

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



**ESTÍMULO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LA ENSEÑANZA
DEL FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE
DESARROLLO EN IDIOMAS MAYAS, GARÍFUNA, XINCA Y ESPAÑOL**

RODOLFO YRAHETA CORDOVA

GUATEMALA, DICIEMBRE DE 2007.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**ESTÍMULO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LA ENSEÑANZA
DEL FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE
DESARROLLO EN IDIOMAS MAYAS, GARÍFUNA, XINCA Y ESPAÑOL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

RODOLFO YRAHETA CORDOVA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, diciembre 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 EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

Primera Fase:

Presidente: Lic. Gustavo Adolfo Mendizábal Mazariegos
Vocal: Licda. Emma Graciela Salazar Castillo
Secretario: Licda. Mayra Yojana Véliz López

Segunda Fase:

Presidente: Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez
Vocal: Lic. Homero Nelson López Pérez
Secretario: Lic. Carlos Humberto Mancio Betancourt

RAZÓN: “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).

LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
5ª. Avenida 4-29 zona 9
TELEFAX 23325867
Guatemala. C. A.

Guatemala, 5 de octubre de 2007

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín.
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.



Señor Jefe:

En cumplimiento de la resolución dictada por la Jefatura a su digno cargo, por la cual se me designó asesor del trabajo de tesis del estudiante **RODOLFO YRAHETA CORDOVA**, intitulado **"ESTIMULO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LA ENSEÑANZA DEL FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO EN IDIOMAS MAYAS, GARÍFUNA, XINCA Y ESPAÑOL"**, atentamente me permito informar a usted lo siguiente:

- a) El trabajo revisado enfoca desde la perspectiva doctrinaria y exegética del Derecho lo relacionado a la educación y los Consejos de Desarrollo.
- b) Las conclusiones y las recomendaciones que se vierten, son congruentes con el trayecto de la investigación. Asimismo, comprende los aspectos más importantes del tema tratado, desarrollándose técnicamente la bibliografía consultada, la cual es adecuada y suficiente.
- c) Finalmente el trabajo desarrollado reúne los requisitos técnicos y se utilizó los métodos y técnicas de investigación requeridas, sin perjuicio del aporte que se hace sobre el tema objeto de la investigación.

En consecuencia emito **DICTAMEN FAVORABLE**, en virtud que el trabajo de mérito, satisface tanto su objetivo como los requerimientos reglamentarios respectivos, especialmente lo preceptuado en el artículo 32 del Normativo para el Examen General Público.

Con muestras de mi más alta consideración y estima, aprovecho para suscribirme del señor Jefe, atento y seguro servidor,

Colegiado 3051

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
ABOGADO Y NOTARIO



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

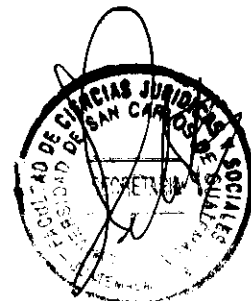
Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) DASMA JANINA GUILLÉN FLORES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante RODOLFO YRAHETA CORDOVA, Intitulado: "ESTIMULO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVES DE LA ENSEÑANZA DEL FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO EN IDIOMAS MAYAS, GARÍFUNA, XINCA Y ESPAÑOL".

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 el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


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

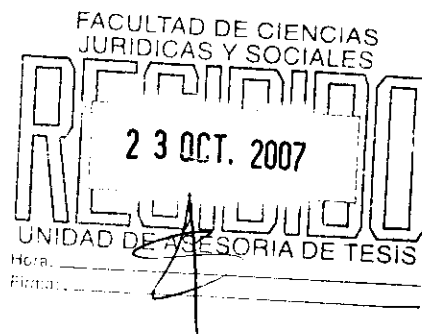
cc.Unidad de Tesis
MTCL/slth

Dasma Janina Guillén Flores
Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales
Abogada y Notaria
Colegiado No. 5,365



Guatemala, 22 de octubre de 2007.

Licenciado Marco Tulio Castillo Lutín
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



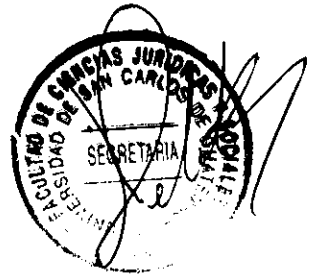
Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento de la providencia de fecha dieciocho de octubre de dos mil siete, procedí a revisar el trabajo de tesis del **Bachiller Rodolfo Yraheta Cordova**, titulado: **"ESTÍMULO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LA ENSEÑANZA DEL FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO EN IDIOMAS MAYAS, GARÍFUNA, XINCA Y ESPAÑOL"**; y de conformidad con lo contenido en el Artículo 32 del Normativo Para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen Público de la Facultad, le informo que el presente trabajo de tesis en su conjunto, las conclusiones y recomendaciones son de especial interés para los estudiosos del tema, ya que a la fecha son pocos los estudios de este tipo, por lo que debe tomarse como punto de partida para futuros estudios y trabajos de tesis en la Facultad.

Atentamente me permito informar a usted lo siguiente:

- a) El trabajo revisado enfoca desde la perspectiva doctrina exegética el tema abordado.
- b) Las conclusiones y recomendaciones que se vierten, son congruentes con el trayecto de la investigación.

Dasma Janina Guillén Flores
Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales
Abogada y Notaria
Colegiado No. 5,365




- c) El trabajo realizado, contenido en cuatro capítulos, comprende los aspectos más importantes del tema tratado, desarrollándose técnicamente la bibliografía consultada, la cual es adecuada y suficiente, recomendaciones originales de análisis de resultados obtenidos en el proceso de la investigación realizada.

- d) Finalmente el trabajo plantea la necesidad de implementar en la enseñanza, a través del sistema educativo escolar, la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, en los idiomas maya, garífuna xinca y español, para estimular la participación ciudadana en los consejos de desarrollo urbano y rural.

En razón de lo expuesto, soy de la opinión que el trabajo de mérito, satisface tanto su objetivo como los requerimientos reglamentarios respectivos, por lo que en mi calidad de revisor **EMITO DICTAMEN FAVORABLE.**

Atenta y respetuosamente,


Licenciada Dasma Janina Guillén Flores
Abogada Y Notaria
Colegiado No. 5,365
Revisora De Tesis





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, nueve de noviembre del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante RODOLFO YRAHETA CORDOVA, Titulado ESTIMULO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LA ENSEÑANZA DEL FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO EN IDIOMAS MAYAS, GARÍFUNA, XINCA Y ESPAÑOL 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



DEDICATORIA

- A mis hijas:** Débora Rebeca Yraheta Tucubal y Eunice Abigail Yraheta Tucubal.
- A mi esposa:** Aura Marina Tucubal Juárez.
- A mis padres:** Lic. Rodolfo Guillermo Yraheta Monroy por su valioso apoyo y consejos para mi preparación académica.
Licda. Irma Violeta Córdova de León (Q.E.P.D.).
- A mis hermanos:** Dr. Javier Yraheta Córdova y Br. Violeta María Yraheta Córdova.
- A mis tíos:** Dra. Mirta Esperanza, María Tomasa de Jesús, Dr. Mario Roberto y Licda. Guicela Mariza.
- A mis primos:** Guisela Carolina Iraheta Galicia y Carlos Roberto Iraheta Galicia.
- A:** El Lic. Carlos Manuel Castro Monroy y Licda. Dasma Janina Guillén Flores asesor y revisora respectivamente del trabajo de tesis.
- A:** Dr. Mauro Roderico Chacón Corado.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Educación.....	1
1.1. Concepto de educación.....	1
1.2. Concepto de sistema educativo.....	1
1.3. Principios que inspiran la educación nacional	2
1.4. Fines de la educación.....	5
1.5. Características del sistema educativo	8
1.5.1. Característica de participativo	9
1.5.2. Característica de regionalizado	9
1.5.3. Característica de desconcentrado	10
1.5.4. Característica de descentralizado	11
1.6. Subsistemas del sistema educativo nacional	12
1.7. Niveles del subsistema de educación escolar	13
1.8. Currículo	14
1.9. Pertinencia del currículo	14
1.10. La función orientadora del currículo	16
1.11. Estímulo a través de la educación.....	18

CAPÍTULO II

2. Sistema de consejos de desarrollo.....	21
2.1. Administración pública.....	21
2.2. Gobierno.....	22
2.3. Clases de administración pública	22
2.3.1. Administración de planificación	23
2.3.2. Administración ejecutiva	23

	Pág.
2.3.3. Administración de control	23
2.3.4. Asesoría	23
2.4. Competencia administrativa	24
2.5. Técnicas de la administración pública	24
2.6. Centralización.....	24
2.7. Desconcentración administrativa.....	26
2.8. Autonomía	26
2.9. Descentralización	29
2.10. Concepto de sistema de consejos de desarrollo	30
2.11. Regulación constitucional	30
2.11.1. División administrativa	31
2.11.2. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	32
2.11.3. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural	33
2.11.4. Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural.....	33
2.12. Naturaleza y objetivo	34
2.13. Principios	34
2.14. Estructura	35
2.15. Funcionamiento	36
2.15.1. Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	37
2.15.2. Funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.	39
2.15.3. Funciones de los consejos departamentales de desarrollo.....	41
2.15.4. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo.....	44
2.15.5. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.....	46

CAPÍTULO III

3. Educación y consejos de desarrollo	51
3.1. El conocimiento	51

	Pág.
3.2. Pedagogía	52
3.2.1. La profundización axiológica de la relaciones entre la persona humana y la ley	55
3.2.2. El conocimiento general y especializado del cuerpo normativo vigente	56
3.2.3. La adquisición de mínimas habilidades de defensa y/o requerimientos legales	57
3.2.4. Orientación a la realidad.....	59
3.3. Educación en materia de sistema de consejos de desarrollo	59
3.4. El objetivo de la inclusión	61
3.5. Objetivos en cada etapa de la enseñanza del Sistema de Consejos de Desarrollo	62
3.6. La dosificación.....	64
3.7. Los actos pedagógicos.....	68
3.8. El estímulo a la participación.....	70

CAPÍTULO IV

4. Mecanismo de inclusión	71
4.1. Generalidades	71
4.2. Definición de contenidos programáticos.....	76
4.3. Niveles.....	77
4.4. Traducción de la ley y contenidos	78
4.5. Capacitación docente	79
4.6. Procedimientos administrativos para la inclusión	80
4.7. Proyecto de Acuerdo de Inclusión	83
CONCLUSIONES	97
RECOMENDACIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	101

INTRODUCCIÓN

El decreto 11-2002 tiene vigencia desde mayo del año 2002, pero hasta la fecha no se ha dado cumplimiento a su Artículo 28 que textualmente expresa “Artículo 28.- Educación. El Sistema de Consejos de Desarrollo en coordinación con el Ministerio de Educación, también impulsará la inclusión en los programas educativos de contenido referentes a la estructura y funcionamiento del Sistema de los Consejos de Desarrollo en los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinca”.

El dar cumplimiento al mencionado Artículo coadyuvará a mejorar la participación ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo ya que la estimulará, y sus futuros miembros tendrán más capacidad para operativizar el sistema, con fundamento en los conocimientos adquiridos en el sistema educativo.

Pero para dar cumplimiento a esa inclusión para su futura enseñanza hay que tener en cuenta una serie de factores que no son sencillos de coordinar y para ello se hace necesario analizarlos a fondo, para que cuando se produzca la inclusión programática se logre siempre cumplir con los objetivos de la ley.

La inclusión en los programas educativos no se ha realizado, en parte debido a que si bien la ley en el Artículo citado sí manifiesta quien debe realizar esta inclusión en los programas de estudio: el Ministerio de Educación en coordinación con el Sistema de Consejos de Desarrollo, así como en qué idiomas se debe efectuar la misma: en los

(ii)

idiomas mayas, garífuna y xinca; y qué contenidos: los referentes a su estructura y funcionamiento; deja sin prever aspectos tales como ¿Dónde?, es decir, en qué nivel del sistema educativo se efectuará tal inclusión en los programas de estudios; ¿Cómo? se incluirán esos contenidos, mediante qué procedimientos administrativos se podrá conseguir tal objetivo, y en la redacción del Artículo citado cabría la pregunta fundamental de ¿Para qué? se hará esa inclusión en los programas de estudio.

Sin embargo de la redacción del primer considerando de la ley, ya se desprende la respuesta para esta última pregunta: para promover una amplia participación de la población guatemalteca. Y esa participación amplia que se pretende se encuentra reforzada por lo que expresa el segundo considerando de la misma al decir que el Sistema de Consejos de Desarrollo debe estructurarse desde la base de la población para constituir un instrumento de participación permanente de los pueblos maya, xinca, garífuna y de la población no indígena.

Por consiguiente sería válido afirmar que un objetivo primordial de la ley, que se encuentra incluso plasmado en sus considerandos, es promover y fomentar una amplia participación de todos los habitantes de la República sin diferenciarles por su idioma materno (ya sea español, maya, garífuna o xinca).

Retornando al tema del incumplimiento del Artículo 28 de la ley antes mencionada, podríamos afirmar que la inclusión en los programas educativos de

(iii)

contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo en los idiomas español, mayas, garífuna y xinca se previó para estimular y mejorar la participación a través de la educación.

Por eso este trabajo de investigación se justifica ya que estudiará los factores a tomar en cuenta para dar positividad al Artículo mencionado al inicio, para contestar preguntas tales como el ¿dónde? ¿cómo? ¿por qué? y ¿para qué? y finalmente ofrecer con base científica una propuesta concreta para dar cumplimiento adecuado al Artículo 28 de la ley de los consejos de desarrollo urbano y rural.

Al realizar este trabajo se plantea la pregunta: ¿Qué efecto producirá la enseñanza de la estructura y funcionamiento, del sistema de consejos de desarrollo, en los idiomas mayas, garífuna, xinca y español, en forma progresiva desde el nivel primario hasta el nivel diversificado, en los programas de estudios sociales del sistema educativo nacional?

La pregunta anterior se formula partiendo de la hipótesis de que si se enseña la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo, en los idiomas mayas, garífuna, xinca y español, en forma progresiva desde el nivel primario hasta el nivel diversificado, en los programas de estudios sociales, los educandos obtendrán conocimiento del mismo y ello estimulará su participación consciente en el sistema.

El objetivo general de la presente investigación es demostrar que se estimulará la participación conciente de los ciudadanos en el sistema de consejos de desarrollo a través de la inclusión progresiva de su estructura en el área de estudios sociales del nivel primario al diversificado del sistema educativo nacional, en los idiomas mayas, garífuna, xinca y español.

Asimismo, como objetivo específico, se ofrecerá una propuesta técnica jurídica para incorporar a los programas de estudio contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del sistema de los consejos de desarrollo en los idiomas mayas, garífuna, xinca y español.

Al abordar esta investigación es necesario que los siguientes postulados sean considerados:

- La lengua materna es el principal vehículo para la educación.
- El objetivo de la inclusión en los programas de estudio, de contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo, es la estimulación de la participación ciudadana en el mismo.
- La enseñanza de la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo debe realizarse en la lengua materna de los educandos.

(v)

- La educación tiene un efecto orientador para el educando.
- Los programas educativos deben guardar pertinencia con el entorno socio cultural del destinatario de la educación.
- Los contenidos programáticos relativos a la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo deben ser incluidos progresivamente desde el nivel primario hasta el nivel diversificado del sistema educativo nacional.
- Se debe enseñar la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo también en español ya que por mandato legal es el idioma oficial de Guatemala.
- La materia idónea para enseñar lo relativo a consejos de desarrollo urbano y rural es la de estudios sociales.

En el capítulo I de este trabajo se analiza el concepto de educación y se hace un esbozo del sistema educativo nacional con sus características y su currículo. En el capítulo II se aborda el sistema de consejos de desarrollo enfocándose en su concepto, naturaleza, objetivos, principios, estructura y funcionamiento, basados en la regulación legal vigente en el país; asimismo, se explica brevemente las características de la administración pública. En el capítulo III se expone el proceso de educación y los consejos de desarrollo, presentándose conceptos sobre el conocimiento, pedagogía y la

(vi)

relación de estos con la implementación de un programa de inclusión progresiva de contenidos sobre la estructura del sistema de consejos de desarrollo en el sistema educativo nacional y como estimulará la participación. Finalmente, en el capítulo IV se presenta los mecanismos para la inclusión, abordando los contenidos programáticos en cada nivel educativo, mecanismos para la traducción de la ley y contenidos, capacitación docente y los procedimientos administrativos para la inclusión; y al final se presenta un proyecto para realizar un acuerdo de inclusión.

CAPÍTULO I

1. Educación

1.1. Concepto de educación

Para analizar al sistema educativo nacional es menester hacer luz en el significado del vocablo *educación*, de modo que al consultar el Diccionario de uso del español, encontramos que proviene del latín *educare*. “Dirigir, encaminar, doctrinar. Desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos, etc.”¹

Entonces podemos entender la educación como un proceso mediante el cual se desarrollan y perfeccionan habilidades y facultades del educando quien es el sujeto de la educación.

1.2. Concepto de sistema educativo

En Guatemala la educación es impartida a través de un sistema, el cual consiste en un conjunto de elementos que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objetivo (en este caso educar). El vocablo sistema proviene del latín *systema*, y éste del griego *systema*.

¹ Moliner, María . **Diccionario de uso del español**; pág. 1055.

Sistema educativo nacional, en su definición conforme al Artículo 3 de la Ley de Educación Nacional es “el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca”.

1.3. Principios que inspiran la educación nacional

La educación en Guatemala se fundamenta en los siguientes principios:

- a) Es un derecho inherente a la persona humana
- b) Una obligación del estado.
- c) En el respeto a la dignidad de la persona humana
- d) El cumplimiento efectivo de los derechos humanos.
- e) Tiene al educando como centro y sujeto del proceso educativo.
- f) Está orientada al desarrollo y perfeccionamiento integral del ser humano a través de un proceso permanente, gradual y progresivo.

- g) Ser un instrumento que coadyuve a la conformación de una sociedad justa y democrática.
- h) Se define y se realiza en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural en función de las comunidades que la conforman.
- i) Es un proceso científico, humanístico, crítico, dinámico, participativo y transformador.

Analicemos pues cada uno de los principios anteriores. Al ser un derecho inherente a la persona humana, es decir un derecho humano, se sujeta a especiales privilegios, tal como que los tratados internacionales en esta materia tienen preeminencia sobre el derecho interno.

Es una obligación del Estado, y como tal hace responsable y garante a éste de la realización efectiva de la educación, trayendo como consecuencia que sea quien define las políticas educativas para cumplir con su obligación.

El respeto a la dignidad humana, otro derecho humano, es uno de los pilares que fundamentan al sistema educativo nacional, y como tal debe tenerse en cuenta que se debe educar *para* el respeto de la dignidad humana pero también se debe educar *en* el respeto a la dignidad humana, es decir es proceso de enseñanza aprendizaje debe realizarse dentro de un marco de respeto a la dignidad para que sus resultados sean formadores de educandos que respeten la dignidad.

Con el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, se fortalece un pilar de la convivencia en sociedad de manera pacífica, y por ello la trascendencia de este principio, pero para el cumplimiento de los derechos humanos debemos enfocar la educación no solo para enseñarlos sino para vivirlos.

Tiene al educando como centro y sujeto del proceso educativo porque es hacia él que se dirige el esfuerzo del sistema educativo para formarle y transformarle en el ser humano que viva y practique los derechos humanos para su propia realización como ser.

Perfecciona y desarrolla al ser humano, es decir que incrementa las capacidades del educando tanto intelectuales como morales, y lo hace lógicamente mediante un proceso gradual que implica ir etapa por etapa hacia el mayor perfeccionamiento de determinadas cualidades que se pretenden adquiera el sujeto del proceso educativo.

Como instrumento que coadyuva a la conformación de una sociedad justa y democrática, debemos entender que será un instrumento formador, ya que los educandos formados dentro de éste sistema deberán ser (como objetivo de la educación) sujetos que impulsen la justicia como valor principal, a través del sistema democrático.

Al definirse y realizarse el proceso educativo en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural, la educación se debe adecuar a esas necesidades comunitarias tanto multilingües como pluriculturales y multiétnicas.

El proceso educativo debe tener una forma científica, orientada hacia el humanismo, creando conciencia crítica de la realidad en el educando, ser cambiante para adaptarse siempre a la realidad sociocultural de sus destinatarios, participativo hacia todos los sectores que en él se involucran y transformador de actitudes y pensamientos con la finalidad de egresar sujetos que contribuyan al bien común.

1.4. Fines de la educación

Los fines de la educación en Guatemala son los siguientes:

- a) Proporcionar una educación basada en los principios humanos científicos, técnicos, culturales y espirituales, que formen integralmente al educando, lo preparen para el trabajo, la convivencia social y le permitan el acceso a otros niveles de vida.
- b) Cultivar y fomentar las cualidades físicas, intelectuales, morales, espirituales y cívicas de la población, basadas en su proceso histórico y en los valores de respeto a la naturaleza y a la persona humana.
- c) Fortalecer en el educando, la importancia de la familia como núcleo básico social y como primera y permanente instancia educadora.

- d) Formar ciudadanos con conciencia crítica de la realidad guatemalteca en función de su proceso histórico para que asumiéndola participen activa y responsablemente en la búsqueda de soluciones económicas, sociales, políticas humanas y justas.
- e) Impulsar en el educando el conocimiento de la ciencia y de la tecnología moderna como medio para preservar su entorno ecológico o modificarlo planificadamente a favor del hombre y la sociedad.
- f) Promover la enseñanza sistemática de la Constitución Política de la República, el fortalecimiento de la defensa y respeto a los derechos humanos y a la declaración de los derechos del niño.
- g) Capacitar e inducir al educando para que contribuya al fortalecimiento de la auténtica democracia y la independencia económica, política y cultural de Guatemala dentro de la comunidad internacional.
- h) Fomentar en el educando un completo sentido de organización responsabilidad, orden y cooperación, desarrollando su capacidad para superar sus intereses individuales en concordancia con el interés social.
- i) Desarrollar una actitud crítica e investigativa en el educando para que pueda enfrentar con eficacia los cambios que la sociedad le presenta.

- j) Desarrollar en el educando aptitudes y actitudes favorables para actividades de carácter físico, deportivo y estético.
- k) Promover en el educando actitudes responsables y comprometidas con la defensa y desarrollo del patrimonio histórico, económico, social, étnico y cultural de la Nación.
- l) Promover la coeducación en todos los niveles educativos.
- m) Promover y fomentar la educación sistemática del adulto.

Los fines de la educación implican la respuesta a la pregunta ¿para qué educamos?, y para el análisis de la presente investigación nos resultan relevantes los fines siguientes:

Proporcionar una educación basada en los principios humanos científicos, técnicos, culturales y espirituales, que formen integralmente al educando, lo preparen para el trabajo, la convivencia social y le permitan el acceso a otros niveles de vida. La convivencia en sociedad implica asumir de manera conjunta los problemas que se le presenten a la comunidad de la que forma parte el educando, y para formular posibles soluciones a ellos, el sistema de consejos de desarrollo se presenta como una alternativa viable, que debe saber utilizar este futuro actor de la sociedad.

Formar ciudadanos con conciencia crítica de la realidad guatemalteca en función de su proceso histórico para que asumiéndola participen activa y responsablemente en

la búsqueda de soluciones económicas, sociales, políticas humanas y justas. Precisamente esa búsqueda de soluciones se puede realizar mediante las herramientas que el sistema de los consejos de desarrollo le proveerán a la sociedad.

Capacitar e inducir al educando para que contribuya al fortalecimiento de la auténtica democracia y la independencia económica, política y cultural de Guatemala dentro de la comunidad internacional. Dotar de aptitud para buscar, de manera democrática, soluciones a problemas sociales, es un proceso al que puede contribuirse mediante la enseñanza del manejo del sistema de consejos de desarrollo.

Fomentar en el educando un completo sentido de organización responsabilidad, orden y cooperación, desarrollando su capacidad para superar sus intereses individuales en concordancia con el interés social. Las soluciones de problemas comunitarios requieren, para su formulación, de la prevalencia del interés comunitario o social sobre el interés particular o individual pilar esencial que debe incluirse en la educación la utilización de los consejos de desarrollo.

1.5. Características del sistema educativo

El sistema educativo nacional de conformidad con la ley que lo regula Decreto 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, nos presenta como características el ser participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado.

1.5.1. Característica de participativo

Las cualidades que distinguen a nuestro sistema de educación, son una materialización de principios del derecho administrativo y en consecuencia deben ser entendidas como una manifestación de ellos. Así el principio de participación en el derecho administrativo es entendido por la doctrina de la manera siguiente: “proceso por el cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de servicios de su interés, así como en la fiscalización ciudadana de la administración pública”.²

Por ello al entender por qué es participativo el sistema, nos damos cuenta que la propia ley prevé como parte de la estructura del mismo a la comunidad educativa que se integra con educandos, padres de familia educadores y organizaciones que persiguen fines eminentemente educativos; que son partícipes del proceso enseñanza aprendizaje y que coadyuvan a la consecución del mismo.

1.5.2. Característica de regionalizado

El carácter regionalizado de la educación en Guatemala obedece a que con el objeto de desarrollar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población se han establecido regiones de desarrollo.

² Calderón Morales, Hugo. **Derecho administrativo II**; pág 27.

Esas regiones de desarrollo consisten en la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas económicas y sociales con el objetivo de efectuar acciones de gobierno, en este caso en materia educativa, específicas para éstos departamentos.

Entonces podemos decir que la regionalización de la educación consiste en dirigir acciones del ministerio de educación hacia departamentos o grupos de ellos en los que existen similares características y necesidades.

1.5.3. Característica de desconcentrado

La desconcentración se entiende en derecho administrativo como una técnica de administración pública en la que la centralización administrativa persiste pero se delega a los mandos medios facultades técnicas de decisión y manejo propio de recursos específicos.

Así Gabino Fraga, citado por Calderón, entiende la desconcentración administrativa como: “la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de Órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión”³.

Lo anterior se encuentra claramente plasmado en la ley de educación nacional específicamente en su Artículo 14 en el que indica que la Direcciones Regionales de

³ Calderon Morales, Hugo. **Derecho administrativo I**; pág. 116.

Educación son dependencias técnico administrativas creadas para adaptar, las políticas y acciones educativas, a las necesidades y características regionales. Por consiguiente se ha dotado a las referidas direcciones de facultad de decisión para ejecutar esa adaptación, quedando persistente el vínculo de jerarquía con el Ministerio de Educación y por ende conservándose la centralización como técnica de administración pública predominante.

1.5.4. Característica de descentralizado

Uno de los caracteres de la educación nacional es la descentralización, plasmada desde la Constitución Política de la República, la cual en su Artículo 76 indica que la administración del sistema educativo deberá ser descentralizado y regionalizado.

Consecuentemente con el párrafo anterior se puede advertir entonces la intención del Estado de que se *descentralice* la administración de la educación. Sin embargo según lo acota Hugo Calderón, “un sistema de orientación administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a sus funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado”⁴.

Lo anterior contrasta con el Artículo 90 de la Ley de Educación Nacional, que al referirse a la estructura descentralizada expone que: La estructura del Ministerio de

⁴ Ibidem; pág. 133

Educación estará orientada a una descentralización técnico administrativa, mediante la organización que se establezca de conformidad con el Artículo 76 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Pero el análisis del mencionado Artículo y su particular redacción nos lleva a entender que la *descentralización técnico administrativa* sólo es un objetivo futuro ya que dice que *estará orientada* a través de la organización *que se establezca*. Esto se desprende de la conjugación gramatical del verbo infinitivo estar, cuya conjugación futura en tercera persona resulta ser *estará*; lo que expresa un deseo que se haga en el futuro, completándose con el subjuntivo *que se establezca*.

Podemos entonces concluir que la característica de *descentralización* es únicamente un objetivo futuro, previsto incluso constitucionalmente, pero que aún no es alcanzado por el sistema educativo nacional.

1.6. Subsistemas del sistema educativo nacional

El sistema educativo nacional se conforma con dos subsistemas que son el subsistema de educación escolar y el de educación extraescolar o paralela.

El subsistema de educación escolar es aquel que realiza el proceso educativo en establecimientos escolares y se organiza en niveles, ciclos, grados y etapas, con

programas estructurados, de conformidad con la currícula establecida, en forma flexible, gradual y progresiva.

En cambio el subsistema de educación extraescolar o paralela es una forma de realizar el proceso educativo proporcionado a personas que han estado excluidas o no han tenido acceso a la educación escolar o que aún habiéndola tenido desean ampliarla.

1.7. Niveles del subsistema de educación escolar

Los niveles del subsistema de educación escolar son los siguientes:

1er. Nivel	Educación Inicial	
2do. Nivel	Educación Preprimaria	Párvulos 1, 2, 3
3er. Nivel	Educación Primaria	Primero al sexto grados Primera a cuarta etapa (educación acelerada para adultos)
4to. Nivel	Educación Media	Ciclo de Educación Básica Ciclo de Educación Diversificada

1.8. Currículo

El currículo es plan de estudios, que se conforma con el conjunto de estudios y prácticas destinadas a que el alumno desarrolle las habilidades y facultades preestablecidas en los objetivos de la educación.

Carlos Aldana nos manifiesta que el currículo “más que el plan de estudios (que podría ser uno de los distintos esfuerzos pedagógicos), se trata de darle vida en el currículum, entendiendo éste, de manera muy simple, como el conjunto organizado de vivencias y logros formativos que un sistema o institución educativa, alcanza entre todos sus miembros.”⁵

La educación guatemalteca tiene como objetivos formar educandos que estén capacitados para emprender una transformación social en pro del bien común. Y para ello es necesario emprender una renovación del currículo. Es decir hablamos de reformar los contenidos de la enseñanza, los métodos pedagógicos y la condición de escuela.

1.9. Pertinencia del currículo

La pertinencia del currículo es la necesaria coherencia entre el contenido de la educación y el medio sociocultural del que forma parte. Es innegable que los objetivos

⁵ Aldana, Carlos. **Desafíos pedagógicos de la paz**; pág. 18.

de la educación no pueden apartarse de los objetivos económicos, sociales y culturales que constituyen su fuente.

Se trata de una interpretación pedagógica de los objetivos de la educación, es decir de una organización y una definición gracias a las cuales puede elaborarse una síntesis utilizable como punto de partida para la formulación de los objetivos y contenidos de la enseñanza.

“La pertinencia en la elección de los objetivos y en la elaboración de los programas derivados de ellos consiste en acercar la enseñanza a la vida, al entorno natural y humano, al mundo del trabajo, para preparar al educando para sus múltiples responsabilidades en un mundo en transformación, realizar la inserción del individuo en su medio y, más particularmente para los estados jóvenes, promover la identidad cultural y nacional.”⁶

“Pertinencia es esta necesaria coherencia entre el contenido de la educación y el medio sociocultural del que forma parte. La pertinencia sociocultural implica una triple coherencia: a) la coherencia entre los fines de la educación, explícitos o implícitos, y las características sociales y culturales del medio en que vive el educando; b) la coherencia entre los fines de la educación y sus programas, sus contenidos o más bien sus notas y

⁶ Yerodia, Andre. **La pertinencia del currículo en función de los objetivos y del medio sociocultural**; pág. 290.

sus perfiles ; c) la coherencia entre los programas, las metas o los perfiles y los objetivos reales, expresados o no de los actos pedagógicos. ⁷

Es decir se trata de que los objetivos de la educación se adapten a las características, en el caso de nuestra investigación, multilingües, pluriétnicas y multiculturales, que los contenidos de programas educativos se adapten a esas características sociales y que los objetivos de los actos de enseñanza correspondan a las características de nuestra sociedad.

En consecuencia los objetivos de formar educandos que transformen la sociedad en pro del bien común, fortalezcan el sistema democrático y coadyuven a la solución de problemas sociales, debe realizarse en un marco multilingüe, pluricultural y multiétnico a través de contenidos que respeten esas características.

1.10. La función orientadora del currículo

También tenemos que contar con lo que se conoce como orientación, es decir que los contenidos de la educación *orientan* o *guían* al educando hacia determinado modo de afrontar sus adversidades. Esta es la función orientadora de la educación, que como ejemplo podríamos citar que si en la educación nacional se incluyen contenidos relativos a los éxitos del sistema democrático para los pueblos, se orientará al educando a optar por los mismos como forma de ordenamiento social.

⁷ Ibidem; pág. 285.

La educación y su objetivo (dotar al educando de herramientas para enfrentar su vida y desafíos) deben ser evaluados constantemente, para que se mantenga la congruencia o pertinencia y la orientación curricular siempre en armonía con los objetivos explícitos de la educación.

“La orientación significa que hay que dar a los individuos y a los grupos capacidad para determinar su posición sociocultural en cualquier momento particular y darse cuenta de sus implicaciones para la acción. La decisión lleva aparejadas actividades que estimulan a las personas a escoger las mejores salidas cuando se presentan distintas ocasiones. La adaptación o el ajuste es la realización de un equilibrio interno en el individuo y de un equilibrio entre este y el medio en que vive.”⁸

“La orientación puede encontrarse a la vez de una manera difusa en todo el currículo, ser una función particular de él y ser obra específica de ciertos contenidos. Según esta nueva perspectiva, la finalidad de la orientación es ayudar a los jóvenes y los adultos a comprenderse a si mismos, a captar al evolución de su situación, a realizar su autonomía ya a encontrar un lugar y una función en la sociedad en que viven.”⁹

“La cuestión de fondo no es ya saber que influencia ejercen los currículos sobre la orientación, sino más bien imaginar como los currículos y los programas de orientación pueden ayudar a la escuela a realizar su misión esencial: preparar a la juventud para la vida mediante adquisición de la autonomía y de la responsabilidad. El

⁸ Busshoffi, Luca, Fernando Pellerano, Damond Super y Antone Watts. **La función de orientación de los contenidos de la educación**, pág. 298.

⁹ Ibidem; pág. 299.

objetivo consiste en alejarse de un currículo en el que el educando vive una educación impuesta, y acercarse al currículo en que el estudiante es un agente activo de una institución concebida de manera que le haga capaz de utilizar los recursos no solo de la escuela sino también de la comunidad y de los medios de trabajo. “¹⁰

1.11. Estímulo a través de la educación

El Diccionario de uso del español define *estímulo* como “incitamiento para obrar o funcionar”¹¹ y además define la *estimular* como “incitar, excitar con viveza a la ejecución de una cosa, o avivar una actividad, operación o función”¹², en consecuencia la estimulación es la acción y efecto de estimular.

Si tomamos en cuenta las definiciones anteriores y luego enunciamos que a través del currículo podemos estimular determinada actividad, estaremos diciendo que a través del currículo podremos incitar al educando hacia determinada actividad. Entonces tomando en cuenta la pertinencia y la función orientadora del currículo, podremos decir que a través de éste podremos incitar al estudiante para que frente a determinada situación (la búsqueda de soluciones para sus problemas comunitarios) utilice con responsabilidad y de manera consciente el recurso que le ofrece su entorno jurídico: el sistema de consejos de desarrollo.

¹⁰ Ibidem; pág. 302.

¹¹ Moliner, María. Ob. Cit.; pág. 1229.

¹² Ibidem; pág. 1229.

La enunciación anterior no implica, sin embargo, que con la sola estimulación se logrará el resultado de la utilización del sistema de consejos de desarrollo, sino que simplemente indica que se dotará al estudiante de las herramientas para que pueda si así lo decide utilizar apropiadamente el sistema que la ley le ofrece.

Esta es la intención implícita que podemos desprender de la lectura del Artículo 28 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, que literalmente se expresa así: Artículo 28.- Educación. El Sistema de Consejos de Desarrollo en coordinación con el Ministerio de Educación, también impulsará la inclusión en los programas educativos de contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo en los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinca.

Es necesario en este punto que hagamos la aclaración de que en el Artículo citado no se hace referencia al idioma español (que es el idioma oficial de Guatemala), pero que si entendemos que el objetivo de esta inclusión es dar a conocer su estructura y funcionamiento a toda la población obviamente también deberá hacerse en idioma español, pero con la salvedad que no será necesario traducir el texto oficial a este idioma ya que se encuentra redactado en él, caso contrario de los idiomas mayas garífuna y xinca en el cual si será necesario efectuar traducciones a éstos idiomas para facilitar su enseñanza.

El vector esencial de la cultura de un pueblo es su lengua; por ello es importantísimo el uso de las lenguas maternas como medio de enseñanza.

CAPÍTULO II

2. Sistema de consejos de desarrollo

2.1. Administración pública

Marienhoff, citado por Calderón, define la administración pública como: “Actividad práctica, permanente y concreta del Estado, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.”¹³

Gabino Fraga, citado por Calderón, nos indica que la administración pública “desde el punto de vista formal es el organismo que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y desde el punto de vista material es la actividad de éste organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.¹⁴

Al definir la administración pública la doctrina la define así: “El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin a través de

¹³ Calderón Morales, Hugo. Ob cit.; pág 3.

¹⁴ Ibidem; pág. 4.

servicios públicos, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”¹⁵.

En esa definición podemos resaltar como elementos de la misma: el órgano, la actividad, la finalidad y el medio. La actividad o sea el ejercicio de la competencia administrativa, la finalidad que consiste en buscar la realización del bien común y el medio que es el servicio público.

2.2. Gobierno

En éste punto es importante que establezcamos lo que es el gobierno o la función política o gubernativa, que consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política y velar por los grandes intereses nacionales. Es “aquella instancia determinada en los esencial desde el campo político que se halla al frente de la administración pública” ¹⁶.

2.3. Clases de administración pública

Ésta es clasificada en cuatro clases a saber que son: la administración de planificación, la administración ejecutiva, la administración de control y la asesoría.

¹⁵ Ibidem; pág. 5.

¹⁶ Ibidem; pág. 26.

2.3.1. Administración de planificación

Consiste en determinar las necesidades y las soluciones a las mismas al mismo tiempo de establecer los métodos y las técnicas para implementarlas.

2.3.2. Administración ejecutiva

Es la clase de administración que decide y ejecuta, es decir es la que hace uso de la competencia administrativa a través de decisiones, resoluciones o actos administrativos.

2.3.3. Administración de control

Es la encargada de vigilar que las acciones de la administración sean acordes a la normativa aplicable.

2.3.4. Asesoría

Los órganos de asesoría sirven para aconsejar o asesorar al órgano ejecutivo sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene la competencia administrativa.

2.4. Competencia administrativa

La competencia administrativa la podemos entender como el conjunto de facultades que la ley le otorga al órgano administrativo para actuar.

Manuel María Díez, citado por Calderón, nos define la competencia administrativa en los siguientes términos: “El conjunto de atribuciones, poderes o facultades que le corresponden a un órgano con relación a los demás”.¹⁷

2.5. Técnicas de la administración pública

Las técnicas o sistemas de la administración pública, no son otra cosa que la manera de ordenarse que pueden tomar los órganos para realizar su función. Así encontramos como técnicas de la administración pública la centralización, la desconcentración, la descentralización y la autonomía.

2.6. Centralización

También denominada como concentración al ser estudiada por la doctrina nos expone que “la centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose

¹⁷ Ibidem; pág. 100.

bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.¹⁸

El profesor Godínez Bolaños, al ser citado por Calderón, acota respecto a la centralización que “este sistema consiste en ordenar a los órganos de la Administración Estatal, bajo un órgano jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Pede ser denominado de varias formas Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política”.¹⁹

Hugo Calderón nos define la centralización como “Aquel sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración”.²⁰

Entonces podemos entender que la concentración o centralización es el sistema de administración pública en el cual la facultad de mando y decisión la ejerce única y exclusivamente el superior jerárquico de la administración pública.

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**; pág. 47.

¹⁹ Calderón Morales, Hugo. Ob. Cit.; pág. 112.

²⁰ Ibidem; pág. 116.

2.7. Desconcentración administrativa

Gabino Fraga, citado por Calderón, nos expone que ésta técnica es “la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión”.²¹

“La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía”.²²

Es decir que en la desconcentración administrativa se observa la existencia de jerarquía y que la decisión permanece en el órgano superior jerárquico, pero con la modalidad que se delegan algunas facultades (generalmente técnicas) de decisión a órganos inferiores de la cadena de jerarquía.

2.8. Autonomía

Existe en la doctrina, el criterio de que la autonomía, como técnica de administración pública, es una utopía, debido a que según esa corriente es necesario que este tipo de organismo presente como características: que tengan sus propias

²¹ Ibidem; pág. 116.

²² Acosta Romero, Miguel. Ob cit.; pág. 87.

normas, sus propios recursos, la inexistencia de de controles ni políticos ni financieros; y la independencia en lo técnico y en lo científico.

Sin embargo creemos que esta técnica de administración pública (la autonomía) debiera entenderse en primer lugar en su sentido etimológico, con lo cual aclararíamos que proviene de los vocablos griegos auto y nomos. Auto que significa por uno mismo o por sí mismo; y nomos que significa norma.

Por consiguiente el vocablo autonomía, indica *normarse o regularse por sí mismo* el órgano dotado de ella, lo cual no debe entenderse como una libertad absoluta, sino que consiste en la normativa de su *modo de actuar* o formas de realizar las funciones para las que ha sido creado el órgano.

En lo que la doctrina es más o menos uniforme es en aceptar que es un sistema o técnica de la administración pública que tiene como elementos constitutivos la personalidad jurídica, la libre disposición de sus fondos privativos y por supuesto la facultad de autorregularse.

Debemos entonces entender que como técnica de administración, de los intereses públicos, en definitiva será un órgano que compartirá los fines del Estado (especialmente el bien común), por lógica como parte de él también deberá ser su patrimonio un patrimonio estatal, y por ende sujeto a controles financieros sobre el mismo.

Ahora bien, entonces cabe preguntarnos por qué de la diferenciación entre la descentralización y la autonomía (que casi presentan los mismos rasgos a excepción de la facultad autonormativa); la respuesta que creemos acertada a esta pregunta es la de que la autonomía implica que el órgano desempeñará funciones eminentemente científicas y técnicas, en consecuencia para no limitarle su actuar con normas rígidas que no necesariamente irían acorde a su naturaleza es el propio órgano quien dicta las normas que le servirán de instrumento para realizar su función administrativa.

No obstante lo anterior encontramos en la legislación nacional órganos descentralizados, que cuentan con facultad autonormativa, como es el caso de la Superintendencia de Administración Tributaria, lo cual no le hace variar su carácter de entidad descentralizada.

Entonces caemos a la reflexión de que la falta de uniformidad doctrinaria respecto a estas instituciones, y la inexistencia de normativa que diferencie a las mismas produce que en la legislación se puedan crear instituciones autónomas con características que doctrinariamente serían de una entidad descentralizada y viceversa.

En consecuencia proponemos adoptar definiciones teóricas que realmente diferencien a la autonomía de las otras técnicas de administración pública. Así postularíamos como una definición de autonomía la siguiente: *técnica de administración pública, por medio de la cual se crea a través de la ley, un órgano con personalidad jurídica propia, competencia determinada, facultad autonormativa y recursos propios, para la realización de determinada actividad estatal, en forma técnica y científica.*

2.9. Descentralización

Existen dos formas básicas de descentralización que son la descentralización política y la descentralización administrativa.

La primera es la que se encuentra relacionada con la estructura del Estado y sus circunstancias históricas y políticas, que actúan sobre un territorio determinado y en el que los administrados pueden intervenir directamente en la elección de sus órganos de gobierno local, a través del voto o sufragio.

La segunda clase de descentralización o sea la administrativa es la que se da cuando se crean órganos con personalidad jurídica propia, a través de disposiciones legislativas, para realizar una actividad que le compete al Estado y que es de interés público. En esta forma de organización o técnica de administración, existe, aunque no tan evidentemente, la jerarquía a través del poder de nombramiento y de revisión, por ejemplo.

La doctrina tradicional que sigue a la doctrina francesa clasifica la descentralización administrativa en: “a) por servicios; b) por región, y c) por colaboración, tipificándose la primera en el organismo descentralizado que presta servicios públicos, la segunda en el municipio y, la tercera, en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el estado.”²³

²³ Ibidem; pág. 349.

2.10. Concepto de sistema de consejos de desarrollo

De conformidad con el Artículo 1 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es sistema es el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

La participación de la población se da para que sea ella misma quien priorice sus necesidades y las correspondientes soluciones para que sean implementadas a través del sistema de consejos de desarrollo, por parte de la administración pública.

Es decir que el sistema de consejos de desarrollo se convierte en un vehículo para que la población participe en la toma de decisiones respecto de las acciones de la administración pública que se relacionan con los problemas propios de las comunidades y las soluciones que ellas mismos proponen.

2.11. Regulación constitucional

El sistema de consejos de desarrollo tiene su génesis como tal en la Constitución Política de la República de Guatemala, de modo que parte desde la división administrativa del territorio guatemalteco y la regionalización hasta prever los niveles

nacional, regional y departamental del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, de modo que a continuación analizaremos esos preceptos constitucionales.

2.11.1. División administrativa

Con el objetivo de facilitar la acción de la administración pública, nuestra Carta Magna establece una división administrativa del territorio de la República de Guatemala, en departamentos y éstos en municipios.

Esa división administrativa del territorio se encuentra consagrada en el primer párrafo del Artículo 224 del texto legal citado, y seguidamente en el segundo párrafo indica que la administración será descentralizada y que se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

De ese segundo párrafo del Artículo 224 debemos resaltar dos cuestiones: la primera de ellas es la intención de los legisladores constitucionales de que la administración pública tenga una estructura descentralizada; y la segunda la génesis u origen de las regiones como unidades administrativas cuya función será la de impulsar el desarrollo integral del país.

La relevancia de ese segundo párrafo y de los dos elementos que introduce es la siguiente: primero con respecto a la descentralización deja en claro que la técnica de administración que propone es la descentralización y al proponer seguidamente que las regiones impulsen al desarrollo nacional, puede dar origen a una de las formas de descentralización que la doctrina distingue como *descentralización por región*.

De modo que Calderón citando a Godínez Bolaños, al referirse a las estructuras del Estado guatemalteco que pueden enmarcarse dentro de la descentralización administrativa por región nos indica que “pertenecen a ese sistema las Municipalidades y por orden constitucional el Sistema de Desarrollo Urbano y Rural.”²⁴

2.11.2. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Este nivel del sistema, se encuentra previsto constitucionalmente en el Artículo 225 de la Constitución Política de la República, en donde además nos indica sus principales funciones, de la manera siguiente: Artículo 225.- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se Crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca.

Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.

²⁴ Calderón Morales, Hugo. Ob cit.; pág. 130.

2.11.3. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural

Su fundamento constitucional se sustenta en el texto del Artículo 226 de la Carta Magna que textualmente expresa: Artículo 226. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. Las regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que integran la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la ley establezca.

Los presidentes de estos consejos integrarán *ex officio* el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

2.11.4. Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural

De conformidad con el Artículo 228 de nuestra Constitución Política, la existencia de los consejos departamentales se regula así: Artículo 228. Consejo Departamental. En cada departamento habrá un consejo departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

2.12. Naturaleza y objetivo

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

Su principal objetivo es organizar a la administración pública y coordinarla para la formulación de políticas de desarrollo, el ordenamiento territorial y el impulso a la coordinación interinstitucional pública y privada.

2.13. Principios

De conformidad con el Artículo 2 del decreto 11-2002 los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo son:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.

- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna.
- e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.
- f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

2.14. Estructura

La estructura del sistema de consejos de desarrollo la prevé la ley, indicándola en su Artículo 4, que textualmente transcribimos a continuación:

Artículo 4. Integración del Sistema de Consejos de Desarrollo. El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- a) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

- b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.
- e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

2.15. Funcionamiento

Al referirnos al funcionamiento de alguna cosa hablamos de la acción y el efecto de funcionar, y funcionar de conformidad con el Diccionario de uso del español significa: “ejecutar una persona, máquina, etc., las funciones que le son propias”²⁵. Vemos entonces que para ejecutar esas *funciones* es necesario que establezcamos que es una función, y para ello acudimos al significado de ésta palabra que resulta provenir del latín *functio*, -onis, y de conformidad con el texto citado anteriormente es “capacidad de acción o acción propia de los seres vivos y de sus órganos y de las máquinas o instrumentos o la capacidad de acción o acción propia de los cargos y oficios”²⁶.

De lo anterior resulta que esas *funciones* que implican *capacidad* de acción de los órganos (en este caso los integrantes del sistema de consejos de desarrollo) resulta ser lo que en derecho administrativo conocemos como competencia administrativa.

²⁵ Moliner, María. Ob. Cit.; pág. 1353.

²⁶ *Ibíd*em; pág. 1353.

Veamos pues las funciones o competencias administrativas de cada uno de los niveles del sistema de consejos de desarrollo.

2.15.1. Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, son:

- a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.
- b) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional.
- c) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- d) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la Nación.
- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y

departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.

- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.
- g) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.
- h) Proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo.

- i) Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- j) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- k) Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la Nación.
- l) Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

2.15.2. Funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.

Las funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural son:

- a) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Departamentales de Desarrollo de la región y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la región.
- c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en la región.
- d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales y enviarlos al Consejo Nacional para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.
- e) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.
- f) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto de presupuesto general del Estado.

- g) Proponer al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural la asignación de recursos de preinversión e inversión pública para proyectos de carácter regional, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente.
- h) Conocer e informar a los consejos departamentales de desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- i) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- j) Informar a las autoridades regionales o nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la región.

Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural tramitarán con celeridad los asuntos que le sean planteados por los consejos departamentales de su jurisdicción.

2.15.3. Funciones de los consejos departamentales de desarrollo.

Las funciones de los Consejos Departamentales de Desarrollo son:

- a) Apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus
- c) soluciones, para el desarrollo integral del departamento.
- d) Promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento.
- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.
- g) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del

presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

- h) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con base en las propuestas de los consejos municipales.
- i) De desarrollo, presentadas por los alcaldes respectivos.
- j) Conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- k) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- l) Reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento.

- m) Proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental; en esta función sólo tendrán voz y voto los representantes a que se refieren las literales e) a la n) del Artículo 9 de esta ley.

2.15.4. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo.

Las funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo son:

- a) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; para ese efecto, apoyará a la Corporación Municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio.

- d) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- e) Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.
- g) Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer a la Corporación Municipal o al Consejo Departamental de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- h) Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.

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

2.15.5. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

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

- a) Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.
- b) Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.
- c) Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.
- d) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y,

cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables.

- g) Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- h) Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.
- i) Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- j) Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitarios.
- k) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.

- l) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

- m) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.

- n) Velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

CAPÍTULO III

3. Educación y consejos de desarrollo

3.1. El conocimiento

Con respecto al conocimiento no adoptamos una posición *filosófica* al respecto sino que simplemente estudiaremos al conocimiento desde el punto de vista de la fenomenología del conocimiento, de conformidad con lo expresado por la doctrina que sobre este tema nos acota: que “la fenomenología del conocimiento se propone describir el proceso de conocer como tal. Lo único que tal fenomenología aspira a poner en claro es lo que significa ser objeto de conocimiento, ser sujeto cognoscente aprehender el objeto, etc. Un resultado de tal fenomenología parece obvio: conocer es lo que tiene lugar cuando un sujeto (llamado ‘cognoscente’) aprehende un objeto (llamado ‘objeto de conocimiento’). La fenomenología del conocimiento reconoce la necesidad del sujeto y del objeto sin precisar en que consiste cada uno de ellos. Conocer es pues fenomenológicamente hablando ‘aprehender’, es decir el acto por el cual un sujeto aprehende un objeto. Decir que el sujeto aprehende el objeto equivale a decir que lo representa. Cuando lo representa tal como es el sujeto tiene un conocimiento verdadero (si bien posiblemente parcial) del objeto; cuando no lo representa tal como es el sujeto tiene un conocimiento falso del objeto. Respecto al

problema del significado de aprehender, la ‘aprehensión’ de que aquí se habla es una representación que proporciona el fundamento para enunciados”.²⁷

3.2. Pedagogía

Su etimología proviene del griego paidós *niño* y ago *conducir*, y su significado de conformidad con Diccionario de uso del español es: “Ciencia que se ocupa de la educación y la enseñanza. Por extensión y en general, lo que enseña y educa por doctrina o ejemplos”.²⁸

Entonces en este apartado abordaremos el tema de la ciencia de cómo enseñar, específicamente como enseñar la estructura y el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo.

Sin embargo debemos tener claro el objetivo por el cual habremos de enseñar los temas referidos y entonces aclararemos que no es solo para dar cumplimiento al Artículo 28 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; sino que el objetivo por el cual debemos enseñar la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo, es para estimular la participación de la población (al menos la que tenga acceso a la educación escolar) en el sistema.

²⁷ Ferrater Mora, José. **Diccionario de Filosofía. Tomo I**; pág. 339.

²⁸ Moliner, María. Ob. Cit.; pág. 2123.

Habiendo aclarado el objetivo de la enseñanza de los contenidos de la ley, analicemos lo que respecto del ejercicio jurídico y su pedagogización nos expone Carlos Aldana al referirse a su concepto de pedagogía: “dirigir las acciones o procesos educativos ya establecidos para que incidan en la transformación de determinados aspectos de la vida humana.”²⁹

Para que se de la pedagogización es necesario que la vinculación de lo educativo tenga lugar con un determinado fenómeno o aspecto de la vida. Por ejemplo:

- educación y proceso por la paz
- educación y derechos humanos,
- educación y ejercicio jurídico,
- educación y respeto intra e intercultural,
- educación y prácticas de salud
- educación y modos de organización comunitaria
- educación y consejos de desarrollo, etc.

Cuando hablamos de pedagogizar temas jurídicos, estamos hablando de enseñar de manera pedagógica temas que están regulados legalmente, pero su enseñanza debe realizarse de manera sencilla (para que pueda ser comprendida por el educando) para que le pueda servir a su destinatario como una herramienta que coadyuve a su desarrollo y de su comunidad.

²⁹ Aldana, Carlos. Ob. Cit.; pág. 11

Es decir que se debe hacer que la ley, como filosofía, como doctrina y como procedimiento, le permita a la sociedad y a sus miembros vivir armónica y pacíficamente dentro de una democracia funcional.

“El reto pedagógico en este sentido, consiste en desarrollar (a todo nivel, multitudinal y efectivamente) procesos educativos que posibiliten el encuentro entre las personas y las leyes. ¿Para qué? Para que el conocimiento y vivencia de la ley (el Estado de Derecho hecho vida) sirva no solo de protección de la dignidad humana, sino para que sean realidad el desarrollo, la justicia y la paz.”³⁰

Así pues, es imperativo educar para el ejercicio jurídico; es decir para el *uso, acceso y re-formulación* de las leyes al servicio de la dignidad de cada miembro de la comunidad tanto en lo individual como en lo colectivo.

“Esta educación para el ejercicio jurídico tiene 3 grandes componentes:

- La profundización axiológica de la relaciones entre la persona humana y la ley.
- El conocimiento, general y especializado, del cuerpo jurídico vigente.
- La adquisición de mínimas habilidades de defensa y/o requerimientos legales.”³¹

³⁰ Ibidem; pág. 45.

³¹ Ibidem; pág. 46.

3.2.1. La profundización axiológica de las relaciones entre la persona humana y la ley

En el medio guatemalteco, obviamente no en la profesión del derecho sino en la población en general, nadie acude a la ley, con efectividad y pleno convencimiento, si desde lo más profundo no se siente con el derecho a utilizar la ley para protegerse o desarrollarse.

“Significa esta afirmación, que la educación para el acceso y uso de la ley tiene como condición *sine qua non* la profundización de los valores que representan la naturaleza humana.”³²

Planteamos, consecuentemente, que antes de conocer y utilizar las leyes, es necesario que eduquemos para los siguientes propósitos:

- El reconocimiento y autorreconocimiento de la dignidad –y otros valores- inherentes a cada persona.
- La aceptación de la ley como posibilitadora de una vida humana armónica y pacífica.
- El profundo convencimiento (en lo actitudinal, en lo afectivo, en lo intelectual) de la igualdad ante la ley.

³² Ibidem; pág. 46.

- La vivencia (profunda y cotidiana) de todos aquellos valores que fortalezcan, en lo individual y colectivo, una vida digna. (concentrarnos en procesos educativos que privilegien los valores sobre los conocimientos, no a la inversa).

3.2.2. El conocimiento general y especializado del cuerpo normativo vigente

“El 1 de julio entró en vigencia el nuevo Código Procesal Penal en Guatemala. La Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado semanas antes había lanzado el anuncio educativo por TV (de 30 segundos) sobre los aspectos más generales de dicho cambio jurídico. Y con ese corto anuncio miles de guatemaltecas y guatemaltecos supieron (superficialmente claro) de ese cambio. Muchas personas nos dijeron ‘ahora hay una nueva ley, en la que se habla más que escribir’.

Este ligero y nada profundo saber es, sin embargo, importante por lo siguiente: abre un espacio de conocimiento e interés de la sociedad hacia la ley. (Después debería llegarse a un estudio más desarrollado).

Debemos pues poner interés en que las comunidades tengan un conocimiento general sobre la existencia de las leyes y las funciones que las mismas tienen. Para que así se provoque el estudio especializado que surge desde intereses específicos de cada miembro de la comunidad.

Tenemos claro que no se trata de enseñar todas las leyes (ya que no pretendemos formar abogados desde la primaria), sino que hablamos de enseñar acerca de leyes

que pueden servir directamente a las comunidades, para que luego se inicie el estudio de lo específico de acuerdo con los intereses de cada individuo.

Por ejemplo, de manera muy general que existe una ley para el tema del trabajo. Conocer puntos centrales del Código de Trabajo, de tal manera que se provoque el interés por conocer de manera más profunda algunos aspectos específicos de dicho Código”³³

3.2.3. La adquisición de mínimas habilidades de defensa y/o requerimientos legales

“Ésta constituye la parte de aprendizajes prácticos o procedimentales que no puede descuidar la educación para el ejercicio jurídico.

Si en el primer acápite insistimos en el fundamento humano de esta educación y en el segundo nos referimos a lo que hay que saber, este tercero nos refiere a cómo ejercitar –en el sistema jurídico real- esos valores y esos conocimientos.

O sea, la educación para el ejercicio jurídico tendría estos 3 componentes:

- | | |
|------------------------|---|
| - ¿por qué y para qué? | Lo axiológico (la dignidad y otros valores) |
| - ¿qué? | Lo jurídico (el conocimiento general y especializado de la ley) |

³³ Ibidem; pág. 48.

- ¿cómo?

Lo procedimental (capacidad para ejecutar procedimientos jurídicos).”³⁴

Entonces al educar para el ejercicio jurídico lo que pretendemos es dotar a los educandos y a las comunidades a las que ellos pertenecen, de herramientas y habilidades mínimas para utilizar el sistema jurídico y aprovecharlo al máximo.

“Por ejemplo, a dónde acudir, qué hacer en un momento determinado, qué demandar a las autoridades respectivas, cómo interponer algún recurso, qué exigir a y cómo intervenir con los abogados, qué hacer para no incumplir las leyes.”³⁵

El futuro inmediato nos va a exigir que cada vez sean más los guatemaltecos que acuden a demandar y utilizar el sistema jurídico. Debemos educar para que los miembros de la sociedad utilicen adecuadamente las herramientas la ley los provee y así se facilite la convivencia en sociedad. Es decir que necesitamos enseñar qué y cómo utilizar la ley (en pro del desarrollo por supuesto).

“Utilizando de nuevo la figura del vehículo, sin el conocimiento procedimental, será como tener el vehículo con combustible, pero sin saber manejarlo”.³⁶

³⁴ Ibidem; pág. 49.

³⁵ Ibidem; pág. 49.

³⁶ Ibidem; pág. 50.

3.2.4. Orientación a la realidad

“La educación multicultural debe orientarse a la realidad de las personas que viven en una cultura que se ubica, a su vez, en una realidad en que existen otras culturas.

Es decir, se precisa reconocer y atender los aspectos, necesidades o circunstancias al interior de una cultura (dimensión intracultural) y las relaciones de ésta con otras culturas (dimensión intercultural).

La educación multicultural no busca fortalecer una cultura sobre otra cultura. Su principal énfasis está en apoyar la justicia –de cualquier tipo- para todos los miembros de la sociedad. Y lo busca *desde* la pluralidad cultural, que consiste en respetar afectiva, cognitiva y materialmente a cada grupo e individuo de la sociedad.”³⁷

3.3. Educación en materia de sistema de consejos de desarrollo

Respecto al sistema de consejos de desarrollo debemos, por mandato legal enseñar la estructura y el funcionamiento del sistema, pero partiendo siempre del punto de vista de que esa enseñanza será para estimular una participación técnica dentro del sistema.

³⁷ Ibidem; pág. 87.

Para lograr esa participación técnica, el educando debe poseer otros conocimientos conexos que le ayudarán a participar en el sistema de consejos de desarrollo. Por supuesto que con esto no pretendemos formar *abogados* que egresen por ejemplo del nivel medio de educación, sino que simplemente pretendemos por ejemplo que los estudiantes estén en capacidad de manejar el acta de una sesión de un consejo comunitario de desarrollo.

De modo que como parte de la formación de educando en el sistema educativo nacional se habrán de complementar sus conocimientos para que pueda disponer de herramientas para participar en una forma técnica en el sistema de consejos de desarrollo.

Hablamos entonces de dirigir las acciones o procesos educativos ya establecidos para que incidan en la transformación de determinados aspectos de la vida humana.

Lo que el estudiante debe entender del sistema de consejos de desarrollo, como mínimo, para poder utilizar el sistema es:

- Como opera el sistema
- Cual es su estructura
- Como funciona el sistema
- Como se conforma un consejo comunitario
- Como se trabaja en un consejo comunitario

- Qué se puede lograr través del sistema
- La operación del sistema de preinversión e inversión nacional
- La búsqueda y priorización de problemas comunitarios
- La formulación de propuestas de soluciones a sus problemas

3.4. El objetivo de la inclusión

Como lo manifestamos antes la congruencia se trata de una interpretación pedagógica de los objetivos de la educación, y de ello resulta menester aclarar los objetivos, en caso de este estudio de la inclusión en los programas educativos de contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo.

“La pertinencia en la elección de los objetivos y en la elaboración de los programas derivados de ellos consiste en acercar la enseñanza a la vida, al entorno natural y humano, al mundo del trabajo, para preparar al educando para sus múltiples responsabilidades en un mundo en transformación, realizar la inserción del individuo en su medio y, más particularmente para los estados jóvenes, promover la identidad cultural y nacional.”³⁸

³⁸ Yerodia, Andre. Ob cit.; pág. 290.

3.5. Objetivos en cada etapa de la enseñanza del Sistema de Consejos de Desarrollo

En todos los grados ir poniendo en práctica sus conocimientos en los consejos escolares de desarrollo.

Primer al cuarto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Organizar en las aulas, sus propios consejos de desarrollo.
- Participar en el sistema de consejos de desarrollo escolar.

Quinto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Conocer plenamente la estructura, finalidad, naturaleza y principios del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Sexto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Conocer plenamente la estructura y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Primer grado del cuarto nivel (ciclo de educación básica)

- Conocer las ubicaciones físicas de los consejos comunitarios de desarrollo de su municipio.
- Conocer la forma de convocar a sus sesiones y la mecánica de asistencia y toma de decisiones.
- Saber como formar parte de un Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Segundo grado del cuarto nivel (ciclo de educación básica)

- Aprender a determinar sus propias necesidades.
- Aprender a priorizar sus propias necesidades.

Tercer grado del cuarto nivel (ciclo de educación básica)

- Buscar posibles soluciones a necesidades y problemas.

Cuarto grado del cuarto nivel (ciclo de educación diversificada)

- Manejo de sesiones.
- Manejo de actas de sesiones.
- Forma de comunicaciones entre los niveles de los consejos.
- Analizar problemas comunitarios.
- Determinar aproximadamente el costo de las soluciones que establezcan.

Quinto grado del cuarto nivel (ciclo de educación diversificada)

- Analizar el presupuesto nacional y aprender que son la pre inversión y la inversión.
- Aprender a plantear proyectos de desarrollo que incluyan financiamiento estatal.
- Conocer las amenazas o posibilidades de tergiversación del sistema de consejos de desarrollo.
- Aprender técnicas para logro de consensos en las comunidades.
- Ética de la participación en los consejos de desarrollo.

3.6. La dosificación

En este apartado pretendemos exponer lo que serían las dosis de contenidos que habrían de enseñarse para preparar al educando para una participación conciente y técnica en el sistema de consejos de desarrollo.

Proponemos por ello la inclusión de los siguientes contenidos, en los niveles, ciclos y grados, en la forma siguiente:

Primer grado del tercer nivel (educación primaria)

- Cohesión del aula
- Modo de elegir representantes del aula
- Formas de toma de consensos

Segundo Primer grado del tercer nivel (educación primaria)

- Formas de integrar al grupo a nuevos miembros
- Integración de varios grupos diferentes
- Métodos de diálogo entre grupos

Tercer grado del tercer nivel (educación primaria)

- Cualidades de los representantes
- Funciones de los representantes
- Evaluación del desempeño de representantes

Cuarto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Evaluación de resultados del aula
- Toma de consensos entre grupos
- Métodos de convencimiento
- Elaboración de presentaciones

Quinto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Naturaleza del sistema
- Principios del sistema
- Objetivos del sistema
- Estructura del sistema

Sexto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Funciones del nivel nacional del sistema
- Funciones del nivel regional del sistema
- Funciones del nivel departamental del sistema
- Funciones del nivel municipal del sistema
- Funciones del nivel comunitario del sistema

Primer grado del cuarto nivel (ciclo educación básica)

- Sedes de los consejos comunitarios de su municipio
- Requisitos para integrar un consejo comunitario de desarrollo
- Fechas y formas de convocar a asambleas de los consejos de desarrollo.

Segundo grado del cuarto nivel (ciclo educación básica)

- Determinación de problemas
- Priorización de necesidades

Tercer grado del cuarto nivel (ciclo educación básica)

- Búsqueda de posibles soluciones
- Selección de soluciones idóneas
- Métodos para evaluar soluciones

Cuarto grado del cuarto nivel (ciclo educación diversificada)

- Redacción de actas de sesiones
- Conducción de asambleas
- Comunicación entre niveles del sistema de consejos de desarrollo
- Métodos para la determinación de problemas comunitarios
- Búsqueda de soluciones a problemas reales
- Análisis del costo de las propuestas de soluciones

Quinto grado del cuarto nivel (ciclo educación diversificada)

- Análisis del presupuesto nacional (Formulación, promulgación y financiamiento)
- La ética de la participación
- Técnicas de elaboración de proyectos
- Manejo de fondos estatales
- Amenazas al sistema de consejos de desarrollo.

3.7 Los actos pedagógicos

Los actos pedagógicos, son las acciones a través de las cuales se enseña o se adoctrina a los educandos.

Las acciones que emprendamos para pedagogizar el sistema de consejos de desarrollo deben comprender por lo menos en el aspecto teórico la comprensión del modus operandi del sistema, acompañado por supuesto de la parte práctica que idóneamente sería la ejecución dentro del sistema de acciones para resolver necesidades comunitarias.

Sin embargo como esa parte práctica no puede darse (debido a que se encuentra aún en fase de enseñanza) en la realidad del sistema de consejos de desarrollo; sería una alternativa la creación de mecanismos intermedios (entre el

sistema de consejos de desarrollo y la escuela) para que en ellos pueda llevarse a la práctica los conocimientos que se adquirieran en ésta materia.

Como estructura alterna podría realizarse un sistema escolar de consejos, cuya función sería la de resolver problemas propios del entorno de cada centro educativo, pero en forma operativa similar a la del sistema de consejos de desarrollo.

Con una estructura como la que proponemos, los actos pedagógicos podrían producirse con mayor eficacia, ya que la teoría vendría acompañada de una práctica, que a su vez generaría en el educando la experiencia en la multiplicidad de matices que puedan surgir de este tipo de participación, tales como la falta de consensos, los diferentes intereses, las distintas formas de solucionar problemas, etc.

En el punto de los actos pedagógicos no podemos proponer una estructura rígida a seguir, ya que en cada caso específico el docente deberá hacer uso de sus habilidades para adecuar *el modo de enseñar* a los educandos a quienes enseñará.

Consideramos entonces que si se debe establecer el sistema análogo al de los consejos de desarrollo pero con la única finalidad de permitir la práctica de conocimientos adquiridos por el estudiante, sin que por ello se excluyan otros actos pedagógicos que puedan sustituirlo o mejorarlo.

3.8. El estímulo a la participación.

El vocablo estímulo significa incitamiento para obrar o funcionar, de modo que el estímulo a la participación no es más que el incitamiento para que ella se realice. Pero ese incitamiento se producirá no solo de la simple enseñanza de contenidos relativos a una ley, sino que derivará de la experiencia y vivencias obtenidas en ese proceso de enseñanza aprendizaje.

Por consiguiente para que el estímulo se lleve a cabo será necesario que el proceso de enseñanza aprendizaje, aporte a la experiencia del educando vivencias relativas a la funcionalidad que pueda tener el sistema (de consejos de desarrollo) para la solución de los problemas de su propio entorno.

Es por ello que creemos firmemente que la vivencia del currículo que acerque al alumnado a la solución de sus problemas a través de un sistema similar al de los consejos de desarrollo (con los éxitos y los fracasos que de él pudieran resultar) es como acto pedagógico, una herramienta de irremplazable valor para que la *incitación* a participar del sistema sea real.

CAPÍTULO IV

4. Mecanismo de inclusión

4.1. Generalidades

La inserción de contenidos en los programas de estudios, como actividad o función, se enmarca dentro de la esfera de las competencias del Ministerio de Educación.

En consecuencia, dicho órgano por disposición legal, específicamente el inciso a) del Artículo 33 de la ley del Organismo Ejecutivo, tiene la competencia para diseñar el currículo del sistema educativo nacional.

De tal modo que la introducción curricular de contenidos que se refieran a la estructura y al funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo, es una función propia de dicho ministerio (la cual inclusive podría realizarla sin que la ley de le encomendara hacerlo).

Sin embargo la propia ley prevé que la introducción de los contenidos se debe realizar en coordinación entre el Ministerio de Educación y el Sistema de Consejos de Desarrollo, motivo por el cual otro actor se aparece en la actividad a realizar.

Resulta pues que la inclusión aparentemente simple, lleva ya dos actores, pero si seguimos analizando el contenido del Artículo 28 de la ley de los consejos de desarrollo notamos que esa inclusión debe hacerse no solo en el idioma oficial de Guatemala que es el español, sino que debe realizarse también en los idiomas de los pueblos mayas, garífuna y xinca.

Esta disposición trae consigo otros elementos a la acción que se debe realizar, como lo es la traducción de la ley (que se encuentra redactada en idioma español) a los idiomas de los pueblos mayas, al idioma garífuna y al idioma xinca, cuestión (la traducción) que resulta ser competencia de una entidad autónoma de la administración pública: la Academia de las Lenguas Mayas.

En este punto donde aparentemente ya hemos establecido la totalidad de actores debemos hacer un análisis en otras leyes que se relacionan con el tema que tratamos, esos cuerpos normativos son los Decretos 65-90 y 19-2003 ambos del Congreso de la República de Guatemala.

La primera de las disposiciones citadas contiene la Ley de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, que tiene las características de ser: una ley orgánica, una norma que crea un ente autónomo y por ello fue aprobada por lo menos por las dos terceras partes del Congreso de la República.

La segunda de ellas es la Ley de Idiomas Nacionales, que es una norma ordinaria aprobada por mayoría simple en el Congreso de la República, motivo por el cual se una norma jerárquicamente inferior a la ley orgánica.

Pero entremos pues a analizar el por qué de revisar estas disposiciones legales. Así de la lectura del Artículo 6 de la ley de la academia de las lenguas mayas, desprendemos que este órgano se organiza así: el consejo superior, la junta directiva y las juntas directivas de las comunidades lingüísticas mayas.

Al analizar la constitución del consejo superior (que es la máxima autoridad de la academia, notamos que se integra con veintiún representantes titulares e igual número de suplentes *mayahablantes* y *nativos* de cada una de las comunidades lingüísticas siguientes:

Achi,

Akateko,

Awakateko,

Ch'orti',

Chuj,

Itza',

Ixil,

Jakalteko,

Kaqchikel,

K'iche,

Mam,

Mopan,
Poqomam,
Poqomchi',
Q'anjob'al,
Q'eqchi,
Sakapulteko,
Sipakapense,
Tektiteko,
Tz'utujil y
Uspanteko.

La importancia de la enumeración anterior radica en que solo estas comunidades lingüísticas son las que conforman la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, es decir que quedan excluidas las comunidades lingüística garífuna y xinca,

La marginación de las comunidades lingüísticas garífuna y xinca, se complementa al tenor del Artículo 23 que al referirse a la integración de las comunidades lingüísticas hace referencia exclusiva a las que se identifican en el Artículo 7 (las citadas anteriormente).

Sin embargo en la Ley de Idiomas Nacionales se hace referencia a los idiomas mayas, garífuna y xinca como un todo; y por ello al hacer referencia a la traducción y divulgación de las leyes otorga la competencia administrativa para ese efecto a la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala.

Aquí surge entonces un conflicto, debido a que la academia de las lenguas mayas no cuenta con representantes de las comunidades lingüísticas xinca y garífuna, y es sin embargo, el ente encargado de traducir las leyes a estos idiomas. Y aunque pudiera pensarse que la ley de idiomas nacionales pudiera generar cambios en la conformación orgánica de la academia de las lenguas mayas, bajo el principio de que las leyes se derogan por leyes posteriores, resulta que no es aplicable este principio en ese caso debido que para modificar una ley orgánica (aprobada por las dos terceras partes del Congreso de la República por lo menos) se debe hacer por el mismo procedimiento: aprobar la reforma con por lo menos el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Sin embargo este problema puede tener solución. Podría, como una opción, modificarse la ley de la academia de las lenguas mayas de Guatemala, a modo que se ampliaran las comunidades lingüísticas a fin de incluir a los idiomas garífuna y xinca dentro de los idiomas que se encuentren representados en ese órgano.

Otra opción sería que la propia academia a través de su reglamento (que debido a su facultad autonormativa puede modificar por si misma) acordara la inclusión de las comunidades garífuna y xinca como comunidades con representación en la academia.

4.2. Definición de contenidos programáticos

Como lo hemos expuesto en este trabajo los contenidos curriculares deben guardar pertinencia y ser congruentes con la realidad del sistema educativo de Guatemala, además que sus objetivos deben estar claramente definidos.

Entonces en ese orden de ideas, debemos partir de que la inclusión programática de los contenidos referentes a los consejos de desarrollo obedece a un objetivo tácito del legislador: que los habitantes de la República, sin importar su etnia, cultura o idioma, puedan sepan hacer uso del sistema de consejos de desarrollo.

Por consiguiente debe ser un objetivo expreso para la introducción programática que se pretende, el dotar al educando de capacidad para desempeñarse dentro del sistema de consejos de desarrollo de una manera eficaz y conciente.

Es por ello que la definición de los contenidos a introducir en el currículo, debe obedecer a ese objetivo, sin limitarse al estricto cumplimiento de la inclusión de contenidos que se refieran a la estructura y el funcionamiento; sino que deberán circunscribirse a los contenidos que coadyuven y estimulen a la participación eficaz y conciente de los futuros ciudadanos en el sistema de consejos de desarrollo.

Para ello se deben establecer objetivos específicos de los logros que en esta materia se desean obtener al egreso de un educando del sistema educativo a cargo del Ministerio de Educación.

Así entonces la definición de los contenidos obedecerá, consecuentemente, a los objetivos de la inclusión.

Los objetivos de conocimiento a través de la educación podrían ser los siguientes:

4.3. Niveles

En Guatemala el nivel de deserción escolar es alto, de tal manera que de conformidad con estadísticas del Ministerio de Educación solo el 67% de la población nacional es alfabeta, y que sólo el 56% de la población en edad escolar (del nivel primario) se matricula; y de esa población matriculada tan solo el 28% alcanza a matricularse en un nivel medio, lo que refleja altos índices de deserción escolar que implica que más allá del nivel primario sería baja la cantidad de población que se alcanzaría si se realizara la inclusión en etapas del nivel educativo demasiado avanzadas, por ello debe analizarse la posibilidad de una inclusión progresiva de cualidad no de cantidad de la educación en materia de sistema de consejos de desarrollo que inicie desde el nivel primario para completarse en el nivel diversificado; esto para que la mayoría de educandos pueda tener conocimientos acerca del sistema

de consejos de desarrollo, y así al iniciarse la enseñanza desde los primeros años de la primaria, se asegure que aún caso de que el educando no curse más que el nivel primario llevará consigo conocimiento acerca del sistema.

Pero no por el hecho de la deserción escolar habremos de limitar la enseñanza del manejo del sistema a niveles más avanzados del sistema educativo, es por ello que debemos aspirar que esta enseñanza se realice hasta en el nivel diversificado, por supuesto aumentando en estos niveles en forma paulatina los conocimientos que habrán de obtener los educandos.

4.4. Traducción de la ley y contenidos

Dados los iniciales pasos de determinar los objetivos, los contenidos y los programas, debemos ocuparnos de su traducción, competencia administrativa que ya no es del Ministerio de Educación sino de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala.

Entonces como hemos acotado ya que Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala es una entidad autónoma, habrá de encargársele por parte del Ministerio de Educación que se traduzcan los contenidos a enseñar, la ley y los materiales de apoyo para ello.

Ese encargo por motivos formales, habrá de hacerse a través del cuerpo normativo que de vida a la inclusión de contenidos referentes al sistema de consejos de desarrollo, complementándose con los instrumentos de comunicación interinstitucional que sean necesarios para cursar la solicitud hacia el órgano autónomo.

En virtud de que esta actividad generará gastos, no solo para la traducción, sino que también para la creación de material docente, capacitación docente, etc., también se debe de contemplar los recursos financieros que harán posible estas tareas.

4.5. Capacitación docente

El docente tiene una función de facilitador entre el educando y el conocimiento que éste adquirirá a través del proceso de enseñanza aprendizaje.

Pero para ello el docente debe estar capacitado para resolver dificultades que puedan surgir, y si carece de esa capacitación el proceso de enseñanza podría ser afectado gravemente.

Es por ello que se debe capacitar al docente para que pueda cumplir su tarea de facilitador del proceso de enseñanza del sistema de consejos de desarrollo.

4.6. Procedimientos administrativos para la inclusión

Con el vocablo procedimiento nos referimos a la acción de proceder que en derecho se entiende como la actuación por trámites ya sean éstos judiciales o administrativos. Pero esa acción de proceder significa de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española “el modo forma y orden de portarse y gobernar uno sus acciones bien o mal”.

Entonces en este apartado haremos referencia a las acciones jurídicamente relevantes que habrán de tomarse para llevar a la realidad la inclusión en los programas educativos de contenidos referentes a la estructura y al funcionamiento del sistema de los consejos de desarrollo.

Competencia administrativa para efectuar la inclusión

La competencia administrativa para modificar los currículos de estudio, corresponde de conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo, al Ministerio de Educación, tal y como se desprende del literal a) del Artículo 33 del citado cuerpo legal que nos indica que al Ministerio le corresponde formular y administrar la política educativa.

En consecuencia modificar el currículo educativo es una acción de política educativa que por lo tanto deberá ser ejercida por el Ministerio de Educación.

La forma de actuar (es decir el acto administrativo mediante el cual se efectuará la inclusión) por motivos de forma, deberá ser un acuerdo ministerial, que es la forma más general de acto administrativo dentro del Ministerio y que se encuentra regulado en el literal m) del Artículo 27 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

La traducción de los contenidos

Como ya lo acotamos anteriormente, la competencia administrativa para traducir leyes, obras literarias, etc., a los idiomas mayas, garífuna y xinca, corresponde con exclusividad a la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, que es una entidad autónoma, motivo por el cual el Ministerio de Educación no podría *ordenarle* que efectúe la traducción de las leyes y materiales de apoyo necesarios para enseñar la estructura y el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo

Entonces nos remitimos al Artículo 23 de la Ley del Organismo Ejecutivo en la que nos indica que los Ministerios de Estado deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda.

Además el citado cuerpo legal manifiesta que todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con los ramos de cada Ministerio forman parte del

sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial que en este caso sería el Titular del Ministerio de Educación.

Por consiguiente la forma de realizar la traducción de la ley y los contenidos a enseñar, sería que el Ministerio de Educación curse una solicitud al Consejo Superior de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, a través de la secretaría de dicho órgano, para que sea aquel quien resuelva traducir la ley y los contenidos y para el efecto designe a las comisiones de trabajo que estime pertinentes.

Se deberá tomar en cuenta que previo a la implementación efectiva en los programas de estudio, el Ministerio de Educación deberá calcular los recursos financieros necesarios para efectuar la traducción, para incluirlo dentro de su presupuesto y así financiar la tarea que realizará la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala.

4.7. Proyecto de Acuerdo de Inclusión

Proyecto de Acuerdo de Inclusión

Considerando

Que conforme al Artículo 72 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana; el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal”,

Considerando

Que la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en su Artículo 28 establece que “El Sistema de Consejos de Desarrollo, en coordinación con el Ministerio de Educación, también impulsará la inclusión en los programas educativos de contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del sistema de los Consejos de Desarrollo en los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinca”

Considerando

Que el Ministerio de Educación es el ente competente para formular y administrar la política educativa y que su misión es velar porque el sistema educativo contribuya al

desarrollo integral de la persona tomando en cuenta el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala

Considerando

Que el Sistema de Consejos de Desarrollo busca una amplia participación de la población dentro del sistema; y que la educación resulta ser un medio idóneo para estimular dicha participación de una manera consciente y técnica

Considerando

Que los conocimientos que se adquieran por los educandos respecto al Sistema de Consejos de Desarrollo les serán útiles para fomentar el desarrollo de la nación.

Por Tanto

Con fundamento en lo considerado, leyes citadas y lo que para el efecto establezca el Artículo 72 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Artículo 3 incisos A) y c) de la Ley del Organismo Ejecutivo; los Artículos 1, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 28 y 30 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Acuerda

Aprobar el siguiente

Reglamento para la Inclusión de Contenidos
referentes a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Capítulo 1. Disposiciones Generales

Artículo 1.- Se acuerda la inclusión en los programas del sistema educativo nacional, específicamente en el subsistema de educación escolar en los idiomas mayas, garífuna, xinca y español de contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo; así como cualquier otro contenido que coadyuven a la mejor comprensión del sistema.

Artículo 2.- Se establece como objetivo de esta inclusión, la estimulación de la participación consciente y eficaz en el Sistema de Consejos de Desarrollo.

Artículo 3.- La inclusión se realizará dentro de los programas de estudios sociales o los que se relacionen con ellos, de acuerdo con los grados, niveles y ciclos en los que se impartan los contenidos.

Artículo 4.- La inclusión se realizará en una forma gradual, progresiva y permanente a partir del primer grado del tercer nivel (Educación Primaria) hasta el último grado del ciclo de educación diversificada del cuarto nivel (educación media dependiendo de la carrera que se trate).

Artículo 5.- Se formulan como objetivos de la inclusión, para cada grado de los referidos en el Artículo precedente los siguientes:

Primer al cuarto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Organizar en las aulas, sus propios consejos de desarrollo.
- Participar en el sistema de consejos de desarrollo escolar.

Quinto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Conocer plenamente la estructura, finalidad, naturaleza y principios del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Sexto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Conocer plenamente la estructura y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Primer grado del cuarto nivel (ciclo de educación básica)

- Conocer las ubicaciones físicas de los consejos comunitarios de desarrollo de su municipio.
- Conocer la forma de convocar a sus sesiones y la mecánica de asistencia y toma de decisiones.

- Saber como formar parte de un Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Segundo grado del cuarto nivel (ciclo de educación básica)

- Aprender a determinar sus propias necesidades.
- Aprender a priorizar sus propias necesidades.

Tercer grado del cuarto nivel (ciclo de educación básica)

- Buscar posibles soluciones a necesidades y problemas.

Cuarto grado del cuarto nivel (ciclo de educación diversificada)

- Manejo de sesiones.
- Manejo de actas de sesiones.
- Forma de comunicaciones entre los niveles de los consejos.
- Analizar problemas comunitarios.
- Determinar aproximadamente el costo de las soluciones que establezcan.

Quinto grado del cuarto nivel (ciclo de educación diversificada)

- Analizar el presupuesto nacional y aprender que son la pre inversión y la inversión.

- Aprender a plantear proyectos de desarrollo que incluyan financiamiento estatal.
- Conocer las amenazas o posibilidades de tergiversación del sistema de consejos de desarrollo.
- Aprender técnicas para logro de consensos en las comunidades.

Artículo 6.- Se crean en todas los centros educativos públicos del país en el nivel primario y medio los Consejos Escolares de Desarrollo.

Capítulo 2. Disposiciones Especiales

Artículo 7.- Finalidad de los Consejos Escolares de Desarrollo. Los Consejos Escolares de Desarrollo son una instancia de participación de los educandos en la determinación y priorización de problemas relacionados con el entorno educativo de cada centro educativo y la formulación de posibles soluciones.

Artículo 8.- Estructura del Sistema de Consejos Escolares de Desarrollo. Se integrarán los siguientes niveles:

3.9. Nivel Administrativo Escolar/Padres de familia

3.10. Nivel Estudiantil

Artículo 9.- El Nivel Administrativo se conforma así:

- El director del establecimiento ó el órgano colegiado que haga sus veces.
- El claustro de maestros
- El representante de la asociación de padres, con personalidad jurídica.

Artículo 10.- El Nivel Estudiantil se conforma así:

- Los Consejos Estudiantiles de Aula
- El Consejo Estudiantil Interaulas

Artículo 11.- Los Consejos Estudiantiles de Aula se conforman por la totalidad de alumnos de cada aula del establecimiento, que contará con un órgano de coordinación que se elegirá en la forma que ellos decidan.

Artículo 12.- El Consejo Estudiantil Interaulas se conforma con un representante de cada Consejo de Aula.

Artículo 13.- Las funciones de los Consejos Estudiantiles de Aula son:

- Conocer los problemas que pudieran surgir en el aula.
- Priorizar los problemas a resolver.
- Formular posibles soluciones a los problemas y proponerlas a nivel de Consejo Interaulas.

Artículo 14.- Las funciones del Consejo Estudiantil Interaulas

- Conocer los problemas que pudieran surgir a nivel interaulas.
- Priorizar los problemas a resolver.
- Formular posibles soluciones a los problemas y proponerlas a nivel de Consejo Escolar de Desarrollo.

Artículo 15.- Las funciones del Nivel Administrativo son:

- Conocer los problemas que se planteen por el Nivel Estudiantil y el Nivel Interaulas.
- Priorizar los problemas a resolver.
- Poner en práctica las soluciones que estime viables.

Artículo 16.- Para las reuniones de los Consejos Estudiantiles se deberá programar al menos un período de cuarenta y cinco minutos a la semana.

Artículo 17.- Los espacios destinados a los Consejos conforman una actividad educativa, en consecuencia estarán siempre supervisados por los docente, en calidad de facilitadores.

Artículo 18.- Los siguientes contenidos se habrán de incluir en los programas educativos, como una unidad destinada en la eficaz utilización del Sistema de consejos de Desarrollo:

Primer grado del tercer nivel (educación primaria)

- Cohesión del aula
- Modo de elegir representantes del aula
- Formas de toma de consensos

Segundo Primer grado del tercer nivel (educación primaria)

- Formas de integrar al grupo a nuevos miembros
- Integración de varios grupos diferentes
- Métodos de diálogo entre grupos

Tercer grado del tercer nivel (educación primaria)

- Cualidades de los representantes
- Funciones de los representantes
- Evaluación del desempeño de representantes

Cuarto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Evaluación de resultados del aula
- Toma de consensos entre grupos
- Métodos de convencimiento
- Elaboración de presentaciones

Quinto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Naturaleza del sistema
- Principios del sistema
- Objetivos del sistema
- Estructura del sistema

Sexto grado del tercer nivel (educación primaria)

- Funciones del nivel nacional del sistema
- Funciones del nivel regional del sistema
- Funciones del nivel departamental del sistema
- Funciones del nivel municipal del sistema
- Funciones del nivel comunitario del sistema

Primer grado del cuarto nivel (ciclo educación básica)

- Sedes de los consejos comunitarios de su municipio
- Requisitos para integrar un consejo comunitario de desarrollo
- Fechas y formas de convocar a asambleas de los consejos de desarrollo.

Segundo grado del cuarto nivel (ciclo educación básica)

- Determinación de problemas
- Priorización de necesidades

Tercer grado del cuarto nivel (ciclo educación básica)

- Búsqueda de posibles soluciones
- Selección de soluciones idóneas
- Métodos para evaluar soluciones

Cuarto grado del cuarto nivel (ciclo educación diversificada)

- Redacción de actas de sesiones
- Conducción de asambleas
- Comunicación entre niveles del sistema de consejos de desarrollo
- Métodos para la determinación de problemas comunitarios
- Búsqueda de soluciones a problemas reales

- Análisis del costo de las propuestas de soluciones

Quinto grado del cuarto nivel (ciclo educación diversificada)

- Análisis del presupuesto nacional (Formulación, promulgación y financiamiento)
- La ética de la participación
- Técnicas de elaboración de proyectos
- Manejo de fondos estatales
- Amenazas al sistema de consejos de desarrollo.

Artículo 19.- Se faculta al SIMAC para estructurar los contenidos de acuerdo con los pensums que sean aplicables a cada nivel, de conformidad con los objetivos de la inclusión.

Artículo 20.- Se modificarán o crearán textos complementarios para desarrollar los contenidos de esta inclusión, tanto para el docente como para el educando.

Artículo 21.- El Sistema de Consejos de Desarrollos colaborará con el Ministerio de Educación, manteniendo actualizada en forma mensual la información relativa a sedes y fechas de reuniones de cada nivel del sistema. Adicionalmente los COCODES podrán publicitar en los establecimientos en que ejerzan influencia territorial sus logros, en forma que puedan servir de aprendizaje para los educandos.

Artículo 22.- Para mantener la unidad de contexto de esta disposición se habrán de realizar las modificaciones a este reglamento a través de la reforma del mismo.

Artículo 23.- Se solicitará a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala la traducción de la Ley de los Consejos de Desarrollo, los textos complementarios y los contenidos referentes a la ley, a los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinca.

La solicitud de traducción se realizará por el Ministerio de Educación directamente a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, de conformidad con su Ley Orgánica y la Ley de Idiomas Nacionales. El Ministerio de Educación será el encargado de financiar esas obras, para lo cual deberá programar los recursos correspondientes.

Artículo 24.- Para la capacitación docente el Ministerio de Educación gestionará con la Universidad de San Carlos de Guatemala, un curso de preparación que incluya por lo menos: aspectos legales del Sistema de Consejos de Desarrollo, aspectos económicos y financieros del mismo y pedagogía en la enseñanza del tema.

Artículo 25.- Todos los fondos necesarios para el cumplimiento de este reglamento serán establecidos e incluidos en el presupuesto del Ministerio de Educación para el ejercicio fiscal siguiente por parte de la Unidad de Planificación del Ministerio de Educación.

Artículo 26.- Se deroga cualquier disposición que se oponga a este reglamento.

Artículo 27.- Este Acuerdo entrará en vigencia treinta días después de su publicación en el Diario Oficial.

CONCLUSIONES

- 1- La enseñanza, a través del sistema educativo escolar, de la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, estimulará la participación en él.
- 2- Si el conocimiento acerca de la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, se imparte en forma gradual y progresiva desde el nivel primario hasta el ciclo diversificado, el conocimiento acerca de aquel será comprendido en mejor forma.
- 3- Para que el conocimiento acerca de la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural sea útil al estudiante, es necesario impartirle conocimientos conexos que complementen su formación.
- 4- Para que se consiga con éxito el cumplimiento de la enseñanza de la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, será necesaria la capacitación de los docentes y la elaboración de materiales de apoyo en los idiomas mayas, garífuna, xinca y español.
- 5- De conformidad con la Ley Orgánica de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, las comunidades lingüísticas garífuna y xinca no tienen representación en dicho órgano.

RECOMENDACIONES

- 1- Que se logre un acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Sistema de Consejos de Desarrollo, a efecto de que la enseñanza de la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, se pueda realizar en forma práctica y así se conozca el modo de funcionar real del sistema.
- 2- Que el Ministerio de Educación realice la inclusión programática de contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, con el objetivo de estimular la participación en el mismo.
- 3- Crear por conducto del Ministerio de Educación, un acuerdo ministerial para realizar la inclusión en los programas de estudio de contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.
- 4- Que el Ministerio de Educación solicite a la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, la traducción de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y de los materiales de apoyo para su enseñanza; a los idiomas mayas, garífuna y xinca.
- 5- Modificar la Ley Orgánica de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, a través del Congreso de la República, para que tengan representación en aquel órgano las comunidades lingüísticas garífuna y xinca.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México D. F.: Ed. Porrúa. 1990.

ALDANA MENDOZA, Carlos. **Desafíos pedagógicos de la paz**. Guatemala: Ed. Universitaria. 1995.

BUSSHOFFI, Luca; Fernando Pellerano; Damond Super y Antone Watts. **La función orientadora de los contenidos de la educación**. Paris: Ed. Paris Imprimeries Réunes de Chambéry. 1981

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Segunda ed. Guatemala: Montana Impresos. 2000.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Tercera ed. Guatemala: Ed. Llerena. 1999.

FERRATER MORA, José. **Diccionario de filosofía. Tomo I**. Quinta ed. Tercera reimpresión. Buenos Aires: Ed. Sudamericana. 1975.

MOLINER, María. **Diccionario de uso del español**. Madrid: Ed. Gredos S. A. 1966.

YERODIA, André. **La pertinencia del currículo en función de los objetivos y del medio sociocultural**. Guatemala: Ed. Universitaria Fénix. 1981.

Legislación:

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

Ley de Educación Nacional. Organismo Legislativo, Decreto Legislativo 12-91, 1991.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Organismo Legislativo, Decreto Legislativo 11-2002, 2002.

Ley del Organismo Ejecutivo. Organismo Legislativo, Decreto Legislativo 114-97, 1997.

Ley Orgánica de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala. Organismo Legislativo, Decreto Legislativo 65-90, 1990.

Ley de Idiomas Nacionales. Organismo Legislativo, Decreto Legislativo 19-91, 2003.