

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONSEJOS
COMUNITARIOS DE DESARROLLO COMO UN
MECANISMO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO**

MARIO RODRIGO GÓMEZ CHACÓN

GUATEMALA NOVIEMBRE DE 2007.

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXÁMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Guillermo Rolando Díaz Rivera
Vocal:	Lic. José Roberto Mena Izeppi
Secretaria:	Licda. Emma Graciela Salazar Castillo

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. José Víctor Taracena Alba
Vocal:	Lic. José Alfredo Aguilar Orellana
Secretario:	Lic. Jorge Luis Granados Valiente

RAZON:

“Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

LICENCIADO MIGUEL ÁNGEL ESTACUY NATARENO
69. Avenida 0-60, zona 4
2º. Nivel, oficina 205, Torre Profesional I
Teléfonos: 23351789 y 23351781



Guatemala, 09 de Marzo de 2007

Señor
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria
Presente.

Respetable señor Decano:




Tengo el profundo placer de dirigirme a usted, en virtud de haber sido nombrado ASESOR, del trabajo de tesis del bachiller Mario Rodrigo Gómez Chacón, que se denomina "ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO COMO UN MECANISMO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO".

En virtud de lo anterior, he celebrado diversas sesiones de trabajo con el interesado, para estructurar y ordenar de manera adecuada el trabajo de investigación, sugiriendo en varias oportunidades, modificaciones y cambios que a mi criterio han sido necesarios, para que cumpla con sus objetivos.

He determinado en definitiva, que el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva, la metodología, técnicas de investigación utilizadas, redacción, conclusiones y recomendaciones a que el autor arriba y la bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, en virtud de lo cual al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente aprobar el trabajo de tesis, que en esta oportunidad he asesorado, razón por la cual otorgo mi dictamen en sentido favorable.

Me despido de usted, augurándole infinidad de parabienes en el ejercicio de tan digno cargo, suscribiéndome como su atento y seguro servidor,


Lic. Miguel Ángel Estacuy Natareno
Abogado y Notario
Colegiado 3065.






UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, diecinueve de abril de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) RAFAEL TELLEZ GARCÍA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **MARIO RODRIGO GÓMEZ CHACÓN**, Intitulado: **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO COMO UN MECANISMO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y del Examen General Público.




LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
MTCL/slh

LICENCIADO RAFAEL TÉLLEZ GARCÍA
6ª. Avenida 0-60, zona 4
3er. Nivel, oficina 305, Torre Profesional I
Teléfono: 23351812



Guatemala, 02 de Mayo de 2007

Señor
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria
Presente.

Distinguido señor Decano:

Me complace dirigirme a usted, dando cumplimiento a lo ordenado en la resolución de fecha diecinueve de abril del año en curso, manifestando que procedí a revisar el trabajo de tesis que presenta el bachiller Mario Rodrigo Gómez Chacón, intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO COMO UN MECANISMO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO", a mi criterio acertadamente asesorado por el Licenciado Miguel Ángel Estacuy Natareno.

Leí, revisé y sugerí los cambios pertinentes, determinando que el trabajo de investigación contiene un tema de interés social moderno y aborda clara, concreta y directamente la organización comunitaria y su funcionamiento, en el esquema de la administración pública gubernamental guatemalteca.

Finalmente, al emitir mi opinión en relación al trabajo elaborado he determinado que si cumple con todos los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, debido a que su contenido se adecua a los requerimientos científicos y técnicos que debe cumplir todo trabajo de tesis, así también la metodología y técnicas de investigación utilizadas, su redacción, conclusiones y recomendaciones son congruentes con el contenido de la investigación de mérito, asimismo la bibliografía utilizada es pertinente y moderna, razón por la cual es procedente que el presente trabajo de tesis sea aprobado y por consiguiente pueda ser sometido a su discusión y final aprobación en el Examen Público de Tesis del autor y se le confiera el grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Me es grato suscribirme de usted señor Decano, con muestras de mi más alta consideración y estima en el ejercicio de tan digno cargo,

Licenciado Rafael Téllez García
Abogado y Notario
Colegiado 1,139

RAFAEL TÉLLEZ GARCÍA
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, veintiocho de septiembre del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante MARIO RODRIGO GÓMEZ CHACÓN, Titulado "ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO COMO UN MECANISMO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/sllh



ACTO QUE DEDICO

- A DIOS:** Por el privilegio de la vida, el logro de mi meta y la posibilidad de presentar este trabajo, solo posible gracias a su infinita misericordia.
- A MIS PADRES:** Eustaquio Gómez Díaz (Q.E.P.D.) y María Teresa Chacón González, por la familia que me han brindado, como homenaje a sus múltiples esfuerzos y como agradecimiento profundo por el amor, disciplina y valores inculcados, para mi formación personal.
- A MIS HERMANOS:** Ana Miriam (Q.E.P.D.), Ana Lucía y Rafael con mucho amor, como motivación para la consecución de sus éxitos, agradeciendo su comprensión y apoyo en momentos difíciles.
- A MI FAMILIA:** En especial a mi abuelo Pedro Chacón López, tío Braulio Gómez; y como una flor sobre la tumba de mis abuelos (Q. E. P. D.) Juana González, Raymundo Gómez y Albertina Díaz; asimismo a todos mis tíos y primos con cariño especial.
- A MIS AMIGOS:** Licenciados Rafael Téllez, Edwin Roquel, David Ortiz, Vilma Desireé Zamora, Miguel Á. Estacuy N. por sus valiosas enseñanzas. Aurorita de Téllez, Normita de Roquel, Luis Téllez, Carlos Martínez, Adaljiza Salazar, Trinidad Cojolón y familia, Iris Arrivillaga, por su ayuda y apoyo en diversos momentos de mi vida.
- A MIS FORMADORES:** Liceo Rosales, E.N.P.V.J. Adrian Coronado P., INVAL, Colegio La Salle, mi querida Universidad de San Carlos de Guatemala a través la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- AL PUEBLO DE GUATEMALA:** En especial a la comunidad de San Juan del Obispo, miembros de su Consejo Comunitario de Desarrollo y Comité Pro-mejoramiento 2004-2007, por su apoyo y comprensión en todo momento; en general a todo contribuyente ciudadano guatemalteco, en gratitud por mi formación académica estatal.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Los consejos comunitarios de desarrollo.....	1
1.1. Definición.....	1
1.2. Generalidades de los conceptos básicos.....	2
1.3. Antecedentes de los consejos comunitarios de desarrollo.....	3
1.3.1. Período del siglo XIV al siglo XIX:.....	3
1.3.2. Período de 1871 a 1943:.....	4
1.3.3. Período de 1944 a 1982.....	6
1.3.4. Período de 1983 a nuestros días.....	9
1.4. Origen de los consejos comunitarios de desarrollo.....	11
1.5. Regulación de los consejos comunitarios de desarrollo.....	13
1.6. Objetivo de un consejo comunitario de desarrollo.....	14
1.6.1. Obstáculos de la organización comunitaria.....	15
1.7. Análisis jurídico de los consejos comunitarios de desarrollo.....	16
1.8. Financiamiento de los consejos comunitarios de desarrollo.....	21

CAPÍTULO II

2. El consejo comunitario de desarrollo, de la aldea san juan del obispo.....	23
2.1. Generalidades.....	23
2.2. Breve monografía de la aldea san juan del obispo.....	24
2.3. Fundación del consejo comunitario de desarrollo.....	25
2.4. Estructura administrativa.....	27
2.5. Estructura funcional.....	28
2.5.1. Elección de integrantes del órgano de coordinación.....	30



	Pág.
2.5.2. Promoción de la participación comunitaria.....	31
2.5.3. Coordinación interna y externa.....	32
2.5.4. Formulación de políticas, programas y proyectos.....	33
2.5.5. Mecanismo de seguimiento, ejecución y verificación de obras.....	34
2.5.6. Mecanismo de evaluación de la obra pública.....	34
2.5.7. Solicitud de recursos al consejo municipal	35
2.5.8. Mecanismo de información sobre ejecución de recursos	36
2.5.9. Mecanismo para financiamiento de obras.....	37
2.5.10. Reporte de desempeño de funcionarios públicos.....	39
2.5.11. Consideraciones finales en relación al caso específico.....	40

CAPÍTULO III

3. El sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural.....	43
3.1. Definición.....	43
3.2. Sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural.....	44
3.2.1. Nivel nacional.....	44
3.2.2. Nivel regional.....	46
3.2.3. Nivel departamental.....	48
3.2.4. Nivel municipal.....	49
3.2.5. Nivel comunitario.....	51

CAPÍTULO IV

4. La descentralización administrativa.....	55
4.1. Definiciones y consideraciones sobre la descentralización.....	55
4.2. Implementación de la descentralización en Guatemala.....	58
4.3. Algunas acciones gubernamentales para la descentralización.....	63
4.4. Marco administrativo de la política nacional de descentralización.....	64
4.5. Análisis sobre la acción gubernamental y la acción social.....	66



	Pág.
4.6. Clases de descentralización.....	67
4.7. Características del sistema descentralizado de administración.....	70
4.8. Ventajas.....	71
4.9. Inconvenientes.....	72
4.10. Análisis jurídico de la descentralización en Guatemala.....	76
4.11. La descentralización en américa latina.....	77
4.11.1. Países organizados como federaciones.....	78
4.11.2. Problemática en algunos países de latinoamérica:.....	79
CONCLUSIONES.....	91
RECOMENDACIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	95



(i)



INTRODUCCIÓN

Es de conocimiento general, que en Derecho Administrativo, la administración pública, es el conjunto de órganos administrativos, organizados para lograr un bienestar general a través de la obra o servicio público.

En el caso de Guatemala, nuestra Constitución Política determina que es descentralizada y para su organización y coordinación, contempla la existencia del consejo nacional de desarrollo urbano y rural, para la formulación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Los Decretos 11-2002, 12-2002 y 14-2002 del Congreso de la República, desarrollan el marco jurídico idóneo, que permite hablar de administración pública descentralizada a través del sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural, respetando la autonomía de los gobiernos municipales.

El quinto nivel del citado sistema, lo ocupa la organización comunitaria a través de los consejos comunitarios de desarrollo, mediante los cuales legalmente, se dota a la población rural de una estructura administrativa, que les permite participar institucionalmente en la planificación, promoción y ejecución de proyectos, planes y programas de desarrollo, ensamblándose con el gobierno municipal y central, en la búsqueda de que el mismo sea integral y acorde a las necesidades prioritarias.

Las razones esbozadas anteriormente, hacen necesario el análisis jurídico de la organización comunitaria, determinando sus alcances, interiorizándose en ella, determinando su ubicación en el sistema al que pertenecen y la incidencia que pueden tener en la descentralización de la administración pública guatemalteca.

La interrogante a responder es: ¿Son los consejos comunitarios de desarrollo un mecanismo para la descentralización administrativa del Estado?, delimitándose la

(ii)

investigación al marco jurídico que los establece, estudiando a fondo una institución muestra, concatenado con lo escrito sobre el sistema de administración pública descentralizado.

Como respuesta a la interrogante formulada, se propone la siguiente hipótesis: “En Guatemala los consejos comunitarios de desarrollo debido a que son el espacio de poder más próximo a la población, son el mecanismo idóneo para implementar el sistema de administración pública descentralizada, promoviendo la democracia participativa y el ejercicio de la auditoría social por parte de las comunidades”.

Teniendo la respuesta a la interrogante, se pretende alcanzar un objetivo general, determinando a través del análisis jurídico, los alcances de la entidad comunitaria y determinando si puede constituirse o no como un mecanismo para implementar el sistema de administración pública descentralizada, específicamente a) determinar sus ámbitos de acción; b) establecer si son un medio de promoción de la democracia participativa; c) establecer la incidencia para las comunidades; y d) conocer la manera en que propicia la auditoría social a través de la participación ciudadana.

La estructura del presente trabajo, se ha diseñado en cuatro capítulos, el primero es un análisis teórico y jurídico de los consejos comunitarios de desarrollo, en el segundo capítulo se presenta el caso práctico de la aldea San Juan del Obispo, abordando la adopción de la legislación vigente y el ensamble con su realidad, constituyendo un modelo susceptible de adaptarse a la realidad de cualquier comunidad del país, en el tercer capítulo se analiza el sistema nacional de consejos de desarrollo y en el cuarto la descentralización administrativa.

La investigación permite conocer el mecanismo para promover la descentralización, hacia una entidad comunitaria, sin violar la autonomía municipal, propiciando democracia participativa y ejercicio de la auditoría social ciudadana, en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades prioritarias.

CAPÍTULO I

1. Los consejos comunitarios de desarrollo

1.1 Definición

En la obra los Consejos Comunitarios de Desarrollo, del Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica se les define como “la organización de cada comunidad para participar en su desarrollo”¹; y al referirse al objeto de su existencia indica “que los miembros de la comunidad interesados en promover y realizar políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar los proyectos y programas que beneficien a su comunidad”².

Formando una definición, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 52 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se les puede definir: como instituciones de derecho público creadas para organizar las comunidades (aldeas), promoviendo la participación de sus habitantes en la búsqueda y promoción de su desarrollo, asimismo dar seguimiento a la ejecución de la obra o servicio público respectivo, que materialice la satisfacción de las necesidades prioritarias del lugar. Constituyen el quinto nivel y organización base del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural de la administración pública guatemalteca.

En el ejercicio de su función, son los órganos administrativos encargados, de proveer al gobierno del municipio, la información necesaria, acerca de los proyectos, planes y programas que prioritariamente deben atenderse en el área rural a través del Consejo Municipal de Desarrollo o en su defecto a través de los diversos alcaldes comunitarios o auxiliares que presiden estos entes.

¹ Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica, **Los Consejos Comunitarios de Desarrollo**, Pág. 9.

² Ibid.

De la misma manera, al lograr una exitosa gestión de proyectos, planes y programas, que concluya en la materialización de obra o servicio público, la misma se canaliza a través de éstas personas jurídicas de derecho público hacia la población, permitiendo con ello un orden administrativo en línea ascendente y descendente eficiente y eficaz.

1.2 Generalidades de los conceptos básicos

Para tener claro el contenido de cada concepto que compone el nombre Consejo Comunitario de Desarrollo, es necesario analizarlo separadamente y así entender la razón por la cual los legisladores, le han asignado a través de la ley esa denominación.

Al hablar de la palabra consejo, La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, recoge una práctica muy antigua y aun vigente en la mayoría de comunidades, que se refiere a que las decisiones trascendentales del entorno no las toma una sola persona. Los problemas se tratan en reuniones o asambleas donde todas y todos los miembros de una comunidad tienen la oportunidad de opinar y de hacer propuestas. Algunas comunidades poseen los denominados consejos de ancianos, constituida por la gente de mayor edad, experiencia y que goza de un respeto especial. Son reunidos para analizar problemas que preocupan a la comunidad y proponer soluciones. Son prácticas que han servido para vivir en armonía y tomar mejores decisiones en beneficio de todas y todos los miembros de una comunidad.

Analizando el término Comunitario, se debe considerar que en la ley se reconoce la importancia que tiene la comunidad en nuestra organización social y al referirse a esta, contempla un grupo de población que vive en un lugar, que comparten una historia común, que se identifican y forman parte activa de ella. Generalmente reconocen un territorio delimitado, eligen y reconocen a sus autoridades así como las normas y formas de trabajar, de tomar decisiones y hacer las cosas que afectan o van en beneficio de la comunidad.

Finalmente la palabra Desarrollo, Se refiere a la transformación y mejora de las condiciones de vida y participación de los habitantes de la comunidad, cuidando siempre que sea de una manera equitativa para hombres y mujeres, de todas las edades, tomando en cuenta su cultura y sus formas de organización y de vida, así como un buen uso de los recursos naturales para que siempre estén disponibles y se protejan para las futuras generaciones.

Se puede decir entonces, que la denominación Consejo Comunitario de Desarrollo, conceptualiza que la toma de decisiones importantes en una comunidad, tiene lugar cuando sus pobladores, reunidos en asamblea, deciden organizadamente promover y llevar a cabo acciones dirigidas a la búsqueda del desarrollo integral local.

1.3 Antecedentes de los consejos comunitarios de desarrollo

Históricamente las comunidades del país, han tenido formas de organización local, que deben considerarse como precedentes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, analizándose a continuación brevemente por períodos históricos.

1.3.1 Período del siglo XVI al Siglo XIX

La autora Lina Barrios, en su obra *Tras las huellas del poder local* dice: “La forma de gobierno de los indígenas antes de la invasión española era la combinación de dos sistemas: el primero, la organización de familias con base en patrilinajes segmentarios y el segundo, la división de la sociedad en castas: nobles, plebeyos y esclavos. Esto produjo un Estado altamente jerarquizado”³.

Bajo la referencia de la autora Lina Barrios dice: “Las crónicas k’iche describen detalladamente su forma de gobierno: había cuatro niveles, en los que participaban los tres surpralinajes existentes, el primer nivel de la pirámide de gobernantes lo

³ Barrios, Lina, *Tras las Huellas del poder Local: La Alcaldía Indígena en Guatemala, del Siglo XVI al siglo XX*, Pág. 33.

ecabezaban cuatro jefes máximos, pertenecientes al linaje mas importante de los tres supralinajes, el segundo tenía mas de 20 jefes pertenecientes a los tres supralinajes y recibían órdenes del primer nivel. El tercero correspondía a jefes de provincia y el cuarto, a jefes de linajes rurales”⁴.

En relación a lo acontecido con la organización comunitaria, del siglo XVI al XIX, la autora Lina Barrios dice: “En el siglo XVI los españoles impusieron cuatro instituciones para que los indígenas se gobernarán: los caciques, los caciques-gobernadores, los gobernadores indígenas y los cabildos de indígenas”⁵.

Siempre en relación a la organización comunitaria, indica la autora Lina Barrios: “Los gobernadores indígenas tuvieron mayor importancia desde el siglo XVII hasta fines del XIX y surgieron con mas frecuencia en asentamientos de segunda categoría. Su figura equivalía a la de los gobernantes del segundo o tercer nivel de la jerarquía prehispánica. Los españoles asignaron a los gobernadores indígenas el mismo papel que a los caciques y caciques-gobernadores; por su parte, estos mantuvieron también la postura de sus antecesores”⁶.

1.3.2 Período de 1871 a 1943

En base a lo investigado en la colección participando construimos la paz: “Antes de la Revolución Liberal de 1871, encabezada por Justo Rufino Barrios, hubo un tiempo de fuerte organización de toda la gente, además había bastante descentralización”⁷.

Siempre de acuerdo a la colección participando construimos la paz: “La participación de las comunidades era a través de las cofradías y las cajas de comunidad. Las cofradías velaban por la seguridad de toda la gente, por las viudas, los huérfanos, los enfermos, y hasta pagaban los gastos para velorios y entierros de los

⁴ Barrios, Ob. Cit. Pág. 33.

⁵ Ibid, pág 69.

⁶ Ibid.

⁷ Consejos de desarrollo urbano y rural, **Colección participando construimos la paz No.2**, pág. 8.

mueritos, buscaban también la solución a otros problemas y necesidades de la comunidad”⁸.

Según la colección participando construimos la paz: “Las cajas de la comunidad, se encargaban de toda la infraestructura de la comunidad, como la construcción y reparación de caminos vecinales, puentes, templos y salones de la comunidad. De escuelas y la salud se ocupaba la municipalidad, además de apoyar a las cofradías y cajas de la comunidad. Después de la revolución poco a poco los gobiernos fueron quitando el poder y la participación a los ayuntamientos, a las cofradías y a las cajas de la comunidad, desde 1871 hasta 1930”⁹.

Siempre bajo la referencia de la obra participando construimos la paz, “el general Jorge Ubico, gobierna Guatemala, en el período de 1930 a 1944, puede decirse que no existió organización social, todo ello fue propiciando la centralización”¹⁰.

El autor Nelson Amaro, con su obra descentralización y participación popular en Guatemala, contribuye con lo siguiente: “Mediante el Decreto Legislativo 1987 Ley de gobierno y administración de la república emitido en 1934, Ubico directamente nombraba intendentes a nivel municipal y gobernadores en una estructura piramidal que dependía en último término de su autoridad. El jefe político tenía la facultad de aumentar o disminuir el número de concejales. En 1935 se emitió el decreto 1702, “Nueva ley Municipal de la República”, en esencia esta nueva ley suprimía el derecho popular de elegir a sus gobernantes y convertía a la Junta Municipal en un órgano de gobierno y administración de sus intereses, subordinado totalmente de la entidad gubernamental”¹¹.

En 1938, se emite el Decreto Gubernativo 2082 del Presidente Jorge Ubico, que faculta a las gobernaciones departamentales, para autorizar y controlar la recaudación y manejo de fondos y rendición y glosa de cuentas, sobre juntas o comisiones que

⁸ Consejos, Ob. Cit. Pág 9.

⁹ Ibid, Pág, 10.

¹⁰ Ibid. Pág, 11.

¹¹ Amaro, Nelson, **Descentralización y participación popular en Guatemala**, pág. 20.

recauden fondos entre el público, dotando a las mismas de talonarios, impresos en la Tipografía Nacional, con numeración, autorización y sello de la Contraloría de Cuentas, para rendir cuentas al terminar la colecta, cada noventa días; o trimestralmente si la autorización para recaudar es por tiempo indefinido. El citado Decreto aún está vigente en la legislación guatemalteca.

1.3.3 Período de 1944 a 1982

Con el objeto de dividir en épocas el análisis de la organización comunitaria, es puntual lo que nos aporta la colección participando construimos la paz, al citar: “A partir de la revolución de 1944 empieza a tener importancia la organización social, sin embargo de 1944 a 1982 la organización social y comunitaria, a pesar de existir, fue muy débil y poca, teniendo mucho que ver la guerra, que durante casi treinta años destruyó la organización comunitaria o por lo menos ya no fue igual, la organización se dio mas en función de lo que estaba pasando y no tanto para buscar el desarrollo y para tomar sus propias decisiones”¹².

De acuerdo al autor Nelson Amaro, en su obra descentralización y participación popular en Guatemala: “El municipio cobra de nuevo vigencia a partir de octubre de 1944. El Decreto Ley 226 de fecha 24 de abril de 1946 reconoce autonomía y de nuevo pone a elección popular el cargo de alcalde. Desde 1954 los gobiernos respetan esta legislación, sin necesariamente brindarle su apoyo al fortalecimiento municipal”¹³.

Es lógico analizar que la organización social y comunitaria, se debilitó debido al surgimiento del conflicto armado, la guerra técnicamente destruyó la tradición de organización comunitaria o por lo menos ya no fue igual, pues se dio más en función de lo que estaba pasando y no tanto para buscar el desarrollo y para tomar sus propias decisiones. Todo ello propicia el sistema de administración pública en manos del

¹² Consejos, Ob. Cit, pág, 10.

¹³ Amaro, Ob, Cit, Pág, 21.

gobierno central, dejando a la población fuera de la toma de decisiones sobre los programas y proyectos para su propio desarrollo.

Indagando siempre, sobre formas de organización local, es importante remontarnos a la década de los setentas, con ocasión del terremoto de 1,976, en relación al cual el autor Nelson Amaro en su obra descentralización y participación popular en Guatemala dice: “Como consecuencia del terremoto el Comité de Reconstrucción Nacional CNR, hizo sentir presencia en los lugares más remotos, por el Acuerdo Gubernativo 772-83 durante el gobierno del General Mejía Víctores (1983), se intentó una acción de desconcentración en la realización de programas de infraestructura y desarrollo con un sistema de coordinación a escala nacional, departamental, municipal y local”¹⁴.

Siempre bajo la referencia del citado autor Nelson Amaro: “El objetivo de las coordinadoras interinstitucionales era encaminar y dirigir los esfuerzos del sector público con el planeamiento y la ejecución de acciones. Estas entidades eran fuertemente influenciadas por el ejército que las utilizaba dentro de una estrategia de contrainsurgencia”¹⁵.

El impacto final de este tipo de organización, nuevamente recae en la inoperancia del nivel local para generar hacia el nivel jerárquico superior, tal como finalmente lo escribe Nelson Amaro en su citada obra de la siguiente manera: “A pesar de esos esfuerzos desde los niveles municipales, el Estado es mirado como un gigante que tiene representantes en esas jurisdicciones que para todo propósito están por encima de las autoridades locales, que apenas reciben audiencia en sus mandatos y quehacer. El resultado es ineficiencia en las interrelaciones entre los niveles locales y centrales y pasividad en los niveles locales donde la vida transcurre sin cambios solo alterada por la acción de aquellos mandados desde los niveles centrales que ejecutan sus tareas programadas desde la capital”¹⁶.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Amaro, Ob, Cit. Pág. 25.

Llegando a los ochentas, de acuerdo a lo que nos refiere la entidad COINDE en su obra estudios base para una estrategia alternativa de desarrollo nacional: “El golpe de estado de 1982, a través del cual se depuso al general Romeo Lucas García, las campañas de genocidio ejecutadas por el ejército, los golpes estratégicos ocasionados al movimiento guerrillero y los planes para reestablecer la estabilidad de poder, abren un proceso que ha seguido una secuencia que se puede expresar en forma sintetizada de la siguiente manera:

- a) Seguridad y desarrollo;
- b) Consolidación de la paz;
- c) Reencuentro institucional¹⁷.

Siguiendo con el aporte de la entidad citada en su obra: “el modelo de estabilización con tinte militar concibe, entonces una concepción desarrollista en la cual se combino la acción contrainsurgente con medidas de descentralización administrativa del aparato del estado, creándose las coordinadoras interinstitucionales, las aldeas modelo y las patrullas de autodefensa civil, para reubicar y controlar a la población; así como los programas permanentes de alimentos por trabajo en la población rural¹⁸.

Relevante para esta investigación, constituye el hecho de que para la década de los ochentas “Esta estrategia se define en el plan nacional de seguridad y desarrollo, por sus siglas (PNSD) en 1982, donde se establece la necesidad de combatir a la insurgencia en los campos militar y político en un contexto de medidas socioeconómicas para reestructurar los vínculos entre la población y el estado. La política social del Estado se subordinó a los fines contrainsurgentes, mientras que la política global comenzó a ser determinada por la necesidad del estado de acreditarse ante la comunidad financiera internacional; sin lo cual le era imposible contraer nuevos compromisos de deuda externa¹⁹.

¹⁷ COINDE, **Estudios base para una estrategia alternativa de desarrollo nacional**, pág. 16.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ COINDE, Ob.Cit. pág. 16.

1.3.4 Período de 1983 a nuestros días

Cita un texto del libro descentralización y participación popular de Nelson Amaro: "La incorporación masiva de patrullas de autodefensa es testigo de la preocupación por la seguridad nacional y la manera de hacer participar la población en ella. Si se quiere ir a un proceso de democratización hay que volcar las energías de estas patrullas hacia el desarrollo y desmilitarizar gradualmente estas unidades. No es compatible un objetivo de paz social con una movilización militar permanente"²⁰.

Asimismo nos aporta en la misma obra el indicado autor: "La otra institución que incide en la participación popular es la Iglesia Católica. La promoción social basada en comités de vecinos y cooperativas crea un movimiento que llegó a desafiar el orden establecido a principios de los ochentas, con las organizaciones locales de acción católica, siendo el verdadero eje de esa transformación. El movimiento protestante por su parte parece dirigirse hacia objetivos más individuales y trascendentales. Ambas confesiones se vinculan a multitud de ONGS, nacionales e internacionales"²¹.

Continuando con el estudio de las diversas formas de organización local que han existido en Guatemala, a considerar como precedente de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, se hace prudente citar lo que la autora Morna Macleod cita en su obra poder local al citar: "nos encontramos con los poderes = autoridades tradicionales = mayas, organizaciones comunales: comités pro-mejoramiento, pro-escuela, de padres de familia, de desarrollo, etcétera"²².

Los comités han amparado su funcionamiento en el Decreto Gubernativo 2082 del Presidente Jorge Ubico, es respaldado en épocas recientes con el Acuerdo Gubernativo 697-93 del Ministerio de Gobernación, que complementado con la circular número 30, del 9 de diciembre de 1,993, emitida por dicha entidad, faculta a las

²⁰ Amaro, Ob.Cit. pág. 110.

²¹ Ibid.

²² Macleod, Morna, **Poder local**, pág. 29.

gubernaciones departamentales para reconocer estas organizaciones y de manera confusa se les otorga personalidad jurídica.

Se hace puntual, referir el régimen jurídico que sustenta el funcionamiento de los comités, debido a que el surgimiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, produce una confusión, sobre el reconocimiento del que hacer de cada uno de los entes, resuelta mediante el dictamen número 445-2002, del departamento de Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobernación, de fecha 19 de julio del año 2002, en el que se determinó que era facultad de las gubernaciones departamentales continuar autorizando colectas o recaudaciones, debiendo aceptar para el efecto las certificaciones del Registro Civil, en donde conste la inscripción y autorización de la personalidad jurídica de las asociaciones civiles, comités y comunidades indígenas, asimismo siguen siendo el conducto entre las personas colectoras o recaudadoras y la Contraloría General de Cuentas de la Nación.

Finalmente y como precedente inmediato de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, encontramos a partir de 1987 los consejos locales de desarrollo, definidos en su época como el organismo representativo y colegiado base del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, encargado de promover, dirigir y coordinar la participación organizada, activa y permanente de la población en el proceso de desarrollo local.

Su establecimiento quedó amparado el 25 de septiembre 1987, producto de la promulgación del Decreto 52-87 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Acuerdo Gubernativo 1041-87 de fecha 30 de octubre del mismo año.

De acuerdo a la Gaceta Jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad, una acción legal de inconstitucionalidad parcial, planteada en contra de la indicada ley, que impugnaba la vigencia de los artículos 1, 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 28 y 29, afirmando que dichas normas violaban, infringían y tergiversaban los Artículos 225, 226

y 228 de la Constitución Política de la República, planteada ante la Corte de Constitucionalidad, bajo el argumento que la ley agregaba el consejo municipal y local de desarrollo, no establecidos constitucionalmente, por lo que su regulación era nula.

La Corte de Constitucionalidad, dictó sentencia el 19 de mayo de 1988, en la cual declaró la Inconstitucionalidad de los artículos 2 inciso e), 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29, del Decreto 52-87 del Congreso de la República, todos relacionados a la creación y funcionamiento de los Consejos Locales de Desarrollo, argumentando que atentaban contra la autonomía municipal.

La referida sentencia literalmente determina: “La creación de otros entes públicos, no integrados por medio de representación popular cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo que reconoce la Constitución Política de la República, significa en la práctica una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal, al crear consejos locales de desarrollo urbano y rural, con las características que contempla la ley, por lo que dispersan el poder municipal, con la forma de su funcionamiento, la duplicidad del gobierno de las localidades y con la dependencia de estos consejos al Consejo Nacional, se pierde la autonomía municipal”²³.

Estos órganos administrativos deben ser considerados como el precedente inmediato de los actuales Consejos Comunitarios de Desarrollo.

1.4 Origen de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

El 6 de mayo de 1,996, el Estado de Guatemala, a través del gobierno de turno, firmó el acuerdo de paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG, en el Distrito Federal de la ciudad de México.

²³ Corte de Constitucionalidad, *Gaceta Jurisprudencial No.8. Inconstitucionalidades generales, expedientes acumulados Nos. 282-87 y 285-87*, págs. 6 y 7.

Dicho acuerdo se consideró necesario, para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social y política, obstáculos que distorsionan el desarrollo social, económico, cultural y político del país y fuente de conflicto e inestabilidad.

La intención, crear o fortalecer los mecanismos y condiciones que garanticen una participación efectiva de la población y recoger los objetivos prioritarios de la acción gubernamental, para sentar las bases del desarrollo participativo.

Contemplándose en el contenido del indicado acuerdo, puntos específicos que dieron origen a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural hoy vigente, requiriendo específicamente el restablecimiento del nivel local, al establecer puntualmente: “10) Para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo la capacidad de gestión del Estado, el gobierno se compromete a:... Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural f) Teniendo en cuenta el papel fundamental de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural, tomar las siguientes medidas: i) Restablecer los consejos locales de desarrollo; ii) Promover una reforma de la ley de consejos de desarrollo urbano y rural para ampliar el espectro de sectores participantes en los consejos departamentales y regionales de desarrollo y; iii) Asegurar el debido financiamiento del sistema de consejos”²⁴.

El indicado acuerdo cobra vigencia el 29 de diciembre de 1,996, con la firma del acuerdo de paz firme y duradera, que puso fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado en nuestro país y constituye la fuente formal, que el Congreso de la República invoca en el Considerando tercero y cuarto del Decreto 11-2002, para el reestablecimiento del nivel comunitario en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y

²⁴ Medina Bermejo, Joaquín y Jezreel Asai Rivera Samuel, **Los acuerdos de paz, compendio y análisis**, pág. 61.

Rural, mediante el cual se reestablece el nivel local a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

1.5 Regulación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo:

La organización comunitaria en Guatemala, tiene su fundamento en el Decreto 11-2002, del Congreso de la República, a través del cual el Estado de Guatemala ha formalizado su compromiso de reestablecer el quinto nivel del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, al firmar los acuerdos de paz; al ponerle fin a la guerra civil interna, como ha quedado plasmado anteriormente.

Consecuentemente se ha regulado nuevamente, la parte conducente que se encontraba sin vigencia en el Decreto 52-87, en relación a los Consejos Locales de Desarrollo, de la misma manera se derogó el Decreto 58-88 del Congreso de la República, mediante la promulgación y vigencia de los Decretos 11-2002 y 12-2002, con sus respectivos reglamentos, que respectivamente contienen la nueva Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el nuevo Código Municipal. Asimismo se promulgo el Decreto 14-2002 Ley General de Descentralización, con su respectivo Reglamento.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, aparecen regulados en los Artículos del 13 al 17, 23, 24, 26, 28, 29, de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; su funcionamiento se establece en los Artículos 52 al 55 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El ensamble de estos órganos de participación ciudadana de las comunidades, con el municipio se contempla en el Título III, gobierno y administración del municipio, Artículos 38 último párrafo, 55 al 58 del Código Municipal.

1.6 Objetivo de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

De acuerdo a lo que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece en el Artículo 3, se puede decir que es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios e impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada en su nivel local.

Cumpliendo objetivos específicos desde el nivel comunitario en el traslado de opiniones que sirvan para la coordinación de la administración pública municipal, para elevarlo ordenadamente a los niveles departamental, regional y nacional hasta llegar al Organismo Ejecutivo, que sigue siendo el encargado de las acciones gubernamentales, todo ello establecido en el Artículo 4 del Reglamento de la citada ley.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo se constituyen en las aldeas, mediante la suscripción de un acta, sin determinar la ley el modo, forma o lugar en que se suscribe, razón por la cual ha podido quedar asentada en el libro de actas de la auxiliatura municipal de la localidad o mediante acta notarial, garantizando así la certeza, permanencia y seguridad jurídica del contenido de la misma, con la comparecencia de personas interesadas en promover y llevar a cabo políticas participativas, reuniéndose para identificar y priorizar los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad.

El Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en su Artículo 52 último párrafo, establece que con la transcripción de su acta de constitución, debe registrarse e inscribirse en el libro respectivo del Registro Civil de la municipalidad jurisdiccional, con lo cual obtendrá su personalidad jurídica.

1.6.1 Obstáculos de la organización comunitaria

La organización comunitaria, se encuentra con diversos obstáculos, dependiendo de la realidad de cada lugar, pero en términos generales, se puede determinar que la resistencia o temor al cambio, miedo al control, apatía, escepticismo. Todo ello concentrado en una resistencia pacífica, materializada en no renunciar a los órganos tradicionales de organización social, que se constituyen como antecedentes de organización local, son entidades muy arraigadas en algunas comunidades.

A una buena parte de la población le ha sorprendido la nueva forma de organización local determinada en la ley, tanto así que en algunas comunidades se le toma como un nuevo comité, se le asignan funciones diferentes a las que debe cumplir e incluso se adoptan estructuras administrativas diversas a las que deben tener.

La figura del alcalde auxiliar, generalmente no se ha complementado al Consejo Comunitario de Desarrollo, asimismo los comités pro-mejoramiento y demás comités largamente arraigados en el pensamiento de los pobladores de muchas comunidades, ha visto relegadas sus funciones.

Los órganos de la iglesia católica, como cofradías y hermandades que históricamente han agrupado a un sector de la población, no se sienten parte de estos órganos de participación ciudadana, por considerar que sus funciones son distintas.

La población, de manera pacífica se ha resistido al cambio, con su natural apatía a la instrucción, materializando una indiferencia generalizada a participar en las decisiones importantes en su entorno local, no obstante, que cuenta con un instrumento legal para hacerlo. El escepticismo en la población civil, ha tenido gran parte de su origen en la inacción de los gobiernos de turno, en atender las necesidades básicas de la población, ante clamores populares, debiéndose tomar en cuenta que toda la cultura de centralismo que se ha vivido en nuestro país, ha propiciado que la población muestre

su escepticismo en relación al espacio que otorgan los Consejos Comunitarios de Desarrollo para participar en la toma de decisiones.

Otro punto que desincentiva la participación ciudadana es la falta de financiamiento para el nivel comunitario de organización, pues en ninguna parte de la ley se establece esta obligación para el gobierno del municipio y mucho menos para el Estado, teniendo que subsistir sin recursos, apelando a la voluntad de ciudadanos interesados en promover el desarrollo de su comunidad.

1.7 Análisis jurídico de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

De acuerdo al Artículo 15 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Artículo 53 del Reglamento de dicha ley, se contemplan los Consejos Comunitarios de Desarrollo de primero y segundo nivel.

La incidencia que la ley contempla para el establecimiento de órganos comunitarios de primero o segundo nivel, se produce a un nivel municipal al integrar el consejo municipal de desarrollo, ante la eventualidad de que en un municipio existan más de veinte entes comunitarios, caso en el cual se pueden establecer los de segundo nivel, precepto legal que es facultativo de adoptar por parte de la estructura del nivel municipal de consejos de desarrollo.

En los municipios densamente poblados, predominantemente urbanos, con elevado número de barrios, colonias, asentamientos, u otras formas de división territorial, se otorga al consejo municipal de desarrollo, la facultad para establecer instancias intermedias entre Consejos Comunitarios y Consejos Comunitarios de Desarrollo de segundo nivel, que faciliten la articulación e integración de sus funciones, todo establecido en el Artículo 54 del Reglamento citado.

Por tratarse el Consejo Comunitario de Desarrollo de una persona jurídica de derecho público, requiere para el funcionamiento de sus órganos internos de personas

individuales, siendo el llamado para todos los habitantes, integrando personas que en su circunscripción territorial, estén interesados en reunirse para promover y llevar a cabo políticas participativas, identificando y priorizando los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad. Su estructura consta de dos instancias, en las cuales se agrupan los habitantes del lugar.

La asamblea comunitaria, es el órgano de mayor jerarquía del Consejo Comunitario de Desarrollo, se integra por todos los residentes en una comunidad interesados en reunirse para promover y llevar a cabo políticas participativas, identificando y priorizando los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad, tal y como lo establece el Artículo 14 del Decreto 11-2002 del Congreso de la República, en el cual se determinan sus funciones.

De acuerdo al referido Decreto, la asamblea comunitaria elige a los integrantes del órgano de coordinación, fijando el período de duración de sus cargos, a través de los cuales deben promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de sus necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad; promover y velar por la coordinación tanto entre autoridades comunitarias, organizaciones y miembros de la comunidad, como entre instituciones públicas y privadas; dar seguimiento a ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y al ser oportuno, proponer medidas correctivas al consejo municipal de desarrollo o entidades correspondientes y exigir su cumplimiento.

Asimismo, establece el citado Decreto que el órgano de coordinación, es el ente rector del Consejo Comunitario de Desarrollo, que se encarga de guiar el rumbo de la entidad, debe integrarse de acuerdo a los principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece en el Artículo

16, que se integra por el alcalde comunitario o auxiliar y hasta doce representantes, nombrados por la asamblea comunitaria.

De acuerdo al Código Municipal en su Artículo 56, es la persona representante de la comunidad cuyo nombramiento lo hace el alcalde del municipio con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas. En el citado cuerpo legal se establece en el Artículo 55 el reconocimiento, respeto y promoción de las alcaldías indígenas y sus propias formas de funcionamiento administrativo cuando existan en la jurisdicción municipal.

En virtud de ser el alcalde auxiliar o comunitario el representante legal de su comunidad, automáticamente es la persona encargada de presidir el órgano de coordinación del consejo comunitario de desarrollo, tal como lo establece el Artículo 16 de la Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Se considera que dicha disposición legal obedece a un orden administrativo que se debe mantener y a la preservación de la autonomía municipal.

De acuerdo al Artículo 59 del Código Municipal tiene acceso a una retribución por el servicio prestado, el cual cada municipalidad de acuerdo a sus recursos financieros debe regular en el Reglamento Municipal.

La integración del órgano de coordinación, tiene lugar cuando el alcalde auxiliar, se reúne con los demás miembros de dicho órgano y se incorpora al trabajo que en la respectiva comunidad se venga desarrollando.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Artículo 13 inciso b) establece que: "...se debe integrar de acuerdo a sus los propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o supletoriamente de acuerdo a la reglamentación municipal existente". Todo ello se complementa con lo establecido en el Artículo 63 del Reglamento de la indicada ley que contempla un coordinador, un

secretario y los miembros que la asamblea comunitaria decida, determinando que el coordinador es el alcalde comunitario o auxiliar o en su defecto la comunidad elige al coordinador.

Los miembros del órgano de coordinación según los Artículos 55 y 64 del Reglamento, duran en su cargo hasta un máximo de dos años, pudiendo ser reelectos, sin indicar período. Para el alcalde auxiliar si existe disposición específica en el Código Municipal al establecer el Artículo 57, que dura en su cargo el período que determine la asamblea comunitaria, que no puede exceder el período del Concejo Municipal.

El segundo párrafo del Artículo 16, de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece las funciones del órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo: "...es responsable de la coordinación, ejecución y auditoría social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los organismos de Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la comunidad".

El Artículo 17 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece: "Debe guiar los destinos de la entidad y ejecutar las acciones que la asamblea comunitaria determine e informar los resultados obtenidos; administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que se obtengan, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad e informar a la asamblea comunitaria sobre dicha administración; y convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias de consejo comunitario".

El Artículo 65 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural determina que el órgano de coordinación debe llevar a cabo la ejecución de obras y proyectos de la comunidad, debiendo coordinar, evaluar y auditar el proyecto u obra; su participación podrá ser mediante aportes de dinero, mano de obra calificada, no calificada, materiales, terrenos, instalaciones u otros insumos o servicios; siempre que sea voluntaria.

Existen otros órganos, que pueden o no existir en un Consejo Comunitario de Desarrollo, dependiendo de características especiales de cada comunidad, como por ejemplo la existencia de segmentos de población indígena o la costumbre de trabajar mediante comisiones de trabajo.

Para el caso de los lugares en que existan comunidades indígenas, el Decreto 11-2002 del Congreso de la República en su considerando segundo, reconoce que el sistema de consejos de desarrollo se estructura desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie.

Se hace necesario referir lo establecido en el Artículo 2 del citado cuerpo legal en relación a los principios generales del sistema de consejos de desarrollo, entre los cuales encontramos el respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala, fomento a la armonía en las relaciones interculturales, promoción de procesos de democracia participativa en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, conservación y mantenimiento de equilibrio ambiental y desarrollo humano en base a las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca, garífuna y población no indígena, sin discriminación alguna.

El nivel comunitario, objeto de esta investigación, es la base de este sistema y en este sentido el Artículo 23 del indicado decreto establece la constitución de consejos asesores indígenas en el nivel comunitario, para brindar asesoría al órgano de coordinación del consejo comunitario de desarrollo, en donde exista al menos una comunidad indígena. Existe libertad para que al existir una de estas comunidades se integre conforme a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, reconociendo a las autoridades que por tradición tienen.

Está pendiente la emisión de la Ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, tal como se establece en el Artículo 26 de la Ley de Consejos de Desarrollo

Urbano y Rural, por el momento cuando el Organismo Ejecutivo impulse medidas de desarrollo, que afecten directamente a estos pueblos, la consulta puede hacerse por conducto de sus representantes en los diversos niveles del sistema nacional de consejos de desarrollo. El reglamento de la citada ley establece en su Artículo 50 que este tipo de consejos asesores debe existir en los municipios con al menos una comunidad indígena y que sus relaciones se producen al nivel comunitario y municipal de la estructura del sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural.

El caso de las comisiones de trabajo, por su parte tienen sustento legal en el Artículo 24 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que establece la creación de comisiones de trabajo necesarias, para emitir opinión y desarrollar temas y asuntos por encargo del consejo correspondiente.

Por lo novedoso de las instituciones comunitarias, debería ser prioritaria la comisión de capacitación ciudadana, dirigida a orientar a la mujer, niñez y juventud, acerca de organización comunitaria, democracia participativa, auditoria social.

1.8 Financiamiento de los consejos comunitarios de desarrollo

No se establece en la ley obligación para el gobierno municipal, mucho menos estatal el financiamiento para los órganos comunitarios. El Código Municipal establece en sus Artículos del 18 al 21 la organización de vecinos, del 60 al 66 el derecho de los ciudadanos de acceso a la información y consulta de vecinos, en el 132 la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal, es allí donde puede estar la esperanza de las comunidades en acceder a financiar por lo menos, la adquisición de equipo, papelería y útiles necesaria para su funcionamiento.

En el Artículo 22 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se establece que la participación de los miembros de los consejos de desarrollo debe ser ad honorem y el Reglamento de la citada ley, establece en el último párrafo de su Artículo 59 el apoyo técnico para el nivel comunitario al indicar que se brinda por la

unidad técnica de apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, adscrita a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, previa solicitud de la corporación municipal respectiva y canalizado a través de la unidad técnica u oficina de planificación municipal, puede ser otra esperanza para equipamiento técnico básico.

Escuetamente aparece establecido en el Artículo 70 del indicado Reglamento, que la administración de los recursos propios de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, se rigen para su administración por sus usos, normas, costumbres o tradiciones, sin perjuicio de la observancia de normas constitucionales y legales aplicables.

En el caso de los fondos sociales, para atender emergencias, se establece en el Artículo 29 de la citada ley, que su ejecución se hará con la celeridad del caso en coordinación con los consejos comunitarios, municipales y departamentales de las localidades afectadas.

Sin embargo los entes comunitarios están facultados para promover la obtención de financiamiento para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad conforme a la atribución contenida en el Artículo 14 inciso k) de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

CAPÍTULO II

2. El consejo comunitario de desarrollo, de la Aldea San Juan del Obispo

2.1 Generalidades

La presente investigación, se sustenta sobre la hipótesis: en Guatemala los Consejos Comunitarios de Desarrollo debido a que son el espacio de poder mas próximo a la población, son el mecanismo idóneo para implementar el sistema de administración pública descentralizada, promoviendo democracia participativa y el ejercicio de la auditoria social por parte de las comunidades.

De acuerdo al reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en su Artículo 52 segundo párrafo “Fuera de las áreas urbanas se considera comunidad, el núcleo humano circunscrito en la organización territorial legalmente reconocida con la categoría de aldea”. El Código Municipal en su Artículo 4, inciso b) reconoce como entidad de ámbito territorial la aldea.

San Juan del Obispo, aldea del Municipio de La Antigua Guatemala, departamento de Sacatepéquez, ha fundado su Consejo Comunitario de Desarrollo, con una estructura organizativa, dinámica administrativa y de gestión, que hace positivo el derecho vigente, en lo que se refiere al marco jurídico de la descentralización, brindando valiosos aportes en relación al tema de investigación.

No existe estatalmente uniformidad sobre la forma en que han sido organizados los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Mediante la presente investigación se pretende determinar, los alcances de la misma y si por su actuar, pueden calificar como un mecanismo que consolide el sistema de administración pública descentralizado en Guatemala, ubicados jurídicamente dentro de su estructura gubernamental.

Se ha investigado a profundidad las organizaciones que como tal conviven en una comunidad y se ha tomado como punto de partida el ejercicio de las funciones del Consejo Comunitario de Desarrollo de la aldea San Juan del Obispo en un período del 11 de marzo de 2004 al 30 de junio de 2007.

En el presente capítulo se desarrolla materialmente los alcances de una entidad comunitaria, mediante la cual una comunidad puede establecer relaciones interinstitucionales con entidades nacionales e internacionales de cooperación abiertas a propiciar su desarrollo integral, pasando por una fase interna de ensamble de su organización tradicional, adoptando una estructura que le permite no renunciar a sus orígenes, pero que se adapta a la legislación vigente.

2.2 Breve monografía de la Aldea San Juan del Obispo

Comunidad rural fundada en el siglo XV, originalmente llamada San Juan de Guatemala y que toma su nombre actual, derivado del establecimiento en el lugar del Obispo Licenciado Francisco Marroquín, impulsor de la evangelización en el Reino de Guatemala y que constituye en el lugar su casa de descanso. En una gran parte de su historia tuvo la categoría de Municipio, la cual perdió el por Acuerdo Gubernativo número 23, en el mes de agosto de 1,935, quedando anexada al Municipio de La Antigua Guatemala, ya con la categoría de aldea el 27 de septiembre del mismo año.

Ubicada a 3.5 kilómetros de La Antigua Guatemala, con una altitud de 1616 metros sobre el nivel del mar, urbanizada en forma de tablero de ajedrez, dotada de servicios de agua potable, drenaje domiciliar para agujas servidas, energía eléctrica, teléfonos, Internet, transporte público urbano, cable. Su infraestructura básica consiste en: una Escuela Pública para el nivel primario, un Instituto Nacional Mixto de Educación Básica Telesecundaria, centro educativo para el nivel básico de educación nocturna (NUFED 480), puesto de salud, cooperativa de níspero, museo histórico, salón de usos múltiples, edificio municipal, canchas polideportivas, campo de fútbol, iglesia católica y de otras religiones, pilas públicas.

Las festividades principales son en los meses de Junio y Diciembre, en honor a San Juan Bautista y La inmaculada Concepción de María, respectivamente. El producto agrícola principal es el níspero, cultivándose también en gran cantidad maíz, frijol y otros productos agrícolas.

Con una población de aproximadamente 5,000 personas, que se divide en actividades productivas entre agrícolas, artesanales, industriales, comerciales, profesionales y domésticas. Profesa en su mayoría la religión católica, existiendo presencia de otros grupos religiosos.

Con una historia de tradición organizativa local, cuyo legado a la fecha sobrevive en hermandades de la iglesia católica, corporación municipal auxiliar, comité pro-mejoramiento, del convite, de fútbol, organización de ex patrulleros de autodefensa civil, asociación para el progreso sanjuanero, quedando en el pasado organizaciones como, el comité cultural, pro-fiestas navideñas, grupos de teatro y otras que con el pasar del tiempo, se han transformado y dado paso a organizaciones que hoy día, se hacen cargo del impulso al desarrollo local.

2.3 Fundación del consejo comunitario de desarrollo

De acuerdo al libro de actas de la auxiliatura municipal: "El Consejo Comunitario de Desarrollo de la aldea San Juan del Obispo, se constituye, el 11 de marzo de 2,004, en el salón principal del edificio de la auxiliatura municipal de la localidad, fecha en que se conformó por primera vez una junta directiva para su funcionamiento, modificada y ampliada por los integrantes de dicho órgano el lunes 22 de marzo de 2,004"²⁵.

La entidad ha obtenido su inscripción provisional en el Registro Civil de la Municipalidad de La Antigua Guatemala el 27 de abril de 2,004, en la partida número treinta (30), folio cinco (5), libro cinco (5) de personas jurídicas de la indicada institución;

²⁵ Alcaldía municipal auxiliar, aldea San Juan del Obispo, **Libro de Actas del año 2004**. Actas números 49 y 53,

dicha inscripción se ha cambiado de oficio por el Registro Civil citado, el 2 de febrero de 2,007, amparado en el Artículo 1, del Decreto número 31-2006 de Congreso de la República, mediante el cual inscribe definitivamente la entidad y se le reasigna la partida número dos (2), folio dos (2), libro seis (6) de Personas Jurídicas.

Con la presencia de autoridades del gobierno del municipio y habitantes de la comunidad los nombrados para integrar el órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo, toman posesión el 3 de junio de 2,004, en el salón de usos múltiples de la localidad, para encargarse de la coordinación del desarrollo en su jurisdicción, presidido por el alcalde auxiliar y fortalecido con la incorporación de un representante de cada una de las siguientes organizaciones que han venido funcionando localmente: comité promejoramiento, cooperativa de níspero, comité de fútbol, cuadras organizadas, comité de astilleros, comité de padres de familia de la Escuela Nacional Rural Mixta Francisco Marroquín, claustro de maestros de la escuela, consejo viceparroquial de la iglesia católica, transportistas de la comunidad, comité de cuarta avenida y primera calle, junta escolar de la escuela local.

En la comunidad, no se celebró asamblea general de vecinos para la fundación del Consejo Comunitario de Desarrollo, ni la conformación del órgano de coordinación, se respeto a la tradición organizativa comunitaria local, desarrollada desde tiempos inmemoriales en grupos, juntas, asociaciones o comités, entendiendo que cada grupo cuenta con asambleas que agrupan a personas en la búsqueda de intereses comunes para el desarrollo local.

El alcalde auxiliar ha convocado a los presidentes de las agrupaciones, juntas, asociaciones o comités, que se han venido haciendo cargo de promover el desarrollo, en los diversos ámbitos de la vida local y en una sesión han definido consultar a sus asambleas sobre la conveniencia o no de hacer un llamado general o bien simplemente nombrar cada una de ellas un representante al órgano de coordinación y así formar un órgano colegiado que se encargue de coordinar las acciones del Consejo Comunitario de Desarrollo.

El sustento legal de la forma en que se fundó la indicada entidad comunitaria, aparece en el Artículo 14, inciso b) de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el cual establece que el órgano de coordinación se integra de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

Se ha reconocido la existencia de diversas agrupaciones o comités que por tradición han venido promoviendo el desarrollo de la comunidad, estructurado el órgano de coordinación como un ente colegiado de decisión, al cual accede cualquier grupo o comité a través de un representante, fortaleciendo institucionalmente la entidad comunitaria, ensamblando el tejido social local, para la coordinación interna de acciones y generación de propuestas socializadas, mediante un orden administrativo, coordinado por el alcalde auxiliar, como autoridad máxima de la comunidad.

La ausencia de reglamentación municipal que determine la manera en que se funda un Consejo Comunitario de Desarrollo, en el Municipio de la Antigua Guatemala, departamento de Sacatepéquez, permitió en su momento a cada aldea de dicha jurisdicción municipal fundar su órgano comunitario de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos.

2.4 Estructura administrativa

En San Juan del Obispo, el alcalde auxiliar es el presidente o coordinador del Consejo Comunitario de Desarrollo, a su alrededor existe un representante de los diversos grupos que promueven desarrollo en diversos ámbitos de la vida social de la comunidad y reunidos son el órgano de coordinación de la entidad.

Estructurar de esta manera administrativamente a la comunidad, ha evitado un borrón y cuenta nueva en diversos ámbitos de la vida social, propiciando la continuidad en cuanto a lo que históricamente se había avanzado, adoptando y ensamblando la realidad social local actual, con el marco jurídico derivado de los acuerdos de paz,

plasmado en la Ley General de Descentralización y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con sus correspondientes reglamentos, así como el Código Municipal, en lo que específicamente se refiere a las aldeas.

La indicada estructura administrativa, permite la coexistencia de los grupos de antaño con nuevos grupos y todos coordinados por el alcalde auxiliar, quien es el encargado de ejercer la personería jurídica de la comunidad. Cualquier grupo puede invocar la necesidad de utilizarla, siempre y cuando sea para beneficio común y que su necesidad a satisfacer haya sido priorizada por las organizaciones que participan en el Consejo Comunitario de Desarrollo.

El ensamble de las estructuras históricas de la comunidad, en el órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo inicial, ha quedado de la siguiente manera: alcalde auxiliar, un representante del comité promejoramiento, un representante de los comités de cuadras organizadas, un representante del comité de fútbol y papi fútbol, un representante de la Cooperativa de Níspero, un representante de el claustro de maestros de la escuela de la comunidad, un representante del comité de padres de familia y uno de junta escolar de la escuela local, un representante del comité de astilleros, un representante de la junta viceparroquial de la iglesia católica, un representante de los transportistas de la comunidad. Posteriormente se han adherido a la organización, las siguientes agrupaciones: equipo básico de salud, comité pro construcción del Instituto Básico de Telesecundaria, comité pro construcción de puente de la cuarta calle, grupo de artesanos organizados y se han retirado la organización de la Iglesia Católica y el Comité de Astilleros.

2.5 Estructura funcional

La integración de representantes de varios grupos de la comunidad de San Juan del Obispo, al órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo, genera la posibilidad de que cada agrupación existente en la comunidad, de acuerdo a sus

convicciones promueva los proyectos que son de interés para su sector, lo cual requiere de coordinación interna.

El Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su Artículo 63, remite a la reglamentación municipal vigente, la cual en el caso del Municipio de La Antigua Guatemala, departamento de Sacatepéquez, no existe.

La citada articulación contempla que en ausencia de dicha reglamentación, debe existir un coordinador, un secretario y los miembros que la asamblea comunitaria decida, estableciendo que el coordinador es el alcalde comunitario o auxiliar o en su defecto la comunidad elige uno. Complementándose con lo establecido en el Artículo 64 del indicado Reglamento, que establece la duración en el ejercicio de los cargos por un período de dos años, pudiendo ser reelectos.

En el caso del Consejo Comunitario de Desarrollo de la aldea San Juan del Obispo, ante la inexistencia de reglamentación municipal vigente y el precepto legal que determina la libertad para integrar el órgano de coordinación de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, se procedió a materializar la tradición organizativa de comités que por años está arraigada en dicha comunidad, al establecer internamente una junta directiva.

La composición de la junta directiva es la siguiente: presidente el alcalde auxiliar, dos vicepresidentes, siendo estos los representantes del comité pro-mejoramiento y cooperativa de níspero, un secretario que es el representante del comité de fútbol de la comunidad, un tesorero que es el representante de los comités de cuadras organizadas en la comunidad, dejando a los demás representantes de los diversos comités como vocales.

Es importante mencionar, que se acordó que no existe jerarquía interna por la asignación de puestos dentro de la junta directiva interna a excepción de la jerarquía que todas las agrupaciones le reconocen al alcalde auxiliar como autoridad máxima de

la comunidad. Los directivos nombrados solo son para el efecto de la dirección y desarrollo de sesiones, creaciones de agendas y otras actividades internas del órgano de coordinación, pero continúan ostentando el cargo de representantes ante el órgano de coordinación de la agrupación que representan.

2.5.1 Elección de integrantes del órgano de coordinación

El mecanismo para elegir a los integrantes del órgano de coordinación, del Consejo Comunitario de Desarrollo en la Aldea San Juan del Obispo, se requiere que el ciudadano propuesto, esté activo participando en algún grupo que esté llevando a cabo alguna tarea, que promueva el desarrollo local en cualquier ámbito de la vida del lugar.

La asamblea del grupo al que pertenece debe promoverlo como representante ante el Consejo Comunitario de Desarrollo, lo cual se acredita con una carta que la junta directiva de su agrupación dirige al órgano de coordinación del consejo comunitario o al alcalde auxiliar, la cual viene acompañada de una certificación del punto de acta del libro de actas de la entidad a la que pertenece, en que fue debidamente electo y designado para tal labor.

Su incorporación se lleva a cabo en una sesión ordinaria del ente comunitario, a la cual se presenta con la documentación indicada, con lo cual se le reconocerá su calidad de representante del grupo que lo designó y pasará a formar parte automáticamente, del órgano de coordinación en el cual tendrá la voz y voto de su grupo en las decisiones de trascendencia local.

Asimismo se ha contemplado, que cada grupo tenga un representante suplente, cuya función debe ser la de sustituir al representante titular en caso de que éste no pueda asistir en determinado momento a sesión ordinaria o extraordinaria. En su calidad de representante suplente no tiene voz y voto, la cual adquiere únicamente cuando sustituye al titular, en cuyo caso lleva la voz y voto del grupo al que representa.

Los representantes tanto titular como suplente ante el Consejo Comunitario de Desarrollo, son electos por tiempo indeterminado y pueden durar en el cargo hasta dos años, pudiendo ser reelectos, tal y como lo establece la ley, salvo que su asamblea decida cambiarlos, hecho que es atribución de la asamblea a que pertenezca.

Caso de especial relevancia, es la elección de la autoridad máxima del órgano de coordinación, que a partir del año 2,005, se realiza en elecciones públicas a través de las cuales se otorga la palabra a la población, para decidir en quien confía el ejercicio del cargo de alcalde auxiliar de la comunidad.

La práctica de comicios públicos locales para la elección del alcalde auxiliar es única en el Municipio de La Antigua Guatemala, producto de la iniciativa de los miembros del órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo y no de órgano gubernamental, municipal o partido político alguno.

El propósito de hacerlo de esta manera es generar la participación ciudadana en el lugar, impulsar la cultura democrática para la toma de decisiones, otorgándole representatividad y legitimidad al Alcalde Auxiliar para el ejercicio de su cargo.

2.5.2 Promoción de la participación comunitaria

El mecanismo de promoción, facilitación y apoyo a la organización y participación de la comunidad, en la priorización de necesidades, problemas y soluciones para el desarrollo integral de la comunidad, en San Juan del Obispo, se realiza mediante sesiones, actividades sociales y boletines informativos, a través de los cuales se ha facilitado a la comunidad la información sobre la entidad comunitaria, procurando que no se confunda con el que hacer de un nuevo comité, sino un órgano colegiado de decisión, al cual se pueden integrar aquellos grupos o comités que tienen fines y objetivos definidos, en la búsqueda del desarrollo local, teniendo voz y voto, al momento de la toma de decisiones sobre la atención a las necesidades de la comunidad.

Se ha respetado la diversidad organizativa tradicional de la comunidad y ensamblado en la nueva estructura, evitando eliminar comités, asociaciones y grupos de trabajo, por la diversidad de actividades que cada uno realiza en la búsqueda del desarrollo local, evitando la intervención en la actividad propia de cada uno.

En San Juan del Obispo el objeto de integrar el Consejo Comunitario de Desarrollo es la coordinación de acciones, entre los grupos o comités, para evitar dualidad de funciones y la optimización de acciones y recursos para el desarrollo del entorno local, promoviendo que el mismo sea integral.

2.5.3 Coordinación interna y externa

El mecanismo de coordinación interno y externo, con entidades públicas y privadas, que se utiliza en el Consejo Comunitario de Desarrollo de San Juan del Obispo, se ha trazado en torno a la autoridad del alcalde auxiliar, respetando la autonomía municipal, hecho que permite contar con el visto bueno del gobierno del municipio, para las acciones que se emprendan en la comunidad.

El objetivo es que el alcalde auxiliar en su calidad de autoridad máxima local, tenga a su cargo la coordinación de acciones que los diversos grupos, asociaciones o comités, que conviven en su jurisdicción, en la búsqueda del desarrollo local, propiciando una convivencia pacífica, generando un marco de discusión local, en el cual los conflictos se resuelvan a través del dialogo y no se dupliquen esfuerzos, ni se obstaculicen mutuamente con acciones diversas entro los grupos, asociaciones o comités coexistente en la comunidad.

De esta manera, se ha logrado el consenso de opiniones disgregantes, sobre temas específicos y se eleva una postura como comunidad organizada, hacia los entes encargados de proveer fondos o ejecutar acciones orientadas al desarrollo local para satisfacción de los habitantes de la comunidad.

La comunidad a través de su organización comunitaria, ha establecido relaciones interinstitucionales con la Municipalidad de la Antigua Guatemala, Aporte para la Descentralización Cultural, Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala, Consejo Municipal de Desarrollo, Consejo Departamental de Desarrollo, Fondo Nacional Para la Paz, Comisión Presidencial de los Derechos Humanos, Coordinadora así Vamos por la Paz, Escuela de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de San Carlos, Gobernación departamental, Fundación G&T Continental, Segundo Viceministerio de Cultura y Deportes, Comisión de Turismo del Congreso de la República, Banco de Desarrollo Rural, Sociedad Anónima, Policía Nacional Civil, organizaciones políticas.

2.5.4 Formulación de políticas, programas y proyectos

El mecanismo utilizado, para la formulación de políticas, programas y proyectos, en San Juan del Obispo, es que los vecinos, agrupaciones, asociaciones o comités, tienen ideas sobre la obra pública prioritaria, que debería promoverse y gestionarse ante las autoridades respectivas, en la búsqueda del desarrollo local.

Para definir la directriz, en las sesiones del órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo, se prioriza la necesidad básica, se determina que grupo, asociación o comité tiene la experiencia en determinado campo para la gestión y se le delega la tarea, evitando dualidad de esfuerzos con otro grupo.

Es así, como se determinan los programas, proyectos y política administrativa local, asignándose un grupo responsable de la gestión, siempre en convivencia con el resto de agrupaciones de la comunidad y bajo la coordinación del alcalde auxiliar.

2.5.5 Mecanismo de seguimiento, ejecución y verificación de obras

En San Juan del Obispo, el mecanismo de seguimiento a la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios, priorizados por la comunidad, la verificación de cumplimiento y propuesta de medidas correctivas, es una función que se ha delegado en el grupo gestor, con el aval del órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo.

Elimina el caudillismo y genera la masificación de líderes que se convierten en nuevos actores de su espacio local, que gradualmente se hacen cargo de las atribuciones necesarias, para que la comunidad continúe en la búsqueda mejoras, en los diversos campos de la vida social, mediante una descentralización interna de funciones que permiten al alcalde auxiliar ser un coordinador y no necesariamente el caudillo para que se logren beneficios.

Para la consecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo locales, ha sido importante el fortalecimiento de la organización comunitaria, mediante la participación de los habitantes. Los representantes ante el órgano de coordinación de la entidad comunitaria son los responsables junto al grupo que representan de la gestión, seguimiento y logro de beneficios para San Juan del Obispo en general y no para su grupo específico.

2.5.6 Mecanismo de evaluación de la obra pública

La evaluación de la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios es una atribución del órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo en San Juan del Obispo y nuevamente, el mecanismo que se utiliza es la descentralización interna hacia el grupo, asociación o comité gestor del proyecto, que debe realizar las acciones necesarias para documentar la obra pública en su gestión, ejecución y evaluación, así como su impacto en la población.

Desde el 07 de septiembre de 2,006, el ente comunitario, con el apoyo de la Coordinadora Si Vamos Por la Paz, funda su comisión de auditoria social, cuyo objetivo y fin es evaluar si la obra pública ejecutada en la comunidad, ha seguido el procedimiento determinado en la ley de contrataciones, si cumple con la satisfacción de necesidades prioritarias en la comunidad, la transparencia de la ejecución presupuestaria y la calidad de la obra pública.

2.5.7 Solicitud de recursos al Concejo Municipal

La solicitud de recursos, al Concejo Municipal de La Antigua Guatemala, de acuerdo a la priorización comunitaria de necesidades, problemas y soluciones y optimización de recursos técnicos, financieros y otros, es una atribución que corresponde al representante del Consejo Comunitario de Desarrollo, ante el consejo municipal de desarrollo, hecho que no se produce, debido a que en el municipio no ha sido conformado el ente municipal, como lo establece la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y se carece de representante ante dicho ente.

Factor determinante para no ser conformado de la manera correcta el ente municipal de desarrollo, es el desconocimiento en la mayoría de aldeas de La Antigua Guatemala del que hacer de los órganos comunitarios y su consecuente incidencia en el gobierno municipal. Este desfase ha sido subsanado en la aldea objeto de estudio, de manera directa, al establecer relación directa con el Concejo Municipal acudiendo a sesiones ordinarias o bien a través del alcalde auxiliar.

2.5.8 Mecanismo de información sobre ejecución de recursos

El mecanismo para informar a la comunidad, sobre ejecución de recursos asignados a programas y proyectos de desarrollo, no obstante a que no estar contemplada asignación presupuestaria alguna para este tipo de entidades, por parte del Estado; producto de las relaciones interinstitucionales que las comunidades, una

vez fundado su Consejo Comunitario de Desarrollo está en capacidad de promover, siempre con el aval de su respectivo gobierno municipal, en determinado momento pueden acceder a contar con recursos y manejarlos, lo cual se sustenta en el Artículo 14 inciso k) de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En San Juan del Obispo, se ha experimentado esta atribución en la ejecución del proyecto comunitario de restauración del templo católico, en sus primeras 7 fases, la entidad Aporte Para la Descentralización Cultural, depositó en el Banco de Desarrollo Rural, Sociedad Anónima, a la cuenta 3148015219, del Consejo Comunitario de Desarrollo local, la cantidad de Q 200,000.00, para financiar materiales de construcción necesarios en la realización de la indicada obra.

Por otra parte el Consejo Nacional Para la Protección de la Antigua Guatemala, ha respaldado el indicado proyecto, mediante la donación de la mano de obra calificada, proporcionando personal calificado para llevar a cabo los trabajos de restauración, teniendo a su cargo la dirección y supervisión de la obra, por constituir el inmueble a intervenir un patrimonio de la humanidad.

La comunidad ha canalizado a través de su Consejo Comunitario de Desarrollo la mano de obra no calificada, involucrando por primera vez a diversos grupos que conviven en la comunidad en la realización de una obra pública de beneficio común, iniciando así el rescate de su patrimonio arquitectónico local.

Se ha contado con la participación en faenas programadas de grupos o comités de la comunidad, que se constituyeron como mano de obra no calificada de: comité de astilleros, comité de fútbol, equipo básico de salud, comité pro-mejoramiento, la junta vice parroquial de la Iglesia Católica, comité de la cuarta avenida y primera calle, artesanos y los miembros del órgano de coordinación. La iglesia católica a través de la organización de hermandades, canalizó su apoyo al proyecto mediante la contratación y pago de personal que apoyó al personal calificado,

El indicado proyecto ha durado del 8 de octubre de 2,004 al 21 de agosto de 2,006, los fondos se liquidaron en cuatro cuotas de Q 50,000.00 cada uno, que se liquidaron con facturas emitidas a nombre de la entidad donante, quien directamente ha liquidado ante Contraloría General de Cuentas de la Nación.

Mediante la indicada obra se ha experimentado la canalización y ejecución de fondos, para la ejecución de obra pública, por parte del Consejo Comunitario de Desarrollo, sin capacidad discrecional de disposición de los mismos, porque el convenio de donación, determinaba el manejo del dinero donado, asimismo en la inauguración del proyecto, en un acto público, se ha dado a conocer con detalles el manejo de los fondos y la información está en poder del órgano de coordinación, la entidad donante o bien ante la Contraloría General de Cuentas.

2.5.9 Mecanismo para financiamiento de obras

El mecanismo promotor, para la obtención de financiamiento de programas y proyectos de desarrollo comunitario, en San Juan del Obispo es una función descentralizada que realiza todo grupo o comité organizado para la consecución de algún proyecto específico, lo presenta ante el órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo, para el conocimiento de los demás grupos organizados que participan en la entidad comunitaria.

Se ha priorizado, utilizando un mecanismo de consulta a las diversas asambleas, que para el efecto deben emitir opinión a favor o en contra, hecho que se acredita con la certificación del punto de acta, en que la asamblea ha conocido la propuesta.

Con la opinión de las diversas organizaciones, el órgano de coordinación se reúne para hacer el conteo de votos positivos y negativos en relación al proyecto presentado; de ser favorable la votación se delega al grupo postulante la atribución de gestionar y obtener desde el perfil del proyecto hasta la obra física, actuando siempre en nombre de San Juan del Obispo.

La entidad comunitaria, en su vida jurídica y producto de la gestión que en la comunidad ha existido por tradición entre generaciones, ha canalizado proyectos como la restauración del templo católico, financiado Aporte Para la Descentralización Cultural, con el apoyo del Consejo Nacional Para la Protección de La Antigua Guatemala, comunidad organizada y organización interna de la iglesia católica en la localidad.

Mejoramiento de calles de la comunidad, empedrado de 4ª. Avenida y 1ª calle; construcción de puesto de salud, ambos financiados por el consejo departamental de desarrollo, Municipalidad de la Antigua Guatemala y apoyo de la comunidad. Aprobado el financiamiento, pendiente de ejecución el centro cultural Luis de León. Todos los proyectos promovidos institucionalmente a través del órgano comunitario.

El Museo histórico de San Juan del Obispo, es otro proyecto de gran envergadura, que se obtiene producto del nivel organizativo de la comunidad y su nuevo esquema administrativo. Es una obra que revitaliza el conjunto arquitectónico local, constituido por la Iglesia Católica y Palacio Obispal, diseñado para que los habitantes de la comunidad conozcan su historia, valoricen su legado patrimonial, ensamblándolo con su realidad actual y lo compartan con el turismo nacional e internacional.

Obra que inicia el 25 de abril de 2006, encabezada por Fundación G&T Continental, ensamblada con la comunidad organizada, mediante un grupo de apoyo, con las autorizaciones para la intervención por parte de la Iglesia Católica a través de Monseñor Rodolfo Quezada Toruño y la congregación de las Hermanas de Bethania encargadas de la administración del edificio y el Consejo Nacional Para la Protección de La Antigua Guatemala.

Esta obra materializa la ayuda que la iniciativa privada puede llevar a un pueblo con organización comunitaria. Fundación G&T Continental, mediante una serie de gestiones obtiene de la iniciativa privada una serie de ayudas, que canaliza al museo de

San Juan del Obispo, siendo de diversa índole como remoción de techos, iluminación, instauración de museo, recopilación de historia local e interacción con la comunidad.

Empresas como la compañía Arquitectos e Ingenieros Constructores, Sociedad Anónima (AICSA), Universidad Mesoamericana, Universidad Francisco Marroquín, Vivero La Escalonia, Instituto Femenino de Educación Superior (IFES), por primera vez mediante un sistema de colaboración canalizado a través de una fundación llegan a San Juan del Obispo, sin necesariamente depositar cantidad de dinero alguna en manos de ninguna entidad local.

La comunidad organizada en su Consejo Comunitario de Desarrollo colabora con la remoción de la estación de buses ubicada al costado del Palacio Arzobispal, gestionando y ejecutando acciones que concluyen en una nueva instalación para la Terminal de buses local, para ello se involucra con Finca Carmona, Sociedad Anónima, entidad que concede el usufructo de un espacio inhóspito de terreno ubicado al costado oriente de la comunidad, en el cual grupos de la comunidad organizada comienzan el trabajo de limpieza y evacuación de arbustos.

Se logra el apoyo de maquinaria pesada que proporciona la Zona Vial 12, de la Dirección General de Caminos y la Municipalidad de La Antigua Guatemala que colabora y se concluye la Terminal de buses de la comunidad.

A través de la consolidación del Consejo Comunitario de Desarrollo, San Juan del Obispo, tiene un órgano administrativo de servicio para todo grupo organizado de la comunidad que promueva desarrollo, en cualquier ámbito de la vida local, buscando que sea de manera integral.

Pendientes de gestión para financiamiento y ejecución, están los proyectos de mejoramiento del servicio de agua potable y red de distribución, ampliación planificada de servicios de drenaje, planificación del crecimiento y diseño urbanístico de la comunidad, mejoramiento de calles, construcción de edificio para el Instituto local,

habilitación de dos accesos vehiculares, mejoramiento del servicio urbano de transporte, restauración y remodelación de edificios y pilas públicas, planificación ambiental, legitimación de tierra para el desarrollo deportivo, plan preventivo de desastres naturales, plan de desarrollo deportivo y artístico, plan de seguridad ciudadana, plan de apoyo al estudiante, artesano, agricultor y obrero, plan de desarrollo turístico local, plan de capacitación para el servicio ciudadano adhonorem.

2.5.10 Mecanismo de reporte de desempeño de funcionarios públicos

El mecanismo de reporte a las autoridades municipales o departamentales, sobre el desempeño de funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad, es una atribución descentralizada en la comunidad de San Juan del Obispo, hacia los grupos encargados a los que sirve determinado empleado público.

Empleados municipales son dos, el encargado de tanques de captación del agua potable y el conserje, que a su vez es encargado de los asuntos que conciernen a la auxiliatura municipal, razón por la cual corresponde a la corporación municipal auxiliar de la comunidad el reporte de funciones de dichas personas.

Por otra parte en el sistema educativo existe el personal docente que labora para el Instituto de la jornada nocturna, que se enmarca en el programa de educación extra escolar, del Ministerio de Educación, a través de los denominados Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo, que en la comunidad es el número 480, el cual es financiado por la municipalidad de Antigua Guatemala y el Ministerio de Educación.

El personal docente de la escuela oficial rural mixta Francisco Marroquín y el Instituto Nacional Mixto de Educación Básica de Telesecundaria, es formado por un equipo de maestros del Ministerio de Educación, los grupos encargados de reportar en determinado momento sobre las funciones del indicado personal docente, son las organizaciones de padres de familia de la comunidad, que en caso de ser necesario pueden contar con el apoyo del Consejo Comunitario de Desarrollo.

2.5.11 Consideraciones finales en relación al caso específico

Al firmarse los acuerdos de paz, el gobierno de turno y la insurgencia concibieron la organización de las comunidades como alternativa para acceder a su desarrollo. Tal inquietud quedó materializada en la legislación contenida en los Decretos 11-2002, 12-2002 y 14-2002 todos del Congreso de la República, que permiten la institucionalización de las aldeas en Consejos Comunitarios de Desarrollo, como mecanismo dentro del esquema del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.

El caso que se expone en el presente capítulo, aborda la realidad de un cambio cualitativo en cuanto a la forma de organización, que por tradición ha vivido una comunidad al fundar su Consejo Comunitario de Desarrollo.

Producto de la organización comunitaria, la comunidad objeto de estudio cuenta con personalidad jurídica propia, estructura administrativa, coordinación interna de acciones entre grupos coexistentes, relación interinstitucional pública y privada para canalización del desarrollo local, planificación integral del desarrollo, en búsqueda de financiamiento público o privado para su ejecución.

Como tarea pendiente, debe promoverse la creación de la comisión de capacitación comunitaria, dirigida al adulto mayor, mujer, juventud, niñez, que cuente con personas calificadas para orientar en los diversos niveles, a los habitantes del lugar y permita proveer de material humano, dispuesto a tomar la rienda de la comunidad, permitiendo la consolidación de la institución local, asimismo se hace necesaria la formación de una comisión para el cuidado del conjunto monumental local.

Se ha observado el natural escepticismo de la mayoría de habitantes y no se tiene del todo clara la manera en que deben desenvolverse. Cada comunidad del país, es un caso específico con una realidad distinta y experiencia propia, desde su nacimiento, integración y conformación, llegando a su desenvolvimiento y la manera en que ensambla lo establecido en la ley, con la vivencia local.

Se hace necesaria la atención debida de los gobiernos municipales y centrales, para gradualmente delegar funciones públicas, en comunidades organizadas, sin necesidad de crear mas burocracia municipal o estatal, aprovechando los escasos pero eficientes servidores públicos adhonorem y la mano de obra no calificada, que en las comunidades siempre hay, pero que por falta de apoyo a veces no logra sus fines y aunque se desmotiva, siempre está dispuesta a trabajar por su pueblo.

CAPÍTULO III

3. El sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural

3.1 Definición

El sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, es el principal medio de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para la planificación democrática del desarrollo, en nuestro país.

En base a los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, de acuerdo al Decreto 11-2002 del Congreso de la República; su objeto, promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, propiciando una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca, en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

Diseñada en cinco niveles, de los cuales los tres primeros, nacional, regional y departamental son constitucionales; el municipal, contenido en el Código Municipal y el comunitario contemplado en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, todos desarrollados por la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento.

La estructura del sistema se orienta desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y población no indígena, así como los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitarios, municipal, departamental, regional y nacional.

El sistema se rige por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, desarrollados en el Artículo 2 del indicado Decreto, que permita condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.

3.2 Sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural

3.2.1 Nivel nacional

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, establecido en el Artículo 225 de la Constitución Política de la República, desarrollado en los Artículos 5 y 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del 19 al 28 del Reglamento de la indicada ley, concebido para organizar y coordinar la administración pública, en la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, coordinado por el Presidente de la República. Se integra de la siguiente manera:

- a) Coordinador, Presidente de la República.
- b) Un Alcalde, en representación de las corporaciones municipales de cada una de las regiones;
- c) Ministro de Finanzas Públicas y Ministros de Estado que el presidente de la república designe;
- d) Secretario de Planificación y programación de la Presidencia, que actúa como secretario;
- e) Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- f) Coordinadores de los consejos regionales de desarrollo urbano y rural.
- g) Cuatro representantes del pueblo maya, uno del xinca y uno del garífuna.
- h) Un representante de las organizaciones cooperativas;

- i) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y mediana empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;
- j) Dos representantes de las organizaciones campesinas.
- k) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- l) Un representante de las organizaciones de trabajadores;
- m) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;
- n) Dos representantes de las organizaciones de mujeres;
- o) Un representante de la Secretaría Presidencial de la mujer;
- p) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- q) Un representante de las universidades privadas del país.

Las funciones, para las cuales ha sido creado son diversas, pero entre las principales están la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, promoviendo sistemáticamente la descentralización de la administración pública y coordinación interinstitucional, promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del sistema en el cumplimiento de sus cometidos, la organización y participación de la población en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral de la nación, considerando los planes de desarrollo regionales y departamentales, encargándose de enviarlos al ejecutivo para su incorporación a la política nacional de desarrollo; verificando y evaluando su cumplimiento y proponiendo medidas correctivas a la presidencia o entidades responsables.

Tiene facultad para conocer montos máximos de preinversión e inversión pública por región o departamento, para el año fiscal siguiente, del proyecto de presupuesto general del Estado y proponer a la presidencia recomendaciones o cambios, conocer e informar al nivel regional sobre la ejecución presupuestaria de preinversión pública del año fiscal anterior. Asimismo la promoción de políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones en sus cinco niveles.

3.2.2 Nivel regional

Establecido en el Artículo 226 de la Constitución Política de la República, desarrollado en los Artículos 7, 8 y 18 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del 29 al 34 del Reglamento de la indicada ley, que debe existir uno en cada región del país, con apoyo financiero, de acuerdo al Decreto 70-86 del Congreso de la República, que determina las regiones de nuestro país, siendo las siguientes:

- I) Región metropolitana: departamento de Guatemala.
- II) Región norte: Alta Verapaz y Baja Verapaz.
- III) Región nororiente: Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso.
- IV) Región suroriente: Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
- V) Región central: Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.
- VI) Región suroccidente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Rethalhuleu y Suchitepéquez.
- VII) Región noroccidente: Huehuetenango y Quiché.
- VIII) Región Petén: El Petén.

De acuerdo a la indicada ley a propuesta de los Consejos Regionales de Desarrollo, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, puede proponer al Congreso de la República la modificación de la integración y número de regiones cuando así convenga a los intereses de la nación, actualmente se integra así:

- a) Coordinador de región, nombrado por el Presidente de la República;
- b) Un Alcalde, en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de los departamentos que conforman la región;
- c) El gobernador de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- d) El jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- e) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;

- f) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región;
- g) Un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la región;
- h) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en la región, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- i) Un representante las organizaciones campesinas que operen de la región;
- j) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en la región;
- k) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en la región;
- l) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo que operen en la región;
- m) Dos representantes de las organizaciones de mujeres de la región;
- n) Un representante de la Secretaría Presidencial de la mujer;
- o) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- p) Un representante de las universidades privadas de la región;

Entre las funciones que tiene asignadas están: la promoción, facilitación y apoyo al funcionamiento, organización y participación efectiva de la población en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral de la región; promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública, como la coordinación interinstitucional de la región; formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región.

En un concepto general se puede decir que a nivel regional, se encarga de promover, dar seguimiento, verificar, evaluar y en su caso proponer medidas correctivas a las entidades responsables de la ejecución de políticas de desarrollo urbano y rural en su jurisdicción. Constituyendo el cuarto nivel del sistema de consejos de desarrollo.

3.2.3 Nivel departamental

Su origen es el Artículo 228 de la Constitución Política de la República, desarrollado en los Artículos 9 y 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del 35 al 41 del Reglamento de la indicada ley, con apoyo financiero, para promover el desarrollo del departamento, presidido por el gobernador departamental e integrado por los alcaldes de los municipios de la jurisdicción y representantes del sector público y privado organizados, integrado de la siguiente manera:

- a) Gobernador departamental, que lo preside y coordina;
- b) Los alcaldes municipales del departamento;
- c) Jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la presidencia de, quien actúa como secretario;
- d) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- e) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- f) Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;
- g) Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeña y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- h) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- i) Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento;
- j) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- k) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- l) Un representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento;

- m) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- n) Un representante de las Universidades privadas que operen en el departamento;
- o) Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Las funciones que desempeña, de acuerdo a lo determinado en la ley, aparece el apoyo a las municipalidades, la promoción y facilitación de la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y soluciones para el desarrollo integral del departamento.

Promover sistemáticamente la descentralización y desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento. La formulación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, considerando los planes de desarrollo de los municipios y remitiéndolos al nivel superior del sistema.

En base a los montos máximos de preinversión e inversión pública en el departamento, provenientes del presupuesto general del Estado, para el año fiscal siguiente, puede proponer al Consejo Regional recomendaciones o cambios, asimismo proponerle la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública.

3.2.4 El nivel municipal

A cargo del Consejo Municipal de Desarrollo, Regulado en los Artículos 11 y 12 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 42 al 51 de su Reglamento, es el escenario dentro del cual se ensamblan los tres niveles constitucionales y el municipio, que a su vez es el llamado a organizar comunitariamente su población.

La instauración de este nivel del sistema, según lo establecido en los Artículos 11 de la ley, 42 y 43 del Reglamento citados, es atribución del gobierno del municipio, que de acuerdo al Artículo 8, inciso d) del Código Municipal, debe tener en cuenta como elemento del municipio a la comunidad organizada.

Los síndicos y concejales que participarán, deben ser designados por la Corporación Municipal, a quienes se deben unir los representantes de las entidades públicas y civiles con presencia en el municipio y representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo de la jurisdicción. El Artículo 45 del referido reglamento establece el apoyo de la Corporación Municipal a los consejos de desarrollo de su municipio tanto en el nivel municipal como en el comunitario, estableciendo el mecanismo.

En el Código Municipal por su parte establece, en el capítulo IV, artículos 132 y 135 “El Alcalde en la formulación del presupuesto podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Concejo Municipal de desarrollo...” “Para hacer posible la auditoria social, el Consejo Municipal compartirá cada tres meses con el consejo municipal de desarrollo, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal...”. La integración de este ente, se ha diseñado así:

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

Las funciones que desarrolla, aparecen establecidas en el Artículo 12 de la ley de Consejos de Desarrollo y desarrolladas en el 44 del Reglamento, pudiéndose destacar la promoción, facilitación y apoyo al funcionamiento de los Consejos

Comunitarios de Desarrollo del municipio; la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral del municipio.

Asimismo, debe cumplir con otras funciones como: la coordinación interinstitucional en el municipio, el fortalecimiento de la autonomía municipal, siendo el canal de información hacia los Consejos Comunitarios de Desarrollo, sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública local, con fondos provenientes del presupuesto general del Estado.

3.2.5 El nivel comunitario

A cargo del Consejo Comunitario de Desarrollo, establecido en los Artículos del 13 al 17 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002 del Congreso de la República y del 52 al 55 del Reglamento. Son instituciones creadas para organizar las comunidades (aldeas), para participar en su desarrollo. Ocupan el quinto nivel del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural de la administración pública guatemalteca y se constituyen como la organización base del mismo.

Son los encargados, de proveer al gobierno del municipio, la información necesaria para atender las necesidades básicas de la población rural de su jurisdicción, a través del Consejo Municipal de Desarrollo o en su defecto del alcalde comunitario o auxiliar que lo preside.

Recogen de la población rural los proyectos, planes y programas prioritarios en su jurisdicción, le dan seguimiento desde la gestión hasta la ejecución y ejercen auditoria social.

Si en un municipio existen más de 20 Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo, puede establecer los de segundo nivel, integrándolo,

conforme lo establecido en el artículo 15 de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y 53 del Reglamento de la misma. Se integra de la siguiente manera:

- a) La asamblea comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad;
- b) El órgano de coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente. Estableciendo la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el Artículo 16, su integración de la siguiente forma:
 - a. El alcalde comunitario, quien lo preside.
 - b. Hasta un máximo de doce representantes electos por la asamblea general.

El órgano de coordinación debe ejecutar las acciones de la asamblea comunitaria e informar los resultados obtenidos; administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que se obtengan, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad e informar a la asamblea comunitaria sobre dicha administración.

Debe asimismo convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias de Consejo Comunitario de Desarrollo, determinadas en el Artículo 17 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, complementado por el Artículo 16, que de determina como parte de su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoria social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los organismos de Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la comunidad.

Las funciones de un Consejo Comunitario de Desarrollo, aparecen establecidas en el Artículo 14 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural las determina y destacan las de elegir a los integrantes del órgano de coordinación, fijar el período de

duración de sus cargos; promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de sus necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.

Promover y velar por la coordinación tanto entre autoridades comunitarias, organizaciones y miembros de la comunidad, como entre instituciones públicas y privadas; dar seguimiento a ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y al ser oportuno, proponer medidas correctivas al consejo municipal de desarrollo o entidades correspondientes y exigir su cumplimiento.

Se contempla otros órganos que pueden existir en un Consejo Comunitario de Desarrollo, tal es el caso cuando exista en el lugar al menos una comunidad indígena, caso en el cual se contempla la existencia de consejos asesores indígenas, con una función asesora a los órganos de coordinación de los órganos comunitarios. Se integran con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, pudiendo ser apoyados por el gobierno municipal si así lo solicitaren.

Otro caso es el de la formación de comisiones de trabajo, que vienen siendo grupos de personas que se conforman en lo interno del Consejo Comunitario de Desarrollo, para hacerse cargo de atribuciones específicas, tanto en la gestión como en el seguimiento de programas y proyectos que deban tener lugar en el espacio local, en la búsqueda del desarrollo, que sustituyen a los denominados comités, pero que no determinan la desaparición de los existentes, sino puede interpretarse como la sustitución de los mismos en el futuro.

CAPÍTULO IV

4. La descentralización administrativa

4.1 Definiciones y consideraciones sobre la descentralización

Descentralización, es un sistema de organización de la administración pública, que pretende desarrollar la actividad administrativa del Estado, mediante la creación de entes públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, responsables de una actividad específica de interés público. Tratando de cubrir la mayor cantidad de necesidades de la población a través de un eficiente y eficaz servicio público.

El licenciado Hugo Calderón, en su libro de derecho administrativo I, define la descentralización como: "un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado"²⁶.

Para el Profesor de Derecho Administrativo Rafael Godínez Bolaños, en la colección JURITEX número 17, sistemas de organización administrativa nos dice sobre la descentralización: "es una forma o sistema de organización de la administración estatal, que consiste en organizar entidades con personalidad jurídica de derecho público, con capacidades legales para elegir sus autoridades, nombrar a su personal, emitir sus estatutos, reglamentos y ordenanzas con base en su ley orgánica, tener y manejar su patrimonio y presupuesto, para prestar servicios públicos en determinada circunscripción o en todo el territorio, sometidas a controles políticos y jurídicos, que deben desarrollar sus funciones en coordinación con los planes generales del Estado y que se originan por iniciativa del gobierno o de los propios particulares mediante

²⁶ Ibid. Página 245.

asociaciones, cooperativa y entidad de servicios y que en Guatemala se les denomina autónomas y descentralizadas”²⁷.

El autor Nelson Amaro, en su obra descentralización y participación popular en Guatemala, toma de un documento elaborado por la vicepresidencia de la república la siguiente definición de descentralización: “Proceso que tiende a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia órganos que se hallan en la periferia del país (interior), sean éstos constitutivos o no de esos órganos nacionales”²⁸.

Concluyendo el indicado autor Nelson Amaro, en la obra citada que: “La descentralización se entiende como un proceso de transferencia, del gobierno central a los gobiernos locales, del poder de decisión, de la responsabilidad del manejo de los recursos humanos y financieros así como de la prestación de los servicios públicos, que por sus características pueden ser atendidos dentro de escalas mínimas. Sería un proceso que se debería realizar en forma paulatina y ordenada, acompañada de mecanismos para ceder el manejo del presupuesto y su seguimiento a los gobiernos locales”²⁹.

Referido por Nelson Amaro, en su obra descentralización y participación popular en Guatemala, en el marco del programa de desconcentración y descentralización de la administración pública, de la vicepresidencia de la república en el año de 1987, se elaboró un documento, en el que se dejó plasmado que descentralización es: “El proceso que tiende a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro hacia los órganos que se hallan en la periferia del país (interior), sean estos constitutivos o no de órganos nacionales. La descentralización de la administración pública se presenta como uno de los medios para hacer realidad la modernización del aparato estatal, atender las demandas sociales y en el caso particular de Guatemala, se presenta como un proceso de

²⁷ Ibid. Pág. 7.

²⁸ Ibid. Pág. 7.

²⁹ Ibid. Pág. 142.

devolución, a las comunidades y a los niveles locales y departamentales, de las competencias y recursos que el centralismo les arrebató”³⁰.

De los elementos citados, se aprecia la diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

Se puede determinar que la descentralización es un instrumento eficaz para fortalecer la democracia. Se trata de la devolución por parte del Estado central de competencias, recursos y autonomías necesarias a gobiernos y comunidades locales, siendo un poderoso instrumento para ayudar a dinamizar el desarrollo.

La descentralización, a diferencia de la desconcentración, transfiere el poder de decisión y control hacia un gobierno local que busca ampliar los derechos y libertades de las poblaciones involucradas. Pero hace necesario, involucrar profesionales con visión de desarrollo social, para evitar errores cometidos en experiencias similares llevadas a cabo en nuestro país y América Latina.

La entidad Servicios Jurídicos, en su material descentralización, poder local y participación: propuesta de reformas al Código Municipal para el reconocimiento y participación de la autoridad comunitaria nos aporta lo siguiente: “La descentralización no puede quedar solo en trasladar al nivel municipal y comunitario la ejecución de planes y proyectos concebidos y elaborados desde las cúpulas nacionales, implica también asumir en la planeación y en la definición de políticas, las propuestas que vienen de esos niveles”³¹.

³⁰ Amaro, Ob, Cit, Pág, 143.

³¹ SERJUS, **Descentralización, poder local y participación**. Pág. 5.

Es importante el aporte de la indicada entidad al escribir. "Es difícil que en el Municipio y en las comunidades asuman la ejecución de los planes, proyectos o acciones si no han participado en su concepción y elaboración y esto afecta los criterios de gobernabilidad, indicando que no puede haber descentralización efectiva:

- a) Sin la participación de las comunidades organizadas y con capacidad de propuesta y fiscalización.
- b) Sin gobiernos municipales democráticos y participativos, con capacidad de planificación y administración;
- c) Sin que existan los mecanismos adecuados para que las propuestas provenientes de los municipios y comunidades sean tomados en cuenta en la planeación, adjudicación de recursos y definición de políticas"³².

4.2 Implementación de la descentralización en Guatemala

Es importante conocer, la manera en que se ha ido gradualmente implementando la descentralización en nuestro país, ya encontramos referencias en la década de los setentas, tal y como lo puntualiza Nelson Amaro en su obra descentralización y participación popular en Guatemala, al indicar lo siguiente: "En 1970 un grupo de técnicos y profesionales, se planteó la necesidad de un diagnóstico multidisciplinario del país y opta por la participación popular. Se analiza entonces la intensidad de movimiento cooperativo y laboral en el país con vista a un modelo que construyera grupos intermedios capaces de asumir la tarea del desarrollo por si mismos"³³.

Siempre indagando sobre los movimientos que generan la descentralización en Guatemala, encontramos en la obra citada del autor Nelson Amaro lo siguiente: "Rodolfo Martínez Ferraté, hizo la primera propuesta sistemática de descentralización en Guatemala en 1974 en el libro Esquema de medidas aplicables a Guatemala, conteniendo básicamente una reestructuración político administrativa, la descentralización y regionalización y la participación popular de una política de

³² SERJUS, Ob, Cit, Pág. 5.

³³ Amaro, Ob, Cit, pág. 71.

desarrollo rural, haciendo ver la necesidad de coordinación intersectorial, recomendándola a nivel de distrito, departamento y región, dependiente de un consejo de política rural a nivel nacional, ve en estas instancias la creación de mecanismos de participación popular y el estímulo sistemático a la organización de grupos de interés”³⁴.

El indicado autor Nelson Amaro, al hacer una referencia sobre algunas acciones en relación a la descentralización escribe: “La constitución de 1985 establece en el artículo 224 que la administración será descentralizada, especifica también que el país debe regionalizarse. Aprueba el decreto 70-86 Ley preliminar de regionalización. La constitución también establece el Consejo Nacional, regional y departamental de consejos de desarrollo Urbano y Rural aunque no especifica que estas instancias constituyen un sistema. El acuerdo gubernativo 151-86 de 14-03-1986 designa al vicepresidente para formular, dirigir y ejecutar las acciones necesarias para ejecutar la meta prioritaria de reorganización y reformas administrativas del gobierno de la república. Para cumplir este mandato la vicepresidencia pone en práctica el proyecto de desconcentración y descentralización de la administración pública”³⁵.

Aportando una sucesión de hechos en la etapa primaria de la instauración de la descentralización en Guatemala, el indicado autor Nelson Amaro escribe: “Por otra parte el decreto ley 25-86 crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, MINDES, y lo constituye por Acuerdo Gubernativo 105-86 de 17-02-1986, sobre la base principalmente de la antigua Dirección de Desarrollo de la comunidad. Posteriormente el decreto 52-87 crea el sistema de Desarrollo Urbano y Rural en su totalidad, con la añadidura respecto a los organismos definidos en la constitución, del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y los Consejos Locales que vienen a constituir las organizaciones de vecinos de los municipios y sus aldeas. El director de este sistema es el ministro de desarrollo urbano y rural y el coordinador el Presidente de la República”³⁶.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Amaro, Ob,cit, pág, 72.

Concluyendo en relación a la referencia primaria sobre las primeras etapas de la instauración de la descentralización, refiriendo incluso al momento de la instauración del Código Municipal anterior al vigente, encontramos lo siguiente: “El nuevo Código Municipal aprobado el 12-10-1988 y desplazó al viejo código de 1957. La Autonomía del municipio no constituye un estado dentro de otro Estado. De aquí que por mandato constitucional debe coordinar su política con el Estado, mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación de carácter internacional que trae el estado. Otras formas de descentralización propiamente municipal son el situado del ocho por ciento constitucional (artículo 257); la facultad de cobrar tasas y arbitrios ajustados al principio de legalidad (artículo 255); en el aspecto político el ejercicio del poder local mediante la elección popular de sus autoridades (artículo 253 inciso a); y el hacer cumplir sus ordenanzas y disposiciones por medio del Juzgado de asuntos municipales (artículo 259)”³⁷.

Lo anteriormente citado orienta sobre las primeras ideas legisladas para generar el proceso descentralizador de la administración pública, citándose hechos y situaciones, acontecidas desde la década de los setentas, en las cuales ya existen rasgos de acciones dirigidas a la descentralización, lo interesante hoy día, es conocer hechos recientes que coincidan con lo que en una época, constituyó una simple propuesta, para lo cual se citan hechos actuales.

El ex secretario de coordinación ejecutiva de la presidencia de la república Eduardo González Castillo escribió: “en busca de la descentralización del país, se organizan los denominados gabinetes móviles, y los define como el encuentro entre funcionarios del gobierno central con diputados, gobernadores, alcaldes, consejos de desarrollo, líderes comunitarios y la población en general. Los gabinetes móviles buscan fortalecer la figura de los consejos de desarrollo, de quienes recibe directamente la visión de su departamento, sus problemas y posibles mecanismos conjuntos de solución en el corto, mediano y largo plazos. En el seno de estos se priorizan los proyectos que mas demandan los guatemaltecos, con lo que se está

³⁷ Amaro, Ob. Cit; pág. 73.

trazando la visión de desarrollo a largo plazo. Los gabinetes móviles representan espacios de diálogo democrático, que se enmarcan en la política nacional de descentralización, al buscar que sean las comunidades las que se involucren en su propio desarrollo y evitar la figura paternalista del gobierno”³⁸.

Siempre en materia de descentralización, el indicado González Castillo indica lo siguiente: “La descentralización conlleva un cambio radical en la cultura política, la comunidad internacional, particularmente la Unión Europea ha ofrecido contribuir con un aporte para su ejecución, recursos que serán destinados al fortalecimiento institucional, lo que significa reforzar las estructuras de las municipalidades y los consejos de desarrollo. La política de descentralización lo que hace es cambiar el modo de gobernar la nación, permite fortalecer el poder municipal por medio de espacios de participación ciudadana y la auditoría social sobre la gestión gubernamental. Dentro del proceso de descentralización se encuentra la desconcentración de los servicios a la población, lo que significa llevar los servicios públicos más cerca del ciudadano”³⁹.

Roel Pérez presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades ANAM, declaró en relación a la descentralización “no será solo el traslado de responsabilidades y de compromisos sino también de recursos para asumir la responsabilidad y el reto que representa trabajar en todos los temas de salud y educación, los cuales debieran ampliarse a otros, entre éstos la seguridad local; esperamos que estos procesos se aceleren para que en el menor tiempo posible tengamos municipios piloto para ver como se desenvuelven algunos departamentos; queremos que las unidades técnicas y corporaciones municipales y sus respectivos equipos se fortalezcan de una manera individual, porque sólo la asociación no sería capaz de mantener la asesoría por tiempo indefinido”⁴⁰.

Juan Pablo Corlazzoli, representante de la ONU, en Guatemala en relación a la descentralización ha declarado “Creo que los consejos comunitarios, municipales y

³⁸ González Castillo, Eduardo, **Puerta al desarrollo**. Página 28. Prensa Libre 2006, 19 de febrero.

³⁹ Vásquez, Byron Rolando, **Ejecutivo presentó política nacional de descentralización**. Pág. 2 Diario de Centroamérica. 2005, 31 de mayo.

⁴⁰ Palacios, Edwin, **Alcaldes apoyan Política de Descentralización**. Pág. 5 Diario de Centroamérica. 2005, 31 de mayo.

departamentales y ahora el nacional, recogerán el sentir de los integrantes de la sociedad guatemalteca”⁴¹.

El Presidente Constitucional de la República Oscar Berger expresó: “La descentralización significa trasladar a las comunidades la toma de decisiones para mejorar sus condiciones de vida, no es posible que las decisiones se tomen en la ciudad capital, sin consultar a las autoridades locales y a los consejos de desarrollo de cada una de las comunidades. La descentralización es una política de consensos, con visión de largo plazo, una política de Estado. La descentralización y el fortalecimiento municipal no son posibles sin la participación ciudadana, la cual se lleva a cabo por medio de los consejos de desarrollo, permitirá combatir la pobreza, promover la inversión, dar mayor seguridad y que los recursos sean mejor ejecutados por los alcaldes”⁴².

Integrar por primera vez el Consejo Nacional de Desarrollo, para conocer la política de descentralización y convertirla en una estrategia de Estado, fue el punto culminante del quinto gabinete móvil, cuya presentación estuvo a cargo del entonces Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Eduardo González, quien explicó la intención de trasladar la mayor cantidad de funciones a las municipalidades, agregando que este proceso tomaría veinte años”⁴³.

La deficiencia, en el ejercicio de funciones que corresponden al sistema de consejos de desarrollo, es un problema estatal, pues la primera reunión ordinaria del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), se celebró en el Palacio Nacional de la Cultura el 7 de junio de 2,006”⁴⁴.

El gobierno anterior, ha propiciado el marco jurídico del sistema de consejos de desarrollo, el de turno ha tomado acciones dirigidas a consolidar el sistema, con indicios

⁴¹Díaz Zeceña, Leonel A. “CNDUR garantizará continuidad en políticas públicas”- Pág. 5 Diario de Centroamérica. 2005, 31 de mayo.

⁴² Vasquez, **Ejecutivo presentó política Nacional de Descentralización**. Pág.2 Diario de Centroamérica. 2005 31 de mayo.

⁴³ Siglo 21, Otto Ángel, **Presentan Política de descentralización**. Pág.4 Siglo Veintiuno. 2005. 29 de mayo.

⁴⁴ Marroquín Godoy, Luis, **Suplemento Política Nacional de Descentralización, estrategia operativa**. No. 3, junio 2006. Pág. 8.

de dirigir la administración pública hacia la descentralización, promoviendo los consejos de desarrollo urbano y rural, en todos sus niveles.

La presente investigación, refleja acción gubernamental lenta, pues para consolidar el sistema, requiere de una más activa y fuerte participación del Estado y su población. Por otra parte, no existe en la población la suficiente apertura para participar, debido a que en su mayoría desconoce, temas puntuales como administración pública, organización comunitaria, descentralización, participación social, democracia participativa, auditoría social.

Por otra parte, las acciones gubernamentales quizá bien intencionadas, van en una dirección y la población por otra en la cual no se involucra activamente, en la toma de decisiones en su entorno social más próximo, teniendo como resultado natural el escepticismo ante esta forma de organización social, que de consolidarse puede hacer muy viable el sistema de organización administrativa descentralizada del Estado de Guatemala.

4.3 Algunas acciones gubernamentales para la descentralización

El Artículo 224 de nuestra Constitución Política de la República, establece en uno de sus párrafos que la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales. El trabajo de los diversos gobiernos democráticos desde 1,986 se ha orientado a encontrar la implementación idónea del sistema, desde el inicio de las negociaciones para concluir el conflicto armado interno, con las cumbres de Esquipulas, que derivan en las negociaciones para la firma de la paz, concluyendo esa etapa en 1,996, es a partir de esa fecha en que el gobierno de turno se concentra en generar el marco jurídico para adoptar el sistema descentralizado de administración pública.

La primera legislación del sistema tiene contenido inconstitucional y es derogada con la vigencia del Decreto 11-2002, del Congreso de la República, que proporciona el

marco jurídico, para promover la descentralización administrativa del Estado guatemalteco, a través del sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural, siendo el gobierno de turno al que le ha correspondido la implementación práctica del sistema, por lo que se analizan algunas acciones que orientan su viabilidad.

El impulso a la política nacional de descentralización en la actualidad, tiene varias acciones, dentro de las cuales el subsecretario para la descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva ha escrito en su oportunidad: “El actual proceso de implementación de política nacional de descentralización ha centrado su atención en cuatro ejes centrales:

- a) Creación y fortalecimiento de la institucionalidad responsable de asegurar la conducción del proceso de descentralización;
- b) Formulación y validación constante de las estrategias general y operativa para la conducción estratégica de la política;
- c) Fortalecimiento permanente del sistema de consejos de desarrollo;
- d) Creación de los mecanismos de coordinación entre las instituciones del organismo ejecutivo y legislativo, asociaciones de municipalidades, instancias de la sociedad civil, cooperación internacional y partidos políticos”⁴⁵.

4.4 Marco administrativo de la política nacional de descentralización

El gobierno de Guatemala, ha creado la Red Nacional de Apoyo a la Descentralización, por sus siglas RENADE, “instancia que institucionaliza, coordina, facilita, orienta, incide y crea espacios de discusión, para el abordaje de la descentralización con los ministerios priorizados en la política nacional de descentralización y las entidades que fortalecen a las municipalidades y la participación de la sociedad civil”⁴⁶.

⁴⁵ Rosal, Renzo Lautaro. **Presentación**. Pág. 2. Suplemento Política Nacional de Descentralización, estrategia operativa. No. 3 junio 2006.

⁴⁶ Ibid. Pág. 3.

La indicada red, se integra con los representantes de los ministerios priorizados en la política nacional de descentralización y los representantes de las entidades como Asociación Nacional de Municipalidades, Secretaría General de Planificación, Instituto Nacional de Fomento Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, Comisión Nacional para la Reducción de Desastres y Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Para su funcionamiento, cuenta con las comisiones de coordinación, fortalecimiento institucional, fortalecimiento municipal y fortalecimiento de la sociedad civil, con atribuciones específicas cada una de ellas.

La comisión de coordinación se encarga de coordinar, facilitar, orientar, incidir y crear más espacios de discusión entre las entidades que integran la red nacional de descentralización.

La comisión de fortalecimiento institucional, tiene como misión el coordinar, facilitar, orientar e incidir, en el organismo ejecutivo, para operativizar la política nacional de descentralización.

La comisión de fortalecimiento municipal tiene a su cargo coordinar, facilitar, orientar e incidir en las instituciones que fortalecen las municipalidades en el marco de la política nacional de descentralización.

Y finalmente la comisión de la sociedad civil, está orientada a coordinar, facilitar e incidir en las instituciones que fortalecen la participación de la sociedad civil, en el marco de la política nacional de descentralización.

La estrategia operativa, se ha diseñado en cinco fases, que son: fase de investigación y planificación, fase de flujo de proceso, de focalización, de red de articulación y coordinación y finalmente la de monitoreo y evaluación.

La fase de investigación y planificación Implica la realización de diagnósticos sectoriales, entre estos; salud, educación, infraestructura, seguridad ciudadana y ambiente e instituciones que facilitan programas de fortalecimiento municipal, con el objetivo de tener conocimiento de los sectores y planificar el acompañamiento oportuno para el proceso de descentralización.

La fase de flujo del proceso describe los pasos que las municipalidades pueden adoptar, los entes rectores y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República para asumir durante la operativización de la política nacional de descentralización.

La fase de focalización comprende la identificación de las posibles áreas geográficas para iniciar el proceso de descentralización. Que inmediatamente da lugar a la fase de articulación y coordinación que consiste en ensamblar entidades del organismo ejecutivo y las municipalidades como responsables de facilitar y ejecutar el proceso de descentralización.

Finalmente se contempla la fase de monitoreo y evaluación, que comprende diseñar el sistema de información de apoyo a la descentralización, así como la construcción de un sistema de indicadores de seguimiento, que permita monitorear el proceso.

4.5 Análisis sobre la acción gubernamental y la acción social

De lo investigado se determina, que el gobierno insiste en el crecimiento de la burocracia administrativa, para controlar a la población, invirtiendo recursos en crear nuevos órganos coordinadores. Esos recursos se podrían canalizar a las comunidades, para su capacitación e inserción en el aparato estatal, haciéndolos partícipes y actores directos del proceso nacional de descentralización administrativa.

Por la otra parte, la población se intenta organizar, con el objeto de promover la satisfacción de necesidades básicas, mediante programas y proyectos que generen obra y servicios públicos eficientes y eficaces. Lo intenta sin recursos y con escaso o nulo apoyo institucional municipal o estatal, simplemente sobre la base del servicio público ad honorem.

Queda establecido, que sería interesante complementar la obligación gubernamental de implementar el sistema descentralizado de administración pública, con la acción de las comunidades en la búsqueda de su desarrollo.

No es sobre la base de la creación de mayor infraestructura administrativa, que se atiende mejor a las comunidades, habría que apostar por la actividad social que en las mismas ya existe.

4.6 Clases de descentralización

El licenciado Hugo Calderón, en el texto de derecho administrativo I, nos aporta un análisis sobre la clasificación de las entidades descentralizadas en nuestro país desde tres puntos de vista: “la descentralización territorial, o por región, la descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración”⁴⁷.

La descentralización territorial o por región supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa. El ejemplo de esta clase de entidades podemos encontrarlo en las municipalidades, entidades que están dotadas de personalidad jurídica propia. El territorio además de ser una demarcación del territorio es un elemento constitutivo. Dentro del ámbito territorial las municipalidades desarrollan su actividad administrativa.

⁴⁷ Ibid. Pág 241.

Como lo indica Díez, citado por el Licenciado Hugo Calderón, en su libro de derecho administrativo I: “la descentralización administrativa proporciona la oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones. Permite que se construyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichos entes. La descentralización administrativa territorial tiene carácter político”⁴⁸.

El profesor Godínez Bolaños, en la colección JURITEX 17 sistemas de organización administrativa expresa: “la entidad descentralizada tiene la facultad legal de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para tal efecto se le otorga el poder legal para decidir, manejar su patrimonio y presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas. En Guatemala, pertenecen a este sistema las municipalidades y por orden constitucional, el sistema de desarrollo urbano y rural”⁴⁹.

En el caso de la descentralización por servicio, nos expresa el Licenciado Rafael Godínez Bolaños, en la colección citada “Consiste en organizar entidades descentralizadas o autónomas, para desarrollar y prestar un servicio público específico”⁵⁰.

El licenciado Godínez cita como ejemplo de este tipo de descentralización en nuestro país las siguientes instituciones: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, el Instituto Nacional de Electrificación, la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Se puede determinar entonces, que al momento de la creación del órgano descentralizado, no importa la satisfacción de una necesidad pública local, sino una función específica eminentemente de carácter técnico, con independencia del

⁴⁸ Ibid. Pág. 241.

⁴⁹ Ibid. Pág. 6.

⁵⁰ Ibid.

organismo central, la cual se encuentra dotada de competencias exclusivas, recursos propios especiales y dotada de personalidad jurídica propia.

Manuel María Díez citado por el Licenciado Hugo Calderón, en su libro de derecho administrativo I, nos aporta que la descentralización institucional o por servicios, también llamada técnica o especial, “reposa sobre la base técnica, la doctrina francesa, entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicios es, para la doctrina francesa el establecimiento público, vale decir un servicio público dotado de personalidad jurídica”⁵¹.

La competencia otorgada a los órganos descentralizados institucionalmente tiene que ser confiados a personas que tengan un grado alto de preparación técnica y científica.

Finalmente en el caso, de la descentralización por colaboración, también es denominada por colaboración, funcional o corporativa y esta se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la Administración Pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado.

Refiere el Licenciado Godínez Bolaños en la colección JURITEX 17, sistemas de organización administrativa: “Estas entidades surgen por iniciativa de los particulares que se asocian para prestar un servicio público, sin ánimo de lucro y desarrollando una actividad económica bajo el control del Estado, que aprueba las tarifas que se le cobra al usuario”⁵².

En Guatemala existen una serie de instituciones que prestan algún tipo de servicio público, que se hacen a base de asociaciones, patronatos, fundaciones que

⁵¹ Ibid. Pág. 242.

⁵² Ibid. Pág. 6.

son instituciones no lucrativas, que obtienen sus fondos, a través de donaciones o aportaciones de particulares, como por ejemplo, la Fundación Pediátrica Guatemalteca, Asociación Nacional del Niño por el Niño, Liga Nacional Contra el Cáncer⁵³.

4.7 Características del sistema descentralizado de administración

En la colección JURITEX 17 del Profesor Rafael Godínez Bolaños, sistemas de organización administrativa, dice: “Las entidades descentralizadas se caracterizan por lo siguiente:

- a) Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica de derecho público.
- b) La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por su puesto, las de la Constitución Política;
- c) Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política, para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman, según lo determine la Constitución, su Ley Orgánica y sus propios Estatutos (las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos; la USAC entre estudiantes, profesores y profesionales);
- d) Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme su ley orgánica, ley orgánica del presupuesto, el presupuesto general del Estado, la ley de compras y contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas de la Nación;

⁵³ Calderón , Ob. Cit. Págs. 247.

- e) Tienen independencia estatutaria y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la ley orgánica que las creó y la Constitución Política. No pueden legislar mas allá de lo que les permite la ley ordinaria”⁵⁴.

Para la autora Morna Macleod, en su obra poder local:“características de un Estado descentralizado:

- a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior (criterio de subsidiariedad);
- b) Conviene transferir a una área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito, o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población (criterio de contexto);
- c) La descentralización se justifica asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público (criterio de eficiencia);
- d) Se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos, (criterio de democratización)”⁵⁵.

4.8 Ventajas del sistema descentralizado de administración

Se cita lo que el Profesor Godínez Bolaños, escribe en la colección JURITEX 17, sistemas de organización administrativa, en la cual señala: “Como ventajas de la descentralización, se pueden enumerar;

- a) Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios,
- b) Los particulares se benefician porque reciben un servicio mas eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio,

⁵⁴ Ibid. Págs. 3 y 4.

⁵⁵ Ibid. Pág. 53.

- c) El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar el mismo se torna autofinanciable,
- d) El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio,
- e) Se erradica el empirismo,
- f) Se aleja el espectro de la influencia político partidista,
- g) Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades,
- h) Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio, puede ser a través de concesiones a cooperativas,
- i) Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (consejos de desarrollo urbano y rural- sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio)⁵⁶.

4.9 Inconvenientes

Para el profesor Rafael Godínez Bolaños, en la colección JURITEX 17, sistemas de organización administrativa: “Las principales deficiencias del sistema son:

- a) Crece la burocracia;
- b) Se manipula políticamente la existencia de estas entidades para otorgar los puestos a correligionarios políticos, sin ninguna preparación técnica;
- c) Se organizan entidades sin mayor planificación, con resultados desastrosos;
- d) Las pérdidas que reportan estas entidades, deben ser absorbidas por toda la población que paga impuestos⁵⁷.

⁵⁶ Ibid. Pág. 4.

⁵⁷ Ibid. Pág. 7.

4.10 Análisis jurídico de la descentralización en Guatemala

El sistema de administración pública descentralizada en Guatemala, se fundamenta en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República, que establece como división administrativa para el territorio, los departamentos y éstos en municipios. Contempla la existencia de regiones de desarrollo, creadas con criterios económicos, sociales y culturales, que se integran por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Los Artículos 225, 226 y 228 del citado cuerpo legal establecen la existencia de los consejos de nivel nacional, regional y departamental de desarrollo urbano y rural, con la atribución de organizar y coordinar la administración pública, mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial. El apoyo financiero necesario para el funcionamiento de los niveles nacional, regional y departamental proviene del gobierno central, de acuerdo a los Artículos 229 constitucional y 21 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El Artículo 253 constitucional, reconoce los municipios como instituciones autónomas, con facultad para elegir sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

El municipio, de acuerdo al Artículo 2 del Código Municipal, es la unidad básica territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. En relación a la autonomía, el Artículo 3 garantiza la elección de autoridades y el ejercicio de gobierno y administración de intereses, a través de ellas, la obtención de recursos patrimoniales, atención a servicios públicos locales, ordenamiento territorial, fortalecimiento económico y emisión de ordenanzas y reglamentos, coordinando las políticas locales, con las generales del Estado.

La Ley General de Descentralización en el Artículo 1 reconoce el deber estatal de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para el desarrollo adecuado del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado.

El Artículo 2 del mismo cuerpo legal determina que descentralización, es el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, funciones, recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la mas amplia participación de los ciudadana en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos y control social sobre la gestión gubernamental y uso de los recursos del Estado.

En el Artículo 6 de la citada Ley establece que previo acuerdo del Organismo Ejecutivo con las municipalidades y demás instituciones del Estado y comunidades organizadas legalmente, con la participación municipal, trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes. Con respeto a la autonomía municipal.

El Artículo 7 de la referida Ley establece las prioridades del proceso descentralizador, en las áreas educación, salud y asistencia social, seguridad Ciudadana, ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economía, cultura, recreación y deporte. Complementado con lo establecido en el Artículo 8 en lo que se refiere a comunidades organizadas, establece que antes de la ejecución de programas y proyectos, las municipalidades o demás instituciones, celebrarán convenios y contratos con las dependencias correspondientes

del Organismo Ejecutivo, en los cuales se establecen condiciones de ejecución, supervisión y fiscalización de conformidad con las leyes aplicables.

Los Artículos del 17 al 19 de la Ley General de Descentralización, establecen que la participación de la población es el medio por el cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización. Determina que las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, pueden participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.

Las comunidades organizadas tienen facultad para realizar auditoria social de programas de descentralización en sus localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. Pudiendo solicitar a la Contraloría General de Cuentas la práctica de la correspondiente auditoria, de cuyos resultados deben ser informados en 30 días a partir de que se concluya.

El Artículo 6 inciso d), del Reglamento de la Ley General de Descentralización, reconoce como destinatario de competencia por descentralización, a comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades, determinando como requisito, acreditar que su estructura funcional y territorial se adecua al desempeño de la competencia que se les transfiere y en la posibilidad y capacidad de asumirla.

El capítulo III Artículos 8 al 13 del indicado Reglamento determina que el procedimiento para la descentralización de competencias, se inicia por decisión del Organismo Ejecutivo o por la solicitud de municipios o mancomunidades de municipios, según la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo y las estrategias y programas de dicha política general. La solicitud se dirige al Presidente de la República, identificando con precisión la competencia a descentralizar, indicando el destinatario con voluntad política de asumirla y disposición de adquirir capacidad

institucional para su ejercicio, acompañada del estudio técnico financiero, estrategia coherente con el plan de políticas de desarrollo integral del municipio, en su caso, que justifique la descentralización de competencias.

La transferencia de competencias a las entidades destinatarias, es gradual y se formaliza mediante Acuerdo Gubernativo de aprobación de los convenios celebrados entre órganos titulares de competencias originarias y el ente destinatario de la competencia delegada, que a su vez emitirá instrumento legal en que acepta expresamente la atribución conferida. De ser necesaria la transferencia de bienes muebles e inmuebles, se debe respetar la Ley de Contrataciones del Estado.

Los recursos financieros, para viabilizar la descentralización, se han establecido en los Artículos 15 y 16 de la Ley General de Descentralización, 14 al 18 del Reglamento, determinando inicialmente articularse los recursos disponibles del ente destinatario, con los que el Estado debe transferir al descentralizar competencias. Mediante Acuerdo Ministerial se indica la fecha a partir de la cual el Ministerio de Finanzas Públicas trasladará los recursos financieros convenidos, que por lo menos deben incluir, gastos de funcionamiento e inversión, lo cual se formaliza en Acta.

Según los Artículos 19 al 21 del indicado Reglamento, la participación ciudadana, a través de las organizaciones ciudadanas se orienta a la provisión de bienes y servicios públicos, ejercicio de auditoría social, solicitud de rendimiento de cuentas.

Analizando la pirámide estatal, la organización comunitaria, se funda bajo la articulación de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, ensamblándose con el gobierno del municipio al que pertenezca, bajo el régimen jurídico del Código Municipal. La Ley General de Descentralización, es el ordenamiento que permite la descarga de atribuciones del Organismo Ejecutivo, en los gobiernos municipales e incluso hacia las organizaciones comunitarias, si estas últimas tienen infraestructura de funcionamiento propio, siempre bajo el amparo de su respectivo gobierno municipal.

4.11 La descentralización en América Latina

Al abordar todo lo que a continuación se desarrolla, se cita como fuente la investigación de la Fundación Friedrich Ebert, denominada poder local, espacios para un nuevo estilo de política, de la cual se citan diversos aportes acordes al tema investigado iniciando con la puntualización de que: "Participación, politización y profesionalización son conceptos fundamentales para el fortalecimiento de la autonomía de la administración comunal y la descentralización"⁵⁸.

Refiere la indicada entidad, en su obra: "El avance de la descentralización en muchos países latinoamericanos desde mediados de los ochenta, es la expresión de voluntad de muchas personas para democratizar la sociedad después de largos períodos de regímenes autoritarios. Otra razón es el esfuerzo por elevar la eficiencia del accionar público ajustando profundamente las estructuras reduciendo el Estado"⁵⁹.

En relación al surgimiento de liderazgos la citada entidad escribe: "En América latina es usual que los líderes políticos provengan de los partidos políticos. Sobre la base de la descentralización y dinamización del negocio político. A nivel local, ha emergido un nuevo grupo de líderes, cuyas experiencias en la política comunal los convierte en una importante fuerza renovadora para la vida política del país"⁶⁰.

El retorno de la democracia, es decir, la creación de condiciones democráticas de vida, ha aumentado las expectativas de la población en América Latina, con respecto a la satisfacción de sus intereses y necesidades. Hoy en día las democracias latinoamericanas ya no pueden legitimar sus acciones sobre la mera base de elecciones democráticas, sino crecientemente por medio de la prestación de servicios.

En este contexto a las comunas les compete una relevancia central, ya que constituyen el nivel de contacto directo con la ciudadanía. En esta intersección entre

⁵⁸ Ibid. Pág. 9.

⁵⁹ Ibid. Pág. 15.

⁶⁰ Ibid. Pág. 23.

ciudadanos y estado se comprueba la eficiencia de las acciones políticas. Al mismo tiempo deben existir espacios para los deseos de participación y creación por parte de los diferentes grupos sociales.

4.11.1 Países organizados como federaciones

Se apunta por parte de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, en su obra poder local, espacios para un nuevo estilo de política: "Se produce en países de más amplio territorio que el nuestro y organizados como Estados Federales, se habla de otro tipo de descentralización al clasificar a) descentralización administrativa; y b) descentralización política, incluso se analiza desde otro punto de vista la privatización, participación comunitaria para la autogestión administrativa y podemos determinar que en la realidad latinoamericana es posible matizar bastante más sobre el tema"⁶¹.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido que las facultades son atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los estados miembros.

⁶¹ Ibid. Pág. 42.

Descentralización política o devolución donde una unidad administrativa estatal central transfiere sus atribuciones y recursos a una administración local dotada de autonomía. En este caso, los municipios reciben la competencia y los medios, pero también la capacidad de decidir de modo autónomo acerca de cómo administrar la función de acuerdo a las particularidades locales.

Privatización, que implica el traspaso de actividades públicas de producción de bienes y servicios al sector privado, cuando éste ha desarrollado las capacidades para gestionar eficazmente y a costos socialmente razonables un determinado servicio. El gobierno nacional o local mantiene, no obstante, sus facultades fiscalizadoras.

Participación, autogestión o cogestión. Supone la incorporación de los trabajadores o de la comunidad en toma de decisiones, ejecución de la producción o en la supervisión de la prestación de un bien o un servicio.

En el complejo mundo moderno es fundamental incorporar grados fuertes de participación ciudadana en la gestión de los servicios. Por ejemplo, los sistemas de recolección de residuos sólidos están recurriendo de manera creciente el involucramiento de los usuarios para lograr la clasificación previa de los desechos o la reducción de su volumen.

A menudo se combinan diversas modalidades a través de competencias compartidas entre dos niveles de gobierno o con participación de la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil para la mejor gestión de un servicio.

Se puede distinguir descentralización administrativa y desconcentración en que una unidad administrativa del Estado delega, de manera subordinada, la operación de un servicio. Ciertos gobiernos nacionales han traspasado la administración de algunas competencias como la educación y la salud.

4.11.2 Problemática en algunos países de Latinoamérica

Siempre bajo la referencia de lo investigado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, en su obra poder local, espacios para un nuevo estilo de política se pueden tomar los siguientes aportes: El sistema centralizado de gobierno se ha caracterizado, en la mayor parte de Latinoamérica por su baja eficiencia y su falta de equidad y transparencia en la distribución de los servicios, favoreciendo típicamente a las comunidades más grandes en perjuicio de las pequeñas.

Frente a esto, la descentralización debería permitir que los gobiernos regionales tengan un mayor acceso a la información sobre costos y necesidades locales, que debe originar un aumento positivo en la relación costo-beneficio del sistema de asignación de recursos, reduciendo además los problemas de corrupción. Sin embargo, a pesar de algunos méritos, las experiencias latinoamericanas de descentralización no han sido muy positivas.

Existen fundamentalmente cuatro problemas que hay que evitar: primero, es importante distinguir entre descentralización económica, que sería la transferencia de procesos de producción a la competencia económica, y descentralización política, que sería el traslado de todo el proceso de provisión de algunos bienes públicos desde el ámbito nacional hacia ámbitos subnacionales.

La descentralización económica, supone que el modo de financiamiento de gobiernos locales, es un factor determinante en el diseño institucional de un sistema descentralizado, acompañado de una descentralización de ingresos, por el riesgo de captura de grupos de interés por el gobierno local.

En segundo lugar existe un potencial aumento de la inestabilidad macroeconómica por el posible aumento del gasto público y del déficit fiscal, como sucedió en Argentina. La Ley de descentralización fiscal debe asegurar que esto no se

dé. Sin embargo debe incluir los incentivos necesarios para que las regiones cumplan con las reglas de juego para acceder a las nuevas competencias.

Para asegurar la eficacia de la descentralización es importante analizar en qué nivel se encuentra la capacidad de gestión de los gobiernos locales, el grado de dependencia de los programas de descentralización y el grado de diferenciación de las necesidades y el método de producción y provisión de bienes públicos. Lo cierto es que actualmente el gobierno central es ineficiente y los gobiernos locales claramente pueden hacer las cosas mejores, simples y sencillas, por que tienen mayor información sobre sus demandas locales.

Como conclusión, indica la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en su citada obra: “Finalmente y dada la gran heterogeneidad de las regiones en recursos naturales, humanos y financieros, se debe diseñar un sistema de compensación e incentivos que asegure que por lo menos los derechos básicos se den en todas las regiones y que la descentralización se desarrolle de modo progresivo”⁶².

Por la complejidad del proceso es necesario tener precaución y empezar con experiencias piloto, para evaluar efectos; además es indispensable un proceso de capacitación. Finalmente, es importante entender la descentralización como un proceso progresivo que no puede avanzar a la misma velocidad en todas las regiones, pero que en el largo plazo debe buscar reducir las diferencias en indicadores básicos de desarrollo económico y social.

En el caso del El Salvador, de acuerdo a la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, e su obra poder local: “el acelerado proceso de urbanización ha hecho que hoy en día el 50% de la población se concentre en la capital, San Salvador y se han observado muy pocos esfuerzos de la política para frenar este proceso. Aunque las comunas hayan asumido una gran cantidad de funciones administrativas, en la práctica no se han

⁶² Ibid. Pág 24.

aclarado sus facultades ante las instancias del estado central. Se producen numerosas duplicidades, pero en última instancia tiende a prevalecer el elemento centralista”⁶³.

Siempre con datos de la indicada entidad, tanto la dotación financiera como las capacidades técnicas se encuentran en rangos altamente preocupantes. Por lo general el personal de las administraciones comunales tiene muy bajos niveles de formación, solo una pequeña parte de funcionarios públicos dispone de un título de educación superior. La mitad de los alcaldes cursaron solamente la enseñanza básica, el 15% hizo una carrera universitaria. En los últimos años, el monto total de los presupuestos municipales ha alcanzado tan solo el 0.5% del producto social.

La participación de la población en los asuntos comunales es muy limitada, por falta de representatividad de los consejos municipales, cuya composición no refleja los resultados de las elecciones. El partido o coalición ganadora, obtiene la totalidad de escaños y por ende el control absoluto sobre el consejo municipal. Dotados de poca experiencia y formación, los nuevos concejales y alcaldes deben hacer frente a los problemas estructurales y cotidianos en sus comunas.

Los comités de desarrollo regional, conformados por los diferentes alcaldes, coordinan la política estructural y la realización de actividades regionales de desarrollo aunque su ámbito de acción es solo para proponer medidas al gobierno central. El fortalecimiento a dichos comités ha fracasado debido a una política nacional que se ha dedicado a bloquear la profundización del proceso de descentralización.

En Honduras, la Ley Comunal contempla la participación de la población en la creación de los consejos de desarrollo municipal. Sin embargo esta instancia existe solamente en pocas comunas. En el marco de la creación del Ministerio Nacional de Planificación se trabajan temas como diseño de estrategias de participación ciudadana, el potencial para el desarrollo socio económico en las comunas seleccionadas, planes

⁶³ Ibid. Pág. 25.

de desarrollo local, gestión ambiental municipal y la calificación de los ejecutores a nivel comunal.

El proceso reciente de descentralización tiene como marco institucional el programa de modernización del estado, iniciando bajo el gobierno del presidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), con el objetivo de una transformación general de las estructuras del estado. La dirección de dicho programa, que también se sigue implementando bajo la administración del presidente Carlos Flores, reside en una comisión adscrita al presidente.

La ley de municipalidades da a los municipios una amplia gama de responsabilidades: a) Elaboración y ejecución de planes de desarrollo; b) Control y regulación del desarrollo urbano y uso de tierras municipales; c) Ornato, aseo e higiene municipal; d) Agua potable; e) Vías públicas; f) Cementerios, mercados, rastros; g) Medio ambiente y reforestación; h) Fomento económico municipal; i) Prestación de servicios públicos locales.

Los ingresos provienen de recaudación de impuestos, contribuciones y de transferencias al estado central. Crean tasas por servicios, no pudiendo crear o modificar impuestos. Hasta en 1987 empezó a compartir los recursos disponibles con el estado central. Mientras las transferencias del estado central eran 8% en los ingresos totales de los gobiernos locales en 1986, esta cifra ascendió a un promedio de 20% en 1992, constituyendo las transferencias la mayor fuente de ingreso, seguida de impuestos sobre inmuebles y sobre industrias, comercios y servicios.

El caso de Nicaragua, después del gobierno sandinista, después de los comicios de 1990 y el posterior cambio de gobierno, la autonomía municipal se hizo realidad. Gracias a la elección de concejales y alcaldes, después de muchos años, los municipios volvieron a contar con órganos legitimados de autogobierno. La reforma constitucional de 1995 sentó las bases para la ampliación de las facultades municipales. Con la finalidad de alcanzar un diseño concreto de las nuevas facultades municipales, el

gobierno de Chamorro inició la reforma de la Ley Municipal que finalmente, fue implementada bajo el gobierno de Alemán.

Mediante la implementación del principio de subsidiaridad, los municipios por primera vez obtuvieron competencias explícitas en todas las áreas relacionadas con su desarrollo socioeconómico en las cuales poseen ventajas comparativas sobre el estado central. Entre estas áreas se encuentran: ordenamiento territorial y uso de suelos, planificación urbana y regional, supervisión de obras de construcción, construcción y mantenimiento de calles en territorio municipal, suministro energético, abastecimiento de agua potable así como evacuación de aguas servidas. Además le fue asignada a los municipios responsabilidad en la protección del medio ambiente.

En la actualidad los municipios deben coordinarse con las instancias nacionales encargadas de velar por el uso racional de recursos naturales y la protección ambiental. Los municipios deben participar en los procesos de autorización pública, tanto en la entrega de concesiones para la explotación de recursos naturales en territorio municipal (recursos minerales, bosques, etc.) como en la evaluación del impacto ambiental de proyectos industriales y de construcción.

La composición de los concejos municipales es proporcional a los votos obtenidos por los diferentes partidos políticos y alianzas electorales libres que participaron en las elecciones. En el pasado el partido con la mayor votación relativa automáticamente recibía la mitad de los escaños en el consejo municipal, mientras que la otra mitad se distribuía proporcionalmente entre los demás partidos.

Debido a falta de líneas estratégicas de acción, en los últimos años Nicaragua ha vivido un proceso de descentralización de hecho, con un Estado que se ha limitado a abandonar determinadas áreas de responsabilidad, con la finalidad de reducir su personal y ahorrar costos. La presión social de la población afectada obligó a los municipios a asumir como puedan estas tareas, sobre todo en las áreas de educación, salud y asuntos sociales, sin recibir en cambio los aportes financieros correspondientes.

Como consecuencia ha empeorado la calidad de los servicios sociales prestados a la comunidad.

México por su parte, ha iniciado un proceso de transferencia de competencias entre los diferentes niveles de la administración pública. Elemento central lo constituye los esfuerzos por reemplazar el acentuado centralismo en el país por un sistema con rasgos federativos que entregue mayores responsabilidades y competencias a los estados federados y las comunas. Uno de los problemas cruciales en el nivel comunal consiste en que, tanto las autoridades como las administraciones, no están preparadas para enfrentar esta nueva situación.

En muchos casos, iniciativas para el fomento económico a nivel local son los resultados de la presión sobre los gabinetes locales para que adopten medidas que tengan efecto sobre las posibilidades de empleo e ingreso, aliviando de esta manera la situación social de los grupos marginados de la población local.

Sin embargo estas iniciativas conducen a un dilema entre demandas sociales y exigencias tradicionales de la competitividad económica. Ello plantea la interrogante sobre el rol adecuado de los gobiernos locales, aunque ya casi no se cuestiona que no deberían ser ni empresarios activos, ni financistas. Los nuevos enfoques ponen énfasis en el fomento de las potencialidades productivas de la pequeña empresa a nivel territorial, por medio de la creación de redes de apoyo. Según el territorio puede ser parte de una comuna grande o aglutinar a varios municipios pequeños de una misma zona geográfica.

Jamaica, una de las democracias más sólidas del caribe, para mejorar los servicios prestados por los concejos municipales, el gobierno jamaicano impulsó una serie de reformas orientadas a aumentar la autonomía de las dependencias comunales de la administración pública. En consecuencia las comunas tienen mas influencia sobre decisiones que las afecta y se busca la participación de las organizaciones de base.

Uno de los puntos débiles del programa consiste en la ausencia de una estructura en condiciones de promover la participación de las comunas en el proceso de las reformas. Las organizaciones no gubernamentales son pilares fundamentales del proceso de reformas, integrando activamente a las organizaciones de la sociedad civil al proceso de reformas y colaborando en el diseño del sistema comunal de gobierno, superando así el tradicional abismo entre éstas y autoridades comunales.

Esa tendencia ha producido una sintonía entre el proceso permanente de la democratización, en este sentido, es la creciente demanda de la población por una mayor participación en el sistema comunal de gobierno.

Contrario a Jamaica, Haití es un país que enfrenta una situación política y económica desolada, existe un alto potencial conflictivo en lo que respecta al entendimiento y a la compensación social en el nivel local.

A través de foros públicos como plataforma para el dialogo abierto entre las autoridades políticas y grupos sociales, siendo los temas centrales el futuro de los servicios públicos, desarrollo local y descentralización, asuntos económicos y servicios sociales.

Durante la dictadura de Duvalier todo el poder en las zonas rurales era ejercido por los temidos jefes de sección, que eran militares designados por el gobierno central y poseían facultades ilimitadas. Su cercanía con los Tonton Macoute locales subrayaba su rol de representantes militares/ paramilitares del régimen a nivel local.

Desde 1995 en el marco de la democratización, los alcaldes y concejos municipales, como autoridades locales y comunales democráticamente electas, asumen un papel directo de articulación entre estado, administración y ciudadanos. Los problemas encarados por la administración local son gigantescos la policía en zonas rurales no existe. El nivel comunal es parte de las reformas del Estado y la administración pública.

En Colombia, aparte de la capital, Bogotá, existen diez ciudades grandes que cumplen con la función de ser un centro de desarrollo para su entorno geográfico. En vista de la violencia masiva ejercida por el ejército, los paramilitares, las guerrillas y el narcotráfico, la descentralización administrativa y geográfica es una tarea difícil. En los últimos diez años, sus objetivos han sido modificados en reiteradas ocasiones.

A principios de los ochentas se pensaba que la descentralización era un instrumento para el ahorro fiscal y que servía para estabilizar el presupuesto nacional. Gracias a la introducción de elecciones directas de los alcaldes, a fines de los ochenta, mejoraron las condiciones institucionales para un proceso de descentralización democráticamente legitimado, su objetivo no era la democratización de la sociedad, sino que buscaba elevar la eficiencia del actuar estatal y mantener el orden público.

En 1991 la Asamblea Constituyente declaró la participación ciudadana, así como el aumento de la autonomía y la dotación financiera de las instancias públicas subnacionales, como principios políticos. De esta manera, el proceso de descentralización se transformó en parte de una estrategia más amplia de democratización.

La ley 60, denominada normas orgánicas sobre la distribución de competencia y recursos, estipuló que el 50% de los ingresos nacionales tiene que ser redistribuido entre los estados federados y las comunas. A su vez, los estados federados y las comunas están obligados a destinar la mitad de estos pagos de transferencia a los sectores de educación y salud. El hecho de condicionar el gasto en la transferencia de fondos y no dejarlo a libre disposición sino priorizando necesidades específicas que pudieren existir en las regiones y comunas, da cuenta del carácter centralista del proceso de descentralización. Por lo consiguiente, se puede seguir hablando de un proceso de desconcentración.

En Venezuela, el proceso de descentralización fue profundizado a partir de la redefinición de las competencias de las instancias públicas subnacionales, efectuada por la comisión presidencial para la reforma del estado. Se han dado los primeros pasos: la elección directa de los gobernantes, la creación del cargo del alcalde, la reforma de la ley orgánica de Régimen Municipal, transferencia de competencias a las diversas instancias subnacionales de la administración pública.

Pero las necesarias reformas de gobierno y administración aún no han sido abordadas. Ese vacío paraliza a muchas instancias directivas, los órganos de supervisión financiera y jurídica, la administración y los servicios públicos. La descentralización y la reforma con respecto a la supervisión financiera, administrativa y legal de las recién creadas instancias subnacionales, representan una traba para el proceso de descentralización.

En el nivel local, partidos políticos, ONG y administraciones públicas, han desarrollado una acentuada conciencia acerca de las necesarias mejoras de organización, gestión y participación ciudadana.

La capacitación para gobernadores, alcaldes, funcionarios estatales y representantes de la sociedad civil ha sido primordialmente en temas como fortalecimiento institucional y financiero de los departamentos, participación ciudadana en la administración comunal, relaciones entre departamentos y comunas; y modelos de administración para la prestación de servicios públicos.

En la actualidad algunas regiones y comunas se preocupan directamente del financiamiento nacional e internacional de sus inversiones sociales. Han suscrito convenios de cooperación técnica para impulsar reformas institucionales y financieras. Sucre y Carabobo están en condiciones de cooperar legal y operativamente con las comunas, profundizar el proceso de descentralización y aportar a un mejor financiamiento del desarrollo regional y local. Ello se refiere a iniciativas legales para la

creación de un fondo territorial, la descentralización administrativa, así como el traspaso de actividades y servicios.

En materia de infraestructura, los gobiernos regionales y las administraciones comunales en Venezuela recibieron propuestas concretas para la sistematización de sistemas de seguridad social en los niveles regional y comunal, estas propuestas apuntan primordialmente al sector informal y se refieren a sistemas integrales de seguridad y a la ayuda inmediata en el caso de problemas de salud.

Estos sistemas ya se aplican en los estados de Lara, Carabobo y Sucre. El gobierno estatal de Zulia se ha diseñado un sistema regional de Información Social que debe prestar ayuda para la formación de una política social para esta región.

En Bolivia, se promulgó una ley sobre descentralización departamental, que apunta al reordenamiento, la ampliación de las facultades de las prefecturas y el nombramiento de consejos departamentales. Dicha ley entró en vigencia el 1 de enero de 1996.

Por otra parte, se realizaron modificaciones en las estructuras comunales para la toma de decisiones, luego que fuera aprobada la ley de participación popular, en diciembre de 1995. Por primera vez, los alcaldes y concejales de más de 300 comunas fueron electos para un período de cuatro años y además se crearon comités de vigilancia. De esta manera se creó un instrumento que da cuenta de la heterogeneidad étnica del país, otorgando a las diferentes etnias oportunidades de participación política.

Las organizaciones territoriales de base, por sus siglas OTB, consiguieron el derecho de participar en las corporaciones departamentales de desarrollo, así como de cumplir con una función de control y asesoría en las comunas. Ahora pueden vetar el presupuesto y hacer uso de amplias potestades de control. Los sindicatos de trabajadores campesinos y comunidades indígenas fueron reconocidos como OTB y de esta manera por primera vez en la historia del país poseen el derecho a la participación

política. Así se agregan nuevas formas de participación a nivel comunal, para responder mejor a la gran diversidad de representación.

Lo novedoso sería lograr, la materialización de estos mecanismos representativos por medio de un máximo de participación local y social. Se puede considerar revolucionaria la decisión de reconocer legalmente las formas tradicionales de la organización comunitaria que, en las diferentes etnias que habitan en las zonas rurales, han sobrevivido los más de 500 años de colonización, y que en estas áreas geográficas representan el poder real. De esta manera las comunidades disponen de la oportunidad de respaldar o incluso tomar las decisiones de la política local, administrar recursos financieros y ejecutar proyectos en sus comunas.

En el caso de Brasil, específicamente el municipio de Río de Janeiro, se apunta al fortalecimiento de las organizaciones sociales de la población por medio de la capacitación de líderes locales y apoyos organizativos a nivel comunal y barrial.

Estos esfuerzos son promovidos por fundaciones y organizaciones no gubernamentales, complementados por el fomento de la cooperación entre los actores económicos locales. Actividades de capacitación laboral, asesoría técnica y mejoramiento de la capacidad de gestión de la micro, pequeña y mediana empresa, incluyendo las empresas de subsistencia, promueven la integración vertical entre los sectores formales e informales. Otra línea de trabajo es el acceso a recursos financieros para inversiones empresariales.

En Argentina, los métodos de planificación operacional y la modernización de procesos grupales participativos, permiten identificar las fortalezas y debilidades de una administración comunal. Responsabilidades internas deben ser definidas, comparaciones entre costos y beneficios han de ser realizadas. Incluso la misma administración local requiere de medidas de descentralización, por ejemplo, por medio de la creación de instancias comunales que presten asesoría u otros servicios.

CONCLUSIONES

1. El ordenamiento jurídico guatemalteco permite, en el proceso de descentralización de su administración pública, el desenvolvimiento de los consejos comunitarios de desarrollo, entidades a las que se puede gradualmente trasladar atribuciones de atención a necesidades prioritarias de las comunidades, optimizando la participación ciudadana, dentro del esquema del sistema nacional de consejos de desarrollo.
2. La institucionalización de los consejos comunitarios de desarrollo, permite a una comunidad rural, su relación institucional con el gobierno municipal y central, haciendo innecesaria la existencia de entidades intermedias de atención a la descentralización, requiriendo la capacitación idónea de funcionarios municipales, de gobierno central y miembros de las entidades comunitarias.
3. La acción de los consejos comunitarios de desarrollo, en materia de coordinación interna, permite que requerimientos prioritarios de una comunidad, sean atendidos ordenadamente por el gobierno municipal o central, garantizando un orden de atención, que necesariamente debe incidir en la eficiencia y eficacia de la obra o servicio público.
4. Los consejos comunitarios de desarrollo, son las instituciones llamadas a generar la participación ciudadana, socializando y democratizando decisiones importantes para la satisfacción de necesidades prioritarias en una comunidad, derivando en su desarrollo integral, coordinado desde la base y atendido de manera eficiente y eficaz por el Estado, brindando el espacio necesario para el ejercicio de la auditoría social.
5. El Estado, comunidad internacional, iniciativa privada y organizaciones no gubernamentales, tienen en los consejos comunitarios de desarrollo, un mecanismo para llegar a la población que ya trabaja organizadamente, permitiendo una proyección social directa hacia el grupo humano que se pretenda alcanzar, en los diversos ámbitos del desarrollo social de una comunidad.

RECOMENDACIONES

1. En la política nacional de descentralización guatemalteca, se debe incluir la acción que están desarrollando los consejos comunitarios de desarrollo, descargándoles atribuciones que permitan la interacción entre población organizada y gobiernos tanto municipal como central, para la atención de necesidades prioritarias en las comunidades, que propicien su desarrollo integral.
2. La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y el Instituto Nacional de Administración Pública, deben implementar urgentemente un programa nacional de capacitación, en materia de descentralización administrativa, a funcionarios públicos municipales y estatales e integrantes de los consejos comunitarios de desarrollo, que permita la unificación de criterios sobre la acción de las entidades comunitarias.
3. Las municipalidades, deben fortalecer institucionalmente los consejos comunitarios de desarrollo, aprovechando la participación ciudadana que a través de ellos se produce, preparándolos para la descarga de atribuciones en un esquema descentralizador de funciones, optimizando la coordinación interna de acciones que debe existir en las comunidades.
4. El Organismo Judicial, Ministerios, Procuraduría de los Derechos Humanos, Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, Universidades, deben aprovechar la acción de los consejos comunitarios de desarrollo, para canalizar y socializar sus funciones y promover el conocimiento de conceptos básicos de convivencia como estado de derecho, participación ciudadana, democracia participativa.
5. Los consejos comunitarios de desarrollo, en el ejercicio de sus atribuciones, deben incidir en la convivencia pacífica interna de una comunidad, generando propuestas y probables soluciones producto de acuerdos internos, que permitan la optimización de esfuerzos de los pobladores, involucrándolos gradualmente en el ejercicio de la auditoría social sobre la acción gubernamental en su jurisdicción.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía municipal auxiliar, Aldea San Juan del Obispo, **Libro de Actas año 2004**. Autorizado por Municipalidad de La Antigua Guatemala. Marzo 2004. 200 folios.
- AMARO, Nelson. **Descentralización y participación popular en Guatemala**. Guatemala: Ed. Serviprensa Centroamericana, 1990.
- AMARO, Nelson. **Integridad y transparencia Guatemala descentralización fiscal, gobernabilidad y transparencia desde abajo, 1985-2003**. 2da. ed.; Guatemala, Ed. Amanuense, 2003.
- CALDERÓN Morales, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo I**. Guatemala: Imprenta Castillo, Guatemala, 1996.
- CALDERÓN Morales, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo II**. 3ª. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 1996.
- Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**. 1ª Litografía Llerena Colección Participando Construimos la Paz No. 2. 49 Págs. Impreso Es.1999.
- Consejo Comunitario de Desarrollo, Aldea San Juan del Obispo. **Libro de Actas No. 1**. 375 páginas. Autorización de municipalidad de La Antigua Guatemala, 15 de marzo de 2004.
- Consejo Comunitario de Desarrollo, Aldea San Juan del Obispo. **Libro de Actas No. 2**. 400 páginas. Autorización de municipalidad de La Antigua Guatemala, 20 de noviembre de 2006.
- COINDE. **Descentralización y funcionamiento de los consejos locales de desarrollo**. 11 p. General. Impreso ES. Marzo de 1997.
- COINDE. **Estudios base para una estrategia alternativa de desarrollo nacional**. 1era.; 240 p. General. Impreso ES. Abril de 1996.
- FUNDACIÓN Arias para la paz y el progreso humano. **Gobernabilidad democrática en Guatemala a partir de los acuerdos de paz**. 1era ed.; Sanabria, 110 págs. 500 ejemplares. San José Costa Rica. Impreso por ediciones Sanabria, S. A. Junio 1999.
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT. **Poder local**; espacios par aun nuevo estilo de política, 128 págs. Serie de materiales de estudio y trabajo No. 1era. Artigrafic de Guatemala. Noviembre 2000,
- GODÍNEZ Bolaños, Rafael. **Sistemas de Organización Administrativa**. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales. USAC. 15 páginas.

GONZÁLEZ, Mario Anibal. FES, PROECODI, COMUNIDAD EUROPEA, **Incidencia de la firma de los acuerdos de paz en las municipalidades y reflexiones sobre municipio, participación comunitaria y descentralización**. Artgrafic de Guatemala 76 págs. impreso Argrafic de Guatemala. 2ª ed.; ampliada 1,000 ejemplares. Septiembre de 1998.

LINARES, Luis. FUNCEDE, Honrad Adenauer Stiftung, IDAM. **El Municipio y la descentralización**. 1era. 10 Págs. General Impreso ES. Octubre de 1994.

MACLEOD, Morna. **El poder local, reflexiones sobre Guatemala**. 1ª ed; Guatemala Ed. Magna Terra editores, 227 páginas. Guatemala 1997.

MEDINA Bermejo, Joaquín; Rivera Samuel, Jezreel Asaí, **“Los Acuerdos de Paz, compendio y Análisis”**. 1ª ed.; 144 Págs. Guatemala febrero 1997.

Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

Poder local y las instituciones del Estado. Editado y publicado por CIEP (centro de investigación y educación popular). 32 Págs. Guatemala abril 1998.

Poder local y desarrollo municipal, desde una perspectiva popular en países de mesoamerica. Centro de servicios Municipales Heriberto Jara A.C.Servicios Jurídicos y Sociales S.C. 1era ed.; Centro de servicios municipales “Heriberto Jara” A.C. Tajín No. 389, colonia Narvarte Impreso en México. 128 páginas. Julio 1998.

SERJUS. **Descentralización, poder local y participación**: propuesta de reformas al Código Municipal para el reconocimiento y participación de la autoridad comunitaria. 60 págs. Mayo 2000.

Legislación:

Constitución Política de la República. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Municipal. Congreso de la República, Decreto 12-2002, 2002.

Decreto Número 2082, Jorge Ubico, Presidente de la República, 1938.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Congreso de la República, Decreto 11-2002, 2002.

Ley General de Descentralización, Congreso de la República, Decreto 10-2002, 2002.

Ley Preliminar de Regionalización, Congreso de la República, Decreto 70-86, 1986.

Reglamento de la ley de los consejos de desarrollo urbano y rural, Presidente de la República, Acuerdo gubernativo 461-2002, 2002, modificado por los acuerdos gubernativos 229 y 241-2003, 2003.

Reglamento de la ley general de descentralización, Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo 312-2002, 2002.