quien desde el año 2002 se le apoya con un incentivo económico que equivale a un salario mínimo.

Entre los motivos de tensión en Panajachel con la alcaldía indígena sobresale los varios llamados públicos que hiciera el alcalde indígena para discutir sobre recientes medidas municipales, entre estas el estado actual del alumbrado público en el municipio, un llamado público a discutir sobre el uso y transparencia en el manejo del presupuesto municipal y la solicitud de un informe al COCODE,

para que explicara a la población sobre la instalación de una antena de telefonía celular autorizada por la municipalidad.

Acciones de respeto

En Sololá, entre la relación entre municipalidad indígena y municipalidad oficial hay comunicación, hay acciones de concientización y también hay formas institucionalizadas de relacionarse. La municipalidad oficial tiene al síndico primero como el encargado de estas relaciones, a través de la Comisión de Participación Ciudadana, y este es un canal que está también abierto a las dependencias gubernamentales y entidades sociales. Por medio de esta instancia se realizan acciones conjuntas de coordinación y revisión de temas. Por otra parte, la relación que mantienen entre sí ambas municipalidades es intensa, sobre todo cuando se presentan conflictos o asuntos relacionados a problemas comunales y pleitos por proyectos, frente a los cuales se favorece la conciliación, el diálogo y la búsqueda de acuerdos.

La negociación de una posición común les ha permitido manejar asuntos de alto impacto, tales como el consenso que adoptaron ante el establecimiento de un centro universitario en terrenos que ocupaba la Zona Militar No. 14, cuando allí se estableció el campus de la Universidad del Valle de Guatemala y luego cuando se estableció la Universidad de San Carlos de Guatemala. La estrecha comunicación entre las dos municipalidades ha permitido consolidar mecanismos de consulta, que aquí significa fortalecer las acciones que propicia la participación directa de las comunidades para la adopción de decisiones colectivas mediante la realización de cabildos abiertos.

En Santa Cruz del Quiché, las alcaldías comunitarias han denunciado una Interferencia de la clase política en sus asuntos internos, notablemente de la municipalidad, la gobernación y de los partidos

⁴² Cf. Comunicado de prensa de la alcaldía indígena, Panajachel, 6 de agosto 2013.

políticos; se señala que no hay respeto por parte de la municipalidad oficial, el alcalde los convoca irregularmente, cuando pretende influir en asuntos de impacto en las comunidades, esto es un irrespeto a la autonomía comunitaria. La alcaldía indígena ha denunciado una marginación por parte de la municipalidad.

En Totonicapán, en función al respeto, la junta directiva de los 48 cantones señala que no ha tenido la oportunidad de establecer una relación de respeto con la municipalidad oficial. De parte de esta municipalidad únicamente se tienen políticas partidistas, por eso no aceptan la idea ni la lección de transparencia que se tiene desde los 48 cantones. Esta municipalidad ha visto en la organización de los 48 cantones un peligro y no acepta que esta sea una organización política representativa.

En Totonicapán se denuncia que tampoco hay una relación de respeto para con los alcaldes comunitarios por parte de la municipalidad oficial; aún ahora, los alcaldes comunitarios no le pueden decir al alcalde municipal “mire no me mande”. Y no se le dice esto por una relación de subordinación ante el manejo que se hace de los proyectos y de la inversión municipal en las comunidades. Esta relación no ha mejorado en más de diez años, el problema que subyace en esta relación es que “los alcaldes municipales, su corporación y empleados municipales han tomado a las autoridades indígenas como auxiliares y en el peor de los casos como mandaderos” (Tzaquitza, Ixchiú y Tiú, 2000:79).

La junta directiva de 48 cantones afirma que “el reconocimiento de la municipalidad oficial hacia los alcaldes de comunidades es puramente discursivo, esto es lo más que las autoridades ediles pueden hacer por la organización de los 48 cantones”. “Se ha querido que estas autoridades sirvan a los intereses políticos partidistas, solamente se exige respeto en una sola vía, del alcalde comunitario hacia el alcalde municipal”. En consecuencia, “esto impide que se realice un trabajo en conjunto

para mejorar las condiciones de Totonicapán”. La ausencia de respeto viola el Código Municipal, denigra a las autoridades indígenas y cuando esta ausencia de respeto es recíproco deriva en situaciones confrontativas.

Acciones de promoción

En Sololá la municipalidad oficial ha dado diversos apoyos a la municipalidad indígena, estos consisten en facilitar capacitaciones y cursos, sufragar el salario del secretario de la Municipalidad Indígena, proporcionar a los alcaldes comunitarios dos bonos monetarios anuales, proveer los almuerzos a las asambleas de alcaldes comunitarios, las cuales tienen lugar todos los viernes en la municipalidad indígena. La municipalidad oficial también ha apoyado a las alcaldías comunitarias con equipo de oficina, sillas y materiales. Es importante anotar que esta política municipal de apoyo a los alcaldes comunitarios se encuadra dentro de las competencias generales del Concejo Municipal, es decir, la legislación actual no presenta obstáculos a las políticas de promoción de la municipalidad oficial hacia las autoridades indígenas. El Concejo Municipal de Sololá ha hecho de esta acción de promoción a las autoridades indígenas una de las siete políticas municipales vigentes y con el objetivo de fortalecer la organización comunitaria y la participación ciudadana.

Ambas municipalidades suelen convocar conjuntamente a eventos de formación y capacitación a los miembros de los diferentes comités de las comunidades y a los alcaldes comunitarios. Estas posiciones conjuntas también se observan a nivel local en los asuntos de interés común y en reuniones y asambleas de alto nivel, por ejemplo, se pronunciaron sobre la construcción del mercado municipal (2013) asunto en el cual la municipalidad indígena jugó un papel de primera importancia para que este proyecto avanzara y para que problemas particulares que se estaban presentando se fueran resolviendo.

Esta buena relación en Sololá entre municipalidad indígena y municipalidad oficial, depende de la afinidad política. Desde 1995 cuando fue elegido por primera vez un kaqchikel para gobernar el municipio, en la municipalidad oficial se ha mantenido la sucesión de alcaldes kaqchikel en la alcaldía oficial, alternándose electoralmente entre el comité cívico SUD y el partido URNG. Los principios de ambas administraciones se han basado igualmente en el respeto, igualdad, unidad y participación sin distinción de credo e ideología y en la armonía entre los pueblos.

Relación de la alcaldía indígena con las entidades del Ejecutivo en el ámbito municipal

La ley dispone un reconocimiento débil para la alcaldía indígena, lo que deja un amplio margen a discreción del alcalde municipal y de las entidades de gobierno. Esto conduce a descoordinación de acciones y eventualmente a un divorcio con las autoridades indígenas. El Estado de Guatemala tiene la obligación de adecuar la conducta de sus funcionarios a una relación de respeto para con las autoridades indígenas pero, por una parte, no hay orientaciones claras en este sentido los despachos superiores. Por otra parte, la ausencia de políticas gubernamentales deja a las autoridades indígenas con el papel de espectadoras ante medidas gubernamentales. La alcaldía indígena ha señalado la ausencia de consultas, de información, de coordinación, de atención a sus denuncias. En el gobierno pasado se llegó a un extremo en esta situación con la intención de hacer de los Consejos de Desarrollo un mecanismo de consulta, lo cual dejaba de lado a las alcaldías comunitarias e indígenas, no reconociéndolas como protagonistas.

Las alcaldías tienen mucho qué decir sobre participación comunitaria, la atención de crisis y la atención de diversos temas conflictivos, pero

no hay líneas abiertas de comunicación ni muchas experiencias de trabajo conjunto. Los ministerios de Ambiente, Gobernación, Salud y Educación se hallan aquí entre los sectores que mantienen las tensiones más fuertes con las autoridades indígenas.

En Santa Cruz del Quiché una dinámica de reivindicaciones por parte de los alcaldes comunitarios se registró durante el 2000, año en que varios lugares se resistieron a prestar el servicio de mensajería a las instituciones gubernamentales, el servicio de notificadores y despacho de correspondencia. Aunque estos servicios fueron abolidos, aún continúan siendo un tema de tensión porque algunas entidades gubernamentales dependen mucho de los alcaldes comunitarios para operar en las comunidades.

En Sololá, la municipalidad indígena, que interviene por los derechos de la población en general, no solamente kaqchikel, se ha pronunciado reiteradamente sobre temas que generan frecuentes protestas y conflictos locales, desde los problemas que genera la administración de las refacciones escolares hasta la conflictividad relacionada a la energía eléctrica.

Por ser cabecera departamental, Sololá cuenta con oficinas de la casi totalidad de ministerios y otras dependencias estatales del Ejecutivo, con regular presencia en el interior de la República. Estas instituciones gubernamentales presentes en Sololá suman al menos 16 oficinas, sobresalen salud, educación agricultura (MARN, MAGA, INAB, CONAP) y los programas presidenciales. La municipalidad indígena está atenta a las violaciones de los derechos de los Pueblos Indígenas, se pronuncian constantemente sobre los planes del gobierno y evalúan periódicamente el Plan Hambre Cero, el Bono Seguro, el estado de las carreteras, la entrega del abono, la refacción escolar, entre otros programas. En general, en el gobierno pasado hubo una mejor relación con el Ejecutivo. La municipalidad indígena evalúa “qué ganamos

y qué perdemos con los programas de gobierno”; analiza los procesos y los sistemas de control, han enfatizado que los controles deben asumirse localmente para garantizar una transparencia en el manejo de estos programas.

En cuanto a instancias presidenciales que atienden asuntos de Pueblos Indígenas, la municipalidad indígena de Sololá señala que no hay coordinación con las instituciones del ejecutivo encargadas de velar por los temas indígenas, la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas (CODISRA) y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). Hay una oficina de la DEMI en Sololá pero no se tiene una coordinación de actividades con la municipalidad indígena donde la delegada departamental no tiene poder de decisión.

Las alcaldías indígenas desarrollan recurrentemente iniciativas de fiscalización local y de demanda de información. En Panajachel, la alcaldía indígena en varias oportunidades ha propiciado iniciativas para fiscalizar programas y proyectos gubernamentales y municipales, sobresalen un llamado público a discutir sobre el estado actual del alumbrado público en el municipio e iniciativas ante el ministerio de educación para vigilar de mejor manera la distribución de la refacción escolar.

La presencia institucional del Estado en Panajachel es débil, como en todos los pequeños municipios del país, salvo educación y salud, la presencia se reduce a unos pocos programas gubernamentales que son centralmente manejados. Ya fueron descritas arriba las iniciativas que la alcaldía indígena ha adoptado en demanda de transparencia y mayor eficiencia. Un tema sobre el cual la alcaldía indígena de Panajachel se ha pronunciado reiteradamente es la protección ambiental ante la contaminación del lago Atitlán, la autoridad indígena han puesto atención en el hecho de que, las crisis frecuentes permiten a las instituciones estatales manejar con bastante libertad los recursos que tienen a su disposición. Localmente, el programa gubernamental de mayor incidencia se

realiza en el tema ambiental a través de la *Autoridad para el manejo sustentable para la cuenca del lago de Atitlán y su entorno (AMSCLAE)*⁴³ El alcalde indígena mantiene una buena relación con este programa y ha sostenido reuniones con el delegado de AMSCLAE sobre varios temas que le conciernen; uno de ellos ha sido el proyecto de la micro hidroeléctrica que se planea desarrollar en la región.

En el gobierno pasado hubo una mejor relación del gobierno con las alcaldías indígenas del departamento de Sololá, de hecho, hubo un programa de apoyo por una decisión presidencial durante el programa *Gobernando con la Gente* realizado en el departamento de Sololá en 2009.

En Totonicapán las posiciones de la junta directiva de los 48 cantones, siempre producen tensiones frente al Estado, pero la junta directiva siempre ofrece un espacio de diálogo porque es una instancia mediadora permanente, siempre y cuando las instituciones sean capaces de armonizar sus proyectos con las necesidades de la población. La junta directiva afirma que todos los gobiernos civiles desde 1985 a la fecha han tenido barreras para poder comunicarse con el pueblo de Totonicapán y sus autoridades, en su lugar han recurrido a medidas muy autoritarias, estados de sitio, medidas de excepción e incluso matanzas⁴⁴.

La Junta Directiva de los 48 Cantones lucha para que se tome en cuenta a las autoridades comunales al realizar las políticas de gobierno, plantea que estas políticas tienen que ser consultadas, las entidades del gobierno únicamente tienen políticas partidistas, por eso ven en la organización de los alcaldes un

⁴³ La AMSCLAE es una entidad que depende directamente de la Vicepresidencia de la República, en 2008 manejo un presupuesto anual de Q3,393,435.00 y en 2009 este fue de Q5,800,000.00; en este último año sus costos de operación y funcionamiento ascendieron a Q1,100,000, la mayor parte de sus proyectos se orientan hacia las plantas de tratamiento de aguas residuales.

⁴⁴ Para una relación de estas medidas de gobierno con las confrontaciones ver Crisis Group. *Totonicapán: tensión en las tierras indígenas de Guatemala*. Informe sobre América Latina N°47 6 de febrero de 2013

peligro a sus planes de expansión. Es la política clientelar lo que caracteriza a sus programas y la Junta señala que no se trata de promover o apoyar a las autoridades indígenas con condicionamientos y/u ocultando la información sobre las actividades que estas apoyan en su territorio.

Se afirma que “Hay una falta de respeto total, pero en parte se debe a la ignorancia”. Las instituciones nunca consultan a las autoridades comunales, falta una política de consulta que venga de los órganos del Estado hacia la estructura de los 48 cantones.

Para los ciudadanos, las diferencias idiomáticas, culturales y jurídicas crean una barrera importante para poder identificarse con las instituciones del Estado, la discriminación y una débil atención crean además desconfianza ante las autoridades estatales. Los ciudadanos saben por su experiencia que solo los esfuerzos comunitarios permiten satisfacer las necesidades insatisfechas y que cualquier relación con las entidades públicas está sujeta a relaciones de fuerza. Por un lado, debe haber una coordinación que se dé en situaciones de igualdad y que fortalezca a las autoridades indígenas; por otro lado, debe mejorarse la atención a las personas que recurren a las instancias estatales.

Las relaciones de la alcaldía indígena con las entidades del sector justicia

En Santa Cruz, al principio los operadores de justicia estaban en contra de la constitución de la alcaldía indígena, como lo estaban la alcaldía municipal y la gobernación. No comprendían el papel de esta alcaldía y la veían, por una parte, como una organización paralela a la municipalidad; por otra parte, fue señalada de usurpar funciones del sistema de justicia estatal. Se preguntaban sobre su finalidad y tareas, se hizo cosa común decir que ya no tenía sentido una entidad que había desaparecido desde 1944. Sin embargo, sucedió que

la primera acción de relevancia pública de la alcaldía indígena (2003) fue intervenir en un asesinato, un caso que fue resuelto prontamente con bastante éxito y aceptación por la comunidad.

Precisamente, uno de los mayores argumentos de desempeño, en Santa Cruz del Quiché, por parte del alcalde indígena ha sido su labor para resolver casos, así como prevenir, mediar y erradicar los linchamientos, al respecto se señala un hecho confirmado por otras fuentes: en Santa Cruz no se han registrado casos de linchamientos desde hace unos ocho años, es decir desde que la alcaldía indígena existe. Anteriormente, de 1996 al 2002 se habían reportado 12 casos de linchamiento y esto colocaba a Santa Cruz entre las posiciones más altas del país.

En Santa Cruz las continuas intervenciones públicas de la alcaldía indígena platearon el problema de la coordinación con el sector justicia, particularmente con el Ministerio Público. Este es un tema que continúa pendiente porque en la base de esta coordinación no hay fundamento legal. Mientras una ley de coordinación pueda suplir este vacío, la oportunidad para una comunicación directa apareció a través de la Comisión de Justicia y Multiculturalidad que opera en la ciudad de Santa Cruz.

La relación con el sistema de justicia propio y las autoridades indígenas sigue siendo tensa aunque tiende a mejorar. Se señala la necesidad de implementar programas de sensibilización dirigidos a los operadores de justicia, con expositores que tengan claridad sobre los temas y al mismo tiempo con argumentos legales convincentes. El Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) lleva ya algunos años trabajando con autoridades indígenas por medio de su programa de Defensorías Indígenas. El IDPP apoya programas de acercamiento a las autoridades comunitarias para conocer su realidad y su trabajo. Su apoyo consiste en talleres de capacitación orientados a reconocer y promover el uso del derecho propio de los pueblos indígenas y conocer sus diferencias con el sistema de justicia oficial.

Con la Policía Nacional Civil (PNC) hay una mejor relación actualmente, por medio de la unidad departamental del Departamento de Multiculturalidad. La relación ha mejorado desde que la PNC emprendió acciones de sensibilización, realizando talleres en las comunidades sobre prevención de la violencia y linchamientos; no teniendo un presupuesto específico para este programa estas actividades las realiza la PNC en coordinación con otras instituciones y con el apoyo de los alcaldes comunitarios mismos para sufragar los gastos elementales. Estos talleres se realizan en el idioma propio. Las actividades de esta unidad también se extienden a capacitar a los mandos de PNC en temas de no discriminación y atención al ciudadano.

Sin embargo, la Procuraduría de Derechos Humanos no ha recibido, en este último periodo, ninguna denuncia por parte de alcaldes comunitarios ni de la alcaldía indígena de abuso de autoridad por parte de los funcionarios públicos. Sin embargo, se admite que Quiché es un departamento donde la cultura de denuncia continúa siendo muy débil, por el temor a la represión.

En Chichicastenango, en los últimos años hay una mejor comunicación entre jueces para remitirse casos, el juez suele llamar al alcalde indígena para coordinar el tratamiento del caso. En la relación con el Organismo Judicial la primera autoridad que conoce el caso establece la precedencia, y reclama una no interferencia, esto lo admite el alcalde indígena, funcionarios del Organismo Judicial y de la PNC. El alcalde indígena señala “No les quitamos el trabajo a los jueces porque yo aquí no tengo sueldo, aquí no gano nada.” Cuando los alcaldes indígenas pasados niegan la eficacia del sistema judicial oficial, abren también un campo de tensión y de críticas. Los funcionarios oficiales suelen manejar un conjunto de estereotipos acerca de la justicia indígena.

En este sentido, el fiscal distrital del Ministerio Público de Santa Cruz de Quiché “reconoce que el Sistema Oficial de Justicia valida los juicios que se llevan a cabo en las comunidades. Respeta el trabajo de los alcaldes. No está dispuesto a repetir juicios, ni imponer nuevas sentencias. Pero, en lo que el fiscal no está de acuerdo es en la proporción de los castigos, “debe haber balances entre falta y consecuencia”, dice⁴⁵. Una situación, equivalente aunque posiblemente de menor tensión se produce entre la PNC y el alcalde indígena cuando ambos convergen para intervenir en un caso. Incluso, oficiales de la PNC y el fiscal distrital del Ministerio Público han hablado públicamente de que existe una relación de coordinación entre ellos y el alcalde indígena, pero se trata de un pacto no escrito entre esas autoridades. En realidad, depende de quién acuda primero o haya sido llamado ante a la escena de un delito, o de quién atrape primero a un supuesto delincuente, entonces lo que sucede es que la otra parte no interviene, “si ellos lo atrapan antes, nosotros respetamos”.

En Sololá, la municipalidad indígena reconoce que en el pasado decenio hay muestras de coordinación con el Organismo Judicial⁴⁶, pero esta relación pasa por altibajos, la buena relación depende mucho de las personas en la administración. En consecuencia, se presenta el reclamo de que el marco legal no ha evolucionado lo suficiente para ordenar una buena relación con las autoridades indígenas. Se reconoce que diversas acciones se han realizado para acercar a la comunidad a una comprensión de la justicia del Estado⁴⁷. Los alcaldes indígenas han viajado constantemente a Guatemala para sostener

⁴⁵ Oswaldo J. Hernández. Aquí, justicia. Allá... el Estado <http://www.plazapublica.com.gt/> 29 de septiembre de 2011.

⁴⁶ El Organismo Judicial tiene en la cabecera municipal cuatro juzgados, Penal Narcoactividad y delitos contra el ambiente, Trabajo y Familia, Penal Civil y Económico Coactivo y Tribunal de Sentencia

⁴⁷ Como parte del programa Un día con la justicia, que impulsa el Organismo Judicial, 19 estudiantes de escuelas visitaron juzgados, con el fin de conocer cómo funcionan http://www.prensalibre.com/noticias/Escolares-municipios-Solola-visitatan-juzgados_0_305969460.html

reuniones con magistrados, atender invitaciones sobre diferentes temas de multiculturalidad, cursos, conferencias, a los que ha convocado el Organismo Judicial, sin embargo, los miembros de la Corte Suprema nunca han visitado a la municipalidad indígena, como tampoco lo ha hecho la persona a cargo de los asuntos indígenas de la Corte.

En Sololá, en su relación con la Fiscalía Distrital del Ministerio Público (MP) la municipalidad indígena expresa que quiere (demanda) acciones de coordinación con el MP. La municipalidad indígena encuentra a personas en las comunidades sorprendidos en el momento de la comisión de un delito (flagrancia); sin embargo, el MP no acepta las capturas, no valora las evidencias. El MP resulta actuando diez meses después de ocurridos los hechos y hay que recordarles las denuncias una vez presentadas. La municipalidad indígena afirma que no hay coordinación con la PNC. Conocen del obstáculo de la PNC de no contar con suficientes elementos y de que no todos los que están cumplen su trabajo. La municipalidad indígena ha solucionado dos secuestros últimamente pero el proceso policial no respondió a las expectativas de la población. En una ocasión mostraron la casa donde los maleantes tenían retenidos a las personas secuestradas porque previeron que es ilegal hacer capturas, y cuando finalmente se hicieron las detenciones, cinco meses después, no hubo resultados. Sin embargo, la relación con la PNC ha mejorado “un poco”, esta respeta a las autoridades indígenas en un 30%, en sus términos.

En su relación con la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), la municipalidad indígena de Sololá realiza frecuentemente sesiones de trabajo sobre variados temas en los que quiere hacer una coordinación con la PDH. Los alcaldes saben que los delegados de la PDH tienen poca aceptación en las comunidades, en general porque las autoridades estatales tienen poca credibilidad pero también por sus posturas ante ciertos temas controversiales, por ejemplo, los derechos económicos y sociales

que no se cumplen, y que por derechos humanos no se permiten los azotes. Es por ello que, para apoyar a las autoridades de derechos humanos se han realizado acciones conjuntas y hay un avance de 90%, en sus términos.

En Totonicapán, las relaciones del Organismo Judicial con los alcaldes comunales ha mejorado en estos últimos años y el avance más significativo está en una mejoría de la comunicación. La Junta Directiva de los 48 cantones ha contribuido a lograr un reconocimiento para los alcaldes comunales dentro de la estructura de Justicia, este reconocimiento se expresa en acciones de coordinación frente a casos específicos. Una mejor relación también existe con el personal de la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público, estas condiciones más favorables facilitan y garantizan un buen trabajo en conjunto.

A la pregunta de ¿en qué se basa este mayor entendimiento entre los alcaldes comunitarios con el Organismo Judicial? La Junta directiva de 48 cantones asegura que los jueces han respetado las formas de administrar justicia propia de las comunidades, pero esto es algo que se ha logrado gracias a las luchas tenidas, afirman, y no porque el Código Municipal u otras leyes así lo dispongan.

Todavía se usa el término alcalde auxiliar, con el cual se concibe a las autoridades indígenas como mandaderos de las instituciones, se trata de situaciones que todavía ocurren pero por parte de personal subalterno, porque son actitudes que están arraigadas en la cultura burocrática de Guatemala. Cuando este tipo de situaciones se denuncian ante el juez estas actitudes generalmente tienden a corregirse: “Al juez ahora le podemos decir, mire no me mande, con el juez ahora hay un nivel de relación, se puede ahora tomar un café con los fiscales y jueces”. Se empiezan a alzar ahora puntos de coordinación y esta incipiente nueva relación se basa en un acuerdo que alcanzaron en 2011, la Junta Directiva de los 48 cantones con las autoridades

del sector justicia. Con este nuevo pacto se acordó realizar reuniones periódicas entre alcaldes comunales y las autoridades del sector justicia.

Un futuro para la autoridad indígena en el siglo XXI

El interés por conocer el ambiente creado a partir de 2002 con el reconocimiento a los alcaldes indígenas y comunitarios, en el marco del Código Municipal (Decreto 12-2002), motivó preguntar si estas autoridades indígenas, tal como la ley lo demanda, han sido respetadas y promovidas, y si las relaciones entre los alcaldes indígenas y las municipalidades y entidades estatales son ahora más satisfactorias.

La investigación se enfocó en la situación de las alcaldías indígenas. En primer lugar constató que existen muy pocos estudios relacionados con la trayectoria y características de estas alcaldías, y más bien, que las mismas son desconocidas en muchos aspectos. En segundo lugar, se encontró que suele omitirse su presencia como institución activa. Esto es notable en estudios e informes gubernamentales, aunque no exclusivamente. Esta invisibilización también se detecta en documentos y estudios producidos por organismos no gubernamentales, muchos de los cuales hacen escasa referencia a las alcaldías indígenas, tanto que su papel queda oscurecido. Inclusive, muchas organizaciones indígenas, al presentar a un amplio espectro de instituciones sociales (comadronas, padrinos, ancianos en general, curanderos, sacerdotes mayas, etc.) como “autoridades indígenas”, no ayudan a fortalecer el concepto de autoridad basada en la institución de los alcaldes. Esta tendencia que relativiza el concepto de autoridad indígena oculta a los alcaldes indígenas y comunitarios como interlocutores válidos ante el Estado, evitándole a este asumir compromisos de reconocimiento (por ejemplo la consulta), de respeto (por ejemplo la representación) y de promoción (por ejemplo el derecho de participación).

El artículo 55 del Código Municipal juega un papel importante de mediación cultural para presentar a las alcaldías indígenas, al conjunto de la sociedad, pero se deben realizar esfuerzos para mostrar los beneficios particulares que estas instituciones representan para la gobernabilidad en general, lo cual permitiría diferenciarla dentro del paisaje institucional de una ciudad. En varios aspectos, es notable que la alcaldía indígena no obtiene aún la relevancia e incidencia que la propia ley dispone, lo que muestra que se necesitan cambios en los patrones culturales, así como acciones contra el racismo y la discriminación presentes en la sociedad.

Para resumir los desafíos que supone una nueva relación de reconocimiento, respeto y promoción a las alcaldías indígenas, podría ser útil partir de que el poder de la alcaldía indígena está actualmente asociado a la administración de justicia, al ejercicio de varios derechos culturales y a su papel activo en el campo de derechos económicos y sociales.

En el primer caso, si bien administrar justicia es un campo que evidentemente rebasa el marco del Código Municipal, este es un componente central en la visión y misión de la alcaldía indígena y de los alcaldes comunitarios, por lo que no puede quedar fuera del espectro de relaciones institucionales de estas alcaldías.

El campo de los derechos culturales resulta sumamente amplio, pues en este caben muchas prácticas que de otra manera se verían aisladas y desconectadas entre sí. Ya el acuerdo de paz guatemalteco sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) ha dejado claro que la cultura es un legado de técnicas para administrar el territorio y gobernar en las comunidades mayas. El acuerdo comprende asuntos sobre tierras, espiritualidad, lengua, derecho consuetudinario, nombres, apellidos y toponimias y el ejercicio mismo de la autoridad. Se trata de derechos cuyo reconocimiento, respeto y promoción constituyen parte de la defensa de la cultura y, por tanto, se reclaman ante el Estado.

Finalmente, en materia de los derechos económicos y sociales, que hace referencia a las tareas de representación, son los alcaldes los que la ejercen en múltiples momentos, especialmente en situaciones de crisis y procesos de diálogo.

En cuanto a la justicia, existe un mutuo reconocimiento entre alcaldes indígenas y alcaldes comunitarios. Se observa, además, una mejoría en las relaciones entre el Organismo Judicial y alcaldías indígenas y comunitarias. Han tenido lugar experiencias positivas de diálogo y coordinación entre estas instituciones en el ámbito municipal. Asimismo, hay una incipiente colaboración hacia las autoridades indígenas por parte de la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público. En los últimos diez años, la experiencia de las alcaldías ha sido, como ya lo señalaron Sieder y Flores (2011:66), “de una manifestación de no subordinación al sector justicia oficial, en la esperanza de una coordinación entre ambos sistemas”.

En el campo de los derechos culturales, hay una incipiente coordinación con algunas instituciones gubernamentales y con las municipalidades, aunque son pocos los casos donde tal coordinación es fuerte. Hay una ausencia de consulta por parte de las entidades del Ejecutivo, así como de la mayoría de municipalidades —resalta la notable excepción de Sololá—. Por lo general, el respeto y la promoción al papel de los alcaldes indígenas como mediadores de los derechos culturales es débil, tanto ante las entidades de gobierno como ante la municipalidad oficial. Las alcaldías indígenas mantienen una fuerte demanda porque prime el respeto, la no discriminación y la autonomía “sin aprovechamiento”, y que se faciliten condiciones que fortalezcan su autoridad.

En el caso de los derechos económicos y sociales, las alcaldías indígenas juegan un papel muy activo en la representación de las poblaciones e intervención en situaciones de crisis y procesos de diálogo. En este aspecto, señalan que hay un escaso o nulo

reconocimiento por parte de las instituciones de gobierno y las municipalidades. A esto agregan la sensible ausencia de acciones de promoción por parte de las instancias oficiales. En especial, las alcaldías indígenas demandan una política de consulta que provenga directamente de los órganos del Estado, pero enfatizan que promover no significa hacerles favores a las autoridades comunitarias, sino facilitar las condiciones para que estas realicen su cometido.

Aunque se encontraron procesos de revitalización o transformación de las alcaldías indígenas en los casos estudiados, e incipientes avances, el futuro de la relación entre autoridades indígenas y el Estado plantea múltiples desafíos, que se espera se conviertan en oportunidades para que el Estado responda de mejor manera al mandato contenido en el artículo 66 de la Constitución Política de la República, que dice: “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”.

Referencias bibliográficas

Arce, A. (30 de Octubre de 2011). *La impunidad de los encapuchados de Panajachel*. En Plaza Pública. Recuperado de www.plazapublica.com.gt/.../la-impunidad-de-los-encapuchados-de-pana

Bala, I. y Sarazúa, F. (2010). Alcaldía indígena de Sololá. Guatemala. En: *La gobernabilidad de los pueblos Indígenas de América desde la perspectiva comunitaria*. pp. 8-38. San José, Costa Rica: UNED.

Barrios, L. (2001). *Tras las huellas del poder local*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar -URL.

Bunzel, R. (1981). *Chichicastenango*. Guatemala: Seminario de Integración Social Guatemalteca.

Cardona, R. (1999). *La nueva gobernabilidad local en Quetzaltenango*. Guatemala: Instituto Muni-k'at.

Carmack, R. (2009). La Ley Maya. *The Mayan Studies Journal*/Revista de estudios mayas. 1(2) 1-23

_____ y Mondloch, J. (2007). *El título de Totonicapán*. Guatemala: Cholsamaj.

Centro Pluricultural para la Democracia. (2000). *La alcaldía auxiliar en la cuenca alta del río Samalá*. Guatemala: Los Altos.

Cumatz, J. (1998). *Autoridad y gobierno kaqchikel en Sololá*. Guatemala: Cholsamaj.

Defensoría Maya. (1999). *Ri Quetamb'al che ri Suk'B'anik. Experiencias de aplicación y administración de justicia*. Guatemala: Autor.

Ekern, S. (2001, septiembre). *Para entender Totonicapán: Poder local y alcaldía indígena*. Dialogo. Nueva época, No. 8. Guatemala: FLACSO.

_____. (2001). ¿Destruyen los derechos humanos el orden natural de las cosas? En: P. Pitarch, y J. López García. *Los derechos humanos en tierras mayas*. Política, representaciones y moralidad. pp171-180. Madrid: Sociedad Española de Estudios Mayas.

_____. (2010). *Comunidad y liderazgo en la Guatemala K'iche'*. Guatemala: Cholsamaj.

Escalón, E. (4 de junio de 2013) Dos alcaldes, una alcaldía, y un problema con la Historia. En: *Plaza Pública*. Recuperado de <http://www.plazapublica.com.gt/content/alcaldia>

Esquit, E. (2002). *Otros poderes, nuevos desafíos*. Guatemala: IDEI, USAC.

_____. (2006). *¿Cómo ha surgido y evolucionado históricamente el derecho indígena en Guatemala?*. Guatemala: CIRMA

_____. y Ochoa, C. (Eds.) (1995). *El respeto a la palabra. El orden jurídico del pueblo Maya*. Guatemala: Centro de Estudios de la Cultura Maya/Cholsamaj.

Falla, R. (1970). *Quiché rebelde*. Guatemala: Editorial Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Fundación Centroamericana de Desarrollo, FUNCEDE (1995). *Diagnóstico del municipio de Panajachel*. Guatemala: Autor.

_____. (1997). *Diagnóstico y plan de desarrollo de municipios del departamento de Quiché*. Guatemala: Autor.

García, E. y Girón, G. (23 octubre de 2011). *Encapuchados matan y desaparecen en Panajachel, ante pasividad de las autoridades*. Vecinos del municipio,

denuncian abusos de supuestos integrantes de la Comisión de Seguridad Municipal. elPeriódico. Recuperado de <http://www.elperiodico.com.gt/es/20111023/pais/202609/>

García-Ruiz, J. (1998). *Hacia un Nación pluricultural en Guatemala. Responsabilidad histórica y viabilidad política. Acercamiento a los implícitos conceptuales del Acuerdo sobre Identidad y Derechos Indígenas*. Guatemala: Centro de Documentación e Investigación Maya (CEDIM).

González, J. A. (2000). *Formas de organización y participación políticas en comunidades mayas. Estudios de casos en municipios seleccionados*. Guatemala: Nexus Municipal.

Gosner, K. (1991). *Comunidad y jerarquía*. En: *Mesoamérica* 22 pp 90-105 Guatemala: Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA).

Grandin, G. (2008). *La sangre de Guatemala, raza y nación en Quetzaltenango 1750-1954*. Guatemala: Editorial Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Hansen, T. y Stepputat, F. (2001). *States of imagination: Ethnographic explorations of the postcolonial state*. Durham, N.C.: Duke University Press.

Hill, R. (2001). *Los kaqchikeles de la época colonial, adaptaciones de los mayas del altiplano al gobierno español, 1600-1700*. Plumsock Mesoamerican Studies. Guatemala: Editorial Cholsamaj.

Hinshaw, R. (1975). *Panajachel: A Guatemalan Town in Thirty-year Perspective*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.

_____. (1968) "Panajachel" en *Los Pueblos del Lago de Atitlán*. Guatemala: Seminario de Integración Social en Guatemala – SISG.

_____. (1991). *Panajachel: un pueblo turístico en el ámbito de la violencia*. En R. Carmack. (compil.). Guatemala: cosecha de violencia, pp 323-340. Guatemala: FLACSO.

Hobsbawm, E. & Ranger, T. (1992) (1983). *The invention of tradition*. Boston: Cambridge University Press.

International Crisis Group (2013, febrero 6). *Totonicapán: tensión en las tierras indígenas de Guatemala*. Informe sobre América Latina N°47. **Guatemala/Bogotá/Bruselas**: Autor.

Leiva, Xochitl, Burguete, A.; Speed, S. (2008). *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde American Latina. Hacia la investigación de co-labor*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Publicaciones de la Casa Chata.

López, M. et al. (1997). *Formas propias del poder local en los mayas Kaqchikeles. San Martín Jilotepeque y Patzún, Chimaltenango*. Guatemala: Wajxaqib' B'atz'.

MacLeod, M. (1997). *Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala: OXFAM/Cholsamaj.

McBryde, F. W. (1969). *Geografía cultural e histórica del suroeste de Guatemala*. (Tomo I – II). Guatemala: SISG.

Mayén, G. (1986). *Tzute y jerarquía en Sololá*. Guatemala: Ediciones del Museo Ixchel.

_____. (1994). *Derecho consuetudinario indígena en Guatemala*. Revista ASIES 4.

_____ y Taracena Enríquez, A. (1998). *Autoridades indígenas del altiplano guatemalteco: Sololá y Totonicapán (tesis no publicada)*. Fac. CC JJ SS., Universidad de San Carlos de Guatemala

Maxwell, J. y Hill, R. (2006). *Kaqchikel Chronicles*. Austin: University of Texas Press.

Ochoa, C. (1993). *Los contextos actuales del poder local*. Guatemala: IRIPAZ /FEbert

_____. (2002). *Pluralismo jurídico y Derecho Consuetudinario*. Guatemala: Cholsamaj.

Ordóñez, C. (2000). *Relaciones interétnicas en Totonicapán / Chuimekená (1944-2000)*. Guatemala: CIRMA.

Organismo Judicial de Guatemala. (2011). *Ramo Civil: Casos Ingresados, Resoluciones Judiciales y Actuaciones Procesales, Años 2008-2010*. Informador Estadístico del OJ 32.

Oxlajuj Ajpop (2001). *Uxe'al pixab' re k'iche' amaq. Fuentes y fundamentos del derecho de la nación k'iche*. Guatemala: Autor.

_____. (2001) *Del monismo al pluralismo jurídico*. Guatemala: Autor.

Petrich, P. (1998). *Historias, Historia del Lago Atitlán Colección Xokomil 13*. Guatemala: Casa de Estudios de los Pueblos del Lago Atitlán.

Piel, J. (1995). *El departamento del Quiché bajo la dictadura liberal (1880-1920)*. Guatemala: FLACSO/CEMCA.

Piel, J. (1989). *Sajcabaja*. Guatemala: Centro de Estudios Mexicano Centroamericanos.

Pollak, A. (2008). *Levantamiento k'iche' en Totonicapán de 1820*. Los lugares de las políticas subalternas. Guatemala: AVANCSO.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2010). *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010. Guatemala: Autor.

Reyes J.L. (1951). *Datos curiosos sobre la demarcación política de Guatemala*. Guatemala: Tipografía Nacional.

Rull, M. (2009). *"Indígenas y ciudadanos": la participación electoral de los mayas en la Guatemala post-dictatorial (1985-2003)*. Francia: CEMCA/Universidad de Perpiñán.

Saquimux, V. (1994). *Organización popular y movimiento popular de los 48 cantones de la cabecera departamental de Totonicapán*. (Tesis de maestría). Centro Universitario de Occidente de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Quetzaltenango.

Salazar, S. (s.f.) *La alcaldía indígena de Sololá como auxiliar del tribunal de familia de su departamento. (Tesis de Licenciatura)*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.

Sam Colop, (2008). *Popol Wuj*. Guatemala: Cholsamaj.

Sarti, Francisco, (1928). *Municipios. Guatemala: Tipografía Sánchez y de Gise*. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala. (2011). Programa de desarrollo municipal 2011. Guatemala: Autor.

Schawnk J. y Mayén, G. (1993). *Investigación básica sobre derecho consuetudinario en tres comunidades mayahablantes de Guatemala*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Schultze J. (1954). *La vida y las creencias de los indígenas quichés de Guatemala*. Biblioteca de Cultura Popular 20 de Octubre. Guatemala: Ministerio de educación Pública.

Sieder, R. y Flores, C. (2010). *Autoridad, autonomía y Derecho Indígena en la Guatemala de Posguerra*. Guatemala: FyG editores/Casa Comal Arte y Cultura/ Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Sieder, R. (1996). *Derecho consuetudinario y transición democrática en Guatemala*. Guatemala: Flacso.

Solombrino Orozco, (1982). *Legislación municipal de la república de Guatemala*. Guatemala: Tipografía Nacional.

Skinner, J (Compilador) (1954) (1995) *Legislación indigenista de Guatemala*. México: Instituto Indigenista Interamericano.

Stepputat, F. (2001). *Urbanizing the countryside: armed conflict, State formation and the politics of place in contemporary Guatemala*. En B. Hansen y F.Stepputat, (2001). States of imagination. Ethnographic exploration of the colonial state. Durham, N.C.: Duke University Press.

Tallet, L. (2001). *Les trajectoires du pouvoir dans une communauté maya k'iché du Guatemala*. Collection Logiques Sociales París: L'Harmattan.

Tax, S. (1964) (1935). *El capitalismo del centavo*. Guatemala: José de Pineda Ibarra/SISG.

Tzaquitza E., Ixchiú, P. y Tiú, R. (2000). *Alcaldes Comunales de Totonicapán*. Guatemala: Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia/Unión Europea.

Vansina, J. (1990). *Paths in the rainforests: toward a history of political tradition in equatorial Africa*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.

Yrigoyen, R. (1999). *Pautas de Coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*. Guatemala: Fundación M. Mack.

Municipalidad de Sololá
<http://munisolola.org/>

Municipalidad indígena de Sololá
<http://muniindigenasolola.org>

Observatorio de la Autonomía Municipal DEMUCA
http://www.odam-ca.org/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=29

Anexos

Anexo I

GLOSARIO

Organización Internacional del Trabajo. Comunicado oficial del Ministro de Trabajo y Previsión Social guatemalteco que acepta la decisión de Guatemala de ratificar el Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008418/lang-es/index.htm

Acta: [*nima wuj*: *nima*: grande; *wuj*: *papel-K'iche'*]. Término con el que se hace referencia a un documento antiguo, al documento de mayor importancia; documento que recopila acuerdos o compromisos tomados por la comunidad. Designa el título de tierras de la comunidad o por el que se constituye o se funda la misma. Hace referencia a un documento que deja constancia de un proceso oral.

Ajawab': Identifica a los “principales”, a las “personas que solicitan algo”; el término hace también referencia a las personas que se reúnen para seleccionar a las nuevas autoridades; a los principales se les cataloga como los dueños o representantes de la comunidad

Ajch'ami'y: [K'iche']. “el que lleva el bastón”, (aj: agentivo; ch'am: ácido, descompuesto, putrefacto; i'y: hace referencia al pelo del maíz; *ch'ami'y*: bastón), designa a los alguaciles, encargados de imponer el orden. Estas autoridades llevan el bastón como símbolo de su autoridad. Estas autoridades están prestas al requerimiento del alcalde, son además mensajeros. Alguacil es el primer servicio que presta un individuo a la comunidad, se realiza en la alcaldía de la comunidad. Véase: *b'ara*, *bastón*, *ahwasil*, *alguacil*, *ajpatan*.

Ajkalte': [K'iche']. Deformación por uso de alcalde. Con este término se designa tanto el responsable de la Cofradía como al alcalde auxiliar y al alcalde municipal. Véase: *b'ara*, *bastón*

Ajkomun: [K'iche']. “de la comunidad”. aj: agentivo; *komun*: comunidad. Se refiere a la comunidad en su totalidad, a sus bienes y al grupo que la integra. Véase: *komon*.

Ajwech: Apelativo para la persona que enfrenta una situación a nombre de un grupo. Suele ser traducido como “remediador”, para designar al representante de un grupo, (aj: agentivo; wach: rostro, el que muestra su rostro). Designa a la persona que está en capacidad de ser un intercesor, tomar medidas para enfrentar y solucionar una situación problemática o conflictiva.

Asamblea de comunidad: La congregación de los residentes en la comunidad, hombres y mujeres, adultos, para deliberar sobre los asuntos de la comunidad. Proceso de diálogo, negociación y deliberación al que se recurre en la comunidad para varias circunstancias: lograr acuerdos, consultar a la población, obtener consentimientos, definir prioridades de acción colectiva, delegar responsabilidades, elegir autoridades, darles un mandato y misión, recibir informes, etc. La asamblea es la máxima instancia considerada en torno de orden social y gobierno comunitario; su precedente y/o su variante más común son los consejos (consejos de principales, consejos de ancianos, consejos de autoridades).

Auxiliatura: El término hace referencia tanto a la institución como al lugar sede que reúne a las autoridades de la comunidad.

Auxiliar: El cargo de auxiliar o alcalde comunitario. véase: *k'axk'ol*, *kark'a*.

B'ara: Designa al “bastón” que portan los alcaldes comunitarios o auxiliares. También identifica a la bolsita que contiene el *tz'ite'*, usado por el *ajq'ij* para la adivinación en sus trabajos para la espiritualidad. Tanto el alcalde auxiliar, como el *ajq'ij*, poseen autoridad pero cada quien en su campo; en algunos

casos una persona puede desempeñar ambas funciones.

Baños: Se refiere aquí a los baños públicos del pueblo de Totonicapán. (*miq'ina'*: *miq'n*: caliente; *ja'*: agua; “agua caliente”). La directiva de los cuarenta y ocho cantones tiene entre sus funciones principales velar por el mantenimiento y mejoramiento de estos baños; para ello tiene su oficina en el lugar donde se encuentran dichos baños, y en cuyo patio se efectúan los actos de trascendencia como la entrega de cargos.

Cantón: División administrativa y territorial submunicipal. En el ordenamiento territorial, jerárquico, un cantón es menor a la aldea y mayor al paraje. En ciertos pueblos cantón y aldea son términos equivalentes. El término connota autonomía. Un cantón es de extensión variable, puede agrupar entre 50 y 200 familias (Tallet, 2001:81).

Consejos de ancianos y de principales: En algunas comunidades, como el caso aquí expuesto de Chunima, existe lo que denominan *Ru K'u'x K'amolb'e* (consejo de principales) integrado por exalcaldes comunales, ancianos y ancianas, comadronas, curanderos-as, dirigentes religiosos y guías espirituales), y representantes de las diferentes organizaciones civiles. A los principales se acude para buscar legitimidad a las decisiones sobre cuestiones de mayor trascendencia. Los términos *ajawib'*, *prinsipalib'*, *tataib'-nanaib'* (k'iche') identifican actualmente a los ancianos de las comunidades. El término Principal es un préstamo lingüístico del castellano. *Ajawib'* alude a quienes se cataloga como representantes (literalmente dueños o señores) de la comunidad. La noción de dueño está indicada con el término *ajaw* (*ajaw*: señor, dueño; *ib'*: pluralizador; *ajaw* actualmente designa a la divinidad). Los ancianos ejercen una representación familiar y territorial.

Chob'oj: [k'iche'] Este término refiere múltiples significados, designa a un grupo reunido; hace referencia a analizar un tema, una consulta. Designa un acuerdo. *ch'ob'*: entender, conocer; refiere también el hecho de dar a conocer algo ante la comunidad.

K'axk'ol: [k'iche']. Cargo; estar desempeñando una responsabilidad ante la comunidad. *k'ax*: sufrimiento, dolor, problema, fracaso, *k'ok*: guardar, proteger, lugar de resguardo; por referencia al dolor y sufrimiento que causa desempeñar un cargo dentro de la comunidad.

Parcialidad: Organización comunitaria que se dedica al cuidado y manejo del bosque de su jurisdicción. Los miembros de una parcialidad están ligados por consanguinidad. En Totonicapán existen 18 parcialidades localizadas en 23 comunidades. Una parcialidad está constituida por un linaje patrilineal o por la alianza de ramas dominantes de varios linajes familiares.

Pixb'elnik: *pix*: aconsejar. Amonestar: *pixb'*: tomate. Acto de llamar la atención a alguien. Llamar la atención a las partes en conflicto. Corresponde hacerlo, casi siempre, a una persona mayor.

Q'atb'altz'ij: [K'iche'], alcalde comunitario. (*q'at*:: cortar, dividir, detener, sostener, separar, obstaculizar, dirigir, orientar; *b'ak*: instrumental; *tz'ij*: palabra, verdad). En ixil: B'altenam.

Anexo II

LEGISLACIÓN MUNICIPAL COMPARADA DE GUATEMALA, 1946-2002 SOBRE AUTORIDADES INDÍGENAS

Ley de Municipalidades Decreto Número 226 13 de abril de 1946	Código Municipal Decreto 11-83 28 junio 1957	Código Municipal Decreto No. 58-88 20 octubre 1988	Código Municipal Decreto Numero 12-2002 2 abril de 2002
			CAPÍTULO IV. ALCALDÍAS INDÍGENAS, ALCALDÍAS COMUNITARIAS O ALCALDÍAS AUXILIARES ARTÍCULO 55. Alcaldías indígenas. El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando estas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo.
CAPITULLO VII. De los alcaldes auxiliares. Auxiliares. Art. 61. Con el nombre de alcalde auxiliar habrá un delegado del gobierno municipal en los barrios, cantones, caseríos, aldeas o fincas en que se estime necesario. Este cargo es obligatorio y gratuito salvo que la municipalidad por circunstancias especiales que lo justifiquen, acuerde retribuirlo.	Cap. VII de los alcaldes Auxiliares. Art. 74. Con el nombre de alcalde auxiliar habrá un delegado del gobierno municipal en los barrios, cantones, caseríos, aldeas o fincas en que se estime necesario. Este cargo es obligatorio y gratuito salvo que la municipalidad por circunstancias especiales que lo justifiquen, acuerde retribuirlo.	Cap. VI alcaldes auxiliares Art 65: Con el cargo de alcalde auxiliar, habrá un delegado del gobierno municipal en aldeas caseríos, cantones, barrios, zonas, colonias, parcelamientos urbanos y agrarios y fincas en que se considere necesario, quien contará con los alguaciles que igualmente se designen. Estos cargos son obligatorios y gratuitos, con excepción del alcalde auxiliar quien podrá ser retribuido en caso justificado, según acuerdo de la corporación municipal.	ARTÍCULO 56. Alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. El Concejo Municipal, de acuerdo a los usos, normas, y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal.
Art. 62. Los alcaldes auxiliares son nombrados y removidos por la corporación; ejercen y representan por delegación la autoridad municipal, y en tal concepto, les deben obediencia en su demarcación los agentes de la policía municipal. Los alcaldes contarán con el número de alguaciles necesarios para el buen servicio.	Art. 75. Los alcaldes auxiliares son nombrados y removidos por el alcalde; ejercen y representan por delegación la autoridad municipal, y en tal concepto, les deben obediencia en su demarcación los agentes de la policía municipal. Los alcaldes contarán con el número de alguaciles que fuere necesario.	Art 66: Nominación. El alcalde nombrará y removerá al alcalde auxiliar de cada comunidad de su municipio, quien, por delegación, ejerce y representa en su demarcación a la autoridad municipal; y en tal concepto le deben obediencia los alguaciles que en número necesario, y siempre que no exceda de un alguacil por cada quinientos habitantes o fracción, le sean designados por la misma autoridad municipal.	[ARTÍCULO 56. Segundo párrafo] El nombramiento de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas. ARTÍCULO 57. Duración de los cargos de la alcaldía comunitaria o auxiliar. Los miembros de las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares durarán en el ejercicio de

Serán nombrados como aquéllos por la Corporación. El cargo de alguacil será desempeñado gratuitamente,		Los agentes de la policía municipal, igualmente, deben obediencia al alcalde auxiliar, cuando los necesite en su demarcación.	sus cargos el período que determine la asamblea comunitaria, el cual no podrá exceder el período del Concejo Municipal, con base en los principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad, o en forma supletoria, según las ordenanzas que emita el Concejo Municipal.
Artículo 63.- Son atribuciones de los alcaldes auxiliares: a) Servir de órgano de comunicación entre las autoridades del municipio con los habitantes de su localidad; b) Ejercer la vigilancia para el cumplimiento de las ordenanzas municipales y de las disposiciones de carácter general que emanen de la Corporación o del alcalde, a quienes darán cuenta de las infracciones que observaren; c) Cuidar que los puentes y caminos vecinales se mantengan en buen estado; d) Dar cuenta inmediatamente al alcalde, de cualquier infracción a las leyes y reglamentos; e) Evacuar los informes que les pida la Corporación o el alcalde; f) Dar parte inmediatamente al alcalde de toda interrupción de los servicios públicos y de cuantos accidentes y desperfectos observaren, tales como roturas de cañerías, hundimiento de puentes o cualesquiera otros similares; y g) Cooperar en la formación de censos municipales y estatales. Artículo 65.-Cuando la Corporación lo disponga, los alcaldes auxiliares podrán recaudar los impuestos y arbitrios municipales y en este caso, disfrutarán de los emolumentos que se les asigne.	Artículo 77.-Son atribuciones de los alcaldes auxiliares: a) Servir de órgano de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes de su localidad; b) Ejercer la vigilancia para el cumplimiento de las ordenanzas municipales y de las disposiciones de carácter general que emanen de la Corporación o del alcalde, a quienes darán cuenta de las infracciones que observaren; c) Cuidar que los puentes y caminos vecinales se mantengan en buen estado; d) Dar cuenta inmediatamente al alcalde, de cualquier infracción a las leyes y reglamentos; e) Evacuar los informes que les pida la Corporación o el alcalde; f) Dar parte inmediatamente al alcalde de toda interrupción de los servicios públicos y de cuantos accidentes y desperfectos observaren, tales como roturas de cañerías, hundimiento de puentes o cualesquiera otros similares; y g) Cooperar en la formación de censos municipales y estatales.	Art. 67: Atribuciones. Son atribuciones del alcalde auxiliar, las siguientes: a. Ser el medio de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes. b. Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones de carácter general emitidas por la Corporación Municipal o el alcalde, a quien dará cuenta de las infracciones que se cometan. c. Cuidar que los edificios públicos, puentes y caminos vecinales se mantengan en buen estado. d. Rendir los informes que le pida la Corporación Municipal o el alcalde. e. Cooperar en censos municipales y estatales. f. Promover la formación de asociaciones: g. Recaudar arbitrios, tasas, contribuciones y demás derechos municipales en el territorio a su cargo, devengando los emolumentos que por este servicio se le asigne. h. Las demás que le sean asignadas por la Ley.	ARTÍCULO 58. Atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar. Son atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar, en su respectiva circunscripción, las siguientes: a) Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales. b) Colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución a las mismas. c) Proponer lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad para la ejecución de programas o proyectos por parte de personas, instituciones o entidades interesadas en el desarrollo de las comunidades. d) Elaborar, gestionar y supervisar, con el apoyo y la coordinación del Concejo Municipal, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo integral de la comunidad. e) Cooperar en censos nacionales y municipales, así como en el levantamiento y actualización del catastro municipal. f) Promover y gestionar en el ámbito comunitario y municipal las acciones que garanticen el uso racional y sostenible de la infraestructura pública. g) Ejercer y representar, por delegación del alcalde, a la autoridad municipal. h) Ser vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes. i) Rendir los informes que le sean requeridos por el Concejo Municipal o el alcalde.

		j) Mediar en los conflictos que los vecinos de la comunidad le presenten, coordinando esfuerzos con el Juzgado de Asuntos Municipales, cuando el caso lo requiera. k) Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones de carácter general, emitidos por el Concejo Municipal o el alcalde, a quien dará cuenta de las infracciones y faltas que se cometan. l) Velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción territorial. m) Las demás que le sean asignadas por la ley y, las que le delegue el Concejo Municipal o el alcalde municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias. Los funcionarios y empleados municipales, deberán prestar, en lo que les corresponda, la colaboración necesaria para el cumplimiento de las atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar. El Concejo Municipal sesionará, cuando menos dos (2) veces al año, con los alcaldes comunitarios o auxiliares del municipio, para coordinar actividades. ARTÍCULO 59. Retribución a los cargos de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Cada municipalidad, de acuerdo a sus recursos financieros, regulará en el reglamento municipal la retribución que corresponda por el servicio de alcalde comunitario o alcalde auxiliar.
--	--	---

Anexo III

EL MARCO LEGAL ESTATAL DEL GOBIERNO COMUNITARIO

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo presenta definiciones sustantivas sobre autoridades indígenas en los artículos 8, 9, 10, 11 y 12, donde destacan las obligaciones del Estado:

- a. Tomar en consideración sus costumbre o su derecho consuetudinario (siempre que no sean incompatibles con el sistema nacional ni los derechos humanos) al aplicar la legislación nacional y tomarse medidas para garantizar que los indígenas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales
- b. Garantizar el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, respetarse los métodos a los que los pueblos indígenas recurren tradicionalmente.
- c. Determina ejercer la jurisdicción de conformidad con el ordenamiento legal ordinario, así como del derecho consuetudinario correspondiente
- d. Deber de los estados de reconocer y proteger los valores y prácticas sociales y culturales tanto como respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- e. Deber de establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios, así como la obligación de realizar las consultas a través de sus propias instituciones representativas
- f. Obligación de celebrar consultas y el derecho de decidir propias prioridades.

La **Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, artículos 4, 5 y 40:

- a. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.
- b. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, ...
- c. el derecho a la autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales así como el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones, tanto como el derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas
- d. Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos.

Código Municipal [Decreto 12-2002], Artículos. 8. F, 20, 55, 56, 58. j) , 64, 65, y 66

Art. 8. F. Lista los elementos básicos que integran el municipio, entre ellos el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar

Artículo 20. Reconoce a las comunidades de los Pueblos Indígenas su derecho a personalidad jurídica y a regirse con respecto de su organización y administración interna de conformidad con sus normas valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales. Reconoce que de acuerdo a disposiciones constitucionales vigentes el Estado debe reconocer y respetar a estas autoridades.

Artículo 55. Dispone que el gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo.

Artículo 56. Dispone que el concejo municipal, de acuerdo a los usos, normas, y tradiciones de las comunidades, debe reconocer a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. Reconoce los principios, valores, procedimientos y tradiciones comunitarias para la elección de sus alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares.

Artículo 58. j). Lista las atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar.

Artículo. 64, 65, y 66. Reconoce el derecho a la consulta, su carácter, y realizarla a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas; en su realización reconoce el derecho a aplicar criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas o criterios del sistema jurídico propio de las comunidades indígenas.

Anexo IV

APÉNDICE METODOLÓGICO

Herramienta Práctica I –

SERIE “A” (preguntas diseñadas para monitorear el ejercicio efectivo de una jurisdicción indígena).

- a. **Percepción:** El Estado, ¿respeta más sus prácticas y sus necesidades de disponer sobre asuntos locales y hacerse respetar en sus decisiones ahora? **Factual:** ¿Existe algún servicio de apoyo? ¿Se les han hecho imposiciones?
- b. El Estado, ¿promueve ahora reuniones informativas con sus alcaldes? **Factual:** ¿Mantiene el pueblo funcionando su propio sistema (comunitario) de gobierno?
- c. **Percepción:** ¿Existe menos discriminación ahora? **Factual:** ¿Tienen demandas o quejas planteadas por sus propias autoridades?
- d. **Percepción:** Sus propias autoridades, ¿son más respetados ahora? **Factual:** ¿Tienen sus propias autoridades?
- e. **Percepción:** El gobierno nacional, ¿les toma más en consideración ahora? **Factual:** ¿Se ha celebrado consultas?

SERIE “B” (preguntas diseñadas para controlar lo que ha hecho el Estado, investigado mediante entrevistas para iniciar la discusión en los grupos focales):

Relativo al órgano ejecutivo: ¿Qué ha hecho el gobierno para sensibilizarse a sí mismo (reconocimiento) sobre este gobierno comunitario? ¿Qué ha hecho el gobierno respecto al mantenimiento y desarrollo (promoción) del gobierno comunitario de Pueblos Indígenas? ¿Se han establecido programas o instancias especiales?

¿Se han asignado fondos públicos de promoción a autoridades indígenas?

Relativo a las instancias de seguridad:

- i. **Percepción:** los indígenas puedan mantener y desarrollar sus propios sistemas jurídicos y de seguridad.
- ii. **Factual:** han generado planes de seguridad comunitaria?

Relativo al órgano judicial: ¿Hay sentencias o fallos que garantizan este derecho en situaciones que fuera violado por otros órganos del Estado?

Relativo a la municipalidad: Qué relaciones se han dado que garantizan:

Percepción: ¿Qué ha hecho respecto del mantenimiento y desarrollo de formas de autogobierno? ¿Se han establecido y se practican mecanismos de consulta? **Factual:** ¿han participado en la planificación de políticas, programas o acciones municipales?

Relativo a los Consejos de Desarrollo: Qué relaciones se han dado que garantizan, independencia, no subordinación

Relativo a las alcaldías comunitarias: Qué relaciones se han dado que garantizan: desarrollo de las instituciones políticas y formas de autonomía o autogobierno de los indígenas, mejorado o apoyado la imagen de estas autoridades ante la comunidad?

Generales:

1. ¿Han participado en la planificación de políticas, programas o acciones del Estado?
 - a. De ser así en cuales de los siguientes: educación; salud; seguridad; cultura, idioma y espiritualidad; justicia; tierra y recursos naturales, obras públicas.
2. ¿Durante estos últimos tres períodos, el Gobierno / Estado ha celebrado consultas en su comunidad en los siguientes temas:

educación; salud; participación; cultura, idioma y espiritualidad; justicia; tierra y recursos naturales, seguridad, otros.

- b. Cual ha sido el nivel de satisfacción. (en una escala 1-10)
3. ¿Actualmente qué tipo de autoridades tiene la alcaldía indígena?

Gobierno comunitario:

1. Durante este período cree usted que se ha reducido la discriminación hacia las autoridades de Pueblos Indígenas y a su gobierno propio. (escala de 1-10)
2. Durante este período cree usted que es suficiente y satisfactoria la participación de sus propias autoridades en los asuntos de gobierno/Estado. (escala de 1-10)

Herramienta Práctica I

Legislación relevante (el contenido sustantivo de los derechos)	SERIE “A” (preguntas sobre qué ha hecho el Estado para garantizar los derechos)	SERIE “B” (preguntas sobre el ejercicio efectivo de los derechos, para aproximarnos a su percepción por la comunidad)	(preguntas cerradas para visualizar el monitoreo)
El derecho propio a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres o sistemas jurídicos cuando existan El deber de reconocer y proteger los valores y prácticas sociales y culturales tanto como respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos y el deber de establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios, así como la realización de las consultas a través de sus instituciones representativas El derecho a ser consultado y el derecho de decidir sus propias prioridades en la medida que afecte a sus vidas	(a) Legislativo: Qué normas secundarias se ha dado para garantizar la existencia y desarrollo de las instituciones políticas y formas de autonomía o autogobierno de los indígenas? (inventario de normas secundarias) Ejecutivo: ¿Qué ha hecho el gobierno respecto del mantenimiento y desarrollo de los sistemas de gobierno de los pueblos indígenas? ¿Se ha establecido programas o instancias especiales? Judicial: (inventario de acciones judiciales) Municipal: inventario de mecanismos de consulta y/o prácticas de cooperación Comunitario: ha habido consulta y/o participación efectiva. CODEUR: : inventario de mecanismos de consulta y/o prácticas de cooperación	(b) (Midiendo avances u otros cambios en los niveles de “reconocer”, “respetar” y “promover”, de la institucionalidad indígena por el orden estatal): (Existencia de y promoción municipal de los sistemas de gobierno de los indígenas.)	(c) Percepción: El Estado, ¿ampara y promueve su sistema de gobierno ahora? El gobierno municipal, ¿les toma más en consideración (respeto) ahora? Factual: ¿Mantienen (les es reconocido) su propio sistema de gobierno (comunitario) funcionando en lo jurídico y/o resolución de conflictos? Factual: ¿Tienen sus propias autoridades las comunidades?

Anexo V

AGRADECIMIENTOS

PERSONAS ESTREVISTADAS:

Santa Cruz del Quiché, mayo y junio de 2013, **Juan Zapeta** (alcalde indígena, Santa Cruz del Quiché, 2004-2013), **Petrona Tzul** (Excoordinadora de alcaldes comunitarios, municipalidad de Santa Cruz del Quiché, 2010-2011), **Julián Zacarías** (alcalde comunitario, Comunidad Xatinap Primero, 2004-2011), **Juan Tipaz** (Ex Coordinador de la Defensoría K'iche'), **Aura Marina Pérez** (Ixkik Uk'u`x Q`uma`rkaj 2012-2013), **Lucas Hernández** (Coordinador de la oficina de Interculturalidad Municipal, Municipalidad de Santa Cruz del Quiché), **Francisco Tavico** (profesor de la Universidad Rafael Landívar, Santa Cruz Quiché), **Edwin Tuy Joy** (Director de la Oficina de Planificación Municipal, Municipalidad de Santa Cruz del Quiché), **Raúl Rodríguez** (Auxiliar Departamental de la Procuraduría de los Derechos Humanos en Quiché), **Jacinto Solís Marcos** (Unidad de Multiculturalidad de la Policía Nacional Civil, departamento de Quiché).

Chichicastenango, (junio de 2013), **Tomás Saquic Ramos** (Tercer principal de la Alcaldía Indígena, Chichicastenango, 2004-2013), **Tomás Xiloj** (concejal iv de la municipalidad de Chichicastenango, 2010-2011), **José María Tol** (Antiguo Tercer Principal de la Alcaldía Indígena), **Francisco Mateo Tol** Chichicastenango, **Tomás Morales Calgua** (Casa de la Cultura de Chichicastenango), **Jacinto Solís Marcos** (Unidad de Multiculturalidad de la Policía Nacional Civil, Chichicastenango).

Sololá (julio de 2013): Alberto Panjoj Sicajau (Síndico de la Municipalidad indígena de Sololá), Prof. Juan Pichi Guit (Síndico 1 de la Municipalidad de Sololá), Juan Carlos Gómez Gómez (Juez de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo, Sololá), María del Carmen Cúmez (Secretaria administrativa del Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo, Sololá)

San Francisco Panajachel, (agosto de 2013), Luis Sicajan (Alcalde Indígena de San Francisco Panajachel 2013-2014), Rosa Yach (Alcaldesa de Cofradías), Juan Quiche (Antiguo Alcalde Indígena, periodos 2004-2007 y 2008- 2012), Ingrid Vásquez (Concejala Segunda Municipalidad de San Francisco Panajachel), Esteban Yax (Secretario Municipal, Municipalidad de San Francisco Panajachel)

Totonicapán (agosto de 2013). Rosa García, Manuel Juárez, José Santos, Manuel Méndez, Celestino Menchú (todos miembros de la Junta Directiva de los 48 Cantones).

Anexo VI

APÉNDICE FOTOGRÁFICO

Santa Cruz del Quiché



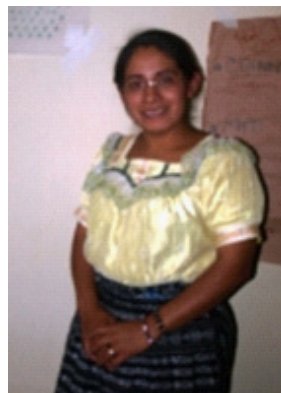
Juan Zapeta

Alcalde indígena, Santa Cruz del Quiché,
2004-2013

Ex Presidente Álvaro Colom a la izquierda



Julián Zacarías
Alcalde comunitario,
comunidad Xatinap Primero
2004-2012



Petrona tzul
Ex coordinadora de alcaldes comunitarios,
municipalidad de Santa Cruz del Quiché,
2010-2011

Chichicastenango



Alcaldía Indígena, Chichicastenango, 2004



Tomás Xiloj
Concejal IV de la municipalidad de
Chichicastenango, 2012-2015



Tomás Saquic Ramos
Séptimo Principal de la Alcaldía Indígena 2013



José María Tol
Antiguo Tercer Principal de la
Alcaldía Indígena, 2006



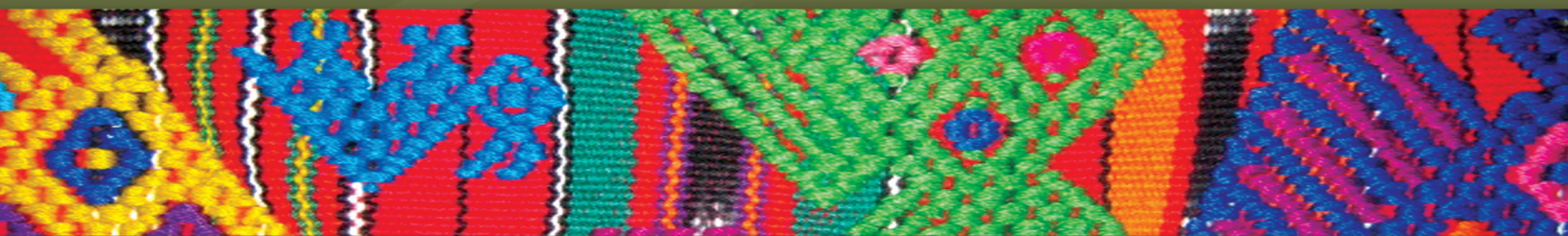
Jacinto Solís Marcos
Unidad de Multiculturalidad de la Policía
Nacional Civil, Chichicastenango

Panajachel



Luis Sicajau
Alcalde Indígena de San Francisco
Panajachel 2013-2014

Rosa Yach
Alcaldesa de Cofradías



ISBN 978-9929-603-15-8



9 789929 603158