

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

CONSEJOS DE DESARROLLO:
¿ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA O DE MEDIATIZACIÓN?
IMPACTO DE LAS DECISIONES DE LOS COCODE EN LOS MUNICIPIOS
SANTA
LUCIA COTZUMALGUAPA Y NUEVO PROGRESO.

TESIS
PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA
DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE
SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

EDWIN WILFREDO LANUZA SILVA

AL CONFERÍRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

POLITICÓLOGO

GUATEMALA, JUNIO DE 2010.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Claudia Verónica Agreda Ajqui
VOCAL II:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III:	Licda. Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. Víctor Manuel González Robles
VOCAL V:	P.E.M. Williams Alejandro Álvarez de León
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Moran Corzo

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DEL EJERCICIO PROFESIONAL
SUPERVISADO -EPS-**

EXAMINADOR:	Lic. Francisco Ernesto Rodas
EXAMINADOR:	Lic. Roberto Jiménez Ayala
EXAMINADOR:	Lic.-Jorge Arriaga Rodríguez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Mario Rolando Torres Marroquín
EXAMINADOR:	Lic. Oscar Rodolfo Gomar López
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis"
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela
de Ciencia Política)

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



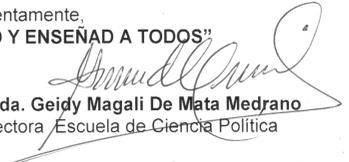
Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:** Guatemala, veintinueve de julio del año dos mil ocho.

ASUNTO: El (la) estudiante **Edwin Wilfredo Lanuza Silva**,
carnet No. **8512212** inicia trámite para la
realización de su Tesis.

Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. Se traslada al (la) Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, **Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala**, para que considere la aceptación del tema de tesis planteado y el nombramiento del Asesor de tesis. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c. Archivos
seb
/1

Telefax 24769950 y 24769902
Planta USAC, 24439500 ext. 1476 y 1473
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

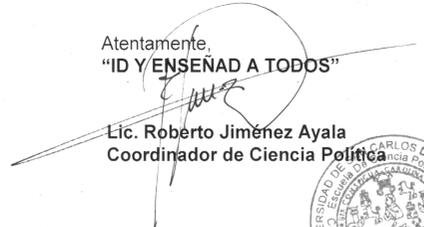
Guatemala,
29 de julio del 2008

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Su despacho

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: "**Consejos de Desarrollo ¿Espacios de Participación Democrática o Mediatización? Impacto de las Decisiones de los COCODES de los municipios Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla y Nuevo Progreso, San Marcos**", puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Roberto Jiménez Ayala
Coordinador de Ciencia Política



Se envía expediente
c.c. archivos
sebm
/2

TeleFax 24769950 y 24769902,
Planta USAC, 24439500 ext. 1476 y 1473
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, dos de agosto del año dos mil ocho.

ASUNTO: El (la) estudiante **Edwin Wilfredo Lanuza Silva**, Carnet No. **8512212** continúa trámite para la realización de su Examen de tesis.

Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera, Lic. **Roberto Jiménez Ayala**, pase al Coordinador de Metodología, **Doctor Gustavo Palma Murga**, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c. Archivos
sebm
/3

TeleFax 24769950 y 24769902,
Planta USAC, 24439500 ext. 1476 y 1473
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala,
7 de agosto del 2008

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Edwin Wilfredo Lanuza Silva**, Carnet No. **8512212** titulado "**Consejos de Desarrollo ¿Espacios de Participación Democrática o Mediatización? Impacto de las Decisiones de los COCODES de los municipios Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla y Nuevo Progreso, San Marcos**".

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Gustavo Enrique Palma Murga
Coordinador Área de Metodología



Se envía el expediente
c.c. archivos
seb
/4

TeleFax 24769950 y 24769902,
Planta USAC, 24439500 ext. 1476 y 1473
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

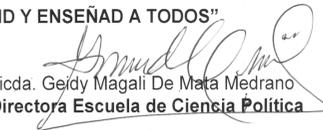
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de agosto del año dos mil ocho.

ASUNTO: El (la) estudiante **Edwin Wilfredo Lanuza Silva**,
Carnet No. **8512212**, continúa trámite para la
realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área
de Metodología, pase al Asesor de Tesis **Dr. Jorge Murga Armas**, para que brinde
la asesoría correspondiente y emita su dictamen correspondiente.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. Archivos
seb
/5



TeleFax 24769950 y 24769902,
Planta USAC, 24439500 ext. 1476 y 1473
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala, 1 de marzo de 2010.

Licenciada
Geidy de Mata
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciada:

En mi calidad de asesor de tesis del estudiante de la licenciatura en Ciencia
Política, EDWIN WILFREDO LANUZA SILVA, traslado a usted el informe
final titulado: "Consejos de desarrollo: ¿Espacios de participación democrática o
de mediatización? Impacto de las decisiones de los COCODES en los municipios
Santa Lucía Cotzumalguapa y Nuevo Progreso". Este informe es producto de un
trabajo de investigación serio, comprometido y profundo, y contiene todas las
sugerencias que en su desarrollo me permiti hacerle al señor Lanuza Silva para
cumplir con los requerimientos de una tesis de licenciatura.

Suscribo cordialmente,



Dr. Jorge Murga Armas
Asesor de tesis

c.c. Sr. Edwin Wilfredo Lanuza Silva, archivo.

*Se envía
8/3/2010
11:45 hrs*

TELEFAX extensión 1474,
Planta USAC 24188000 ext. 85384, 85383, 1476 y 1473
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, dieciséis de abril del año dos mil diez.

ASUNTO: El (la) estudiante **Edwin Wilfredo Lanuza Silva**, carné No. **8512212**, continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Dr. Jorge Murga Armas, en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al (a la) Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política de la jornada nocturna, a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Gerdy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/seb



ACTA DE EVALUACIÓN DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el veintidós de abril del año dos mil diez, se procedió a la evaluación por la Terna Examinadora del Examen de Defensa de Tesis, conformada por el Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, Lic. Francisco Ernesto Rodas y el Coordinador del Área de Ciencia Política, Lic. Roberto Jiménez Ayala de la tesis titulada: "CONSEJOS DE DESARROLLO: ¿ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA O DE MEDIATIZACIÓN?. IMPACTO DE LAS DECISIONES DE LOS COCODES EN LOS MUNICIPIOS SANTA LUCÍA COTZUMALGUAPA Y NUEVO PROGRESO" presentada por el (la) estudiante **Edwin Wilfredo Lanuza Silva**, carné No. **8512212**.

Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron la evaluación y habiendo comprobado que efectivamente se efectuaron las modificaciones recomendadas se da por **APROBADA**, para que continúe con su trámite respectivo. Dado en la ciudad de Guatemala a los veintiséis días del mes de abril del año dos mil diez.

Examinador (a)

Examinador (a)

Examinador (a)

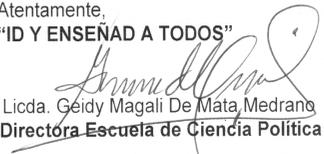
Se envía el expediente
c. c. archivos
7/seb



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA: Guatemala, veintidós de junio del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Edwin Wilfredo Lanuza Silva**, carnet No. **8512212**, titulado **"CONSEJOS DE DESARROLLO: ¿ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA O DE MEDIATIZACIÓN?. IMPACTO DE LAS DECISIONES DE LOS COCODES EN LOS MUNICIPIOS SANTA LUCÍA COTZUMALGUAPA Y NUEVO PROGRESO"**.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c. Archivos
8/seb

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	1
PRIMERA PARTE: ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN	
Capítulo 1. CUESTIONES METODOLOGICAS.....	6
I. Objetivos.....	6
a) Objetivo general.....	6
b)Objetivos específicos.....	6
II. Justificación.....	7
III. Delimitaciones.....	10
a) Unidades de análisis.....	10
b) Período histórico.....	10
c) Ámbito geográfico.....	11
IV. Planteamiento del problema.....	11
V. Hipótesis.....	12
VI. Estrategia metodologica.....	13
Capítulo 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	15
I. Relación entre economía y política.....	15
II. Autonomía relativa de la superestructura estatal.....	18
III. Relación entre pueblo y democracia.....	23
IV. La táctica neoliberal de la participación ciudadana.....	29
SEGUNDA PARTE: ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA	
Capítulo 3. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN GUATEMALA.....	39
I. Génesis de una necesidad política: la Revolución de octubre de 1944.....	39
II. Contrarrevolución y guerra fría: montaje de un sistema suplantador y contrainsurgente.....	49
III. Neoliberalismo, deuda externa y nuevas necesidades políticas: la intensificación de la descentralización de corte imperial y fundación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	64

TERCERA PARTE:
BASES INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LA
PARTICIPACIÓN POPULAR EN GUATEMALA

Capítulo 4. CONTEXTO ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS CONSEJOS DE DESARROLLO.....	75
I. Realidad política, económica y social guatemalteca actual.....	75
II. Base jurídica de la descentralización y del sistema CDUR.....	86
III. Estructura de los CDUR.....	90
a) Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural CONADUR.....	90
b) Consejos Regionales de Desarrollo –COREDE.....	95
c) Consejos Departamentales de Desarrollo –CODEDE.....	97
d) Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDE.....	99
e) Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE.....	101
IV. Financiamiento de los Consejos de Desarrollo.....	104
a) CODEDE, clave de la distribución del presupuesto.....	109
b) Papel del Congreso en la decisión de las obras a realizar.....	109
Capítulo 5. RESULTADOS EN EL NIVEL LOCAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO.....	114
I. Santa Lucía Cotz., y el Plan de Desarrollo Municipal 2005-2020.....	114
a) Información monográfica del municipio de Santa Lucía Cotz.....	114
b) Situación económica del municipio.....	118
c) El sistema CDUR en Santa Lucía Cotzumalguapa.....	119
c.1) Resultado de la gestión de las propuestas comunitarias.....	124
II. Nuevo Progreso, San Marcos y la crónica de un gobierno municipal corrupto.....	127
a) Datos geográficos y económicos de Nuevo progreso.....	128
b) Devenir histórico del sistema CDUR en el municipio.....	129
c) Balance de las obras realizadas en Nuevo Progreso.....	131
Capítulo 6. A MANERA DE RESUMEN.....	137
I. Descentralización, una política con dos contenidos.....	137
CONCLUSION.....	138
FUENTES BIBLIOGRAFICAS.....	143
PERSONAS CONSULTADAS Y ENTREVISTAS REALIZADAS.....	147
ANEXOS.....	148
Anexo A. Documentos jurídicos de la descentralización revolucionaria.....	149
A.1 Decreto Número 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno.....	149
A.2 Ley de Reforma Agraria, Decreto 900.Título IX, órganos de la Reforma Agraria.....	154
Anexo B. Documentos jurídicos de la	

Descentralización contrarrevolucionaria.....	161
B.1 Decreto-Ley Número 296.Ley sobre desarrollo de la comunidad.....	161
B.2 Acuerdo Gubernativo No. 771-83.....	163
B.3 Acuerdo Gubernativo No. 772-83.....	167
Anexo C. Base jurídica de la descentralización y de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	172
C.1 Artículos constitucionales.....	172
C.2 Artículos del Código Municipal.....	175
Anexo D. Instrumentos utilizados en el trabajo de campo.....	186
D.1 Guía de observación.....	186
D.2 Guía de información a obtener en el nivel comunitario.....	189
D.3 Guía de información a obtener en el nivel municipal.....	191

INTRODUCCIÓN.

El Estado guatemalteco ha sido, históricamente, un Estado oligárquico, autoritario y represivo, y es, debido a eso, una necesidad y un deber hablar de democratización, -conciendo a la democracia como forma de Estado y de gobierno-, ya que éste es uno de los problemas más importantes y urgentes de resolver en nuestra sociedad, a la vez que uno de los temas más recurrentes en los distintos medios de difusión a nivel global en la actualidad, si no es que el más publicitado. Esto por dos razones fundamentales, una de carácter interno a nuestra sociedad y otra de carácter externo: 1) debido al carácter histórico del Estado guatemalteco, se crearon grandes expectativas a partir de 1985 con la llamada democratización y 2) porque la democracia liberal representativa es el régimen político que el sistema capitalista neoliberal ha impulsado desde hace más de dos décadas en nuestro país.

Sin embargo, no es suficiente con decir que a partir de 1985 la democracia se instauró en Guatemala, es necesario realizar estudios científicos que nos aclaren, en primer lugar, qué es la democracia de manera general y, de manera particular cuál es la esencia de la democracia como régimen político establecido en el país. Todo esto, como veremos, ocurre como una determinación económica sobre la superestructura política, ejercida por el modo de producción que ha configurado a la formación social guatemalteca. Habrá que aclarar antes de continuar, que no obstante lo anterior, por razones de pertinencia metodológica para el presente trabajo, hemos tomado un elemento de dicho régimen político (una delimitación en un elemento específico) para tratar de entenderlo y explicarlo, dejando para el futuro, estudios sobre otros elementos del régimen para poder conocer, entender, fundamentar y complementar la vinculación de todos estos elementos entre sí con otros elementos de la superestructura para así tener una explicación dialéctica de la realidad política de nuestro país.

Para un estudiante de ciencia política de la Universidad nacional (USAC), el estudio del régimen político guatemalteco es de una importancia vital para su formación, no sólo por las enseñanzas y experiencias didácticas que podrá obtener, sino porque de esa manera podrá ir acumulando conocimientos que pondrá al servicio del pueblo a quien se debe y que es quien al fin de cuentas le ha dado la oportunidad de realizar estudios superiores. Esto conlleva en sí mismo una actitud y un comportamiento de alto contenido político que son necesarios porque la formación científica no puede obtenerse simplemente haciendo abstracción dentro de las paredes de un aula y, la praxis, más que un postulado teórico despojado de todo contenido, debe convertirse en parte de la vida de quien aspire a generar conocimiento científico.

No obstante, debemos mencionar en este trabajo un hecho que consideramos, atenta contra la generación de conocimiento científico. Se trata de la tendencia general observada en la Escuela de Ciencia Política, de orientar los trabajos de investigación de los estudiantes en las distintas áreas hacia los estudios de caso, lo cual no es un hecho negativo en sí mismo, dependiendo de los fines de la investigación. El problema radica en que esto muchas veces no permite tener la libertad de escoger un tema con el que el estudiante se sienta identificado, lo cual le puede facilitar mucho la tarea investigativa; este hecho se convierte en una especie de camisa de fuerza metodológica que no permite al final del trabajo sacar conclusiones más generales sobre el problema investigado en los casos en los que eso se pretendía. Tal es el presente caso, en que las orientaciones dadas por el área de metodología de la escuela, llevaron a su autor a trabajar sobre el caso de los Consejos de Desarrollo de dos municipios del país, cuando la idea inicial era estudiar el sistema en general para poder analizar las tendencias más frecuentes a nivel nacional para, de esa manera, buscar las razones de tales tendencias y con el resultado obtenido, poder concluir sobre las causas de la problemática en general y proponer soluciones a ella. En este caso, se ha tenido que proceder de otra manera para poder correlacionar lo que sucede en los municipios estudiados con el resto del país. En otras palabras, es más difícil mantener una actitud crítica que vaya a las raíces cuando la atención se enfoca solamente en una pequeña muestra, con lo que la posibilidad de explicar el problema, aunque sigue siendo posible, se limita grandemente por motivo de la visión focal y limitada que el trabajo adquiere.

Esas son algunas de las razones para realizar una investigación sobre Consejos de Desarrollo, lo cual va más allá de cumplir con una formalidad de graduación; estas razones son a la vez, una necesidad académica y una demanda moral en un país con fuertes rezagos en todos los ámbitos de la vida social. Además, en vista de que la bibliografía consultada sobre el tema señalado no presenta un enfoque dialéctico que permita explicar los resultados de los trabajos que hasta ahora se han señalado y más bien, se han remitido a hacer una descripción de lo que ocurre en el desempeño del sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en municipios aislados (el cual denominaremos sistema CDUR en este trabajo), es necesario hacer una investigación que se enfoque de esa manera. Habrá que mencionar además que los enfoques teóricos adoptados desde la corriente del funcionalismo no permiten lograr los fines explicativos antes mencionados sino que se circunscriben a dar una visión del fenómeno sin ahondar nunca en la naturaleza histórica y clasista del problema, sus condicionantes y determinantes lo que orienta a caer entonces, dentro de la lógica del "establishment", sin brindar la claridad buscada. Consideramos que solamente la teoría materialista y un

enfoque dialéctico pueden darnos una explicación satisfactoria del objeto de estudio elegido por tener una visión más completa de dicho objeto y no estar sometida a las limitaciones arriba mencionadas, con lo cual esperamos poder conseguir las respuestas buscadas.

En el informe que se presenta a continuación, se buscó realizar un estudio explicativo de los Consejos de Desarrollo Comunitarios (COCODE) en dos municipios: Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla y Nuevo Progreso, San Marcos.

Metodológicamente, se plantea la necesidad de una investigación explicativa que permita estudiar el proceso de organización y funcionamiento de los COCODE en las localidades elegidas y la forma en que están condicionados por el sistema político, -desde el origen de la descentralización- considerando la estructura legal y la aplicación empírica de ésta en los distintos niveles del sistema de Consejos, especialmente en el nivel local.

La estructura de este informe consiste entonces, en tres partes, cuya primera de ellas consta de dos capítulos en los que se presenta el contenido y propuesta metodológica, así como los fundamentos teóricos sobre los que se asienta la investigación.

La segunda parte presenta una explicación histórica de la descentralización, figura dentro de la cual surge el sistema CDUR. Estos rasgos históricos se desarrollan en tres períodos que se considera, representan la secuencia temporal del problema estudiado y sirven de hilo conductor en la explicación.

Esos tres períodos son, en su orden:

1. 1944-1954. Este representa la génesis de una necesidad política y muestra de manera rápida los logros de la Revolución de octubre en cuanto a la democratización y la participación política, así como algunos datos históricos previos a ese período, ya que allí -especialmente en la década del '20- encontramos las raíces ideológicas que adoptaron los revolucionarios, lo cual les llevó a prácticas políticas concretas, incluyendo la descentralización revolucionaria.
2. 1954-1986. En este período, con el derrocamiento oligárquico-imperialista se da una desviación contrarrevolucionaria y la intensificación de la guerra fría con la consiguiente necesidad del montaje de un sistema suplantador de la democracia liberal que se desarrollaba y amenazaba con profundizarse; dicho sistema suplantador llevó al establecimiento de una práctica contrainsurgente en el país.
3. 1986 a la fecha. Representa el establecimiento del neoliberalismo y sus nuevas necesidades políticas que conducen a la implantación de la descentralización y como parte de ésta, a la creación del sistema de Consejos

de Desarrollo Urbano y Rural.

Finalmente, la tercera parte trata sobre el contexto actual de la descentralización y los CDUR, las condiciones políticas, económicas y sociales actuales, así como el marco legal que los rige y lo que se encontró en el estudio en las comunidades estudiadas. Esta parte concluye con las conclusiones sobre la realidad del sistema CDUR, las cuales son el resultado final de la investigación realizada.

Algo que se debe remarcar y dejar en claro es lo que se pretende con esta investigación y es que al hacer una revisión de los trabajos realizados en otros municipios sobre el tema escogido, se descubrió un denominador común: todos estos trabajos terminaban convirtiéndose en apologías del sistema CDUR, a pesar de que las informaciones que habían recabado los autores describían contradictoriamente -unos más que otros- problemas compartidos por los Consejos locales de distintas comunidades en el sentido de que sus propuestas (a nivel local se habla de decisiones), al pasar a otros niveles, se convierten en propuestas y muy poco se concretan tal como se propuso localmente ya que casi no se toman en cuenta en los siguientes niveles y hay una suplantación de la voluntad popular a la hora de las verdaderas decisiones. El problema es que en los citados trabajos, nunca se propuso investigar porqué esas cosas suceden así, limitándose finalmente a hacer una descripción de lo encontrado pero sin confrontar esos hallazgos con las causas histórico-económicas que los condicionan o determinan, es decir, de los intereses en juego. Esa es la verdadera razón para realizar este trabajo en forma explicativa, ya que sólo así podremos hacer frente a las estrategias del sistema burgués y no nos convertiremos en apologistas y aliados del sistema liberal representativo, dicho de otro modo, en comparsas de un juego de falseamientos de la realidad y de mistificaciones realizadas por los intelectuales orgánicos de la burguesía local y del imperialismo.

CAPITULO 1.**CUESTIONES METODOLOGICAS****I. Objetivos.**

Con los objetivos establecidos en esta investigación se pretendía comprobar en la práctica hasta qué punto, el régimen político guatemalteco se ha democratizado desde 1985, ya que dentro de ese esquema de sistema democrático representativo, se ha planteado la puesta en marcha del Sistema CDUR como “instrumentos permanentes de participación y representación” de la población guatemalteca¹. Es dentro de este marco que se analizó la situación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) en los municipios Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla y Nuevo Progreso, San Marcos, con la intención de verificar si en la realidad representan verdaderos espacios de participación democrática del pueblo –como ha sido publicitado abundantemente- o son por el contrario, nada más que una forma de mediatización de la voluntad popular por parte del Estado para poder apaciguar las contradicciones sociales y mantener la gobernabilidad.

Respondiendo a ese interés, los objetivos de este trabajo, se plantearon de la siguiente manera:

a) Objetivo general.

1 Determinar si los Consejos Comunitarios de Desarrollo son un espacio efectivo de democratización de la sociedad guatemalteca dentro del sistema capitalista neoliberal o sirven simplemente como un mecanismo para mediatizar la voluntad del pueblo para la defensa de los intereses económicos del capitalismo.

b) Objetivos específicos.

1 Conocer la forma de acción de los COCODE en los dos municipios propuestos, sus formas de representación, los mecanismos de elección de la representación, efectos en la articulación o desmovilización política de los

¹ Decreto 11-2002, *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, tercer considerando.

**PRIMERA PARTE:
ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN.**

integrantes de las comunidades propuestas para el estudio, mecanismos adoptados para la toma de decisiones localmente.

2 Conocer y explicar los factores que condicionan o determinan el desempeño y efectividad de los COCODE para saber si las decisiones locales que éstos toman en los municipios seleccionados tienen algún efecto positivo en la vida política, económica y social comunitaria.

3 Estudiar comparativamente los resultados de la investigación en los municipios que se proponen con el fin de encontrar similitudes y diferencias en el desempeño, así como problemas y causas comunes que puedan existir entre ellos.

II. Justificación.

Desde el punto de vista de la Ciencia Política, estudiar los Consejos de Desarrollo, tanto en su origen como en su desarrollo histórico (buscando sus condicionantes y determinantes), tiene gran importancia y se justifica, en vista de que son parte de lo que se ha dado en llamar democracia guatemalteca; democracia que debemos empezar por definir adecuadamente para poder caracterizarla y compararla con otros sistemas democráticos para llegar a determinar si en efecto estamos en presencia de tal forma de Estado o de gobierno.

Ahora bien, entendiendo que en este trabajo no será factible hacer un estudio comparativo entre un sistema y otro, quedará como tarea futura el cumplimiento de este fin. Además, como no es el objeto de esta investigación enfocarse en un tema tan abstracto como la democracia, es necesario, por lo tanto, establecer una delimitación -como se hará más adelante- con el fin de tomar aspectos específicos de la realidad política concreta que permitan llegar al conocimiento de lo que realmente tenemos ante nosotros y saber si las orientaciones de nuestro régimen político -más allá del aspecto electoral- cumplen con los requerimientos de una definición seria al respecto, tal como la participación popular en los procesos de toma de decisiones, es decir la inclusión de la mayoría no sólo en la discusión y propuesta, sino -y esto es lo más importante- en el cumplimiento de la voluntad del pueblo.

Si fuéramos más lejos, deberíamos decir que los efectos de la democracia tendrían que hacerse manifiestos en todos los ámbitos de la vida social, tal como la economía, la cultura, la organización social y no solamente en el acto electoral de marcar una papeleta cada cuatro años.

En el aspecto económico nada parece estar más lejos de la repartición democrática de oportunidades y beneficios que la práctica tradicional y totalmente abusiva de la alta concentración de la riqueza, llevada hasta tal

grado, que las mismas Naciones Unidas se han mostrado sorprendidas y ofendidas por tal situación (véase la primera plana de La Hora del 30 de junio de 2003). Este orden injusto queda al desnudo cuando se ven los contrastes en el nivel de ingresos, la desigualdad en la tenencia y uso de la tierra, el ataque sistemático al derecho de organización de los trabajadores, la imposición de un injusto sistema de remuneración a destajo (los empresarios le llaman salario por productividad, parte de la feroz política de flexibilidad laboral) que echa por tierra los logros obtenidos por los trabajadores al precio de mucha lucha y sangre en el pasado, la baja efectividad en la creación de puestos de trabajo y la adicional eliminación de muchos de estos, al grado de dar como resultado que más del 75% de la PEA se dedique a la mal llamada economía informal y que luego de ser botada a la calle, aún allí tenga que defenderse del ataque y persecución del gran capital que acciona por medio de las instancias del Estado, su instrumento. También queda al desnudo dicho orden cuando se han privatizado casi todas las áreas económicas en que el Estado había prestado servicios esenciales al pueblo y es manifiesta la intención de pasar a manos privadas los pocos servicios que han ido quedándole a este pueblo, y cuando al menos la mitad de los niños de este país padecen de desnutrición crónica con todas sus secuelas (la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas -CNOC- informaba en los distintos medios de difusión masiva el año anterior que en algunos departamentos, la desnutrición infantil llega hasta el 80%).

En lo político y social, aún seguimos anclados en el pasado. No debemos olvidar que el conflicto armado significó, además del criminal genocidio por parte de las fuerzas represivas del Estado, la destrucción del tejido social al haber eliminado a la mayoría de los cuadros dirigenciales y enviado al exilio a algunos otros de estos cuadros de las organizaciones populares, además de grandes masas campesinas, especialmente indígenas que fueron borradas con la política de tierra arrasada. Esto marcó el fin de muchas organizaciones y el replanteamiento de los objetivos originales de otras más para evitar correr la misma suerte. Hoy en día la represión no termina y sólo han cambiado los métodos de eliminación pero la realidad muestra que durante el gobierno de Oscar Berger aún persistían los escuadrones encargados de la "limpieza social" (escuadrones de la muerte). Actualmente, seguimos viendo el efecto de la eliminación física (pasada y presente) de los mejores cuadros dirigenciales en la imposibilidad de lograr la organización necesaria para la defensa de los intereses populares de manera más o menos unificada y consecuente, además del apresamiento de diferentes dirigentes que ahora entran en la clasificación de presos políticos.

Por otro lado, la exclusión del acceso a la cultura no es menos grave que todo lo anterior. La discriminación racial no ha disminuido y al parecer, la política asimilacionista del Estado no ha cambiado más que en algunos

aspectos metodológicos, tales como nombrar algunos funcionarios gubernamentales de origen maya y en disfrazar ligeramente el discurso público, pero sin cambiar el contenido racista y excluyente de sus prácticas.

Enfocándonos en el problema de la investigación, la necesidad de otro enfoque se hizo patente en vista de que las orientaciones teórico-ideológicas de los trabajos consultados presentan un abordaje del objeto de estudio que aun cuando en algunos casos describen un marco histórico, éste no se aborda de manera dialéctica para buscar un nexo entre los motivos iniciales del Estado guatemalteco (fundamentados en los intereses del grupo económico poderoso y el imperialismo internacional, especialmente estadounidense, por medio de las imposiciones de la cooperación y del actuar de los organismos financieros multinacionales, además de la actuación directa de sus diplomáticos en el país), primero contrarrevolucionario y luego contrainsurgente durante la guerra revolucionaria y el Estado contrainsurgente post-conflicto, todo dentro del marco de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Además, se toman definiciones y categorías fundamentadas en teorías neoliberales para orientar sus trabajos, con las resultantes consecuencias metodológicas que toman aspectos aislados del funcionamiento de los Consejos de Desarrollo de manera ahistórica -ya que el origen de todo el proceso lo sitúan en la década de los años 80 del siglo pasado- y al final de cuentas, se termina haciéndole el juego al sistema porque se descubre al fondo el objetivo, al menos aparente de hacer que el sistema sea más funcional sin analizar las causas de las contradicciones o desligando los verdaderos intereses del Estado en el establecimiento de tal institucionalidad.

Uno de los principales problemas encontrados en los trabajos revisados fue que no se analizó a fondo qué consecuencias tiene para las comunidades, la forma como se estructuran los Consejos en los distintos niveles, especialmente en los comunitarios, además de que tampoco se buscó la relación entre la etapa histórica actual del sistema económico capitalista y la forma que asume el régimen político (y dentro de éste, la manera en que se estructuran y funcionan dichos Consejos de Desarrollo).

Se da por sentado lo que es la democracia sin entrar a analizar en detalle una definición clara de ésta y de otros conceptos, tales como pueblo, formación social, régimen y sistema político, Estado y su esencia clasista. En síntesis, consideramos que tiene validez realizar una investigación sobre Consejos de Desarrollo Comunitario, con un enfoque crítico para poder explicar, más que su desempeño, las causalidades y tratar de dar con esto, un aporte -aunque sea mínimo- a la causa académica y al mismo tiempo, brindar explicaciones a las comunidades estudiadas y al pueblo guatemalteco en general, de las razones de la situación actual que les toca vivir para que puedan visualizar: 1) tendencias y 2) posibles soluciones.

III. Delimitaciones.

a) Unidades de análisis.

Como el enfoque de la investigación pretendía obtener una explicación causal del problema, fue necesario investigar en los diferentes niveles: comunitario, municipal, departamental, regional y nacional para conocer, no sólo los resultados, sino también los motivos que sirven de fundamento a las características del sistema de Consejos.

De lo que se trataba entonces, era de conocer lo que sucede en el nivel comunitario -COCODE- para luego buscar en otros niveles las causas que condicionan o determinan lo que allí ocurre.

b) Período histórico.

Se realizó un análisis histórico que explicara el fenómeno de la descentralización durante la Revolución de octubre con sus formas de participación política popular y luego, se hizo una diferenciación entre la descentralización revolucionaria y la impulsada desde 1954, la cual llega a su desenlace completo con la creación de los CDUR, así como su evolución histórica y los factores que incidieron en dicho surgimiento, aun cuando en lo empírico (local) el período específico que se investigó fue el comprendido entre 2003 y 2008. Esto responde al hecho de que uno de los problemas encontrados en algunos trabajos estudiados, fue mencionado como un alto nivel de inoperatividad de los Consejos, debido a factores económicos, políticos, y legales.

En el aspecto legal, el problema fue que no es sino hasta el año 2002 que se aprueban las leyes de descentralización, entre las que está incluida la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 (aunque desde 1987 se elaboró la primera Ley de Consejos de Desarrollo) con sus respectivos reglamentos. Con esto se consideró que era posible hacer una relación entre dos períodos históricos (la Revolución y la Contrarrevolución) para determinar hasta qué punto este factor legal pudo influir en la problemática (como uno de los factores que pueden afectar al sistema CDUR) o si por el contrario, la explicación estaba más allá de la base jurídica como único factor causal.

Para este efecto fue necesario contrastar el tipo de descentralización que se desarrolló durante los 10 años revolucionarios y el sistema que comenzó a implantarse a partir de 1954, período definido por el contexto de la Guerra Fría y la lucha de dos sistemas económico-sociales en contraposición a nivel global, en un área de gran importancia geopolítica.

c) Ámbito geográfico.

En vista de las orientaciones dadas por parte del área de Metodología, se decidió estudiar concretamente los Consejos Comunitarios de Desarrollo de dos municipios: los COCODE de los municipios Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla y Nuevo Progreso, San Marcos. Eso sí, se analizó la información bibliográfica existente para conocer lo que sucede de forma general en los COCODE y en los otros niveles para tener una visión global del sistema.

Entre las razones para seleccionar estos dos municipios podemos mencionar las siguientes:

1. Son dos municipios diferentes en su composición étnica, en el tipo de economía que practican y en sus rasgos históricos y culturales.
2. En Santa Lucía Cotzumalguapa, el alcalde municipal que terminó su período de gestión el 14 de enero de 2008 pertenecía a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, lo cual es un hecho que debía ser estudiado para conocer si de alguna manera pudo haber alguna diferencia en el accionar de los COCODE. En Nuevo Progreso, mientras tanto, se sabe que el gobierno municipal anterior estaba administrado por un alcalde que pertenecía a la Unidad Nacional de la Esperanza, una expresión política de derecha. Estos hechos brindaban la oportunidad de contrastar en un mismo período, además de las diferencias mencionadas en el punto número 1, el enfoque hacia los COCODE por parte de dos partidos con ideología distinta, lo cual podría contribuir a cumplir el objetivo de encontrar la causalidad.
3. En ambos lugares se contó con al menos un contacto que facilitara el acercamiento con las autoridades municipales y con las poblaciones. Este fue un elemento que facilitó mucho la tarea al brindar condiciones de acceso y de seguridad para la investigación.

IV. Planteamiento del problema.

Según lo expresado en los trabajos consultados, vemos que la situación de los COCODE, independientemente del aspecto operativo, se puede describir como un cuadro en el que muchas de las propuestas de la comunidad no se concretan de la manera en que se hacen llegar a niveles superiores de la estructura formal, sino que son cambiadas por otras que se deciden en esos niveles superiores, lo que requiere respuestas a las preguntas sobre las causas que influyen o determinan ese problema.

Dicho en otras palabras, la pregunta que surge de todo esto es ¿Porqué los Consejos Comunitarios o COCODE no tienen mayor efectividad en el logro de

las prioridades planteadas?, ¿Sucederá igual en la mayoría de los Consejos locales?, si esto es así, ¿porqué algunos Consejos no enfrentan la misma problemática? ¿Es igual en todas las administraciones municipales? ¿Tiene esto alguna relación con el hecho de que las propuestas se enfocan primordialmente dentro de la lógica del desarrollo de proyectos de infraestructura?

Habría que preguntarse entonces si todo lo anterior tiene alguna relación con intereses que permanecen ocultos a la mayoría de la gente, tratando de descubrir cuáles son esos intereses.

Entonces, el problema de fondo reside en conocer si los CDUR representan en realidad una forma de democratización o si solamente son un mecanismo mediante el cual las clases dominantes, utilizando a su Estado, mantienen su dominación y hegemonía sobre las clases trabajadoras, aparentando al mismo tiempo una apertura a la participación general y popular sin que su sistema corra ningún riesgo. Es decir que necesitamos saber si son una forma de cooptación a la vez que un intento de estatización de la organización popular.

Por último, queda otra reflexión: ¿Es el sistema CDUR una forma de descentralización política o simplemente se está desconcentrando funciones financieras, cediendo el gobierno solamente aquellos aspectos administrativos que le son necesarios en la dirección de poder ganar presencia en áreas geográficas que históricamente han estado fuera o lejos de su presencia, lo cual le permite al Estado concentrar íntegramente la capacidad de decisión a la vez que se asegura que los asuntos económicos se concentren con mayor intensidad en manos privadas dentro de un espacio territorial mucho mayor? Esas preguntas eran las que esperábamos responder.

V. Hipótesis.

La hipótesis planteada en el presente trabajo es que los CDUR son un mecanismo político-administrativo que el capitalismo neoliberal ha creado por medio del Estado con el fin de mantener intacto un sistema autoritario, excluyente y explotador, por medio de la mediatización de la voluntad popular para así eliminar cualquier amenaza a su sobrevivencia como sistema, utilizando para ello, la argumentación de permitir una participación democrática del pueblo en la toma de decisiones pero sin permitir que éste tenga la posibilidad de dar seguimiento a la ejecución de las medidas implementadas ni de los tiempos de su cumplimiento, lo cual le permite ganar presencia en lugares que anteriormente no lo había logrado al tiempo que de esa manera concentra aun más y conserva intacta la capacidad de decisión e imponer un modelo hegemónico que coloca en manos privadas los asuntos económicos

locales.

Esto le da al proceso de descentralización -en el que se enmarca el sistema CDUR-, un contenido más administrativo-financiero que político (aún cuando lo administrativo conlleve algo de decisiones políticas menores) y coloca a los COCODE en un papel de instrumentos estatizados y no de formas de organización popular verdaderamente autónomas y soberanas como se pretende argumentar.

VI. Estrategia metodológica.

Debido a lo que se pretendía con los objetivos, y debido a la manera como los trabajos elaborados en otros municipios se enfocaban, se decidió realizar - como hemos venido diciendo- una explicación de tipo explicativo que nos diera respuesta a las interrogantes planteadas sobre la forma en que se integran los Consejos, sus fundamentos legales, sus planteamientos teóricos y todo su devenir histórico desde el origen, ya que tales son premisas fundamentales para entender en un nivel más profundo la esencia del problema de su funcionamiento y de lo que sucede en todo el sistema de manera global. Solamente así podríamos explicar la parte política del sistema en relación a la teoría de la democracia que se dice fue establecida.

Por otro lado, debíamos saber sus vinculaciones con otros intereses en caso de que los hubiera, siendo que nos encontramos en el área de aplicación de la doctrina Monroe y pretendíamos determinar la relación que pudiera darse entre este hecho y el fenómeno político mismo.

De esa suerte, se hizo una descomposición, una especie de disección de la hipótesis de trabajo enunciada en una variable independiente y dos dependientes, las cuales tuvieron un tratamiento específico en la investigación. A cada variable se le encontraron a su vez, sus propios indicadores, se definieron fuentes específicas de información que brindara los datos necesitados, se les aplicó distintas técnicas e instrumentos de investigación.

En lo fundamental, el conjunto de técnicas utilizadas incluyeron las siguientes: análisis bibliográfico o documental, análisis hemerográfico, entrevistas con exfuncionarios del Estado, funcionarios actuales, tanto locales como de niveles superiores, académicos y profesionales, líderes y dirigentes comunitarios, actuales y anteriores; además, se realizó una observación de los procesos y en las comunidades se tuvo ingreso como observador no participante a algunas reuniones.

En todos los casos se elaboraron las guías correspondientes y los cuestionarios necesarios para realizar las entrevistas. Algunas de las entrevistas, especialmente en niveles superiores de la administración, no

fueron estructuradas previamente sino que se partió de una o dos premisas fundamentales y luego se desarrollaron de acuerdo a la marcha del proceso.

CAPITULO 2

FUNDAMENTACIONES TEÓRICAS.

I. Relación entre economía y política.

Uno de los principales problemas en el estudio político es que cuando se pretende hacer análisis, regularmente se habla de los distintos problemas de manera unilateral, superficial y general, en una visión aislada y no dialéctica, como si en la realidad, los problemas y fenómenos políticos, económicos o culturales tuvieran existencia por sí mismos y no fueran producto de la vida social de los pueblos y como si una cosa no tuviera nada que ver con la otra.

El resultado de todo esto es el surgimiento de una serie de nociones y teorizaciones que no explican satisfactoriamente el objeto de estudio, debido a los enfoques utilizados y a esa manera no dialéctica de abordar los problemas.

En realidad, para que podamos entender adecuadamente los fenómenos y sus raíces, son precisas dos cosas: por un lado, una visión dialéctica que nos permita entender que los distintos elementos que estudiamos están en una constante relación, en un concatenamiento en el que mutuamente se influyen y muchas veces se determinan, en un medio que está en constante movimiento y transformación y donde esa unidad se manifiesta como una lucha de contrarios; por otro lado, debemos siempre ir a lo concreto porque no podemos simplemente hablar de generalidades, sin considerar lo específico de las condiciones en que se desarrollan esos procesos generalidades.

Ahora bien, antes de continuar debemos hacer una aclaración importante respecto a la dialéctica. Existe un gran desconocimiento entre muchos docentes, estudiantes e investigadores sobre el carácter dialéctico de los procesos porque se confunde a éste con un planteamiento que tiene sus raíces en la filosofía hegeliana y que se refiere al hecho de considerar como dialéctico lo que se enmarca, por así decirlo, dentro del esquema de la triada tesis-antítesis-síntesis que dista mucho de la dialéctica de Marx.

Podemos aceptar que a veces es posible encontrar las respuestas de diferentes cuestiones sobre procesos sociales de acuerdo a este esquema, pero eso no debe significar que siempre sea correcto; de hecho, vista de esa manera, la dialéctica se convertiría en un mecanicismo que no puede dar solución a todas las preguntas porque hay muchas situaciones histórico-sociales que escapan a ese desarrollo lineal utilizado por ese método demasiado antidialéctico. Más bien, hay ciertas condiciones fundamentales que deben darse dentro de un análisis como el que pretendemos, esto es, para ser

dialéctico hay ciertas leyes generales que nos sirven de guía, siempre que no caigamos en esquemas que van en contra de la manera como transcurre la realidad objetiva.

Después de esa observación, continuaremos con nuestro estudio de los fundamentos teóricos de nuestro trabajo.

De esa cuenta, no podemos hablar de Consejos de Desarrollo sin ubicarnos dentro de una tendencia en la que ellos son una estructura organizativa necesaria para ciertos fines que han sido determinados previamente desde la esfera económica.

Esa tendencia es la descentralización, la cual es, además de una política, una práctica, a la vez que el resultado de necesidades económicas que deben ser averiguadas para poder ser explicadas de manera satisfactoria, no sólo en la coyuntura, sino como un desarrollo histórico que ha pasado por distintos procesos para llegar a ser lo que hoy es, dentro de unas relaciones sociales concretas que se han definido también de manera histórica.

Lo que sí debemos tener claro es que el objeto de esta investigación es un problema (filosófico) de tipo político y tiene que ver de manera directa con el Estado y con todo lo que a este instrumento se vincula. Debemos establecer, claro está, que un Estado no se desarrolla en el vacío, no es una entidad abstracta que se aplica por igual a todas las sociedades, sino que se desarrolla en sociedades concretas, con un desarrollo histórico propio, y que, según la esencia de cada Estado, se establece un molde, una figura delineada dentro de la cual se desarrollen relaciones de distintos tipos: sociales, políticas, etc., en una sociedad específica que establece una institucionalidad que responde a los requerimientos históricos que le plantea el desarrollo económico. Este molde o figura podríamos llamarlo régimen político y es necesario conocer qué lo determina, para poder caracterizarlo, identificando sus elementos. Esto nos permitirá explicar nuestro objeto de estudio, es decir, la descentralización y los Consejos de Desarrollo.

De acuerdo a eso, empezaremos diciendo que todo régimen político, como parte de la superestructura, está condicionado por el régimen de producción material de la vida social. Carlos Marx afirmó en 1859 en *Contribución a la crítica de la economía política*, que "...el régimen de producción vigente en una época dada y las relaciones de producción propias de este régimen, en una palabra, la estructura económica de la sociedad, es la base real sobre la que se alza la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social...y el régimen de producción de la

*vida material condiciona todo el proceso de la vida social, política y espiritual*².

La unidad de esa estructura económica y la superestructura (con sus elementos político e ideológico) constituyen la formación económico-social. Según Bobbio, el concepto marxista de formación económico-social o formación social designa “el conjunto de relaciones que con el desarrollo de un modo de producción se van determinando históricamente entre éste, su superestructura política e ideológica, aspectos de otros modos de producción de otras superestructuras”³, idea que coincide con lo que el mismo Bobbio toma de las obras de Lenin cuando se refiere a la formación económico-social como... “la base de la sociedad –el sistema de las relaciones de producción– que se reviste de formas jurídico-políticas y de ciertas tendencias del pensamiento social”⁴.

En otras palabras, el contenido y la forma del régimen de producción material en una sociedad dada configuran, por así decirlo, a la superestructura política. Es decir que la manera en que las relaciones políticas (relaciones de poder) se dan dentro de una determinada sociedad, asumiendo un orden específico, están definidas desde la base.

Claro es que este régimen político está integrado por una serie de instituciones, valores, normas y principios, que se organizan y relacionan de una determinada manera, en un sistema político que se compone de ese contenido institucional e ideológico que se desarrolla dentro de la dinámica de las relaciones sociales específicas de cada sociedad⁵. Dicho de otra manera, los condicionamientos que emanan de las relaciones de producción desde la base, se traducen de forma específica en la superestructura organizando las relaciones políticas dentro de un marco definido que se corresponde con las relaciones de producción citadas.

Esas relaciones de producción le dan al régimen político un contenido institucional que se desarrolla de acuerdo a las características del sistema

² Carlos Marx. *El capital*, 3ª. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1999, Tomo I p. 46, nota al pie No. 36.

³ Norberto Bobbio. *Diccionario de política*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1982. p. 717.

⁴ Lenin, citado en Norberto Bobbio, op. cit.

⁵ Belinda Ramos y Mario Sosa. *Un Estado, otra nación*. Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2008, p. 24.

económico. Dicha institucionalidad, junto con los demás elementos del régimen político se encuentran en una constante y sistemática interacción entre sí y con la base sin tener independencia en sí mismos, por lo que son, en última instancia, determinados por los intereses económicos.

II. Autonomía relativa de la superestructura estatal.

Ahora bien, a pesar de las determinaciones citadas, puede suceder y de hecho sucede, que la superestructura goza de un relativo grado de autonomía, que le permite actuar por su cuenta hasta cierto punto, pero sin salirse de los límites previamente establecidos desde la base. También puede ocurrir que el régimen político entre en contradicciones con la base económica, dando lugar a un proceso de transformación que se origina inversamente desde la superestructura hacia la base, provocando una acumulación cuantitativa que lleve finalmente a un salto cualitativo en el régimen de producción⁶.

Esto tendría como consecuencia nuevas formas en la superestructura, específicamente en la esencia del Estado que se ha vuelto anacrónico. A su vez, la base buscará evitar dicho salto, y tratará de generar algunas adaptaciones que le permitan oxigenar el statu quo para conservarlo vigente. Podemos decir entonces, que el régimen político, al gozar de esa autonomía relativa, tiene la posibilidad de accionar sobre la base y sobre sí mismo, transformándolos a ambos, por medio de una acumulación cuantitativa, de reformas, diríamos.

Si estas reforma no resultan funcionales, entonces se acentúan las contradicciones entre las clases explotadas y oprimidas de dicha sociedad y el Estado (como expresión de poder de la clase dominante), llevando las cosas a un punto en que se culmine con un salto revolucionario que llevará a la modificación del régimen de producción, con la respectiva transformación de las relaciones sociales y a la sucesión de la clase que al asumir el poder hace que sus intereses pasen a ser los dominantes. Todo esto conlleva aparejado un cambio en el molde o patrón de las instituciones y las relaciones políticas.

⁶ No olvidemos que en nuestro caso estas relaciones existen en una sociedad dividida en clases antagónicas y, por lo tanto, en constante lucha por sacudirse el yugo de la dominación unas, y por mantenerlo otras. Esto explicaría el hecho de que exista la posibilidad para que una clase dominada se apropie del aparato estatal y comience a transformarlo, a pesar de las determinaciones que suben de la base.

Lo anterior puede ser confrontado con las experiencias que actualmente se dan en América del Sur, en el sentido de que los procesos revolucionarios que se están desarrollando no responden a los esquemas teóricos tradicionales sobre la revolución. La realidad sudamericana nos muestra que gobiernos revolucionarios como el de Venezuela, sólo por citar un ejemplo, iniciaron operando dentro del limitado margen de la autonomía relativa y luego han creado las condiciones para transformaciones más profundas que se han ido realizando conforme se construye el poder popular que les permita prevalecer en la lucha política que realizan, lucha que también abarca elementos económicos que se transforman de manera gradual.

La pregunta que debemos hacernos es si la apertura democrática de 1985 en Guatemala, y con ella, la intensificación de la descentralización que llevó a la creación del sistema CDUR, corresponden a una forma de adaptación del régimen político por parte de la clase dominante a los nuevos requerimientos históricos del capitalismo –lo cual corresponde a la posición asumida en este trabajo- o son una reforma que pretenda crear nuevas bases para la transformación del régimen en beneficio de la mayoría.

Hay otro asunto de vital importancia que debemos considerar en nuestro análisis porque tiene relación directa con el carácter histórico del problema que estamos discutiendo. De acuerdo con Agustín Cueva, es posible que en una formación económico-social determinada funcionen simultáneamente más de un modo de producción aun cuando haya uno predominante entre todos⁷. Esto puede explicar lo que sucede en el caso de Guatemala, en donde el modo de producción predominante es el capitalista -cuya característica y principal contradicción es ser dependiente-, conviviendo simultáneamente con resabios de feudalismo y colonialismo interno, lo cual le imprime ciertas características específicas al régimen político guatemalteco.

En este esquema, el Estado tiene una importancia vital como la institución que organiza las relaciones políticas en esta sociedad. Es por esa razón que es imprescindible definir en qué consiste el Estado y, en el caso guatemalteco, entender su esencia. Dentro de ese orden de ideas, diremos que la esencia del Estado está determinada por la forma privada que asume la propiedad como elemento determinante.

Partiendo de la definición científica brindada por el marxismo, en el sentido de considerar al Estado como el instrumento de dominación de una clase por otra en cualquier sociedad dividida en clases antagónicas -en nuestro tiempo el

⁷ Agustín Cueva y Octavio Ianni. *La formación del Estado en América Latina*, CEUR-USAC, Guatemala, 1991.

capitalismo- diremos entonces que el Estado es el instrumento por el cual la burguesía⁸ subyuga a las clases y capas subalternas, configurando por esta vía, las relaciones sociales (incluidas las políticas) que son su contenido concreto. Desde el punto de vista político, esas relaciones se concretan en las relaciones entre el Estado y la sociedad no estatal o sociedad civil, que en nuestro caso, son relaciones desequilibradas de poder y no ha existido en la historia guatemalteca, posibilidades de una ecuación equilibrada, siendo en todo caso, contradictorias y conflictivas. A ese respecto, podemos decir que solamente durante el período revolucionario de 1944 a 1954 comenzó un proceso de democratización que, aun cuando de tipo liberal, representó una verdadera apertura y una transformación, que permitió a las clases trabajadoras desarrollar su lucha política en condiciones mucho más favorables.

Respecto a la formación del Estado latinoamericano y a la determinación de lo económico sobre éste, Agustín Cueva dice que no puede hablarse de una teoría autónoma del Estado ya que cuando “*se define al Estado como una*

⁸ En el caso de Guatemala, existe la idea entre muchos estudiosos, que niega el carácter de burguesía a los empresarios, por considerar que no promueven relaciones de producción capitalistas debido a que un alto porcentaje de la mano de obra está ocupada en la llamada economía informal que no depende del salario. Podríamos decir que efectivamente, la mayor parte de la mano de obra no depende del salario directamente. Sin embargo, en términos globales podemos decir que sí hay una burguesía que genera procesos de compra de fuerza de trabajo que le permiten crear plusvalía. Ahora bien, ocurre que, de acuerdo con las previsiones de Marx, el desarrollo tecnológico desplaza a un amplio sector de la mano de obra, aumentando los números de los ejércitos de reserva. Además, esto se complementa con la intensificación de la producción, algo que el neoliberalismo ha realizado muy bien. Esa burguesía se desarrolla principalmente en el comercio y en la construcción en una alianza entre la oligarquía terrateniente y la burguesía bancaria. Lo que pasa es que al caracterizar a la burguesía local, debemos hacerlo a partir a partir de dos elementos concretos: la dependencia económica en relación al capitalismo mundial y las características económicas del neoliberalismo.

superestructura de la sociedad, lo que se le está dando es un sitio dentro de la estructura social global” y al mismo tiempo indicando que ese sitio “no es un sitio de autonomía absoluta, de autonomía total, sino que es un sitio...de determinación, o sea, un sitio en el cual la superestructura está recibiendo las determinaciones estructurales provenientes de la base económica” (cursiva agregada)⁹.

En el caso latinoamericano, continúa diciendo, el capitalismo dependiente muestra una serie de contradicciones que producen un fenómeno que parece siempre asemejarse a una especie de caldera que en ciertos momentos da señales de querer hacer explosión, lo cual produce determinadas relaciones específicas entre la sociedad civil y el Estado. Agrega que *“pareciera ser como que ante la acumulación de contradicciones y ante la impetuosidad de ese desarrollo capitalista, la sociedad civil no tuviera suficiente tiempo y suficiente espacio para ir cuajando de modo que la instancia superestructural (estatal) fuera apareciendo...casi como una culminación espontánea de la sociedad civil”¹⁰.*

Dicha relación sociedad civil-sociedad política se asemeja a una protuberancia *“...encargada de resolver toda una serie de problemas acumulados, alzándose como un regulador casi siempre autoritario, casi siempre intervencionista, ya que la acumulación de contradicciones va a traducirse en una acumulación de tareas por cumplir, en el seno del Estado latinoamericano”¹¹.*

En Guatemala podemos decir que el Estado siempre ha sido autoritario, siempre ha sido intervencionista e incapaz de resolver las contradicciones consistentes en la protección y fomento de los intereses oligárquicos e imperialistas por un lado, y en la pauperización creciente de las masas. No podría ser de otra manera, si tomamos en cuenta el contenido de la historia económica dependiente que el país ha seguido y cuya expresión siempre ha sido la defensa de los intereses clasistas, feudales o capitalistas -debemos agregar dependientes- condensados en la protección de la propiedad privada.

Todo eso creó una serie de contradicciones que fueron acumulándose y significó una serie de dificultades al sistema económico. En la historia más reciente, en el desarrollo capitalista, esas contradicciones (las cuales no

⁹ Agustín Cueva, op. cit.

¹⁰ Ídem, p. 15.

¹¹ Ídem.

terminan de resolverse todavía) desembocaron en lo político en movimientos revolucionarios y de liberación nacional. Era claro que las tareas políticas del Estado estaban quedando rezagadas y en obsolescencia y necesitaban crear nuevas estrategias que le permitieran al Estado retomar el control político, creando condiciones de gobernabilidad. El problema fue que las relaciones entre la sociedad no política y el Estado se concretaban dentro de un sistema de intermediación de partidos políticos que con el tiempo entró en crisis, debido entre otras cosas, a la incapacidad de éstos de dar respuestas positivas a las exigencias de las distintas clases y sectores de la sociedad guatemalteca, con lo que el sistema devino en un anacronismo, cuyas causas podemos ubicar, en al menos dos variables, una económica y otra política.

La razón económica se explica en una parte (la que más nos interesa ahora) por la entrada en crisis a nivel del capitalismo desarrollado, de las tradicionales líneas de producción, concretamente lo que algunos autores llaman fordismo¹², que consistía en las líneas tradicionales de producción, cuya característica era su autoritarismo y despotismo, que llevó a la inconformidad de los obreros, convirtiéndose en un modelo antieconómico, además de antidemocrático. Como resultado, surgió una nueva concepción que consistió en la creación de círculos de producción más pequeños pero más polifuncionales, donde los obreros tenían un poco más de control del proceso productivo y daba a éste una apariencia más democrática. Recordemos que esto ocurre al tiempo en que la producción empieza a desplazarse hacia fuera de los Estados Unidos. No vamos a referirnos ahora al resto de las contradicciones inherentes al capitalismo, las cuales terminaron llevándole a transformaciones neoliberales porque nos distraería del tema que estamos analizando.

Diremos sí, que como consecuencia de los cambios ocurridos en el proceso productivo se da entonces, una modificación de las características del Estado hacia lo que se ha dado por llamar democracia representativa que va en correspondencia con los cambios económicos en el mundo, una democracia al estilo del liberalismo más exacerbado, una democracia, diríamos de tipo discursivo, por eso es importante para nosotros dentro de ese esquema, tratar de comprender el significado de democracia, en vista de que es obvio que nosotros –asumiendo una posición de clase explotada y oprimida- no la comprenderemos de la misma manera que los creadores del concepto, los ideólogos neoliberales. El problema es que se da por sentado que todo mundo

¹² Véase al respecto dos trabajos publicados por AVANCSO: *La reestructuración del capitalismo a comienzos de los '90 y, El significado de la maquila en Guatemala.*

comprende ese significado, aunque sea en realidad uno sobre el que se tiene menos claridad, aun cuando sea también uno de los temas de los que más se habla en las sociedades actuales. En realidad, su importancia radica en que alrededor de su establecimiento se fue creando una nueva forma de intermediación en la cual surgen nuevos actores que compiten con los partidos políticos en la relación sociedad-Estado y acentúan la crisis que estos sufren, dando la impresión de hacerlos más anacrónicos.

III. Relación entre pueblo y democracia.

Lenin definía la democracia como “*el gobierno de la mayoría*”¹³. Esta definición sencilla y breve pero no por ello simple, es la que se ha escondido de las discusiones públicas y de las publicaciones de los medios burgueses.

En este punto surge la duda respecto a qué es esa mayoría y si de alguna manera, esa mayoría puede ser identificada con el pueblo o, dicho con más propiedad, nos preguntamos quién o qué es el pueblo, ya que democracia significa gobierno del pueblo, para el pueblo. Este es un asunto de vital importancia porque nos dará una idea clara de lo que estamos visualizando respecto a la democracia y tiene que ver con el enfoque teórico e ideológico con que se orienta la política y lo político en el sistema capitalista.

Desde una perspectiva clasista, es decir, en una sociedad en la que las clases están en constante contradicción, el concepto de pueblo tiene que quedar claro porque es evidente que no puede referirse simplemente a la suma de la totalidad de los habitantes del país.

Marx, por ejemplo, llamaba pueblo a los obreros y a la burguesía democrática y distinguía ésta última de acuerdo a su orientación en diferentes momentos históricos. Así, en la *Gazeta Renana* publicada el 29 de julio de 1848, decía que la burguesía francesa de 1789 no abandonó ni un minuto a sus aliados los campesinos “*porque sabía que su dominación se basaba en la liquidación del feudalismo en el campo, en la creación de una clase campesina de propietarios libres*”¹⁴. En cambio, la burguesía alemana de 1848 traicionaba

¹³ Vladimir Ilich. *Los cadetes y el problema agrario* en Obras completas, tomo 18, 2ª. Ed., Ediciones Salvador Allende, México, D.F, 1978, p. 342.

¹⁴ Marx, citado en Lenin: *Dos tácticas de la socialdemocracia en la revolución democrática*, Obras completas, op cit. Tomo 9, p. 131.

sin ningún escrúpulo a los campesinos, sus aliados más naturales, “*que son carne de su carne y sin los cuales es impotente contra la nobleza*”. En otras palabras, la categoría pueblo tiene un contenido político, elemento fundamental que los intelectuales de la burguesía quieren ocultar, usando sustitivamente la palabra población en lugar de pueblo.

Lenin también se refirió al pueblo en un gran número de ocasiones como el proletariado y los campesinos diciendo que “*si tomamos las fuerzas grandes y fundamentales*” —es decir, el proletariado y los campesinos— “*y distribuimos entre ellos la pequeña burguesía rural y urbana*”...¹⁵ entonces tendremos el pueblo. Esa definición clasista e histórica está presente también en Mao cuando se refiere al concepto de pueblo en *Las Contradicciones*, pues dice que éste tiene diferente contenido en los diversos países y en distintos periodos de la historia de cada país. De lo que no cabe duda es que el pueblo siempre es la mayoría, y es por eso que la breve definición de Lenin sobre la democracia es tan importante, porque la mayoría a la que se refiere, corresponde en realidad al pueblo. En cualquier caso, la postura en este trabajo será la de considerar pueblo a todas aquellas clases, capas y grupos con un pensamiento y una práctica progresista, con elementos históricos comunes y un cierto grado de cohesión (política) y que están en contraposición a la gran burguesía que pretende el mantenimiento del sistema actual, aun a costa de entregar el país a los intereses imperialistas y no permitir una democratización real de la sociedad guatemalteca en todos los aspectos.

Debemos distinguir entonces, dos conceptos distintos que se usan muchas veces como sinónimos: pueblo y población, porque cuando hablamos de ésta última, lo hacemos -de acuerdo al diccionario electrónico GER- como “*el conjunto de habitantes de un espacio geográfico, el componente humano eficiente de la estructura económica y también su resultado*”¹⁶.

Según la fuente citada, la población incluye a las personas ocupadas en la producción de bienes y en la prestación de servicios económicos y por lo tanto, con una remuneración, a la vez que se incluye a sus familiares aunque no tengan una actividad directamente remunerada. Al mismo tiempo, una observación muy importante en esa caracterización es que no se incluye a las personas que reciben alguna renta o beneficios de capital por ser estos últimos, pasivos a la actividad productiva.

¹⁵ Ídem, p. 51

¹⁶ Biblioteca GER, <http://www.canalsocial.net/GER/ficha-GER.asp?id=9206&cat=literatura>

En otras palabras, se le otorga a la población una categoría de objeto productivo sin ninguna consideración de tipo político. El pueblo en cambio, se visualiza como un conjunto de ciudadanos, que tienen una historia común, una cultura compartida, comportamientos, un cierto grado de cohesión, unión interna consciente o inconsciente, en resumen, es el producto de un proceso histórico integrador que conlleva un contenido y una práctica política.

Volviendo al concepto de democracia, es claro que el modelo impuesto a partir de la década de los ochenta, se refiere a un concepto de democracia liberal de tipo representativa que, lejos de permitir la participación general en la toma de decisiones, la restringe. Es un hecho histórico comprobado que la democracia de la burguesía representa la opresión del pueblo y la falta de oportunidades de participación de éste y de sus organizaciones en la toma de las decisiones que le conviene para su propio desarrollo.

Al analizar la bibliografía consultada, descubrimos que la estrategia imperialista de democratización, incluyó en lo político el tema de la descentralización, presentándolo como una forma de apertura democrática en sociedades como la nuestra, en la que se permitiría a la población organizarse en entes autónomos que dieran lugar a participar “*en la determinación y priorización de sus necesidades y de las soluciones correspondientes*”¹⁷.

Sin embargo, hay posturas como la de Marta Harnecker¹⁸ que opinan diferente en cuanto a esta estrategia de reforma del Estado, pues la considera como una forma de “*dislocación territorial*” del poder ya que de lo que se trata en realidad es de un reordenamiento territorial del proceso de urbanización y la implantación de industrias y servicios, así como de entregar a regiones y comunas, la responsabilidad sobre algunas funciones que desarrolla el gobierno central, tal como educación, salud, asistencia social, vivienda y desarrollo económico local; debemos decir de paso, que dicha afirmación encuentra su confirmación en el precepto constitucional guatemalteco que concede algunas prerrogativas al gobierno municipal, pero siempre bajo la línea estratégica del estado que persigue el desarrollo y consolidación del capitalismo como sistema económico.

En nuestra concepción de estos procesos, la descentralización que se practica aquí tiene entre otros fines, además de los mencionados por Harnecker, trasladar la responsabilidad social del Estado hacia las colectividades, usando para el efecto, procesos que terminan, de hecho,

¹⁷ Decreto 11-2002, op. cit., primer considerando.

¹⁸ Mata Harnecker. *Democracia y socialismo*. «Versión electrónica».

haciendo caer el peso de las responsabilidades sobre los individuos.

Hagamos una aclaración que consideramos necesaria: no es que se deba arremeter irracionalmente en contra de la centralización, porque debemos considerar que dentro de una verdadera democracia, ésta es necesaria y no es precisamente contradictoria con la descentralización: lo que debemos tener presente es que en la actualidad se presenta a la descentralización como algo que no es (descentralización política), porque en la realidad nos encontramos simplemente con que lo que ha hecho el Estado guatemalteco (y muchos Estados latinoamericanos) es trasladar funciones administrativo-financieras sin cesión del elemento político, sin ninguna autonomía real, a pesar de que en la Constitución se nombre a las municipalidades entidades autónomas. En todo caso, eso es lo que trataremos de demostrar con esta investigación.

El problema del significado burgués de la democracia estriba entonces, en que consiste en una tipificación en la que se le presenta esquemáticamente separada en una dicotomía aparentemente indisoluble: democracia representativa versus democracia participativa, cuando en realidad se trata de dos aspectos de la democracia que deberían ser complementarios entre sí, pero que en una sociedad clasista no pueden serlo.

Efectivamente, no se trata de plantear un ataque sistemático contra las instituciones representativas que además, nos son necesarias, sino de transformarlas para que –mínimamente, dentro de una situación de república democrática- la representación sea proporcional a la composición social guatemalteca -la cual, vale agregar, pasa por la necesidad de considerar también la composición étnica en vista de las características de nuestra sociedad a éste respecto- y para que el contenido de su práctica política sea de beneficio para la mayoría, es decir, el pueblo. Esto conlleva la necesidad de que el aspecto participativo sea profundizado para que los planteamientos del pueblo no sean tomados en cuenta solamente de manera retórica, sino que sean en verdad promotores de políticas públicas de bienestar social.

Es decir que la participación debe definirse a partir de sus objetivos porque si se habla de ella de una manera tan abstracta, puede referirse simplemente a asistir a reuniones, manifestarse en cuanto a algún tema o problema, votar en los procesos electorales, ejecutar diferentes tareas y hasta hacer escuchar la voz en una reunión; sin embargo, de lo que se debe tratar al final de cuentas es de que la toma de decisiones debe permitir el control de la ejecución y el mantenimiento en tiempo de las medidas adoptadas por parte del pueblo.

Otro problema respecto a la concepción de la democracia es que –en el caso de Guatemala- se restringe su significado al aspecto electoral y su práctica se agota en el acto de marcar unas papeletas cada cuatro años sin que tal votación se convierta necesariamente en una elección.

El gran problema de esa circunstancia es que responde a los intereses

corporativos que, al final de cuentas, ejercen un control férreo sobre el sistema electoral que no permite sobrepasar los límites del denominado marketing político, en el cual, las candidaturas se definen a partir de intereses y posibilidades económicas y cada quien puede comprar una ubicación en las papeletas si tiene con que pagar o tiene un servicio valioso que prestar al status quo¹⁹. Para ello cuenta con todo un aparato mediático en el que éste decide a quién le brinda cobertura y a quien no, lo que al final puede –y de hecho lo hace- decidir quienes son los “ganadores” en la contienda y además, para legitimar ese orden de cosas, mantienen un control hegemónico, es decir de las ideas que mantienen la política dentro de los estrechos márgenes que permite el neoliberalismo.

De esa suerte, los ciudadanos votan por los “candidatos de su predilección” dentro de un espectro ideológico que difícilmente podría considerarse una amenaza al orden establecido, pero que tampoco puede considerarse como democrático, manejados por el monopolio de las ideas que se consigue al tener el control antes mencionado. Estas ideas son las que se encargan de canalizar el pensamiento y las actitudes de los electores dentro de los límites permitidos.

Por supuesto que tampoco se puede calificar al régimen político guatemalteco como una democracia formal, ya que para eso debería cumplir con algunos requisitos que no se dan en la actualidad, especialmente en lo referente a la elección popular de los funcionarios públicos, puesto que hoy en día solamente se vota para la “elección” de presidente, vicepresidente, diputados, alcaldes y corporaciones municipales, cuando en realidad tendría que ser un proceso más general, eligiendo por medio del sufragio universal a los funcionarios del Organismo Judicial, Corte de Constitucionalidad, Fiscal General, Procurador General de la Nación, ministros de Estado y –de importancia vital para el sistema CDUR- los gobernadores departamentales, ya que teniendo éstos un gran protagonismo en cuanto a los Consejos de Desarrollo, son los nombrados como representantes del Ejecutivo, concretamente del presidente de la República, lo cual, debemos considerar

¹⁹ Vale decir que dentro del sistema de marketing político o de empresas electorales es donde se concreta en verdad la representación, ya que cualquiera que pueda financiar la campaña o una parte significativa de la campaña del partido-empresa que logre “ganar” las elecciones, tendrá casi de manera automática, garantizada la realización de sus intereses.

como una causa de no neutralidad política²⁰.

Además de lo anterior y complementario a ello, en una sociedad verdaderamente democrática debería permitirse el poder de revocar el mandato a aquellos funcionarios que no cumplen satisfactoriamente con las responsabilidades para las que fueron elegidos. Este poder de revocatoria reflejaría un gran contenido democrático, en vista de que las experiencias actuales están demostrándonos que la mayor parte del pueblo no está conforme con los gobernantes, por motivo de la generalizada corrupción e irresponsabilidad de los funcionarios elegidos sin que el pueblo pueda hacer nada –como no sea el tener que aguantarlos- al respecto durante cuatro años.²¹

Por último, a manera de síntesis, diremos que el capitalismo en su etapa neoliberal actual, exagera una serie de contradicciones que afectan no solo al pueblo en su conjunto si no que a algunos intereses del mismo capitalismo, al crear condiciones desfavorables para la implementación de políticas adecuadas, entiéndase aquí la gobernabilidad. Obviamente, el capitalismo sí necesita al Estado porque es el instrumento sobre el que fundamenta su dominación de clase, la cual puede funcionar a largo plazo si cuenta con el control hegemónico que le permita legitimarse ante las masas mientras

²⁰ Es necesario hacer una aclaración respecto a la elección generalizada de funcionarios. Este sería un requisito en el caso de una democracia formal de tipo liberal, digamos al estilo de los Estados Unidos. Obviamente, mi postura aquí está orientada en ese sentido, ya que en el fondo, y tomando en cuenta el contexto actual, plantear que eso se realice sería hacerle el juego a los intereses oligárquicos. En realidad, es difícil pensar en el establecimiento de un sistema al estilo de los países de capitalismo avanzado, dadas las características autoritarias que el régimen guatemalteco ha mantenido históricamente.

²¹ Este planteamiento tampoco está direccionado en la vía de lo que persigue el poder oligárquico en Guatemala, y que, como decía en la nota anterior, solo se trata de plantear que pasaría si Guatemala tuviera una democracia formal, del tipo liberal. En todo caso, las condiciones sociales, políticas y económicas nos están indicando que lo que en realidad necesita nuestro país es una revolución y no una regresión como la que plantean los oligarcas guatemaltecos.

“pacífica” por medio del uso legal de la fuerza a quienes se salen de los parámetros establecidos con su oposición al régimen, y hace creer ilusoriamente a las masas que éstas pueden tomar parte en la determinación de las políticas públicas y que en verdad cuentan con la supeditación de la burguesía.

A decir de Marta Harnecker, la burguesía llega a respetar incluso la “elección” (dentro del sistema mediático ya referido) popular de los gobernantes por medio de la anticipación en caso de que llegaran al poder expresiones progresistas que contravinieran sus intereses y crean para tal fin, mecanismos que son impuestos desde los centros de poder mundial, por medio de los organismos financieros internacionales que atan de manos a los gobiernos nacionales para impedir que éstos logren concretar la implementación de políticas que beneficien a las masas y les alivien del sufrimiento que padecen. De esta manera, cualquier gobierno que tenga en la mente la protección de los derechos de la mayoría, queda imposibilitado de accionar en ese sentido²².

Lo que necesitan la burguesía y el imperialismo neoliberal, en realidad, son mecanismos de manejo de la crisis y para eso tienen su Estado que se expresa y actúa a través de distintas instituciones y relaciones políticas. Con toda seguridad, la democracia no es una de ellas.

IV. La táctica neoliberal de la participación ciudadana.

Descubrimos entonces que lo que las élites de poder locales y los imperialistas buscan en verdad es crear condiciones de gobernabilidad, la cual podemos definir como *“una relación que permite al gobierno gobernar porque los ciudadanos respetan a la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas...pero también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción del Estado”*²³. Para ello debe crear una institucionalidad y una forma de las relaciones entre las fuerzas políticas (no solamente los partidos) que le permitan alcanzar el fin. Es dentro de este esquema que podríamos ubicar a

²² Harnecker, op. cit.

²³ Gálvez Borrell, citado en: Belinda Ramos y Mario Sosa, op. cit., p. 46.

los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural²⁴.

Toda esa nueva institucionalidad creada es, diríamos, la concreción de los planteamientos de las teorías creadas para el efecto, y utilizan todo un bagaje teórico que consiste en una serie de conceptos y categorías –los nuevos constructos, por decirlo de esa manera- que han sido definidos desde los think tanks y cosas por el estilo. Hoy en día se habla mucho de ejercer ciudadanía, de participación ciudadana, de reordenamiento territorial y otra serie de términos que son creación de los ideólogos de la burguesía en su afán de demostrar que la lucha de clases ya pasó al cajón de los recuerdos junto con la historia y las ideologías, las cuales ya llegaron a su fin, porque hoy se habla en cambio de consenso y de diálogo, como si el capital y el trabajo tuvieran en verdad una oportunidad histórica de llegar a acuerdos justos y simétricos. Estas teorías se fundamentan en unos fines aparentes de democratización para permitir la participación de la población en la toma de decisiones para lograr un mayor nivel de desarrollo.

Pero también en ese campo, el teórico, las posiciones dominantes han sido cuestionadas. El problema es que para ello se utilizan criterios que no logran escapar de las limitaciones establecidas por el sistema, las cuales se definen por permitir cualquier cosa, siempre y cuando sea, dentro de la legalidad, dentro de la institucionalidad creada con propósitos hegemónicos. Ese es, por ejemplo, el rumbo por el que se han conducido muchos de los estudios sobre Consejos de Desarrollo.

El fundamento teórico-institucional sobre el que se construye la nueva forma de las relaciones políticas se enmarca dentro de la figura de la ciudadanía y la participación ciudadana. La definición de la categoría ciudadanía va desde las posiciones que la consideran como una condición jurídica y política, hasta las que la consideran como una práctica social *“que se construye mediante un proceso social donde los ciudadanos comparten valores y normas de comportamiento que permiten la convivencia entre ellos y les dota de una identidad colectiva específica”*²⁵.

²⁴ Digamos entonces que ahí radica precisamente el riesgo de asumir teorías que son propias del sistema capitalista, las cuales están fundamentadas, como ya se dijo, en filosofías y métodos burgueses como el funcionalismo. Al caer en esta situación, terminaremos alabando los instrumentos con los que se sojuzga al pueblo en beneficio del sistema de explotación y opresión.

²⁵ Ramos y Sosa, op. cit., p. 52.

El gran problema que observamos aquí es, precisamente, que lo que el sistema necesita es oxigenarse, fomentando una “nueva identidad” basada en las premisas que brinda el capitalismo global y esas teorías cumplen esa función. La condición sine qua non será que cualquier expresión de las “nuevas” relaciones entre sociedad y Estado, se desarrollen dentro del marco jurídico-institucional que le es propicio a la burguesía: la democracia representativa, y sobre esa estructura se hace una yuxtaposición de la condición participativa, pero bajo condición de lograr un efectivo desclasamiento en los sectores populares para mantener así la gobernabilidad.

En todo caso, se espera que cuando se plantee una posición crítica, deberá hacerse hacia el gobierno y más concretamente, hacia los representantes “elegidos democráticamente”, y no contra el sistema mismo, entendiendo entonces, que la problemática está en un nivel ajeno al del modo de producción, en el nivel de las acciones aisladas de los intereses de los gobernantes. Eso es muy adecuado porque libera al sistema económico del ataque de las organizaciones contrarias al status quo.

En esa dirección, son ilustrativos los términos en que aparecen a continuación los planteamientos teóricos y filosóficos del líder demócrata-cristiano René de León Schlotter cuando se refería a la descentralización, en el marco del establecimiento de dicha política durante el inicio del gobierno de Vinicio Cerezo con el partido político Democracia Cristiana Guatemalteca. Veamos lo que dice:

“La descentralización es la decisión política del Estado de desprenderse de parte de su capacidad de decisión en materia administrativa, otorgándola a instancias de menor grado. Esta decisión tiene como propósito fundamental la agilización del trámite de las demandas de la población y, por consiguiente, forma parte de la concepción del servicio que debe prevalecer en un Estado moderno.

La descentralización opera en sentido vertical, multiplicando al máximo los centros de toma de decisiones administrativas²⁶, dejando naturalmente a cada una de las instancias un margen cada vez menor de decisión y un ámbito cada vez más reducido de competencia a medida que su nivel se aleja del centro; por otra parte, opera en sentido horizontal al distribuir los diferentes centros de toma de decisión en el territorio nacional.

De acuerdo con la estructura descrita, la descentralización es simplemente una distribución de la capacidad de decisión en materia

²⁶ El subrayado es nuestro.

administrativa desde un poder central que mantiene la totalidad del poder político. La regionalización es una forma de descentralización. En este caso, la distribución horizontal admite una concentración mayor de cierto número de facultades decisorias en materia administrativa en algunos puntos del centro de poder pero siempre dependientes de él, que se configuren como polos de desarrollo.

*Otro concepto que se suele barajar junto con el de la descentralización y el de la regionalización es el de la desconcentración del poder. La gran diferencia que existe entre ambos es que la descentralización supone delegación del poder central en materia exclusivamente administrativa, mientras que la desconcentración del poder se refiere a que nuevos centros de poder se organizan dentro del Estado, de menor categoría y de menor alcance territorial y jurisdiccional. Estos no son resultado de una delegación, sino que tienen una fuente autónoma de poder que es la elección popular. Se produce a nivel de municipio con alcaldes y corporaciones electas por voto universal y, en algunos países, a nivel de región con consejos regionales, asambleas locales y gobernadores electos; en ningún caso hay ni independencia ni federación”.*²⁷

En una primera y superficial aproximación, puede parecer que la nueva institucionalidad creada tiene un contenido muy democrático. Esto, sin embargo, es un espejismo, pues de todo lo anterior podemos deducir que el fin de la descentralización no tiene como propósito primordial más que la cesión de la facultad de decisión en materia administrativa y financiera, pero conservando intacta la capacidad de decisión política centralizada (véase nuestro subrayado en el párrafo anterior), lo cual apoya nuestra argumentación acerca de la naturaleza del Estado como instrumento de dominación. Ese es el contexto en que debe darse la participación ciudadana (en realidad, en condiciones de verdadera democratización debería llamarse participación popular) y nos mueve a preguntarnos para qué sirve en realidad participar bajo esos lineamientos. En lo demás, las palabras del ideólogo de la Democracia Cristiana son bastante claras y elocuentes en el sentido de que nunca tuvieron la intención de distribuir poder entre las organizaciones de base; muy al contrario, su intención como veremos en el siguiente capítulo fue desnaturalizar esas organizaciones. Estos planteamientos, fundamentales para nuestro estudio, tomando en cuenta que fue precisamente en este gobierno que el

²⁷ René De León Schlotter. *Descentralización y desconcentración administrativa en Guatemala*. INAP, Guatemala, 1990, Pág. 146.

sistema CDUR se implementó, y todas las argumentaciones de sus dirigentes muestran sin lugar a dudas que la pretensión era contar con una forma política de frenar, suplantar y desmovilizar a las organizaciones populares que en esa época luchaban por objetivos revolucionarios.

Esa es la razón, a nuestro entender, de las contradicciones teóricas y prácticas, que toman cuerpo en las ambigüedades en que incurren todos los planteamientos de los partidarios de la descentralización neoliberal.

Las contradicciones empiezan desde la concepción teórica del proceso, ya que toda descentralización necesita de cierto grado de autonomía, siendo éste un proceso político por autonomasia. Ahora bien, tendríamos que definir la autonomía política para entender porque afirmamos que esto es contradictorio.

En primer término, la autonomía es un problema difícil y quizá hasta imposible de instituir dentro de un Estado unitario, siendo que esta medida implica la posibilidad y necesidad de que dicha autonomía se objetive en una libertad de expresión de la individualidad y de utilizar herramientas políticas propias que tendría un territorio autónomo, ya sea que se trate de una región autónoma dentro de un Estado unitario o de un Estado federal y ninguno de esos dos casos es el guatemalteco.

La autonomía política podríamos definirla como lo hace una fuente en internet cuando dice que es “una forma de organización utilizada en Derecho Político para coordinar, dentro del marco de un Estado organizado unitariamente, la existencia política de algún núcleo territorial con características propias de gobierno”²⁸.

Es verdad que esta es una definición parcial del concepto y que cuando habla de Estado unitario, lo hace en términos diferentes a los que concebimos en este trabajo; sin embargo hay algunos elementos útiles para nuestros objetivos.

En la definición anterior se plantea la realidad de que la autonomía permite a un territorio expresar sus características propias de gobierno, lo cual requiere la utilización, como ya se dijo, de herramientas propias, entre otras cosas, porque tener autonomía es tener el derecho de tomar decisiones sin interferencia alguna.

Ahora bien, la pregunta es entonces ¿En donde está la contradicción teórica, en donde surge? En que una condición de ese tipo no puede darse en una sociedad dividida en clases antagónicas como la nuestra, ya que requiere la dominación de una de ellas y eso es dominación y requiere de una burocracia que le ayude a conservar centralizado el poder de tomar decisiones.

Haciendo una abstracción teórica, solamente podríamos pensar en dos situaciones que permitirían pensar en la autonomía política como una posibilidad: en primer término, asumiendo la posición anarquista que postula la abolición del Estado, lo cual no es posible en la práctica (digamos de paso que se acerca a lo que plantea en el fondo Foucault en su obra El sujeto y el poder cuando aboga por la autonomía del sujeto a fin de expresar su individualidad, lo cual vendría a significar algo así como el individualista principio y práctica política del empoderamiento); en segundo término, la única viabilidad verdadera para la autonomía existiría en el comunismo ya desarrollado, porque la extinción (nótese que no se plantea la abolición por decreto como lo pretende el anarquismo) del Estado y por tanto, de la propiedad privada, llevaría en la práctica a la eliminación de las clases y de las contradicciones que le son propias. Claro que todo esto no es un proceso breve porque tomará tiempo crear las condiciones para ello.

Si en una sociedad burguesa no es posible lograr una plena autonomía, qué es entonces a lo que le llama autonomía, siendo que la Constitución política guatemalteca plantea la figura de la autonomía municipal en el artículo 253; porque no puede ser autónomos los municipios solamente por el hecho de que existe la posibilidad de que las autoridades municipales -ni siquiera locales porque entonces se incluiría también a otros funcionarios como diputados distritales- sean elegidas por medio del voto en la comunidad, eso sería una descentralización electoral, pero más que un hecho político sería administrativo porque el control se seguiría manteniendo desde la centralidad, dentro del sistema comercial-electorero estéticamente llamado de marketing político. Esa es una manipulación y forzamiento ridículo de los términos con sabor a mistificación de la realidad teórica y social. ¿O será acaso posible que lo nominal no tenga más objetivos que lo discursivo?

El problema es que se cambia unilateralmente y de manera autoritaria la semántica misma y entonces resulta que los términos pueden significar una cosa pero el contenido práctico no coincide en absoluto con esa interpretación.

Rescataremos entonces los planteamientos de dos autores –quienes al parecer, distan de ser considerados de izquierda o revolucionarios- que se refieren al proceso descentralizador colombiano, el cual tiene como es lógico, diferencias y similitudes, aunque los dos trabajos consultados muestran mucho más en común que diferencias con nuestro caso nacional porque muestra argumentos que pueden comprobar las cosas que venimos diciendo hasta ahora.

²⁸ ¿Qué es autonomía política@yahooRespuestas.htm

En primer término, está el trabajo de Maldonado²⁹, quien elabora una definición a partir de varios materiales ajenos. Para él *“en su sentido más simple la descentralización es la transferencia de poder, recursos, funciones, capacidad de decisión, etc., del centro de una organización a agentes por fuera de dicho centro”*.

La definición tiene dos elementos interesantes: 1) transferencia de poder que se realiza y 2) hacia agentes externos al centro. Notemos que eso es más completo que la concepción de De León Schlotter quien habla de transferencia de capacidad administrativa y financiera. En otras palabras, sin autonomía real no hay descentralización que valga. Porque entonces, es más válido hablar de desconcentración administrativa, ya que en ésta última se trasladan competencias en esa materia y nada más, sin contemplar el poder.

Muy diferente es hablar de delegación. A esta Maldonado la define así *“el proceso de transferencia de funciones de una autoridad administrativa a sus colaboradores o a otras autoridades administrativas con funciones afines o complementarias. La delegación se da tanto entre funcionarios como entre entidades del nivel central y entidades descentralizadas o territoriales. En este último caso la delegación debe acompañarse de convenios donde se fijen los derechos y obligaciones de las entidades”*³⁰. Pero la delegación es una cesión de funciones con autonomía relativa para realizar las funciones asignadas.

Por su lado, el trabajo de Peralta Duque profundiza más en el análisis porque correlaciona esos aspectos con la realidad política y social cuando dice:

“Administrativamente, los municipios recibían transferencias fiscales del gobierno central con un criterio de racionalización del gasto público y se reasignaban las competencias entre los distintos niveles gubernamentales. Desde el punto de vista político, la descentralización pretendió generar nuevos espacios de participación (electoral) que permitían “canalizar las distintas expresiones sociales y políticas” y los “conflictos locales”. En suma, el fortalecimiento político al Estado a través de la descarga del gobierno central de ciertas responsabilidades administrativas se asimilaba a la transferencia de poder político que reconstruiría la legitimidad el régimen. Esa visión de la

²⁹ Alberto Maldonado. Gestión Pública y Descentralización, en Conceptos sobre descentralización, Uniuniversidad de los Andes. Sin más datos editoriales.

³⁰ Ídem.

*descentralización administrativa, que buscaba exclusivamente la racionalización y eficiencia del gasto público, es meramente una desconcentración de funciones muy distante de una redistribución real de poder y/o descentralización política. Por su parte la clase dirigente considera que ha impulsado transformaciones importantes tendientes a la ampliación del régimen político, pese a que el conflicto se intensifica cada vez más por la negación de una mayor apertura democrática”*³¹.

Podríamos aquí mismo hacer un alto, debido a que las palabras anteriores reflejan lo que hemos venido afirmando sobre el proceso, pero sigamos viendo el resto. Ella agrega entonces:

“Desde la perspectiva de Estado unitario en Colombia se ha hecho inconcebible la descentralización política. No obstante, la idea de que la descentralización política contempla la elección popular de alcaldes ha terminado por asimilarse a uno de los muchos mecanismos existentes de participación electoral cuyo componente es eminentemente funcional y mecánico que no ha producido cambios sustanciales en las dinámicas de poder político en el País y lógicamente en las regiones. Es claro, que la cuestión política significa redistribución de poder como única vía en la construcción de autonomía regional”.

Finalmente, concluye con las siguientes palabras:

*“El proceso modernizador del Estado ha ido de la mano con el modelo descentralizador y los nuevos mecanismos participativos que involucran a la gente en la elección de sus gobernantes y en el control de lo público. Pese a estos presupuestos constitucionales no existe una política pública territorial que permita la autonomía municipal y regional en el país; la construcción de la democracia participativa y la construcción social y política de región que debe ser potencializado en el buen sentido por las comunidades –desde abajo– para legitimar la gobernabilidad perdida”*³².

Dos cosas son claras en los dos trabajos: primero, no puede haber

³¹ BEATRIZ DEL CARMEN PERALTA DUQUE. Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas, p.173.

³² Ídem, p.176.

descentralización sin autonomía y es una contradicción tan solo mencionar ésta última en un Estado unitario; segundo, la realidad colombiana muestra en términos generales los mismos resultados que Guatemala en cuanto a descentralización, por lo que muestran también los mismos retos, con sus propias especificidades, claro está.

De paso, podemos decir a manera de conclusión teórica que así como en Guatemala y en Colombia, también en El Salvador y muchos otros países latinoamericanos en que se ha aplicado la misma política de descentralización, con resultados similares y retos parecidos, lo que comprobaría el hecho de que la descentralización actual es una táctica neoliberal que el imperialismo capitalista mundial creó para mantener su hegemonía, tal como lo mencionó Nelson Amaro en su obra³³. De fondo, la descentralización, según los planteamientos de los autores citados antes, tampoco existiría en nuestro país y lo que asistimos a ver es en realidad una desconcentración de funciones. Parece que De León, en su urgencia por justificar las medidas aplicadas, cambio el sentido real de las cosas.

SEGUNDA PARTE: ORIGEN Y DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

³³ Amaro, Nelson. *Descentralización y participación popular en Guatemala*.

CAPITULO 3

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN GUATEMALA.

I. Génesis de una necesidad política: La Revolución de octubre de 1944.

Una de las primeras acciones de la Junta Revolucionaria de Gobierno en 1944 fue decretar una política de descentralización que permitiera democratizar a la sociedad guatemalteca. Dicha política fue establecida por medio del Decreto No. 17 de fecha 28 de noviembre de 1944 en el cual se planteaba la necesidad de lograr una efectiva libertad política, económica y religiosa, entre otras cosas.

En los considerandos del mencionado decreto se hace referencia a que *“la centralización de los poderes del Estado en manos de un dictador irresponsable ha sido característica de todos los gobiernos anteriores con detrimento de los principios democráticos que propugnan todos los pueblos libres de la tierra; que el pueblo de Guatemala está resuelto a defender esos principios para hacerlos efectivos y evitar que se repita la farsa democrática en que hasta ahora hemos vivido”*.³⁴ En otras palabras, la Junta Revolucionaria entendía que para catalogar a una democracia como tal, es necesario que el poder político esté distribuido entre diversas manos antes que concentradas en un solo individuo; esto es lo que las autoridades revolucionarias concebían en el nuevo régimen. Esa distribución del poder no se refería solamente a personas, sino que también a órganos y niveles, no sólo dentro de la estructura del Estado, porque también es necesario que se tome en cuenta la voluntad del pueblo y para eso es necesario que se permita a éste organizarse y hacer tareas de contenido político.

En ese sentido, el Decreto 17 agrega que *“la organización del municipio a base de elección popular de sus componentes constituye una modalidad de la forma democrática de Gobierno”*.

En realidad, en el decreto citado, encontramos las siguientes medidas decretadas, las cuales –como se dijo- se esperaba que permitieran establecer un régimen democrático:

- 40
- Descentralización de los poderes del Ejecutivo y efectiva separación de los poderes del Estado.
 - Organización democrática de las municipalidades mediante la elección popular de sus miembros.
 - Autonomía efectiva del Poder Judicial.
 - Autonomía de la Universidad Nacional.

Visto desde nuestra época no parece algo novedoso, sin embargo, para su tiempo era un adelanto y un gran progreso para el pueblo guatemalteco, en vista de la serie de dictaduras que el pueblo había tenido que soportar desde la Colonia. No obstante, produce curiosidad saber cómo llegaron esas concepciones a los revolucionarios de mediados del siglo XX. Ese es un punto que trataremos de responder brevemente.

No es tan sencillo comprender este aspecto de la Revolución, a menos que se entienda aunque sea de manera muy sucinta los antecedentes históricos que permitieron a los actores de la Revolución de Octubre formarse y desarrollar una determinada base ideológica.

Según Carlos Figueroa Ibarra³⁵, el movimiento obrero guatemalteco se comenzó a gestar consistentemente durante la lucha contra la dictadura de Manuel Estrada Cabrera, alrededor de 1917, en una clara situación de subordinación ideológica y política a la fracción oligárquica antidictatorial, aglutinada alrededor de lo que sería el Partido Unionista. Lo anterior debido a que en lo económico existía aún un sistema fundamentalmente precapitalista que había impedido hasta entonces, un verdadero desarrollo del movimiento obrero en el país. De acuerdo con Figueroa, la ideología de la época se enmarcaba dentro de los rasgos impresos por las luchas del período liberal iniciado en 1871 con la sustitución de una fracción de clase dominante por otra y estaban las argumentaciones de los que opinaban que los liberales eran en realidad conservadores y que la democracia de tipo liberal era inexistente en el país, algo con lo que concordamos. Una de las causas de este fenómeno fue que mientras en otros países, la acumulación originaria había producido una masa de trabajadores libres asalariados como consecuencia de la expropiación de tierras, en Guatemala sucedió de otra manera, porque el despojo de tierras se fue desarrollando paulatinamente y no de una sola vez y la concentración más bien exacerbó las relaciones de producción de tipo servil

³⁴ Decreto No. 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno de la República de Guatemala, dado en el Palacio Nacional el 17 de noviembre de 1944.

³⁵ Carlos Figueroa Ibarra, *Contenido de clase y participación obrera en el movimiento antidictatorial de 1920*. Revista Economía, No. 69/70, Guatemala, 1981.

que venían desde la colonia³⁶. Es posible, sin embargo, que para la década de los 20 estos trabajadores ya se hubieran convertido en productores libres.

Ante esta situación, la lógica consecuencia fue que la clase obrera se comenzó a organizar, con más deseos que claridad en sus planteamientos, lo cual le situó necesariamente en una condición de dependencia política e ideológica en relación a la fracción de la burguesía que aspiraba a derrocar a Estrada Cabrera, lo cual comprueba -como diría Figueroa- que en un sistema capitalista inmaduro, se producen obreros inmaduros que aún traían resabios ideológicos de su pasado campesino o artesano (recordemos que la dirigencia obrera de aquel tiempo acusaba un bajo nivel educativo y cultural en general, lo cual "lógicamente incidía en su visión política y en sus estrategias generales de lucha"³⁷).

Sin embargo, más tarde, la gente que conformó la Liga Obrera llegó a enfrascarse en una discusión por demás importante, al menos para el futuro de su clase en Guatemala: independencia de la clase obrera o subordinación de sus intereses a una clase ajena a ella; en otras palabras, la experiencia les estaba llevando por el rumbo de la definición clasista que les era necesario adquirir.

Durante la década de los 20 y posteriormente al derrocamiento del dictador Estrada, ya con la experiencia que habían ido acumulando, los obreros fueron ganando presencia en la lucha y forjando su espacio de clase para sí, imprimiendo su sello a esa época. La respuesta fue una represión sin miramientos y finalmente la casi aniquilación del movimiento obrero para el año 1932 por parte del dictador de turno: Jorge Ubico. Ruano Najarro opina, que fue hasta el derrocamiento de Ubico y el desmantelamiento del último gobierno del régimen liberal -entre junio y octubre de 1944- que se dio una segunda ola del movimiento obrero³⁸.

Paralelamente, durante la década de 1920, había ido surgiendo una nueva generación de intelectuales que fueron recipientes de las ideas liberales provenientes de pensadores europeos y latinoamericanos como José Vasconcelos, José Ingenieros, Gabriela Mistral, Manuel Gaunio, Miguel de Unamuno, José Ortega y Gasset, Roman Rolland y Lebon, entre otros. Puede

³⁶ Ídem, p. 6.

³⁷ Edgar Ruano Najarro. *Comunismo y movimiento obrero en la vida de Antonio Obando Sánchez 1922-1932*, p. 39.

³⁸ Ídem, p 69.

decirse que esta generación del 20, la cual estaba compuesta por miembros que "descendían de los grandes señores, hijos de familias ricas de entonces y muy poco de la clase indígena...y algunos hijos de profesionales pueblerinos"³⁹ era una generación contestataria, con unas ideas y sentimientos democrático-liberales, diferentes por lo tanto a la clase obrera, tanto en su origen de clase como en sus concepciones ideológicas.

Entre los integrantes de esta generación se encontraban Carlos Wyld Ospina, César Brañas, Jorge García Granados, Ramón Aceña Durán, Carlos Bauer Avilés, Miguel Ángel Asturias, Carlos Samayoa Chinchilla, David Vela y otros que compartían ideas respecto a la lucha contra la tiranía, por la libertad, la unificación de América Central y de forma parcial contra la injerencia estadounidense en los asuntos internos del país. Informa Casaus Arzú que entre 1921 y 1942 se publicó la revista STUDIUM (además de algunas otras), en la cual se reproducían artículos de Vasconcelos y de Ingenieros, lo que viene a demostrar la influencia que ejercían éstos en los integrantes de la generación del 20.

Después de una interrupción durante la dictadura de Ubico, la revista volvió a publicarse en 1941 de manera renovada por motivo de la participación literaria de gente como Carlos Martínez Durán, Jorge del Valle Matéu, César Brañas, Manuel Galich, Augusto Monterroso y la vieja participación de Miguel Ángel Asturias, Carlos Wyild Ospina y otros hombres y mujeres.

Como vemos, en esta generación encontramos los nombres de algunos personajes que posteriormente tuvieron una participación destacada, no solo durante el derrocamiento de la dictadura ubiquista entre junio y octubre de 1944, sino durante el proceso revolucionario de diez años, siendo además de participantes y activistas, algunos de los principales ideólogos del proceso.

A decir de Casaus, una característica común en esta generación fue que representaron un amalgamamiento de los sectores más conservadores de las élites, la Iglesia, las Ligas Obreras y los estudiantes ya que había aquí una vinculación con personajes del partido unionista que había luchado contra Estrada Cabrera. De estos últimos y quizá uno de los más emblemáticos: Julio Bianchi, a quien se le atribuye haber escrito en el mes de mayo de 1941 unas ideas que habían formado parte del ideario unionista primeramente y que podrían ser entendidas como progresistas para esa época, aun cuando dejan ver claramente la posición de clase que defendían. Los principales lineamientos de Bianchi respecto al camino que Guatemala debía transitar para su

³⁹ Marta Elena Casaús, *Las élites intelectuales y la generación del 20 en Guatemala; su visión del indio y su imaginario de nación*, p. 6.

democratización se pueden sintetizar en que el cambio en el país hacia la democracia debía ser lento y por las siguientes vías:

Como el gran obstáculo para la implantación de la democracia en Guatemala es la existencia de esa “*mole enorme de gente inconsciente, ignorante, apática...acostumbrada a la obediencia pasiva*” y que sirve de apoyo a cualquier gobernante, ya sea votando como a éste le conviene o bien aplastando con el fusil cualquier intento de rebeldía, lo preciso era que esa masa fuera apartada de la vida política del país para integrarla a la ciudadanía luego de educarla y “*conforme sus progresos lo justificaran*”. En otras palabras, era necesaria una primera etapa de paternalismo en que la oligarquía educada pudiera habilitar al pueblo para ejercer sus derechos políticos. Sintetizando los planteamientos, la propuesta se centraba en los siguientes aspectos:

- Autonomía local, municipal y departamental, la cual debería irse concediendo de manera paulatina y sin perder nunca la hegemonía centralista. Esta idea debemos verla con mucha atención porque el desarrollo político histórico en el país parece mostrarnos que esa sigue siendo la idea en las élites dominantes de hoy día.
- La independencia de los tres poderes debía ser efectiva.

Estas líneas generales fueron planteadas, como ya se dijo, con fecha 4 de mayo de 1941, y parecen haber sido extraídas del ideario político del Partido Unionista de 1920⁴⁰.

Como podemos ver, dentro de esas ideas encontramos encerradas algunas contradicciones que tienen que ver, como ya se mencionó, con posiciones clasistas que son, no obstante, progresistas en relación a la práctica política del Estado hasta entonces. Estas van a ser reproducidas de alguna manera durante el inicio de la Revolución, aunque gradualmente, ésta se va profundizando y haciendo más democrática. Así, en la nueva Constitución de marzo de 1945, vemos que en el título X, refiriéndose al gobierno de los departamentos y municipios, el texto constitucional dice lo siguiente, recogiendo las ideas ya plasmadas en el citado Decreto 17 (aun cuando dejan ver algunos planteamientos contradictorios de tipo centralista):

Art. 200.- El Presidente de la República nombrará, para la administración de cada Departamento, un Gobernador, cuyas calidades y atribuciones fija la ley. El gobernador es el representante del Ejecutivo.

⁴⁰ Figueroa Ibarra, op. cit. p. 46.

Art. 201.- Los municipios se rigen por corporaciones municipales autónomas, que presiden uno o varios alcaldes. Tanto las corporaciones como los alcaldes son electos en forma directa y popular.

Art. 202.- Los alcaldes son, en sus respectivas jurisdicciones, los delegados y representantes del Gobernador departamental, que a su vez lo es del gobierno. Cada municipio organizará su policía local, que estará exclusivamente bajo las órdenes del Alcalde.

Art. 203.- Las municipalidades tienen facultad para establecer sus arbitrios. Será necesario la aprobación del Gobierno en los casos en que la ley así lo determine, para acordar arbitrios y efectuar derogaciones.

Consideramos que en estas ideas generales encontramos las raíces ideológicas de la política de descentralización -establecida por el Decreto 17 y que permitía, entre otras cosas, la autonomía a los tres organismos del Estado, a las municipalidades y a la Universidad Nacional- aplicada por los gobiernos revolucionarios desde el inicio y que son éstas raíces, fundamentadas a su vez en las ideas libertarias mundiales de la época, los instrumentos que utilizó la pequeña burguesía en su búsqueda de un régimen democrático que permitiera la participación de las organizaciones populares. Claro que todo esto debe ser visto, no como un todo ya consumado desde el inicio, sino como un proceso que tenía todas las potencialidades para profundizarse y, porqué no decirlo, de radicalizarse, tal como estaba sucediendo al tiempo del golpe contrarrevolucionario de 1954.

En ese orden de ideas, las políticas de transformación que aplicaron los distintos gobiernos revolucionarios tuvieron un efecto en todas las esferas de la vida social guatemalteca, iniciando así un proceso de modernización y de superación de las graves condiciones de rezago en que el país se encontraba.

De hecho, el principal problema de Guatemala como país era, al momento del triunfo de la Revolución, el atraso feudal e incluso semiesclavista imperante en toda la sociedad⁴¹. Según Guerra Borges, un nuevo régimen era necesario para poder llevar a cabo las transformaciones⁴², afirmación que coincide con el

⁴¹ Julio Gómez Padilla. Cambios en las relaciones sociales de producción en el movimiento revolucionario de 1944-54, Revista economía, p. 52.

⁴² Alfredo Guerra Borges. Pensamiento económico-social de la Revolución de octubre, Revista economía, p. 9.

postulado teórico de Marx en el sentido de que es sobre la base económica que se construye la superestructura jurídica y política y que es la primera la que condiciona las definiciones superestructurales.

En general, la Revolución permitió un ascenso del bienestar del pueblo en todos los aspectos. Piero Gleijeses hace una descripción bastante buena de las condiciones durante la Revolución. Hablando sobre las condiciones generales en esta época, nos dice:

“...a pesar de la inflación que plagó los años de Arévalo, los salarios reales de los trabajadores urbanos aumentaron, a veces de modo significativo. El alcance del aumento a menudo dependía de la fuerza política de los sindicatos individuales; por consiguiente, los maestros y los ferrocarrileros estaban entre los que resultaron más beneficiados.

Los años de Arévalo también trajeron libertades políticas a la población urbana: libertad para votar, libertad para expresar opiniones personales, libertad para leer una mayor variedad de libros y periódicos...

También hubo cambio en las zonas rurales. Después de la caída de Ponce dejaron de aplicarse el trabajo forzado y las leyes contra la vagancia. La Constitución de 1945 reemplazó a los intendentes de Ubico por alcaldes electos. En 1947, el Código de Trabajo estableció el derecho de los trabajadores agrícolas a sindicalizarse, siempre y cuando el sindicato tuviera por lo menos cincuenta miembros y dos tercios de ellos que pudieran leer y escribir (verdadera imposibilidad que fue suprimida al año siguiente). Finalmente, Arévalo trató de llevar la educación al campo y afirmó que los indios eran guatemaltecos y ciudadanos, como establecía la ley.

Sin embargo, el cáncer que pudría las zonas rurales y a toda la república era la distribución de la tierra⁴³.

Guerra Borges menciona que en 1946 se dictó el Decreto 223, Ley Provisional de Sindicalización; que en el mes de enero del año siguiente, ya habían sido organizados 65 sindicatos, aun cuando legalmente, no todos tenían aún personalidad jurídica⁴⁴. Sin embargo, para lograr el desarrollo necesario, era imprescindible que se democratizara el acceso a la tierra, ya que éste era en realidad, el problema medular, tal como lo plantea Gleijeses, y fue

⁴³ Piero Gleijeses. La esperanza rota, Editorial Universitaria, Guatemala, 2004, p.50.

⁴⁴ Guerra Borges, op. cit. p.21.

por medio de la Reforma Agraria que se le empezó a dar salida al problema del atraso y desarrollo de una forma más plena.

Esos hechos políticos y sociales le dieron otros aires a la sociedad guatemalteca, unos aires de democracia –de tipo liberal, repetimos- que permitieron la participación de las clases trabajadoras de forma progresiva en el ámbito político. No se pretende caer en el historicismo en este trabajo, sin embargo, consideramos necesario mencionar algunos hechos históricos que permitan entender la esencia del proceso descentralizador en nuestro país, tanto en su origen, como en su dinámica actual, con el propósito de comparar su contenido, ya que nuestro propósito sí es demostrar la esencia del proceso actual, confrontándolo con el único período democrático que el país ha vivido en su historia.

En ese entendido, consideramos importante mencionar un hecho más que tiene que ver con la política descentralizadora durante el período revolucionario: la Reforma Agraria, ya que alrededor del Decreto 900, Ley de Reforma Agraria, del 17 de junio de 1952 se creó un movimiento campesino y una estructura formal que de alguna manera, pareciera haber sido la fuente de inspiración para el actual CDUR (con sus especificidades y diferencias muy propias, claro), pero invirtiendo los fines y el orden, lo cual nos deja ver que, si esto es así, corresponde más bien a una apropiación y suplantación demagógica con fines hegemónicos.

En efecto, en el Título IV, Órganos de la Reforma Agraria, Naturaleza y funciones de los mismos⁴⁵, se decretaba una estructura que abarcaba cinco niveles que tenían su punto de inicio en los Comités Agrarios Locales, lo cual le daba a la Reforma un contenido más popular y democrático ya que, según el Reglamento para su funcionamiento, eran estos comités los encargados de recibir las denuncias sobre tierras afectadas y de verificar toda la información de manera presencial en la finca denunciada y elaborar informes que luego elevaban a la Comisión agraria Departamental, dando asimismo, una propuesta de la nacionalización y adjudicación del bien denunciado en propiedad o en usufructo (artículo 64, Decreto 900) de lo que resultaba un proceso que eliminaba la burocracia típica de los funcionarios gubernamentales, pues se estipuló que los procesos de expropiación debían tener un plazo de seis semanas para completarse. Al tope del sistema estaba el Presidente que haría las veces de un árbitro en cualquier desavenencia

⁴⁵ Véase anexo A, documentos jurídicos de la descentralización revolucionaria.

surgida al aplicar la ley⁴⁶, es decir, no era el que decidía el proceso, sólo intermediaba en casos de difícil resolución.

Sintetizando un poco, todo este sistema creado alrededor del Decreto 900, creó toda una organicidad, más allá de lo formal, de verdadera participación de las masas rurales campesinas que estaban dispuestas a la defensa de la Revolución y de los beneficios que ésta trajo a dichas masas. Lo anterior queda reflejado en dos noticias que el diario La Hora publicó el 31 de mayo y el 11 de junio de 1954 respectivamente, las cuales transcribimos a continuación por su gran valor histórico:

31 de mayo de 1954:

Página 5: “La Confederación Campesina organiza Frentes Democráticos en todo el país”.

“La semana pasada clausuró sus actividades la XV Asamblea Central Confederal de la Confederación Nacional Campesina. A esta Asamblea asistieron más de 20 secretarios generales de federaciones campesinas departamentales y regionales, así como el Comité Ejecutivo Nacional, el Consejo Consultivo y otros representantes de la CNC. Al cerrarse esta Asamblea, se aprobaron los acuerdos y resoluciones que a continuación damos a conocer, a solicitud de la citada Confederación:

3º.

- a) Que las Confederaciones Campesinas impulsen la Constitución de Frentes Democráticos Departamentales de las organizaciones revolucionarias y en las cuales se le dé participación a la CNCG y a la CGTG.
- b) Que todas las organizaciones campesinas del interior envíen al Presidente Jacobo Arbenz Guzmán y al Jefe de las Fuerzas Armadas telegramas de apoyo por su política patriota en defensa de Guatemala y de la Revolución.
- c) Que todas las organizaciones campesinas permanezcan vigilantes a

⁴⁶ Piero Gleijeses, en el trabajo citado, rescata de una entrevista con Fortuny, una declaración valiosísima que nos muestra sin ambivalencias, el contenido político de la estructura formal de la Reforma Agraria. Dice Fortuny en esta entrevista que *“Nosotros (el PGT) propusimos la creación de los Comités Campesinos (CAL) para sentar las bases para la gradual radicalización del campesinado. Hablamos de esto con Arbenz y él estuvo de acuerdo. Lo que queríamos era promover el control de la reforma desde abajo. Esto daría a los campesinos un fuerte sentido de sus necesidades”*.

cualquier movimiento extraño, dando aviso inmediatamente a esta central y al gobierno.

4º. Que la aplicación de dicha ley de arrendamiento forzoso sea atendida por las autoridades agrarias y no por los alcaldes.

Posteriormente, el 11 de junio se informó en el mismo rotativo la siguiente noticia:

Página 3: “Campesinos beneficiados por la Ley de Reforma Agraria en el Departamento de Suchitepéquez han dirigido al Presidente de la República el mensaje que a continuación transcribimos:

“Quinientos parcelarios de la Finca La Máquina de Cuyotenango, agradecemos beneficios agrarios recibidos y como un solo hombre ponémosnos a sus órdenes en cualquier momento, en caso de agresión”.

Para no perder de vista todo el contexto, recordemos que la Guerra Fría ya se había instalado en el mundo y todos los procesos se veían afectados por su ideología (Guatemala no fue la excepción). En esa situación, no era grato para Estados Unidos el proceso revolucionario nacionalista que se desarrollaba en el país, ya que como vemos, si se concretaba lo que estaba planteado en el telegrama de los campesinos de la finca La Máquina, sería sumamente difícil hacer retroceder al gobierno revolucionario en el contenido democrático de sus políticas debido a la organización popular que estaba gestándose y le servía de respaldo.

Es importante que reflexionemos sobre esa situación, porque nos puede mostrar dos cosas: uno, que la organización con contenido político del pueblo es importante, en vista de que son la única defensa efectiva contra las agresiones de la oligarquía y del imperialismo y, dos, que las acciones contrarrevolucionarias del imperio norteamericano desbarataron un sistema democrático e impusieron a través de gobiernos títeres desde 1954 una política que, utilizando una terminología democrática, instalaba –bajo sus nuevas condiciones- un sistema impostor de “participación popular” que respondiera a las necesidades históricas del capitalismo, como veremos más adelante.

Diremos entonces, a manera de conclusión -sin tratar de idealizar el proceso- que la descentralización decretada por el gobierno revolucionario, era un verdadero instrumento de participación popular democrática que reducía drásticamente el centralismo totalitario de los gobiernos dictatoriales anteriores y permitía de manera concreta, el mejoramiento de las condiciones de vida de las masas, lo que al final de cuentas es el objetivo que se debe perseguir, es decir, el desarrollo integral del pueblo. Para esto es necesario que la Revolución de octubre sea vista como un proceso en perfeccionamiento y profundización y no como un todo ya acabado, como ya se afirmó en otra parte en este trabajo.

II. Contrarrevolución y Guerra Fría: Montaje de un sistema suplantador y contrainsurgente.

El derrocamiento del gobierno revolucionario de Jacobo Arbenz, elegido democráticamente por el pueblo guatemalteco, se dio dentro del contexto de la lucha ideológica y de escalada armamentista de la Guerra Fría y sus consecuencias fueron devastadoras para la participación popular que se había venido desarrollando con los gobiernos revolucionarios, toda vez que una gran parte de los logros de los tres gobiernos fue revertida por la mal llamada Liberación Nacional, con Carlos Castillo Armas a la cabeza, al revertir procesos o apropiárselos, desnaturalizando los propósitos iniciales que les dieron lugar.

Uno de esos procesos que se apropió la Contrarrevolución fue precisamente la descentralización, la cual comenzó a ser orientada de acuerdo a directrices distintas que respondían a otros intereses y tenían nuevos contenidos y prácticas. Esto hubo de ser así, en vista de que ya no era posible simplemente regresar mecánicamente a las condiciones previas a la Revolución y lo que ocurrió con esa apropiación por parte de la Contrarrevolución, fue que a la descentralización revolucionaria se le vació del contenido democrático que los diez años anteriores le habían impreso.

En el caso de la Reforma Agraria sí podemos decir que hubo una verdadera regresión, ya que lo actuado hasta ese momento empezó a ser neutralizado, devolviendo las tierras que ya habían sido repartidas, desmontando toda la estructura orgánica del Decreto 900 y dictando nuevas políticas agrarias. En cuanto a la participación popular, la persecución política no se hizo esperar y cualquier persona o grupo que hubiera estado vinculado a la Revolución, o que supusiera un opositor político fue asesinado o mandado al exilio, bajo la acusación de ser comunista. Tan grave fue esa persecución que incluso llegó a prohibirse (tal el caso de la Constitución de 1965) a cualquier "comunista" volver al país en un plazo menor de cinco años.

La verdad es que para el gobierno imperialista de EUA, desbaratar la Revolución guatemalteca representó un gran alivio, ya que el nacionalismo revolucionario chocaba de manera directa con los intereses de las empresas del país del norte. Ahora podía recuperar el terreno "perdido" durante los diez años revolucionarios por parte de intereses económicos afectados por las políticas guatemaltecas. Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que las políticas de Washington siempre han tenido las mismas orientaciones estratégicas y solamente han variado en aspectos tácticos, según sea la orientación de los distintos gobiernos y las necesidades del desarrollo capitalista de cada época específica.

En el caso de la contrarrevolución de 1954, el presidente Eisenhower estaba enfocado en la lucha anticomunista siguiendo el método de aplicación de la fuerza militar; este método represivo terminó dando los resultados que siempre engendra: una polarización en la sociedad guatemalteca que llevó a las autoridades a cerrar todos los espacios de participación política legal y dejando una sola salida a quien quisiera defender sus derechos: la oposición ilegal, combinada con la clandestinidad en el movimiento guerrillero que surgió como consecuencia del cierre de esos espacios. En otras palabras, los gobiernos guatemaltecos posteriores al golpe contrarrevolucionario, perdieron toda legitimidad y con ello el apoyo popular.

Es en este período que, según Minera Morales⁴⁷, se dieron los primeros antecedentes de lo que ahora conocemos como sistema CDUR.

Asegura este autor en su investigación que el origen de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se encuentra históricamente en la década comprendida entre 1954 y 1964, cuando organismos internacionales como la ONU, la UNESCO, la OEA y, posteriormente la AID, dieron apoyo financiero y técnico a 75 países subdesarrollados para la formación de personal técnico.

Como consecuencia de la presión ejercida por estos organismos internacionales, se comenzó a dar impulso a la idea de la participación de la población en la búsqueda de la solución a los problemas de desarrollo que enfrentaba el país, especialmente en el área rural, aunque como veremos, ese proceso que se presentaba como una apertura para la participación democrática era en realidad una táctica que buscaba contrarrestar las consecuencias políticas del derrocamiento del gobierno revolucionario de Jacobo Arbenz y que así le permitiera disputar la base social a la oposición, que tuvo que optar dentro de un lapso muy corto, por la vía de la lucha armada que surgió, como se dijo, como una necesidad política en virtud del cierre de los espacios legales de participación y, unos pocos años más adelante, dicha táctica se orientó militarmente hacia la práctica contrainsurgente aplicada por el Estado desde entonces hasta la fecha⁴⁸.

Aunque no ha sido posible verificar en los archivos de las organizaciones citadas sobre la veracidad del dato histórico antes referido, sí encontramos indicios en otras fuentes que permiten deducir que la información

⁴⁷ Jorge Emilio Minera Morales. *Confrontación del contenido de la Ley de consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su práctica operativa real, en el municipio de Quetzaltenango, año 2002*. USAC-INAP, Guatemala, 2004.

⁴⁸ Ídem, p. 5.

tiene fundamentos objetivos, aun cuando no se refieran de manera específica a los CDUR, ya que permiten comprobar que efectivamente, los organismos internacionales influyeron de alguna manera en la creación de políticas de descentralización y de participación de la población⁴⁹. Lo que sí debemos tener en cuenta es que esto tenemos que verlo como un proceso progresivo y no como un evento único y acabado.

Por ejemplo, hay un dato histórico que podemos contrastar. Ya en 1950 se había organizado la Comisión Guatemalteca de Cooperación con la UNESCO. Concretamente, el 2 de junio de 1950 se había organizado dicha comisión por medio de un decreto presidencial⁵⁰ en el cual se afirmaba en el primer considerando que era “deber del Estado fomentar y divulgar la cultura en todas sus manifestaciones”, razón por la que se procedía –entre otros motivos- a la creación de la citada comisión. Dice además el artículo 2 que esta comisión estaría integrada por representantes de los ministerios de Educación Pública y de Relaciones Exteriores, así como por los representantes de distintas instituciones culturales del país, oficiales o particulares, que fueren invitados para tal efecto. Posteriormente, en un acuerdo del 5 de junio emitido por el Ministro de Educación Pública, se publicó una lista que incluía como integrantes de la comisión, a los siguientes representantes:

- Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Representante del Ministerio de Educación Pública.
- Representante del Consejo Técnico de Educación Nacional.
- Director General de Educación.
- Jefe del Departamento de Educación Estética.
- Jefe del Departamento de Educación Física.
- Jefe del Departamento de Misiones Culturales.
- Jefe del Departamento de Alfabetización.
- Jefe del Departamento de la Editorial del Ministerio de Educación Pública.
- Director del Instituto Indigenista.
- Director del Instituto de Antropología e Historia.
- Director de la Biblioteca Nacional.
- Director de la Escuela de Artes Plásticas.
- Director del Conservatorio Nacional de Música.
- Universidad Autónoma de San Carlos: Jefe del Departamento de Pedagogía

⁴⁹ Ídem, p. 5.

⁵⁰ Véase Anexo A, documentos jurídicos de la descentralización revolucionaria.

- de la Facultad de Humanidades.
- Director de la Universidad Popular.
- Director General de Estadística.
- Grupo “Sakerti”.
- Centro Filológico “Andrés Bello”.
- Corresponsiente de la Lengua.
- Sociedad Pro-Arte Musical.
- Colegio de Maestros.
- Sociedad de Geografía e Historia.
- Unión de Universidades Latinoamericanas.

Adicionalmente a la lista anterior, el artículo siguiente daba la facultad para que ésta fuera ampliada hacia instituciones que estuvieran comprendidas dentro de los propósitos de la UNESCO.

Posteriormente, con la llegada de Castillo Armas al poder, se emite el Acuerdo Presidencial No. 92 -con fecha 24 de septiembre de 1954- que derogaba el decreto que creaba la Comisión y cancelaba la Comisión antes citada, bajo acusaciones de que el gobierno anterior la había ampliado “*superlativamente*” con representantes de asociaciones diversas “*algunas de las cuales han sido elaboradas fuera de la ley*” y se le acusaba asimismo de desarrollar actividades “*reñidas con los principios de apoliticidad*”.

El reclamo de fondo era lo que manifestaba más adelante respecto a que “*los ideales de la cultura auténtica que encarna el Movimiento de Liberación Nacional, deben sustentarse en bases ajustadas a la realidad social guatemalteca, a las tradiciones democráticas del país, al respeto de la dignidad y al fiel cumplimiento de los compromisos internacionales, y que no es posible que las nobles aspiraciones de la UNESCO encuentren adecuada cimentación en leyes, acuerdos y actuaciones que se concretaron de modo especial al desvirtuar esos fines*”.

Estas líneas nos muestran claramente una sumisión típica de país colonial que chocaba contra la soberanía que mantuvieron los gobiernos revolucionarios frente a los intereses imperialistas. La pregunta necesaria aquí sería si el gobierno de Castillo Armas hablaba por su propia iniciativa o había presiones foráneas detrás de sus declaraciones. Esto es algo que genera profundas desconfianzas, ya que el actuar del gobierno guatemalteco daba muestras de que había otros intereses en juego. Nunca se aclaró cuáles eran los compromisos internacionales al respecto y de que manera eran desatendidos al incluir organizaciones no estatales en la comisión. Tampoco se dijo más respecto a la manera concreta en que la conducción del gobierno de Jacobo Arbenz desvirtuara los fines de la UNESCO. Lo único que podemos deducir es que la actitud soberana chocaba con intereses extranjeros no especificados.

Posteriormente, la Comisión fue reorganizada con la participación de unos pocos representantes estatales y la reducción de los representantes de las asociaciones particulares y de instituciones autónomas, con lo cual se dio un paso hacia una nueva centralización y exclusión de cualquier organización de base. Lo verdaderamente importante en el Acuerdo antes citado es el contenido ideológico anticomunista propio de esa época y el desplazamiento que se hace de todas aquellas organizaciones no gubernamentales que habían participado hasta entonces.

Al mismo tiempo, encontramos en diferentes informaciones de prensa algunos indicios de que las presiones de organismos internacionales eran una realidad desde la época de los gobiernos revolucionarios. Así, refiriéndose a la cooperación, Prensa Libre, en su emisión del 28 de abril de 1954, informaba sobre las declaraciones de funcionarios de la administración estadounidense ante el Comité de Relaciones Exteriores de una de las Cámaras del Congreso acerca de los programas de ayuda económica instituidos por los EUA con las repúblicas latinoamericanas cuya finalidad básica era hacer que éstas últimas tuvieran una economía más fuerte para poder depender de sí mismas.

A ese respecto, Henry Holland, Secretario Auxiliar para Asuntos Latinoamericanos dijo que a medida que esto se lograra, los países latinoamericanos estarían en mejores condiciones de resistir al comunismo y contribuir a la defensa común del hemisferio⁵¹. Además, agregaba que *"la América Latina es de importancia para la ubicación potencial de bases militares y como una fuente de potencial poderío militar directo. Nuestros programas de cooperación técnica y fomento son uno de los medios principales por los que EUA mantiene y refuerza los lazos de buen entendimiento y amistad con los pueblos latinoamericanos"*.⁵²

Al día siguiente fue publicada otra noticia en la cual, el mismo Holland afirmaba que la América Latina *"es la segunda entre los mayores compradores de armamentos en los EUA, habiendo adquirido \$38 millones el último año"*.⁵³

Por su lado, La Hora, en su edición del 2 de abril del mismo año, había informado que un grupo de funcionarios pertenecientes a la FAO visitarían varios países de América Latina con el fin de entablar "relaciones estrechas"

⁵¹ Prensa Libre, 28 de abril de 1954, p.4.

⁵² Prensa Libre, 28 de abril de 1954, p.11.

⁵³ Ídem, 29 de abril de 1954, p. 12.

con los gobiernos y ayudar económicamente a través del BIRF.⁵⁴

En la edición del 22 de abril del mismo año, se cita que el 5 de octubre de 1949, el Presidente Harry S. Truman había puesto su firma a la Ley del Programa de Ayuda para la Defensa Mutua, en el cual se autorizaba el desembolso de más de \$100 millones para ayuda militar inmediata a las naciones comprometidas a resistir la agresión comunista. Se citan sus palabras del 12 de marzo de 1947, donde declaraba que la política de EUA sería *"apoyar a los pueblos libres que están resistiendo a la intentada subyugación por parte de minorías armadas o por presiones externas"*.

En otras palabras, la intención detrás de toda la "cooperación" siempre fue de tipo político y económico-comercial, y lo que encontramos en todas las declaraciones publicadas es la preocupación de perder dominio y hegemonía en lo que ellos consideraban la extensión natural de su territorio. Recordemos que América Latina siempre ha tenido una gran importancia geopolítica para el imperio desde antes de la independencia latinoamericana del imperio español. Claro está que para esos propósitos le servían perfectamente la doctrina del destino manifiesto y la doctrina Monroe, especialmente con su "Corolario Roosevelt"⁵⁵.

Dicho Corolario consistía en el discurso de Theodore Roosevelt de fecha 6 de diciembre de 1906, en el cual manifestaba, no sólo ya, el derecho de EUA de defender sus intereses en la América Latina, sino también a intervenir donde le interesara, legitimando la política de policía imperial internacional que jugó desde entonces, usando la fuerza militar y la actuación de organismos internacionales que servían de fachada para la realización de sus intereses.

Volviendo al trabajo de Minera, éste informa que la ayuda incluía la creación de programas destinados a la resolución de las necesidades de los pueblos, de acuerdo a características demográficas, sociales y económicas.

De acuerdo con Kryzanek, hay dos hechos importantes que jugaron un papel importante en el desarrollo de las acciones que estamos estudiando. Por un lado, el triunfo de la Revolución cubana, con su radicalización socialista y su influencia en los movimientos latinoamericanos y, por otro, la visión de la administración Kennedy, de que la pobreza y el atraso económico en los pueblos latinoamericanos era lo que estaba creando una actitud antiestadounidense (se trataba claro está, de contrarrestar la influencia de la

⁵⁴ La Hora, 2 de abril de 1954, p.3.

⁵⁵ Michael J. Kryzanek. *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, Grupo Editorial Latinoamericano, p.70.

Revolución cubana que, con su prestigio representaba un mal ejemplo para los pueblos latinoamericanos). Como consecuencia, en el año 1961 se creó el programa Alianza para el Progreso que buscaba mantener la hegemonía imperialista a través de la búsqueda de reformas en los países latinoamericanos.

La Alianza para el Progreso ofrecía una fuerte inversión económica estadounidense para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas, impulsando entre otras medidas, la integración económica latinoamericana a través del libre comercio en el subcontinente y del Mercado Común Centroamericano en el caso concreto de nuestra región.

La influencia de la Carta de Punta del Este, de hecho, es manifestada en el Decreto-Ley 296, emitido 24 de noviembre de 1964 –durante el gobierno de Enrique Peral Azurdía- por medio del cual se dio vida a la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad, la que quedaría a cargo de la Secretaría de Bienestar Social y que pasó, tres años más tarde, a depender en forma directa de la Presidencia de la República.

En dicho documento se enfoca el proceso de desarrollo como *“un proceso esencialmente educativo, de organización, de integración y coordinación, que tiende a crear las condiciones requeridas y a promover los cambios necesarios para lograr la participación voluntaria del pueblo en la realización del plan nacional de desarrollo”*⁵⁶. En el siguiente considerando de dicho decreto se menciona con toda claridad la intención del gobierno de seguir un plan de Desarrollo de la Comunidad de acuerdo... *“con los postulados de las Cartas de Bogotá y de Punta del Este”*⁵⁷. En el primer artículo de dicho decreto se determina que la Secretaría de Bienestar Social actuaría en coordinación con los Ministerios de Estado y con las entidades estatales descentralizadas, autónomas y semiautónomas.

Además, le atribuye a la Secretaría referida, *“estudiar y clasificar las necesidades sociales y las actividades que el Estado y los sectores privados han realizado para satisfacerlas”*⁵⁸. En el inciso f) del mismo artículo le atribuye a la Secretaría la tarea de “despertar por todos los medios posibles, el interés de los habitantes de las áreas urbanas y rurales, en los programas” a

⁵⁶ Decreto-Ley Número 296. *Ley de Desarrollo Comunitario*, Enrique Peralta Azurdía. Primer considerando.

⁵⁷ Ídem, segundo considerando.

⁵⁸ Ídem, artículo 3°. inciso a).

desarrollarse, a fin de lograr su cooperación en ellos; por último, el inciso g) menciona la creación de comités, los cuales no deberían ser creados en donde ya hubieran otros para evitar duplicidad de esfuerzos.

Lo que vemos en este decreto es la influencia de la Alianza para el Progreso, que era, tal como lo mencionaba el Che en la misma conferencia de Punta del Este, *“una nueva forma de imperialismo económico”*⁵⁹, el cual buscaba formas de obtener legitimidad a través de ganarse la simpatía y la voluntad del pueblo. Es interesante cómo se mencionan las entidades descentralizadas ya en esa época, lo cual nos demuestra que la descentralización no es algo nuevo en el país, además de que ya vimos que muchas de las estructuras creadas por la Revolución fueron apropiadas por la reacción después de 1954; adicionalmente, la mención de la participación del sector privado, parece darnos indicios de la influencia del capitalismo mundial, concretamente del estadounidense, en virtud del enfoque de la Alianza para el Progreso respecto al desarrollo de operaciones de libre comercio en América Latina, por un lado, y por el otro, porque entra en los objetivos y tareas de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en el país⁶⁰.

Por último, un dato interesante es que este Decreto-Ley aún aparece vigente a la fecha.

En el período de 1964 a 1969 este programa de desarrollo comunitario estuvo orientado a conocer y evaluar las actividades realizadas por el personal técnico de los centros locales y de formación, funciones que estaban definidas en el Decreto-Ley Número 296, artículo 3°. incisos d) y e)⁶¹.

Más tarde, entre 1969 y 1981 fueron creados los Comités Pro-Mejoramiento Municipal que contaban con Organizaciones Departamentales y Juntas de Programación asumiendo en forma común los lineamientos emitidos por el gobierno en materia de objetivos programáticos para la operativización de políticas de trabajo, tanto en lo relativo a contenido, como a cobertura geográfica⁶². Esta pareciera ser una forma de búsqueda para hacer operativo

⁵⁹ Kryzanek, op. cit., p.101.

⁶⁰ Véase para el efecto, el trabajo de Jorge Escoto y Manfredo Marroquín: *La AID en Guatemala*.

⁶¹ Minera Morales, op. cit. pp. 5-6.

⁶² Ídem.

el plan de desarrollo comunitario impulsado por el gobierno guatemalteco.

Esto es lo que podemos mencionar de estos comités sin caer en especulaciones, en vista de la poca información que pudimos recopilar al respecto, pero llama la atención que el Decreto-Ley 296 menciona el establecimiento de comités sin más especificaciones y nos preguntamos si acaso se trata de los mismos Comités Pro-mejoramiento Municipal. En todo caso, según Minera, éstos comités estuvieron en vigencia hasta 1981 (en realidad, la duración de muchos de éstos ha sido bastante más larga, ya que en el caso de Nuevo Progreso, San Marcos, fueron los COCODE los que quitaron vigencia al Comité Pro-Mejoramiento Municipal), lo cual nos daría un lapso de tiempo muy corto entre el fin de estos y la creación de otras formas de organización contrainsurgente (Coordinadoras Interinstitucionales, CII). De hecho, con las CII los Comités Pro Mejoramiento Municipal siguieron teniendo vigencia y en una gran cantidad de municipios, estos comités sólo fueron desarticulados a partir de la creación de los COCODE.

Estas Coordinadoras Interinstitucionales pueden ser consideradas acertadamente, como el primer antecedente formal del actual sistema CDUR, ya que crearon toda una organicidad al estilo de la que la legalidad actual ha definido y es a partir de ellas que el Decreto No. 52-87 le da vida al sistema CDUR.

El 18 de octubre de 1983 se emitió el Acuerdo Gubernativo Número 771-83. Por medio de dicho acuerdo se creaba la Comisión Nacional de Desarrollo de San Juan Acul, Salquil, Amachal, Tzalbal, Río Azul, Actxumbal y las aldeas de la jurisdicción de Playa Grande, en el departamento del Quiché, la cual estaría presidida por el Comandante de la zona militar No. 20, con sede en Santa Cruz del Quiché y tendría como vicepresidente al comandante de la zona militar No. 22 en Playa Grande.

En las consideraciones previas de dicho Acuerdo, se da a conocer que la razón para tal medida era la situación tan precaria en que se encontraban muchos guatemaltecos de “menores recursos” y también que estos habían solicitado protección a las autoridades militares, en virtud de haber abandonado los lugares de confinamiento a donde los habían llevado *“las bandas subversivas que azotaron esa región”*⁶³.

Esa Comisión tendría a su cargo realizar obras de infraestructura, proporcionar los satisfactores más básicos a los desplazados (en realidad, los desplazados buscaban huir de la violencia militar que estaba arrasando localidades que pudieran estar vinculadas con la guerrilla, lo que sucede es

⁶³ Véase anexo B, Acuerdo Gubernativo Número 771-83 en los anexos.

que en el mencionado Acuerdo se plantea la cosa al revés, ya que según éste, los pobladores fueron raptados -confinados es la palabra precisa que usa el gobierno de facto- por los subversivos) de las localidades mencionadas en el artículo primero del Acuerdo Gubernativo y realizar planes y programas de desarrollo.

La Comisión Nacional de Desarrollo de San Juan Acul estaba integrada por representantes de los Ministerios de Estado, los Directores o Jefes de las Dependencias del sector público y de las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas, entre las que se incluía a las siguientes:

- INDE
- Dirección General de Obras Públicas
- Dirección General de Servicios de Salud
- INTECAP
- INACOP
- Dirección General de Desarrollo de la Comunidad
- INAFOR
- Dirección General de Caminos
- INDECA
- DIGESA
- INFOM
- BANDESA
- BANVI
- DIGESEPE
- Comité de Reconstrucción Nacional
- Comité Nacional de Emergencia
- ICTA
- INGUAT
- AEROVIAS
- IGSS
- Dirección General de Planificación Económica y Gobernación.

En el quinto artículo del referido acuerdo se estipula que las tareas de supervisión y evaluación estarían a cargo de las comandancias militares de las zonas anteriormente citadas, quienes a su vez, informarían a la Jefatura de Estado.

Como vemos, había una estructura orgánica bien montada por el Estado, conformada por órganos oficiales del gobierno militar de facto y esa estructura siempre estuvo bajo la férula de los militares que estaban a cargo de la aplicación de las políticas contrainsurgentes y de “pacificación”, elaboradas en los niveles militares especializados para el efecto.

En la misma fecha se emitió el Acuerdo Gubernativo Número 772-83 que

creaba las Coordinadoras Interinstitucionales (CII), que tendrían distintos niveles (coincidentes con los niveles del actual sistema CDUR, excepto en lo regional), empezando por la Coordinadora Interinstitucional Nacional (CIN) y continuando con las Coordinadoras Interinstitucionales Departamentales (CID), las Coordinadoras Interinstitucionales Municipales y los Comités de Desarrollo Local (CDL).

El objetivo asignado en la ley a las coordinadoras era “encaminar y dirigir los esfuerzos del sector público en el planteamiento de ejecución de la acción planificada tendiente a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país”⁶⁴. Este Acuerdo, tal como el 771-83, creó una estructura que dependía, como ya se dijo, directamente del aparato militar, ya que delineaba una estructura formal definida de la siguiente manera: la CIN estaría presidida por el Jefe del estado Mayor de la Defensa Nacional, en representación del Jefe de Estado; las CID estarían presididas por el Comandante de la zona militar del departamento. En aquellos casos en que el departamento no tuviera una zona militar, la CID quedaría bajo la dirección del comandante de la zona militar a cuya jurisdicción perteneciera el departamento. El vicepresidente de estas coordinadoras sería el Gobernador Departamental y se integraría, además de todos los representantes del Estado, por dos representantes de la población.

En el caso de las CIM, estarían presididas por el Alcalde Municipal (en esa época los alcaldes eran nombrados por el Jefe de Estado, es decir, por un militar); también formaban parte de la estructura municipal, dos representantes de la población. Sin embargo, no se indica si estos últimos debían ser parte de organizaciones populares y -tomando en cuenta el contexto represivo de la contrainsurgencia- es improbable que fuera así, siendo que el verdadero propósito del ejército, como analizaremos más tarde, era montar un aparato contrainsurgente que les ayudara a restarle base social a la guerrilla. En este nivel también estaba presente la autoridad militar.

El artículo séptimo indica que los CDL serían presididos por la máxima autoridad de la población de que se tratara y luego menciona el inciso d) que la autoridad militar local integraría la estructura.

En toda esa organización jugaba un papel importante el Comité de Reconstrucción Nacional, el cual actuaba bajo la dirección y jefatura jerárquica del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional (artículo décimo) y su Director Ejecutivo tenía las siguientes funciones: a) coordinar la ejecución de los planes y programas aprobados a nivel nacional y era el responsable de velar por el cumplimiento de éstos, b) promocionar la participación de las

⁶⁴ Acuerdo Gubernativo Número 772-83, artículo segundo.

agencias y organizaciones privadas nacionales e internacionales en la ejecución de proyectos de reconstrucción y desarrollo, c) informar periódicamente al Estado Mayor de la Defensa Nacional sobre los resultados de su gestión y el avance de los proyectos de trabajo y, d) todo lo concerniente a los efectos del Acuerdo en cuestión.

El veintisiete de junio de 1984 se emitió el Decreto-Ley Número 65-84 que derogaba al Acuerdo 771-83 y ampliaba el área de aplicación de la política impulsada a municipios de Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz. En los considerandos del decreto referido se pasó de la intención previa de velar por la población desplazada que vivía en condiciones precarias a la de “incorporarlos a las actividades productivas del país”.

En este Decreto-Ley ya se hablaba oficialmente de los Polos de Desarrollo (en cuyo esquema entraban las aldeas modelo). De manera concreta, se mencionan los siguientes casos:

Departamento del Quiché:

- Polo de Desarrollo del Triángulo Ixil: Municipio de Nebaj, Aldea Acul, Tzabal, Juil-Chacalté, Río Azul, Pulay, Xolcuay, Ojo de Agua, Santa Abelina, Bichiblá, Salquil-Palop, Actxumbal, Júa, Llom, Chel, Xemal/Xepatul, Chiché, San Felipe Xenlá y Xix.
- Polo de Desarrollo Playa Grande, jurisdicción Departamental de El Quiché: Xaclbal, Cantabal, San José la 20, Efrata, Santa Clara, San Pablo, San Francisco, Trinitaria y aldeas fronterizas. En jurisdicción de Alta Verapaz: Salacuín y aldeas fronterizas.

Departamento de Huehuetenango:

- Polo de Desarrollo Chacaj, en las aldeas Chacaj y Ojo de Agua, municipio de Nentón.

Departamento de Alta Verapaz:

- Polo de Desarrollo de Chisec en el municipio del mismo nombre: Chisec, Setz'í, Saguachil, Sesuchaj, Carolina, Setal, Semuy, Pecajbá, Santa María, Semocón, Las Palmas, El Tamarindo, Cubilhuit, Secocpur, Sibicté, Ticario y en el municipio de Santa Cruz Verapaz,
- Acamal.

Como vemos, el área geográfica en que se ubicaron los Polos de Desarrollo fue ampliada significativamente con este Decreto-Ley —en realidad tenía que ver con las áreas geográficas en donde el ejército tenía más problemas con la actividad guerrillera— en relación a lo que decía el Acuerdo Gubernativo anterior; además, se determinó que este decreto tendría vigencia

hasta el treinta y uno de julio de 1985, siendo en realidad prorrogado hasta el 31 de diciembre de ese año por medio del Decreto-Ley 78-85.

Asimismo, el Acuerdo Gubernativo 772-83 fue derogado por medio del Decreto-Ley 111-84, emitido el veintiséis de noviembre de 1984 y se determinó en éste la ampliación y fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, conservando los mismos niveles de organización, planteando en el 2º. Artículo el objetivo de contar “*con participación de la población en la generación, ejecución, instrumentación y operación de los planes programas y proyectos*” de reconstrucción en todos los niveles geográficos. Es decir que hay una generalización nacional a la política impulsada.

En este decreto se ratificó el requerimiento de la participación del sector privado cuando fuere conveniente. En cuanto a los representantes de la población que participaban en los niveles departamental, municipal y local, se agregó la especificación de reconocida honorabilidad, lo cual puede indicarnos mejor el tipo de “representantes” que podían participar en la organización. En otras palabras, el contenido del sistema de coordinadoras seguía siendo fundamentalmente el mismo. Pero, ¿a qué obedecía esta medida? Es decir, ¿cuáles eran las razones de fondo que la justificaban?

En el aspecto económico, no debemos olvidar que el régimen guatemalteco ha sido extremadamente explotador y concentrador y que una vez derrocada la Revolución de octubre, volvimos a la fábrica de la miseria -con la concentración de la riqueza como denominador común- y siendo que fue lo más rancio de la oligarquía guatemalteca quien dio el golpe, apoyada por el imperio estadounidense, eso le valió recuperar sus privilegios a costa de la explotación y marginación, pero también de la represión y persecución de la mayoría trabajadora⁶⁵.

El problema fue que para este momento ocurría una crisis severa que afectaba al régimen en lo económico, pero también en lo político y social. Esas circunstancias delinearón un régimen sumamente autoritario, represivo y criminal, de esencia fascista, como lo vemos en la forma asumida por el sistema político con sus instituciones –una de ellas el ejército- y las relaciones sociales y políticas que impulsa en nuestro país. Esa crisis exacerbaba las contradicciones sociales (recordemos que el país se encontraba en una situación de lucha política violenta, con organizaciones guerrilleras en proceso de unificación y organizaciones populares que respondían a esa vía de lucha revolucionaria) sin que el régimen le pudiera dar salida por un rumbo

⁶⁵ Digamos de paso, que esa mayoría abarca de manera más concreta a los indígenas, dada la composición étnica de nuestro país.

democrático.

Ese fue el verdadero contenido y significado del sistema de las Coordinadoras interinstitucionales, ya que se trataba en realidad de un plan de combate, no solo a las organizaciones guerrilleras, sino al pueblo y a sus organizaciones que se incorporaran cuando ya las condiciones se tornaban insoportables. Peor aún, les castigaba por anticipado para que no fueran a convertirse en el enemigo a combatir.

Esa estructura estatal planteaba públicamente una intención desarrollista, pero en la realidad, siendo éste un capitalismo altamente concentrador de la riqueza no podía democratizar la sociedad guatemalteca porque, además de la rapacidad y carácter sanguinario de la oligarquía local –por lo tanto de su ejército- y del gobierno estadounidense que ya con Reagan como cabeza visible, se enfocó en una táctica de extrema represión y de sofocamiento a sangre y fuego de cualquier intento de protesta por parte del pueblo con sus organizaciones que con toda justicia intentaban cambiar las miserables y humillantes condiciones de existencia que se le imponían.

En la práctica, los Polos de Desarrollo⁶⁶, con las aldeas modelo, (en realidad, una edición a la guatemalteca de las aldeas estratégicas creadas en Viet Nam, que contó con la asesoría del ejército yanqui, especialmente de los boinas verdes) constituyeron una especie de campos de concentración en los que se hizo trabajo de lavado de cerebro, con el propósito de “ganar las mentes, los corazones y los estómagos”⁶⁷ de la población indígena, para disputarle la base social a las organizaciones guerrilleras, realizando para el efecto, tareas de adoctrinamiento que utilizaba entre sus tácticas la imposición de la ideología religiosa protestante, la cual era difundida a través de la radio todo el tiempo en las aldeas modelo; además, esta fue una forma de contrarrestar a aquellos católicos que estaban del lado de la lucha revolucionaria.

En lo económico, los Polos de Desarrollo no cumplieron con los fines de desarrollo que habían anunciado, pero sí realizaron obras de infraestructura, tal como la apertura de caminos, usando para tal fin la fuerza de trabajo gratuita o

⁶⁶ Esos Polos de Desarrollo se inspiraron según le afirmó un tal coronel Wohlers a Jennifer Schirmer en 1986, en la estructura de las comunas coreanas, de los kibutz israelíes y las granjas taiwanesas.

⁶⁷ Jennifer Schirmer, *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala*, FLACSO, p.57.

barata, como el plan de alimentos por trabajo⁶⁸ que utilizó como fundamento legal, el artículo 102, incisos d) y f) de la Constitución Política de la República de Guatemala⁶⁹.

Como una nota adicional pero relacionada con todo lo anterior, mencionaremos, respecto a la organización espacial de las aldeas modelo, que Schirmer ofrece en su obra una descripción de la forma cómo se diseñó la ubicación y ordenación física de los espacios en las aldeas modelo, que nos hace recordar de alguna manera la misma forma de organización estratégica de los poblados que los invasores españoles utilizaron para concentrar a los naturales durante el establecimiento y desarrollo de la colonia.

Otra razón de que los militares apelaran al recurso de las CII fue que se dieron cuenta del riesgo que representaba seguir usando la violencia sin lograr el apoyo de una base social proclive a ellos, ya que al utilizar la táctica de violencia indiscriminada y generaliza, de lo cual es un ejemplo la tierra arrasada, era obvio que no podrían lograr apoyo o simpatía a largo plazo y más bien, estaban sufriendo un gran desgaste que les hizo ser vistos como la institución más sanguinaria y autoritaria del Estado. Esa fue una razón poderosa para que idearan un mecanismo de “apertura democrática” en el país, mecanismo que incluía dos elementos fundamentales: llamar a elecciones, quitando formalmente a los militares como candidatos y, en segundo término estructurar una forma de participación comunitaria que se concretó en la figura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Respecto a éste último punto, Schirmer escribe que *“fue la presión externa la que obligó a que se diera la apertura política en Guatemala...era una necesidad política internacional. En esto tiene un papel muy importante la política de Reagan...con la colaboración de los países europeos (con su ideología socialdemócrata y demócratacristiana). El gobierno de los EUA decidió liquidar estos regímenes militares (de Latinoamérica) y exigir regímenes democráticos ejerciendo presión. Es así que, no fue tanto la voluntad (de cambio del ejército) ni la crisis, sino la tremenda presión exterior. Y está funcionando (Entrevista con el Teniente Coronel retirado José Luis Cruz Salazar en agosto de 1986)”*⁷⁰.

⁶⁸ Véase para el efecto, el trabajo de Álvaro Velásquez y Valentín Tavico, *“Consejos de Desarrollo urbano y rural” ¿Oportunidad o más de lo mismo?, p.17*. También se puede consultar la obra de Jennifer Schirmer ya citada.

⁶⁹ Schirmer, op. cit, p.130.

⁷⁰ Ídem, p.65.

Según estas líneas, la situación era a tal punto insostenible, que los militares debían salir de la escena (al menos formalmente) y dar paso a un régimen democrático representativo, como en efecto sucedió. De todo esto es de donde surge el sistema CDUR oficializado por medio del decreto 52-87.

En ese tránsito de las CII hacia los CDUR, nos encontramos con una descripción de los hechos en una entrevista realizada por Schirmer al Coronel de la Fuerza Aérea y Abogado Manuel de Jesús Girón Tánchez.

En dicha entrevista ella relata las siguientes palabras del oficial militar: *“Unos días antes de que se produjera el cambio (enero de 1986)...el Licenciado Vinicio Cerezo quería crear tres nuevos ministerios: cultura y deportes, desarrollo y asuntos específicos. Entonces un delegado de Vinicio Cerezo llegó para hablar conmigo, y yo le dije lo que nosotros (el ejército) queremos, y él me dijo Cerezo quiere tal cosa y si parecía adecuado, al efecto, pues, inmediatamente, tomábamos la decisión: emitir una Orden Ejecutiva a principios de 1986, por lo que las CII y los Polos de Desarrollo habrían de ser rebautizados como Consejos de Desarrollo y los gobernadores militares de cada departamento debían ser reemplazados por civiles, contando con antiguos jefes militares como asesores”*⁷¹. No creo que sea necesario agregar algo al respecto de estas palabras que son muy claras en sí mismas.

III. Neoliberalismo, deuda externa y nuevas necesidades políticas: la intensificación de la descentralización de corte imperial y fundación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Para la década de los ochenta era obvio que el modelo desarrollista había llegado a su fin y estaba cediendo su lugar al neoliberalismo. Aunque nuestro objetivo fundamental aquí es determinar el proceso histórico en lo político, vale la pena, sin pretender profundizar en el análisis económico, mencionar a continuación algunos hechos del neoliberalismo económico, ya que, como afirmamos teóricamente, lo político está condicionado desde la base.

En el caso de Guatemala, el modelo agroexportador había llegado al final de su ciclo y el cuadro económico presentaba una crisis creciente. Lo que sucedió en Guatemala no era exclusivo del país, ya que siendo una neocolonia del imperio estadounidense, muchos de los problemas de dicha crisis fueron comunes también a otros países latinoamericanos sometidos igualmente a la

⁷¹ Ídem, p.134.

dependencia imperialista.

En la introducción de un trabajo sobre los cambios en el capitalismo de los años ochenta, publicado por la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO)⁷², se mencionan ciertas características del desarrollo económico y social que tendrían graves consecuencias sobre la política local. Debido a la forma tan clara y dramática en que se describen las cosas ahí, vale la pena transcribir literalmente un extracto de dicha introducción:

“Vivimos tiempos de graves problemas y cambios asombrosos que tienen alcance mundial. Las economías crecen con lentitud e inestabilidad. La inflación no se detiene y el desempleo se vuelve crónico. Los déficit fiscales y los desbalances de comercio exterior tienen carácter recurrente. La riqueza se concentra, tanto al interior de cada país como a nivel internacional, mientras la pobreza de la gente y las necesidades insatisfechas aumentan sin cesar.

El progreso científico-tecnológico hace que la humanidad disponga de tantos recursos como nunca antes para mejorar la vida, pero millones de personas luchan denodadamente cada día sólo para subsistir y el deterioro del ambiente en el planeta continúa.

Los sistemas de comunicación tienen cobertura global y también una fuente casi única de mensajes, la mayoría proviene del Norte. Algo similar ocurre con la economía. La más intensa transnacionalización del capital culmina la globalización económica que el capitalismo emprendió desde sus orígenes; al transformar la división internacional del trabajo acentúa las relaciones de interdependencia con marcada asimetría: los países desarrollados tienden a depender menos de los suministros de la periferia, en tanto que las ganancias del capital de los países subdesarrollados pasan obligadamente por relaciones con los centros. Ingresamos a la era de la globalización por donde menos se menciona. El Sur -pobre y subdesarrollado- adquirió otro sentido, se hizo ubicuo. Ahora se le encuentra en las urbes de los países centrales.

A contrapecho de la globalización, redivivos nacionalismos afloran en varias partes como movimientos separatistas o xenofóbicos. Disparidades económicas crecientes y la ausencia de posibilidades de progreso para las mayorías generan tensiones políticas en muchos países, ¿Qué sentido puede tener la democracia si no permite que la

⁷² AVANCSO, *La reestructuración del capitalismo a comienzos de los '90.*

población mejore sus condiciones de vida? Esas tensiones convergen sobre el Estado-nación como estructura de organización social (que para la población se torna cada vez más distante, incapaz de atender sus necesidades y demandas), y se suman a las tensiones que origina la expansión del capital, para la cual el Estado-nación es un obstáculo, real o potencial, que tiene que ser subordinado por algún tipo de organización supranacional capaz de regular la competencia intercapitalista, cuyo curso erosiona el orden internacional instituido en la posguerra bajo la hegemonía estadounidense.

Cada vez se hace más evidente el policentrismo del Norte. Estados Unidos no es ya la potencia indiscutida a pesar de su supremacía militar y de la desaparición de la Unión Soviética; Europa y Japón constituyen ahora renovadas potencias económicas. El orden trilateral, sin embargo, conlleva inestabilidad porque no sólo existen intereses generales comunes, sino también otros intereses que se relacionan con ellos pero son diferenciados e implican contradicciones entre los poderes de la tríada. Las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, lo mismo que las negociaciones de Comercio Internacional, muestran la lucha por reforzar los derechos de propiedad privada, interés común de los tres poderes. La formación de bloques económicos, que implica la reafirmación del reparto territorial entre las potencias, es una de las aristas visibles de las divergencias que hacen inestable el orden trilateral debido a cambios de fuerza entre cooperación y competencia.

La globalización entraña riesgos de marginalidad por obsolescencia, porque la importancia de la periferia como proveedora de bienes primarios decrece y no todas las sociedades subdesarrolladas reúnen condiciones para incorporarse a otro tipo de producción. Para sociedades estructuradas en función de su inserción subordinada a la economía mundial, ser marginalizadas, en el sentido de que no se les involucre en la acumulación capitalista, implica amplias posibilidades de desarticulación.

Hay otra clave de estos tiempos que tampoco puede pasarse por alto. Ante los problemas económicos, la ideología neoliberal se impuso como dominante. Entronizada en centros de poder del capitalismo (gobiernos de países desarrollados, organismos financieros internacionales, gobiernos de países subdesarrollados), es el fundamento del proceso de ajuste estructural que éstos impulsan como estrategia para establecer un nuevo orden social cuya característica medular sería el predominio del mercado como rector, lo que supuestamente habría de conducir a la solución de los problemas económicos y sociales.

Estas contradicciones son las que subyacen en los cambios y

*problemas actuales, y son las que determinan la crisis de nuestra época, que no es sólo una crisis económica, sino también política, social e ideológica (inclusive de valores éticos... puede considerarse como una crisis de civilización cuya especificidad radica en que se trata de imponer mundialmente un modelo de sociedad que no es universalizable, porque excluye a las mayoría y tiene límites ecológicos que comprometen el destino de la humanidad, en circunstancias en que hay ausencia de alternativas globales*⁷³.

De manera que el verdadero problema subyacente en el nivel político, es resultado de las nuevas políticas económicas impulsadas por el capitalismo neoliberal, fundamentadas éstas en una ideología que pregona un seudo cientificismo del sistema para poder justificarse.

Podemos ver el porqué de los problemas políticos que produce el sistema económico mundial, si analizamos rápidamente dos elementos de las políticas impulsadas a raíz de ese orden.

En primer lugar, en el citado trabajo de AVANCSO se habla de cómo la organización del trabajo en las líneas de producción, entró en crisis debido a que se trataba de una forma autoritaria e impositiva (entre otros factores) que no dejaba margen para el aporte libre y creador de los obreros en la producción y producía una gran inflexibilidad que llevaba a perder las perspectivas de desarrollo personal, pues tenían que mantenerse siempre en la misma actividad sin esperanza de rotaciones.

Esto provocó serios problemas en la producción, ya que fue la causa de un marcado ausentismo y hasta de abandono laboral que provocaba fuertes pérdidas en las unidades productivas. Se buscó nuevas formas de organización de la producción; como resultado, las nuevas reglas del juego crearon círculos más reducidos de obreros en la fábrica, en los cuales se otorgaba un mayor grado de flexibilidad que permitía aprovechar de mejor forma las ideas que los trabajadores pudieran aportar para mejorar la producción; es decir que el proceso productivo se “democratizó” para permitir a los obreros tener una mayor participación y control en la producción. Lo que en realidad se hizo fue aplicar un nuevo método que permitiera disminuir o eliminar la conflictividad laboral, acentuando la explotación y maximizando la productividad con el “consenso” de los obreros.

El resultado fue que estas innovaciones permitieron el impulso de políticas de flexibilización laboral que resultan nefastas para los trabajadores porque

permite a los empresarios disminuir la disponibilidad de fuentes de trabajo y aumentar la intensificación, creando además, un nuevo tipo de empleo temporal o part time que no tiene mas beneficios que el trabajo provisional y en condiciones cada vez con más características de trabajo a destajo; además, ha logrado implantar una división del trabajo que impide en un alto grado la organización gremial de los trabajadores al aislarlos en círculos reducidos de producción en los que desarrollan una mayor cantidad de actividades, aislados de los demás, algo diferente de las líneas de producción tradicionales, además de no gozar de la categoría de trabajador a tiempo completo, lo que les impide ser parte de las organizaciones sindicales.

Esa base ha permitido que en países como Guatemala, los patronos creen una nueva categoría de trabajadores a cuenta propia o “free lance”, para los cuales no existe ningún tipo de prestación y quienes para obtener beneficios económicos deben operar bajo la modalidad de productividad, es decir, a destajo.

Se inició un proceso de producción basado en una metodología de producción intensiva, conocida como maquila en la cual se somete a los trabajadores en muchas fábricas a un proceso intensivo y casi siempre extensivo, bajo condiciones por demás infrahumanas. No faltan las acusaciones de que en muchas fábricas, principalmente las que son propiedad de empresarios de origen oriental (aunque no son las únicas) se ha llegado a dopar a los trabajadores para que puedan soportar la jornada sin dejar de rendir lo esperado. Esa debe ser una de las razones para que en algunos estudios publicados se afirme que el promedio de vida laboral de los empleados de las maquilas es de apenas 10 años.

Sin duda que ante ese orden de cosas, uno debe preguntarse cuáles eran las visiones de desarrollo de René de León Schlotter, uno de los principales impulsores de la descentralización y de los Consejos de Desarrollo con el gobierno de la Democracia Cristiana en el país cuando afirmaba, como veremos más adelante, que había que reorientar las “organizaciones funcionales” y sustituirlas por “organizaciones de base”.

En segundo lugar, la crisis del modelo agro exportador, aunado a los problemas de la deuda externa aumentada considerablemente como consecuencia del incremento en los precios internacionales del petróleo, llevó a los países latinoamericanos a una mayor dependencia respecto a las organizaciones financieras internacionales, como el FMI (principalmente) y el Banco Mundial, las cuales reprodujeron las políticas económicas imperiales que consistieron en Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica que pretendían garantizarse las fuentes de pago de la deuda, aún

⁷³ Ídem, pp. vii-viii.

cuando fuera al costo social del subdesarrollo de los pueblos⁷⁴.

Entre las medidas que se impusieron por medio de esas políticas, se incluyeron las siguientes: liberalización de los mercados, control del tipo de cambio, eliminación de los subsidios, desregulación y privatización.

Todo esto produjo como resultado, un incremento del desempleo, descenso de los salarios reales como principal forma de recomponer la tasa de ganancia, la cual tendía a la baja, además de que se comenzó a consolidar empresas oligopólicas⁷⁵ que, al poder llevar a cabo una mayor centralización de capitales y ejercer un mejor control de los mercados, produjeron procesos inflacionarios cuyos impactos siempre fueron trasladados a los sectores más vulnerables.

Esas situaciones eran potenciales escenarios de alta conflictividad, lo que hacía necesario un manejo adecuado por parte del Estado y, siendo que en Guatemala, el régimen militar ya no era beneficioso (al menos desde el punto de vista formal), necesitaba de otro tipo de políticas que suavizaran la conflictividad social. Ese mecanismo debía hacer creer, por un lado, que se estaba democratizando de verdad la sociedad guatemalteca, para lo cual era necesaria la participación de la población (no del pueblo) y, por otro lado, debía permitir mantener un control social basado más en la hegemonía aunque sin renunciar a la dominación violenta siempre que fuera necesaria.

Como ya se dijo, una de las soluciones fue permitir que hubiera elecciones “libres” en las que los militares ya no optaran al poder, al menos no oficialmente. La otra medida fue descentralizar administrativa y financieramente las funciones del Estado y dentro de esta vía, procedieron a la creación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Para este efecto se promulgaron las leyes que servirían de soporte legal y darían forma a la nueva estrategia del Estado, creando toda la estructura organizativa para el nuevo sistema. Esa estructura organizativa contó con ocho regiones en que fue dividido el país, un Ministerio de Desarrollo y los Consejos de Desarrollo organizados en cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y local. Para ese propósito, se emitió la Constitución Política de la República de Guatemala que contenía los preceptos concernientes a la descentralización y a la autonomía municipal (véase el anexo respectivo). Además, se organizó, para los fines de las políticas de desarrollo, la Ley

⁷⁴ AVANCSO. La reestructuración del capitalismo, op. cit., pp. 37-40.

⁷⁵ No debemos olvidar que esa tendencia hacia el monopolio fue prevista por Lenin en su tiempo y planteada en su obra *Imperialismo, fase superior del capitalismo*.

Preliminar de Regionalización (Decreto Número 70-86) y finalmente, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Número 52-87).

La manera como fueron establecidos los Consejos de Desarrollo en el Decreto 52-87, definió una estructura controlada de arriba hacia abajo y no de una manera democrática como se pretendía hacer ver a la opinión pública, ya que era desde el nivel nacional que el Presidente mismo controlaba todo el sistema, sumado esto a los preceptos constitucionales del artículo 134, los cuales indican que las organizaciones autónomas y descentralizadas actúan por la delegación del Estado y es además, obligación mínima del municipio coordinar su política con la política general del Estado (inciso a) y mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación de éste (inciso b). Es decir, sí gozan de autonomía, pero de una manera muy relativa y sumamente limitada, ya que pueden definir sus propias políticas, siempre y cuando no contravengan las políticas estratégicas del Estado burgués.

Las concepciones ideológicas social-cristianas de René De León Schlotter definían claramente los fines y el carácter de esta política, así como sus límites al afirmar:

“Para sentar los criterios básicos para el diseño de esa estrategia⁷⁶, debemos partir de una primera fase de elaboración: la confrontación entre nuestros fundamentos doctrinarios y un análisis de la realidad de cada uno de nuestros países.

Aspectos fundamentales de la doctrina son...dignidad de la persona humana: es digna de respeto por su naturaleza de ser libre, capaz de realizar valores y trascendente; siendo centro del universo, se caracteriza por su constante anhelo de perfeccionamiento que lo convierte en el factor fundamental de la historia”. (El subrayado es nuestro).

Hasta aquí el juego de palabras parece orientarnos hacia la lógica individualista del mercado. Si consideramos que la libertad a la que se refiere aquí De León Schlotter, está vinculada a su concepción socialcristiana, es decir religiosa, debemos entender que la libertad que es capaz de realizar valores y trascendente, es una “libertad” formal, para realizar contratos, de acuerdo a las concepciones del mercado (por ejemplo, compra y venta de fuerza de trabajo libremente) y con una sumisión de corte religioso para aceptar el orden de cosas como natural y como la voluntad de Dios. Sin embargo, conforme sigue

⁷⁶ Es decir, la participación popular en el marco de la descentralización.

sus planteamientos, vemos con más claridad esas intenciones. Sigamos:

“El proceso de participación popular para que pueda alcanzar sus objetivos debe producirse únicamente a partir de la organización de base. El hecho que los movimientos políticos, en primer lugar, y los sindicales y cooperativistas, en segundo lugar, hayan tenido algún grado de eficacia, no debe hacernos olvidar que siguen siendo organizaciones funcionales...insistir en este tipo de organización es necesario, pero con otra perspectiva, que iremos definiendo más adelante. Es vital, para que la participación sea un proceso transformador de estructuras, que ésta movilice las comunidades de base”.

¡De manera que las organizaciones populares son sólo organizaciones funcionales! Nada nos dice sobre las características que las hacen simplemente funcionales. Es claro qué tipo de perspectiva debe dársele a esas organizaciones para la participación y esa la podemos encontrar leyendo entre líneas conforme se desarrollan sus argumentaciones. Veamos:

“La práctica democrática se convierte rápidamente en un hábito adquirido como actividad de vida, permitirá también, en una segunda instancia, que la participación de las organizaciones funcionales se convierta también en democrática; ya la base concientizada no admitirá más líderes dictatoriales y adoptará actitudes críticas frente a la comunidad más amplia (la comunal, la departamental, la nacional)”⁷⁷.

Finalmente podemos apreciar en su totalidad el verdadero significado de las palabras del líder demócrata-cristiano. El trasfondo del asunto es que la comunidad debe “adquirir” una nueva perspectiva ideológica “democrática” con la que le haga frente de manera crítica a los “dictadores” dirigentes sindicales y de otras organizaciones populares. Cuando se tilda de esa manera a las organizaciones y dirigentes, la pregunta que surge es: ¿Será acaso que en ese

⁷⁷ René De León Schlotter, *Concepción ideológica democrática de la participación popular*, publicado en *Descentralización y Desconcentración Administrativa en Guatemala del INAP*, pp. 107-108. Para poder entender mejor la manera como las ideas socialcristianas se hacían compatibles con el neoliberalismo, sugerimos revisar la obra: *Iglesia Católica, movimiento indígena y lucha revolucionaria* de Jorge Murga, especialmente el capítulo III.

momento, esas organizaciones sindicales y populares no apoyaban aún la lucha revolucionaria en la búsqueda de una nueva sociedad? Entonces, lo que aquí sale a relucir a la superficie es la ideología anticomunista típica de la época con los nuevos elementos de la ideología neoliberal –la cual también es anticomunista- (véase los considerandos del Decreto 52-87 para confirmar lo que decimos), es decir, el mismo discurso imperialista, ideológico-militar con el ropaje de la palabrería demócrata-cristiana que servía de herramienta de dominación de las masas por un medio más hegemónico.

Es el mismo viejo discurso sobre el carácter totalitario y dictatorial del socialismo. En contraposición, se pretendía “dotar” al nuevo ciudadano de la ideología del consenso, una táctica evidentemente burguesa, propia también de la época, es decir, neoliberal, utilizando para el efecto, una nueva institucionalidad que desplazara a las organizaciones “funcionales”.

Lo que vemos aquí es que aunque se trate de cubrir el verdadero contenido ideológico clasista con palabrería de corte populista, al final de cuentas, no le es posible a De León Schlotter lograr ese propósito.

Con todo lo anterior, el nuevo sistema CDUR no gozó de la simpatía de algunos sectores; como ejemplo, Álvaro Velásquez anota que algunas fracciones dentro del ejército desconfiaban de que los Consejos se convirtieran en instrumentos de la subversión⁷⁸. A su vez, los sectores civiles (populares) desconfiaban del sistema debido a la presencia de representantes de los militares en todos los niveles y a tal punto llegó la desconfianza, que los sectores sindical y campesino optaron por no nombrar representantes durante ese período.

De hecho, el Decreto 52-87 fue impugnado por medio de recursos de inconstitucionalidad presentados ante la Corte de Constitucionalidad (CC). Una de las demandas fue planteada por Jorge Serrano Elías -posteriormente, sucesor de Vinicio Cerezo en la presidencia del país- en contra de todo el Decreto, argumentando que violaba los artículos 175 y 253 de la Constitución; el otro recurso fue presentado por los entonces diputados Carlos Alfonso González Quezada, Ana María del Carmen González Sáenz y Fermín Gómez, quienes solicitaron que se declararan inconstitucionales los artículos 1,2,9,11,12,13,14,15,16,17,28 y 29 del referido Decreto 52-87.

La respuesta de la CC fue declarar sin lugar el recurso de Serrano Elías y en el caso de los diputados, se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29 del Decreto 52-87. Estos artículos daban vida a los Consejos Locales de Desarrollo y, con la resolución del

⁷⁸ Álvaro Velásquez, op. cit, p.19.

órgano constitucional, fueron declarados ilegales, por lo que se eliminaron.

Respecto a las posibles razones para impugnar los Consejos de Desarrollo ante la CC, mi opinión particular es que siendo el sistema CDUR una jugada de los militares -los cuales digamos de paso, no actuaban únicamente por su propio interés e iniciativa, sino que también estaban vinculados al capital guatemalteco e imperialista- temían que pudiera escapárseles el control, por motivo de que podían convertirse en un instrumento de la insurgencia, como ya se dijo antes. Por otro lado, siendo el régimen sumamente excluyente, no había interés en permitir la participación democrática de las comunidades para no perder el control político, es decir, la gobernabilidad. Esto último es muy propio de la oligarquía guatemalteca.

La idea de los Consejos Locales de Desarrollo fue retomada en los Acuerdos de Paz, concretamente en el Acuerdo sobre fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática, firmado en México, D.F el 19 de septiembre de 1996 entre el Gobierno de la República, y la Comandancia de la URNG. En el punto V sobre participación social, en el inciso 58, literales a y b, se acordó fortalecer a los gobiernos municipales, reiterando el compromiso de descentralizar la administración pública y establecer los Consejos Locales de Desarrollo, asimilando en ellos cualquier otra expresión orgánica social, tal como los Comités Pro Mejoramiento Municipal. Fue hasta el año 2002, por medio del Decreto 11-2002 -Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural- que se instituyeron los Consejos Comunitarios de Desarrollo (artículo 4) y se retomó la idea de la participación local o comunitaria. Junto a este Decreto se crearon otros dos que le dieron un nuevo sustento jurídico al sistema CDUR: la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 y el Código Municipal, Decreto 12-2002.

**TERCERA PARTE:
BASES INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y
DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN GUATEMALA.**

CAPÍTULO 4

Contexto actual de la descentralización y los Consejos de Desarrollo.

I. Realidad política, económica y social guatemalteca actual.

Hemos visto hasta aquí, que la Revolución creó, a través de la política de descentralización, un proceso de apertura democrática que daba lugar a la participación popular en los procesos políticos, económicos y culturales.

Vimos también cómo la Contrarrevolución se apropió de muchos de esos instrumentos democratizadores de la Revolución de octubre, utilizándolos para sus propios fines particulares, antidemocráticos que, en lugar de mantener y profundizar la apertura, cerró espacios de participación para cualquier expresión progresista, lo que desembocó en una lucha revolucionaria armada de más de cuatro décadas que empezó desde el año 1954 mismo y no en 1960 como se sostiene hoy en día.

Conocimos también que los distintos gobiernos militares instalados desde entonces y asesorados por el imperialismo estadounidense colocaron al país en una situación de guerra interna que llevó al Estado guatemalteco a asumir características contrainsurgentes, propias de un Estado al que, si pudiéramos llamarle de alguna manera, tendríamos que nombrarlo como uno de tipo Boina Verde que se fundamentaba en el poder militar de un ejército de ocupación en su propio país.

Insistimos en que todo ese desarrollo histórico político, lejos de ser una expresión endógena de la lucha de clases en el país, estuvo vinculado a las políticas imperialistas originadas en Washington, y afirmamos que las diferentes maneras en que ese imperialismo fue aplicando sus políticas, respondía a las características del partido de turno en el gobierno estadounidense, pero al final, la táctica de una “democratización” de tipo burgués, estaba definida por las necesidades del capitalismo y dijimos que una de esas políticas fue la descentralización.

La descentralización, como ya lo establecimos en su apartado respectivo, no es de nueva creación, ya que comenzó, en el caso concreto de Guatemala, desde 1944, y fue tomada y tergiversada por la Contrarrevolución desde 1954 aunque fue hasta la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado, que se intensificó su accionar y se estableció plenamente, llegando a la creación del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual digámoslo de una vez, tampoco es exclusivo de Guatemala, ya que son varios

los países en donde se ha implantado (algunos antes), aunque con distintos nombres y con sus propias características específicas.

Esto último coincide con la época de la imposición e intensificación del neoliberalismo que bajo la forma de la globalización (la cual coincide también en tiempo con la entrada en crisis del campo socialista de la Unión Soviética que finalmente acabó por sucumbir), llevó al establecimiento de un sistema internacional de rapiña que ha provocado innumerables contradicciones en la vida social de los pueblos de los países dependientes, debido a la acentuación de la miseria de éstos.

Esta situación hizo necesario que se crearan y aplicaran políticas que – según el discurso oficial- “compensaran” de alguna manera a los pueblos por las condiciones de miseria y sufrimiento que producían, pero que esencialmente, se trataba de políticas hegemónicas que permitieran, por un lado, consolidar el sistema económico capitalista con su correspondiente base ideológica, totalmente hostil a los pueblos y por el otro, trasladar las responsabilidades del Estado a la esfera privada, es decir, que las propias poblaciones debían buscar las soluciones a sus problemas, apoyándose para el efecto, en la estructura estatal más cercana, la municipalidad, la cual sería la receptora de la tarea de prestar servicios que el gobierno central había prestado hasta entonces (una vista rápida de los considerandos 2, 3 y 4 del Decreto 52-87 confirmará lo relativo al traslado de las responsabilidades estatales a la responsabilidad privada de los ciudadanos).

Lógicamente, al canalizar todo esto por la vía de la realización de proyectos, se le brindó una vía legal para que esos proyectos fueran desarrollados por empresas privadas, como veremos más adelante al revisar el marco legal que rige a la descentralización de forma general, y a los Consejos de Desarrollo y a las municipalidades de manera particular; en otras palabras, se permitió al capital acceder a donde antes no podía hacerlo y con ello, se podría esperar que éste lograra desarrollar relaciones de producción capitalistas en los lugares en que éstas aún tenían un carácter feudal o semifeudal.

Sin embargo, hay otro propósito fundamental que aparece a la vista y es que todo este andamiaje organizativo sirve para tratar de disminuir o anular la inestabilidad política y social, entendiéndose aquí ingobernabilidad -y con ella, la falta de certeza y garantías para las inversiones privadas- producto de las contradicciones que tendrían lugar como resultado de las relaciones sociales que se producirían a partir del desarrollo capitalista neoliberal.

En otras palabras, se creó un mecanismo que permitiría mayores niveles de alienación al ocultar de las discusiones y de los procesos sociales el concepto de la lucha de clases, haciéndoles creer a las masas que serían participantes de su propio desarrollo en armonía y consenso con los intereses de los poderosos. Todo eso al mismo tiempo que esos poderosos concretan la

realización de sus intereses económicos a costa de esas masas que creen que la participación en las condiciones actuales va a cambiar algo en su favor.

Pero ¿en qué manera ese neoliberalismo se ha manifestado en Guatemala para que la problemática sea tan dramática? Más concretamente, ¿cuál ha sido el resultado del establecimiento de las políticas neoliberales para que se tema tanto a la respuesta popular de descontento? Eso es lo que intentaremos explicar en el resto de este trabajo.

Guatemala, una sociedad dividida en clases antagónicas desde la colonización española (debemos aclarar que el estudio de las relaciones sociales precolombinas escapa a nuestras posibilidades en este trabajo, lo que de ninguna manera debe entenderse como una forma de negar los procesos sociales de esa época, es sólo que consideramos que el tema requiere un espacio específico); se encuentra hoy, debido al sistema económico capitalista que se encuentra en su fase neoliberal, conviviendo simultáneamente con resabios del viejo sistema feudal. Dichos resabios se cimentan en las prácticas de la oligarquía terrateniente que ha establecido un régimen político caracterizado por su esencia sumamente autoritaria, represiva, violenta, excluyente y racista que requiere para su funcionamiento y supervivencia de un alto grado de centralización.

En lo económico, Guatemala es uno de los países con los índices más altos de concentración de la riqueza en el mundo y a tal punto llega ésta que la misma Organización de las Naciones Unidas se ha mostrado muy alarmada⁷⁹, debido a lo escandaloso del problema.

Paralelo a ese hecho, tenemos que Guatemala pasó de ser un país colonizado por el imperio español y, por un tiempo relativamente corto ser dependiente del imperio británico, a convertirse en una neocolonia del imperialismo norteamericano y continúa, por lo tanto, en la dependencia, no sólo en lo económico, sino también en lo político y lo cultural.

En lo económico, la dependencia ha provocado que el aparato productivo tradicional haya seguido siempre un modelo de crecimiento hacia fuera y que

⁷⁹ La Hora, 29 de junio de 2003. También Jorge Murga, en su trabajo *Necesidad de una Revolución en Guatemala*, recupera datos publicados por el INE en la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2006 que nos informan, al igual que la citada edición del rotativo La Hora, que el 20% de la población de mayores ingresos gozó del 60.3% del total de los ingresos mientras el 20% de menores ingresos, escasamente logró obtener el 2.9%.

se haya basado en la actividad agroexportadora, durante mucho tiempo monocultivista y dependiente del mercado mundial. Como resultado de lo anterior se ha descuidado el mercado interno, y con ello también factores esenciales de la producción, tal como la mano de obra, la cual, debido a propósitos de competitividad, ha sido poco o nada calificada, con su resultante nivel miserable de sueldos⁸⁰.

Ese modelo económico, en las condiciones desiguales de la división internacional del trabajo, ha colocado al país como una colonia que provee productos primarios y es importadora de productos procesados en los países imperialistas, tanto de bienes como de servicios, principalmente de la tecnología y las telecomunicaciones en esta época. En todo este proceso juegan un papel fundamental las empresas transnacionales, objeto de las más finas atenciones y cuidados de los gobiernos proimperialistas.⁸¹

Por otro lado, esa dependencia se ve acentuada por motivo de la deuda externa que sirve como instrumento de dominación política que tiene consecuencias en todas las esferas de la vida social. Para empezar, el Estado nacional se ha visto adelgazado extremadamente como resultado de las directrices neoliberales, por lo que ha devenido en un Estado sumamente débil, con poca capacidad de respuesta frente a la problemática de las clases populares; además, a esto hay que sumarle las políticas de ajuste estructural que se han impulsado desde los centros de poder, principalmente los EUA, en

⁸⁰ La Hora, 29 de junio de 2003. También Jorge Murga, en su trabajo *Necesidad de una Revolución en Guatemala*, recupera datos publicados por el INE en la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2006 que nos informan, al igual que la citada edición del rotativo La Hora, que el 20% de la población de mayores ingresos gozó del 60.3% del total de los ingresos mientras el 20% de menores ingresos, escasamente logró obtener el 2.9%.

⁸¹ Alonso Aguilar. *Obstáculos al desarrollo, refutación a teorías sobre subdesarrollo*, en *Interpretaciones Socioeconómicas del Subdesarrollo*, pp. 89-99. Sin más datos editoriales. En este material se plantean teorías sobre el subdesarrollo dentro de las cuales se enmarca la situación guatemalteca, tales como las arriba mencionadas. Esto tiene lógica en vista de que nos encontramos dentro del área de influencia del capitalismo mundial.

las que se ha disminuido severamente la inversión social a fin de garantizar el pago de la deuda y se ha privatizado casi a totalidad de las empresas estatales, provocando efectos contrarios a lo que el nombre de esas políticas sugiere, esto es, grandes desajustes y desequilibrios que se ven reflejados en una problemática muy variada.

Por ejemplo, un porcentaje de desempleo, sumamente elevado, el cual no se ve reflejado objetivamente en las estadísticas oficiales, debido al ocultamiento de la realidad por medio de clasificaciones que poco o nada dicen al respecto, tal como subempleo y cosas por el estilo, especialmente el aglutinamiento de un vasto porcentaje de la fuerza laboral dentro de la mal llamada economía informal, así como el uso de promedios que esconden las tremendas disparidades existentes entre los extremos⁸².

Pero la verdad es que solamente alrededor de una cuarta parte de la PEA goza de un trabajo "estable"; diremos de paso que ese carácter estable de los puestos de trabajo no es algo tan real, en vista de que un alto porcentaje de esa población ocupada se desempeña en las fábricas maquileras, las cuales no ofrecen ninguna garantía de estabilidad, ya que así como están hoy allí, mañana podrían haber desaparecido, no sólo con los puestos de trabajo, sino también con las prestaciones de los trabajadores, sin que hayan acciones estatales tendientes a la protección de los derechos de éstos.

Además, muchas empresas han estado practicando la modalidad de cancelar los pasivos laborales anualmente a los trabajadores, para no tener que cubrir montos más altos al momento de indemnizar a un trabajador por despido. La situación es mucho más grave, ya que muchas de esas empresas terminan la relación laboral allí y condicionan a los trabajadores que deseen quedarse, a recibir un salario mucho menor al devengado hasta entonces, algunas veces hasta del 50%. Esto último me fue confirmado hace algunos años por trabajadores de uno de los principales bancos del sistema.

Además del desempleo y del descenso del nivel de los salarios, se atraviesa otra situación que disminuye el poder adquisitivo de los salarios y es el hecho de que no hay un control estatal sobre los precios de los productos que los empresarios aumentan constantemente.

⁸² Ver nota 73 sobre los números que presenta el Ministerio de Trabajo de Guatemala respecto a los 574,700 trabajadores informales que hay en el país. Si esos son los datos oficiales, habrá que considerar la tendencia de la información oficial de subvaluar los datos reales de los problemas sociales. Aún así, casi 600 mil trabajadores es un número muy alto para un país tan pequeño como Guatemala.

Efectivamente, el comercio es en verdad, un campo realmente anarquizante, esto como consecuencia de que prácticamente todas las actividades están privatizadas –incluso muchos de los servicios que presta el Estado están concesionados- por lo que los bienes y servicios, al negociarse por la vía privada, dejan en el desamparo al consumidor sin que haya institución que pueda o quiera hacer algo, ya que el órgano encargado de velar por las relaciones justas en el comercio -la División de Atención al Consumidor (DIACO)- no es más que un fantasma que nada soluciona en cuanto a ponerle un freno a la avaricia de los comerciantes.

Por otro lado, la irónica devaluación de la moneda –irónica en el sentido de que mientras el dólar baja de precio en comparación con otras monedas, por ejemplo el euro, en Guatemala no deja de aumentar y, como si fuera poco, el gobierno siempre sale al rescate de esa divisa recogiendo cualquier excedente en cuanto se ve cualquier amenaza de su depreciación- le quita poder adquisitivo a los pobres, es decir, al pueblo trabajador.

Quizá una forma de mostrar con más fidelidad la dependencia que arriba se afirmó, es presentando algunos datos de un informe gubernamental emitido en torno al llamado Grupo Consultivo, ya que en este documento, el gobierno brindó información que confirma lo que venimos diciendo sobre la dependencia. Estos datos corresponden a la gestión de Alfonso Portillo como presidente de Guatemala, bajo la plataforma de gobierno del partido Frente Republicano Guatemalteco (FRG). La información mencionada se presentó esquemáticamente en matrices y se reproduce a continuación en esa forma, aunque para efectos de este trabajo solamente se han tomado los datos que sirven a los objetivos establecidos en él. Hemos elegido estos datos dentro del total presentado porque a nuestro parecer demuestra lo que decimos respecto a las directrices dadas por los órganos del imperialismo en cuanto a las políticas impulsadas por los gobiernos alineados al imperio, en este caso el guatemalteco. Los subrayados son nuestros.

Guatemala y los organismos financieros internacionales.

Actividad	Resultado
<p>Política Fiscal (Garantizar asignaciones presupuestarias adecuadas) * Contención y reestructuración del gasto público.</p>	<p>* Gasto ejecutado <u>acordado con el FMI.</u></p> <p>* Cumplimiento trimestral de techos de gasto acordado con el FMI.</p>

<p>* Sostener el gasto total del Gobierno Central según presupuesto 2002.</p> <p>* Sostener el gasto social del Gobierno Central según presupuesto 2002.</p> <p>* Emitir Acuerdo Gubernativo para control del gasto y transparencia.</p> <p>* <u>Priorizar el gasto social:</u> establecer prioridades presupuestarias atendiendo los Compromisos de los Acuerdos de Paz y la Estrategia de Reducción de la Pobreza.</p> <p>Política Fiscal (Situación fiscal)</p> <p>* Controlar déficit fiscal del sector público combinado.</p> <p>* Controlar déficit fiscal del Gobierno Central.</p> <p>* Incrementar la carga tributaria.</p> <p>* Aplicar el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, elaborado por el FMI.</p> <p>Sostenibilidad de la estabilidad macroeconómica y fortalecimiento del sistema financiero (Aprobar una</p>	<p>* Cumplimiento trimestral de pisos del gasto social acordados con el FMI y Acuerdos de Paz.</p> <p>* Acuerdo Gubernativo 60- 2002 emitido el 19 de Febrero del 2002, conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Gasto social no menor al 5% del PIB conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Déficit fiscal del sector público combinado de 2.25% del PIB conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Déficit fiscal del Gobierno Central de 1.25% del PIB conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Carga tributaria de 10.7% del PIB en 2002 conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Ampliación de la base tributaria.</p> <p>* Fortalecimiento de la transparencia en la administración financiera de los recursos del Estado conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Cumplimiento de la meta de inflación 4- 6 % conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Cumplimiento de pisos de reservas monetarias conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Incremento de 8% de la emisión monetaria y 9% del crédito al sector privado, conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Déficit en cuenta corriente 4.6 % del PIB conforme lo acordado con</p>
--	--

<p>reforma integral del sector financiero).</p> <p>* Reducir la inflación.</p> <p>.</p> <p>* Mantener nivel adecuado de reservas monetarias internacionales.</p> <p>* Incrementar de manera adecuada la oferta monetaria y el crédito bancario al sector privado.</p> <p>* Mejorar la posición en la cuenta corriente de la balanza de pagos.</p> <p>* Usar limitadamente las Reservas Internacionales (RIN).</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Cumplir puntualmente con los pagos de</u> • <u>la deuda externa.</u> <p>* Mantener el régimen cambiario flexible.</p> <p>* Aprobar las leyes financieras.</p> <p>* Capitalizar el Banco del Ejército.</p> <p>Plan de Acción Económica al 14 de enero 2004 (Reactivar el crecimiento económico)</p> <p>* Agilizar el desembolso de los préstamos externos aprobados y</p>	<p>el FMI.</p> <p>· Disminución máxima de las Reservas Internacionales de US\$ 210 millones conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* No incurrir en mora.</p> <p>* Respeto a la tendencia del mercado conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Ley de Bancos aprobada en febrero, Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Ley Monetaria y Ley de Supervisión Financiera, aprobadas antes del 15 de mayo; conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* Capital incrementado en Q150 millones conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>· USD 181 millones desembolsados y ejecutados conforme lo acordado con el FMI.</p> <p>* USD 200 millones (BID) y <u>USD 150 millones (BM) desembolsados durante 2002- 2003.</u></p> <p>El 15 de noviembre se aprobó el préstamo con el BM por medio del Decreto Legislativo No. 74- 2002.</p>
---	---

En los aspectos político y social se ve reflejado de manera clara todo ese contenido clasista de las políticas que el Estado burgués⁸³ impulsa, las cuales producen un constante antagonismo entre clases que se manifiesta con toda claridad cuando uno ve la situación con un poco de detenimiento aun cuando para la mayoría de las personas esto pasa desapercibido, debido entre otras cosas, al exagerado bombardeo alienante que los aparatos ideológicos del Estado ejercen sobre el pueblo para que no entienda la realidad.

Ese bombardeo adormece a un amplio porcentaje de la ciudadanía que ve cómo no se resuelve su problemática y aún así, no entiende cuando las organizaciones populares (obreras y campesinas, por ejemplo) toman acciones concretas en busca de soluciones y entonces se les criminaliza y se les etiqueta bajo acusaciones sin fundamento (revoltosos, bochincheros, delincuentes, terroristas, etc.), y terminan defendiendo intereses hostiles a su causa, por ejemplo la defensa de terratenientes y del capital, a veces de manera consciente y la mayoría de las veces de manera inconsciente.

Por otro lado, la mayoría indígena del país sigue marginada del progreso; esto último es comprobable cuando se hace un mapeo de la pobreza y miseria y se ve que efectivamente, son los municipios con mayoría indígena los que sufren la mayor marginación, condimentada con racismo, problema éste último de profundas raíces históricas que el Estado mismo reproduce, utilizando un discurso que habla de promocionar el desarrollo y la participación política de los pueblos indígenas, pero que se desmiente cuando se niega a impulsar políticas como una reforma agraria que sí sacaría –con un programa integral- de la pobreza y del atraso a todos los pueblos pobres, tanto indígenas como mestizos. Porque debemos reconocer que no son los indígenas los únicos que sufren las consecuencias de la explotación, de la marginación y la opresión, además de la represión, porque a lo largo y ancho del territorio nacional se ve la miseria, tanto en indígenas como en mestizos.

⁸³ En este trabajo se han usado los términos Estado burgués y Estado oligárquico en un mismo sentido. En primer lugar porque las grandes burguesías tienden a ser clases oligárquicas, debido a la concentración de poder económico y político que brinda el capitalismo monopolista. Por otro lado, las características del desarrollo económico guatemalteco han hecho que la oligarquía colonial o criolla se diversifique dentro de la economía, desenvolviéndose dentro de las relaciones de producción capitalista, aun cuando no terminen de superar los restos de feudalismo.

<p>contemplados en el presupuesto 2002:</p> <p>BID: USD 72.25 millones BIRF: USD 33.76 millones BCIE: USD 43.45 millones Fondo OPEP: USD 1.26 millones FIDA : USD 1.88 millones JBIC: USD 20.96 millones ICDF: USD 1.48 millones KfW: USD 6.09 millones</p> <p>* Agilizar el desembolso del préstamo sectorial financiero del BID y el de ajuste estructural financiero del BM.</p> <p>Gobernabilidad (Promover el diálogo y la unidad nacional)</p> <p>* Fortalecer la participación ciudadana a través de los Consejos de Desarrollo.</p>	<p>* Participación de los Consejos de Desarrollo en la discusión de la ERP y en el seguimiento de los Acuerdos de Paz.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia, a partir del Informe de Avances agosto-15 de noviembre de 2002, publicado por el gobierno de la República.

La información anterior prueba dos cosas: 1) la dependencia política del Estado guatemalteco en relación con las potencias imperialistas es una realidad; esta dependencia no se concreta únicamente por los canales diplomáticos sino que también a través de los organismos financieros internacionales, los que son un instrumento por medio del cual se dan las líneas generales a seguir a los gobiernos que no ejercen la soberanía. Esto explica el actuar de dichos gobiernos, nos muestra cuál es el verdadero poder oculto detrás de muchas de las políticas que impulsan, sin importar la manera en que éstas afecten a los pueblos respectivos y, 2) la política de descentralización dentro de la que se estructura toda la participación ciudadana –fundamentada en el sistema CDUR-, está diseñada para mantener la gobernabilidad ante las severas consecuencias que producen en la vida de los pueblos todas las medidas económicas impuestas desde afuera con el contubernio de las burguesías sometidas al imperialismo.

La participación política es permitida, pero dentro del estrecho marco de lo electoral y se circunscribe al hecho de “brindarle” al pueblo la oportunidad “democrática” de marcar papeletas en procesos electorales viciados y corruptos, que se desarrollan dentro de los límites estrechos del sistema de partidos políticos, los cuales, no son percibidos por los electores como representativos de los intereses del pueblo. No queda lugar a dudas sobre esta última afirmación cuando vemos los resultados electorales que se repiten cada cuatro años y nos muestran que el abstencionismo es siempre el gran vencedor, ya que indefectiblemente, ha sido hasta la fecha mayor al 50% (exceptuando las elecciones de 1985). Al final de cuentas, podemos decir que los resultados gozan de legalidad pero no de legitimidad⁸⁴.

El problema es que en la actualidad, la mayoría de los partidos políticos, son instituciones débiles, autoritarias, corruptas y desvinculadas de las masas y son además, transmisoras de un discurso populista poco creíble que se estructura a partir de las premisas del mercadeo político, que termina mostrando lo que en realidad son esas agrupaciones: grandes empresas electoreras. Es muy sintomático que ese discurso sólo aparece cuando van a realizarse elecciones y apelan a la causa popular con el único fin de obtener votos, como queda demostrado por la práctica de todos los partidos y candidatos que han llegado al gobierno (aunque no al poder).

Por si fuera poco, las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos fueron nada más que una especie de circo romano moderno, un intento de repartirse mejor el pastel entre los mismos de siempre, pero haciendo oídos sordos a las opiniones populares que sí tenían propuestas, por ejemplo, la solicitud de los pueblos mayas que proponían que se les permitiera escoger a sus autoridades utilizando sus propios métodos históricos sin necesidad de que éstas tuvieran que salir del seno de algún partido político. Escuchar esas voces habría sido democrático, sin embargo no fueron tomadas en cuenta.

Volviendo al tema de nuestra investigación, en el año 2002 se aprobó una serie de leyes que sirven de sustento legal a todo el aparato creado en torno a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Dichas leyes conforman lo que muchos llaman la “tríada de leyes”, con sus respectivos reglamentos. Estas leyes aprobadas en el año 2002 son, como ya se mencionó en otra parte de

⁸⁴ Para el efecto, pueden consultarse las Memorias de las Elecciones Generales del TSE. Estas contienen información sobre los resultados electorales de diferentes años. Otra fuente que puede servir de referencia es la obra *¿Por qué no votan los guatemaltecos?* de Horacio Boneo y Edelberto Torres Rivas, especialmente el cuadro de la página 2.

este trabajo: Ley General de Descentralización (Decreto Número 14-2002), Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto Número 11-2002) y Código Municipal (Decreto Número 12-2002).

Además, la Constitución Política de la República de Guatemala se refiere a la descentralización y a los Consejos de Desarrollo, aunque en ella, sólo se mencionan los niveles nacional, regional y departamental, lo que provocó al inicio una serie de inconformidades que dieron lugar a los recursos de inconstitucionalidad de los que hablamos ya en otra parte. También debemos tomar en cuenta lo que dice la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto No. 57-92), ya que siendo entidades autónomas, las municipalidades se rigen por ésta ley en cuanto a los asuntos financieros.

Por otro lado, no debemos olvidar que desde 1986 se había promulgado la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto No. 70-86) que dividió al país en ocho regiones para implementar políticas de desarrollo, medida bastante criticada en algunos círculos por no responder a criterios políticos que fomenten la cohesión social. Ahora veamos de qué manera esa base jurídica sirve de soporte legal y define la estructura y funcionamiento del sistema CDUR.

II. Base jurídica de la descentralización y del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El origen de la base legal de la descentralización y de los CDUR se encuentra en la Constitución Política actual. En la sección décima, relativa al régimen económico y social de la Constitución, encontramos la clase de descentralización permitida por el Estado cuando se refiere a las responsabilidades de éste. En el artículo 119, inciso b, se especifica con toda claridad que es obligación fundamental del Estado promover sistemáticamente la descentralización económica administrativa con la mira de lograr el desarrollo regional del país.

Vemos que la descentralización que se prescribe en la ley fundamental del país es de tipo económico-administrativa, pero no hace mención de cuestiones de tipo político. En otras palabras, todo lo que emane de aquí, deberá definirse y guiarse a partir de estos preceptos que enmarcan los procesos descentralizadores dentro de lo económico-administrativo. Ahora bien, cabe preguntarse cuál puede ser el significado de desarrollo del país que se menciona en ese inciso, es decir, cuáles son los elementos fundamentales del desarrollo que allí se concibe. La respuesta está dada en los incisos f, j y n del mismo artículo, ya que efectivamente, el inciso f determina que es obligación del Estado: “otorgar incentivos a las empresas industriales que se establezcan

en el interior de la República y que contribuyan a la descentralización. Más adelante, el inciso j define la obligación fundamental de impulsar programas de desarrollo rural que tiendan a diversificar la producción nacional, basados en el principio de la propiedad privada. Además, se termina de esbozar el cuadro del carácter de la descentralización con el mandato del inciso n respecto a crear las “condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros”.

A partir de estas prescripciones constitucionales vemos que la tan promocionada descentralización tiene unos estrechos marcos que están definidos –como claramente lo observamos en el artículo 119- por los intereses capitalistas (incisos f, j y n).

Cuando uno observa lo que dice la Constitución, la primera impresión que produce es que la nueva etapa neoliberal que se estaba estableciendo en el país en esa época, buscaba una manera de desarrollar las relaciones sociales capitalistas en aquellos lugares del país en los cuales se habían quedado rezagadas, pero especialmente, permitirle al capital llegar a donde aún no había podido llegar. Este mandato legal permitiría entonces desarrollarse al capitalismo en esos lugares, en base a la institucionalidad que se estaba creando, lo cual podremos comprobar echando un vistazo al artículo 134.

Dice el citado artículo que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado. Recordemos que hemos estado hablando de un Estado burgués y que por lo tanto, es un Estado que promueve y defiende los intereses del capital, lo cual ya quedó comprobado en el artículo 119. En los incisos a, b y c del 134, nos encontramos que son obligaciones mínimas de las municipalidades y de todas las organizaciones descentralizadas y autónomas, coordinar sus políticas con la política general del Estado y mantener una coordinación “estrecha” con el órgano de planificación estatal; todo esto se da por supuesto, dentro de un marco de supervisión estatal que da las órdenes cuando se le manda a las municipalidades remitir al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República sus proyectos, programas y presupuestos con fines de aprobación.

Lo anterior provoca que las entidades descentralizadas (como los CDUR) queden amarrados a los dictados del Estado que, a través del Ejecutivo tiene el control político del proceso, toda vez que es el Presidente de la República quién determina la política de desarrollo nacional, juntamente con el Consejo de Ministros (artículo 183) y por lo tanto, es quien –como veremos más adelante- preside y dirige el sistema CDUR.

En otras palabras, la descentralización guatemalteca es una delegación de atribuciones que no contempla trasladar libertad política (concibiendo aquí dicho elemento político como la facultad de las comunidades para autodeterminarse o de tener autonomía), ya que le manda quedar sujeto a las

políticas estratégicas del Estado.

Por otro lado, el funcionamiento de las entidades descentralizadas también queda condicionado políticamente a los intereses del capital, ya que, en caso de considerarse inoperante, una entidad descentralizada puede ser suprimida por el voto de las dos terceras partes del Congreso de la República. Lo que no queda definido en ninguna parte es cuáles son los criterios bajo los que se consideraría inoperante una entidad descentralizada.

Existe, consideramos, un riesgo de que no se realicen consideraciones legales o técnicas, sino de tipo económico-político para dar por finalizada la descentralización como política (y con ello el sistema de Consejos de Desarrollo), para lo cual sólo basta que en un proceso electoral o en las prácticas parlamentarias burguesas se dé una correlación de fuerzas favorable para el efecto. Si eso sucediera, la así llamada participación ciudadana, que ya de por sí, se desarrolla dentro de estrechos márgenes, quedaría como un simple recurso nemotécnico sin espacios para su concreción, tomando en cuenta que el sistema de gobierno en Guatemala es representativo (artículo 140) y sólo bastan dos terceras partes de votos en el Congreso –como ya dijimos- para que eso se concrete.

Estas consideraciones, si bien es cierto son de tipo político, no dejan de tener su complemento en el aspecto económico-financiero, ya que las municipalidades dependen financieramente del Gobierno Central (artículo 229) por medio del aporte constitucional del 10% que les hace llegar el Ejecutivo (además de otros ingresos que veremos más adelante) y se ha denunciado infinidad de veces que es éste un proceso irregular, en vista de que entran en juego condicionamientos partidistas y además, las municipalidades no cuentan con un mecanismo que les faculte para crear sus propias fuentes de ingresos para el fortalecimiento financiero, ya que el artículo 239 constitucional es muy claro al indicar que es exclusividad del Congreso “decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales” y que son nulas las disposiciones jerárquicamente inferiores en cuanto a tributación. Además, el artículo 253, manifiesta que una función autónoma del municipio es obtener y disponer de sus recursos, no de crear sus fuentes.

La parte respectiva a los Consejos de Desarrollo, que es la que nos interesa de manera específica, se encuentra en el capítulo II, Régimen Administrativo de la Constitución y empieza con el artículo 224 que se refiere a que la administración será descentralizada y se realizará en regiones de desarrollo que responden a criterios económicos, sociales y culturales. La regionalización se desarrolló concretamente a partir del Decreto No. 70-86, como ya se dijo, la cual dividió para esos propósitos al país en ocho regiones de desarrollo, dentro de las cuales se ubican los municipios analizados en la presente investigación, perteneciendo el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa a la región central

y, el municipio de Nuevo Progreso a la región sur occidente.

El sistema de Consejos de Desarrollo está estructurado, según los artículos de la Constitución 225, 226 y 228, en tres niveles: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo, estando estos últimos a cargo de los gobernadores departamentales, quienes son nombrados por el presidente de la República.

A estos tres niveles se agregaron con posterioridad otros dos por medio del Decreto No. 11-2002, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: Consejos Municipales de Desarrollo y Consejos Comunitarios de Desarrollo; estos últimos corresponden a los comités locales que contemplaba el Decreto 52-87 y que fueron impugnados y declarados inconstitucionales por la CC.

Es importante que hagamos una pausa para referirnos a la autonomía municipal, ya que son las Municipalidades las que han sido colocadas como emblema de la descentralización. El artículo 253 de la Constitución les concede tres funciones en lo que a autonomía se refiere. Estas funciones son las que siguen:

1. Elegir a sus propias autoridades;
2. Obtener y disponer de sus recursos; y
3. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

El único elemento político que vemos en esas funciones autónomas es el primer punto, referente a la elección de sus propias autoridades, algo que es muy relativo porque como ya se mencionó en otra parte de este trabajo, esa elección se desarrolla dentro del marco del sistema de partidos políticos, siguiendo las reglas del juego y, aún cuando se puede conformar comités cívicos, éstos no salen del mismo esquema y tienen grandes limitaciones, como por ejemplo, tener una duración limitada y, además, es un hecho que muchos de estos comités son en realidad apéndices de los partidos políticos, quienes actúan a través de estos comités y, en el caso de que fueran verdaderamente independientes, quedarían muy condicionados al gobierno por medio del financiamiento en caso de ganar las elecciones y convertirse en autoridades municipales. Todo lo demás que observamos en las funciones autónomas es un mero traslado de competencias administrativas y financieras a las municipalidades. Al final de cuentas, no podemos olvidar que éstas siguen siendo la representación estatal ante las localidades, las "unidades básicas de

la organización territorial del Estado"⁸⁵.

La manera cómo se le delegan a las municipalidades todas esas competencias está definida en el Código municipal. Para nuestros fines, es importante observar que esta ley ratifica en el artículo 3 lo relativo a la autonomía y a la vez, la coordinación de las políticas municipales con las políticas generales del Estado.

Manteniendo nuestro hilo conductor en el aspecto económico, nos encontramos que el artículo 73 de dicho código, cuando se refiere a la prestación de servicios, aclara que las municipalidades pueden prestar servicios y administrarlos; sin embargo, el inciso c, abre la puerta para que dichos servicios puedan ser prestados por el sector privado, a través de la figura legal de las concesiones; todo esto está regulado en la ley de contrataciones del Estado. Continuando con el Código Municipal, el artículo 74 especifica que la municipalidad tiene la facultad de dar en concesión a personas individuales o jurídicas la prestación de servicios municipales dentro de los límites de su circunscripción territorial.

En resumen, esta es la forma concreta de realizar los objetivos que se plantean en el artículo 119 constitucional, respecto a fomentar el desarrollo capitalista, respetando el principio de la propiedad privada y creando condiciones para la inversión capitalista en el municipio. La manera exacta como esto se realiza, la veremos más adelante cuando tratemos sobre las experiencias observadas en los municipios escogidos para el estudio. Por ahora, es suficiente ver de qué manera el marco jurídico creado en torno a la descentralización crea las condiciones necesarias para la reproducción capitalista en los municipios.

Veamos ahora la manera en que todo el sistema CDUR se estructura y cómo esa forma de organización determina sus orientaciones políticas.

III. Estructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

a) Consejo Nacional de Desarrollo (CONADUR).

Ya hemos hablado de que la Constitución, en los artículos 225 al 228, especifica tres niveles de Consejos. Vemos en esos artículos que, en el Consejo Nacional es el Presidente quien tiene la función de coordinador, además, en el nivel regional hay un representante del Presidente y es el que tiene la tarea de presidir y que cada presidente de Consejo Regional forma

⁸⁵ Código Municipal, artículo 2.

parte ex officio del Consejo nacional; por último que en el nivel departamental es el gobernador (nombrado por el Presidente de la República) quien preside.

La Constitución deja a la ley específica, la forma de integrar el resto de cada Consejo. Esa ley es el Decreto No. 11-2002 y es allí donde se originan los otros dos niveles. Recordemos que cuando se presentaron los dos recursos de inconstitucionalidad, uno contra todo el Decreto 52-87 y el otro contra los artículos que le daban vida a los niveles municipal y local, la resolución que emitió la CC en el caso del primero fue declararlo sin lugar y del segundo, ampararlo en lo relativo a los Consejos Locales de desarrollo, manteniendo vigente la existencia del sistema hasta los Consejos Municipales.

Fue como consecuencia de los Acuerdos de Paz que el nivel comunitario fue restablecido por el Decreto 11-2002; dicho decreto plantea además en sus consideraciones previas, que adicionalmente a los Acuerdos de Paz, era necesario *“actualizar las normas legales relativas a los Consejos de Desarrollo incorporando en ellas principios fundamentales contenidos en la Constitución Política de la República, pero no atendidos adecuadamente...y armonizándolos con progresos alcanzados en la legislación del país desde entonces...”*.

Con esa aclaración previa, iniciaremos entonces el análisis de la estructura de los CDUR de la misma forma en que hemos venido viéndolo, esto es, de arriba hacia abajo, por ser esa la manera en que las decisiones fluyen en dicho sistema, lo que determina, en última instancia, el desempeño y la dirección que se sigue en los niveles sucesivos.

El Consejo Nacional de Desarrollo, CONADUR por sus siglas, está integrado, según el artículo 5 del decreto 11-2002 y, siguiendo su esquematización, de la siguiente manera:

- El Presidente de la República, quien lo coordina;
- Un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones;
- El Ministro de Finanzas Públicas y los Ministros de Estado que el Presidente de la República designe;
- El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quién actúa como secretario;
- El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- Los Coordinadores de los Consejos Regionales de desarrollo Urbano y Rural;
- Cuatro representantes de los pueblos mayas, uno del xinca y uno del garífuna;
- Un representante de las organizaciones cooperativas;
- Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Dos representantes de las organizaciones campesinas;

- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores;
- Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;
- Dos representantes de las organizaciones de mujeres;
- Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- Un representante de las universidades privadas del país.

Sin analizar lo relativo a los representantes que pueden tener suplentes ni la manera en que estos puedan ser elegidos por sus respectivos representados, trataremos de entender la correlación de fuerzas que se crea a partir de la estructura del CONADUR y luego veremos qué papel puede jugar esa correlación en las tareas o funciones que éste debe desempeñar.

Según la conformación especificada en el artículo anterior, nos encontramos que el CONADUR debe tener como mínimo 38 integrantes; este número, no obstante, aumenta en virtud de lo que estipula el artículo 8 del Acuerdo Gubernativo No. 461-2002, Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el que se especifica la participación de 10 ministros de Estado adicionales a los que indica el inciso c del artículo 5 del decreto 11-2002. En este caso, tenemos un total 48 representantes y nos queda ver la correlación de fuerzas que se crea a partir de esa representación.

Para esa consideración no es adecuado utilizar el concepto de sociedad civil, por ser algo muy abstracto, amorfo, que incluye todo y no dice mucho respecto a lo que venimos analizando y porque además esa es precisamente, la manera en que opera el sistema burgués en lo teórico en nuestro país actualmente; por esa razón, consideramos que es más adecuado que nos refiramos a los representantes estatales, a los del sector económico y afines (sector privado) y de las organizaciones populares

Esto último tampoco deja de ser un poco complejo y confuso para analizar el balance de fuerzas, en vista de las características de las dirigencias de organizaciones populares actuales que asumen posturas muchas veces contrarias a los intereses de sus representados; la misma reflexión cabe respecto de las cooperativas, las cuales son, sino en su totalidad, en su gran mayoría de tipo capitalista; aun así, consideramos que es más adecuado este enfoque y no el otro que ya mencionamos respecto a la sociedad civil.

De acuerdo con la especificación anterior, tenemos que por parte del Estado se cuenta con 31 representantes, del sector privado 4 y de las organizaciones populares 13. Aquí se muestra el verdadero problema respecto a la esencia burguesa del Estado: la desmesurada representación del capital.

Por otro lado, si analizamos en la historia reciente, nuestros informes dicen que éste Consejo, si bien es cierto, estuvo organizado, fue prácticamente inoperante durante el período estudiado, ya que durante toda la gestión de Alfonso Portillo (años 2000-2004), no logró reunirse más dos o tres veces⁸⁶, cuando lo que estipula el Reglamento en el artículo 16, inciso a, es que debe reunirse de manera ordinaria no menos de cuatro veces al año.

Lo mismo pudo averiguarse respecto al período 2004-2008, durante la administración de Oscar Berger. Hablando a este respecto, Jorge Rodas Andrade, Presidente del Comité Cívico Xel-Ju, manifestaba en octubre del año 2006 que el gobierno de la GANA y Oscar Berger, estaban utilizando los llamados Gabinetes Móviles para desplazar a los Consejos de Desarrollo en la búsqueda de soluciones a la problemática local. Debido a la importancia y la coherencia con que los argumentos son presentados por el dirigente referido, reproducimos un extracto de sus palabras, buscando preservar el sentido de sus afirmaciones:

“Es hora ya de hacer funcionar los distintos niveles del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. A lo anterior agregamos que el gobierno de la Gran Alianza Nacional –GANA- está utilizando como estrategia de penetración de los denominados ‘Gabinetes Móviles’, que consisten en el traslado de los principales funcionarios del organismo ejecutivo por tres días al interior del país para reunirse con funcionarios departamentales y municipales, así como actores de la sociedad civil, con el objetivo de dar a conocer la problemática local y su búsqueda de soluciones.

El procedimiento ahora indicado pareciera a simple vista participativo y ágil, pero reflexionando profundamente al respecto sobre los efectos de los ‘gabinetes móviles’, los mismos provocan una profunda erosión al Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, violentando todos los procesos que se dan en los niveles locales, comunitarios, municipales y regionales donde se deben generar los consensos sociales. Además, está fomentando actitudes clientelares y populistas que interrumpen un

⁸⁶ Entrevista personal con el Lic. Leonel Girón de la Unidad de Análisis de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, realizada el 25 de mayo de 2009 y con el Lic. Heinz Laib de la Secretaría de Planificación y Programación, SEGEPLAN, realizada en la misma fecha.

*proceso que seguramente no es el idóneo, pero guste o no, es el legal*⁸⁷.

El punto fundamental aquí, más allá del hecho mismo de realizar un procedimiento que atentaba contra la legalidad del sistema de consejos, es la creación de una correlación de fuerzas favorable al bloque en el poder que le permitiera a éste recuperar el terreno perdido durante el gobierno anterior cuando fue desplazado de los jugosos negocios de Estado, lo cual se tradujo durante la gestión de Portillo, en una ruidosa confrontación, la cual no se debió a la defensa de los intereses populares por parte del gobierno, sino más bien a la pugna entre dos facciones distintas de capital, en la que el pueblo fue como siempre, nada más que un objeto codiciado por ambas partes para realizar sus objetivos y quien siempre paga la factura por la realización de dichos objetivos.

Esto quedó demostrado cuando vimos la matriz del informe del gobierno portillista respecto al Grupo Consultivo en el cual se planteó claramente de manera estratégica la recreación de los Consejos de Desarrollo Comunitario (local) como una forma de buscar la gobernabilidad. Durante el gobierno de Berger la cosa no cambió positivamente sino que empeoró, ya que siendo el representante de la institucionalidad de la fracción más rancia del poder económico en el país, nunca hubo una intención real de democratizar a nuestra nación. Esto no significa tampoco que el gobierno eferregista sí fuera democrático.

Ahora bien, esta forma de estructuración del CONADUR es la correspondencia orgánica de las funciones que se le atribuyen legalmente según el artículo 6 del decreto 11-2002, en donde se le da a este Consejo la responsabilidad de “formular las políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional”, así como también conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por renglón y departamento para el siguiente año fiscal y, algo fundamental, “promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural”, entre otras.

No debe sorprendernos que a la hora de las decisiones, el Estado, representado en éste espacio por el Presidente, tenderá a defender los intereses de los poderosos, contando para ello con un bloque total de 35

⁸⁷ Jorge Rodas Andrade, Conferencia: *Territorio, poder política y la experiencia de Xel-Ju*, citado en: Memoria de la primera jornada de estudios sobre territorio, poder y política; realizada en Huehuetenango los días 12 y 13 de octubre de 2006.

representantes contra 13 que nada podrán decidir en esa situación.

Para su funcionamiento, el CONADUR cuenta con los siguientes órganos:

- Presidente-Coordinador
- Director Ejecutivo
- Secretaría
- Comisiones de trabajo

b) Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE).

Los Consejos Regionales han sido en la práctica, el eslabón más débil de la cadena de los CDUR. De alguna manera, nunca han sido tan funcionales – cuando han existido–, ya que muchas regiones no los organizaron y el trabajo ha sido centrado en el nivel departamental. Vamos a analizar la conformación que la ley determina para este nivel y veremos sus atribuciones legales.

Según el artículo 7 de la Ley de Consejos de Desarrollo, el COREDE debe integrarse de la siguiente manera:

- El Coordinador de la Región, quien lo preside y coordina, nombrado por el Presidente de la República;
- Un alcalde en representación de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- El Gobernador de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- El Jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región;
- Un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la región;
- Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en la región, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Un representante de las organizaciones campesinas que operen en la región;
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en la región;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en la región;
- Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no gubernamentales

de desarrollo, que operen en la región;

- Dos representantes de las organizaciones de mujeres que operen en la región;
- Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- Un representante de las universidades privadas que operen en la región.

Este Consejo está estructurado de la siguiente manera:

- Presidente- Coordinador
- Director Ejecutivo Regional
- Secretaría
- Comisiones de Trabajo
- Unidades Técnicas Regionales

El artículo 8 establece entre las funciones de estos Consejos la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, considerando para ello los planes de desarrollo departamentales a fin de enviarlos al CONADE para su incorporación a la política de desarrollo nacional.

Es fácil observar en la descripción anterior, sólo por el número de la representación departamental, el papel preponderante que se le ha dado al departamento dentro del sistema de consejos, ya que es allí y no en la región donde se encuentra en la práctica el centro neurálgico, el punto de enlace entre el nivel superior y los niveles inferiores de los consejos, como una especie de bisagra que abre o cierra la puerta entre esos niveles.

Aparte de eso, se ha criticado mucho el hecho de que las regiones fueron establecidas sin considerar elementos que pudieran cohesionar a la población dentro de los límites territoriales que se delimitaron, es posible que en parte este problema también tenga que ver con el hecho de que, según la Constitución, la división administrativa del territorio guatemalteco se corresponde con los departamentos y municipios, pero en ella nunca se habló de regiones. Es cierto que se menciona que el Congreso puede hacer los cambios necesarios a este respecto y que luego habla de la división en regiones para fines de desarrollo, pero aún así, la base territorial sigue siendo hasta ahora lo departamental y lo municipal.

Consideramos que por la poca importancia que tuvieron los Consejos Regionales (contrario a lo que creímos antes de la realización de este trabajo) durante el período estudiado, vamos a dejar aquí por ahora nuestro análisis; baste considerar un asunto importante que genera un cuestionamiento que cobra importancia en el sentido de que puede tener relación directa con los problemas que se han encontrado en todas las investigaciones sobre Consejos

de Desarrollo: la participación de entidades que se desempeñan dentro de lo que podríamos llamar la esfera de lo privado. Allí encontramos entre otras, las denominadas organizaciones no gubernamentales. Todas esas organizaciones no aparecen en la estructura de los consejos comunitarios como veremos más adelante y la pregunta surge entonces en torno a si de alguna manera pueden influir en el manejo que se da a las propuestas comunitarias. Eso vamos a tratar de descubrirlo en el desarrollo del trabajo porque no basta con decir que hay representantes de los campesinos en los niveles superiores al comunitario, cuando no sabemos en realidad si se trata de pequeños productores o si por el contrario, los representantes de este sector forman parte de la burguesía agraria y porque también pueden significar una ruptura en la línea de manejo de las decisiones comunales.

c) Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE).

La forma como se integran estos consejos está definida en el artículo 9 de la Ley de Consejos de Desarrollo y se conforma de la siguiente manera:

- El Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina;
- Los alcaldes municipales del departamento;
- El Jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;
- Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;

- Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento; y,
- Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Estos Consejos cuentan para cumplir con sus funciones, con la siguiente estructura:

- Presidencia
- Director Ejecutivo Departamental
- Secretaría
- Comisiones de Trabajo
- Unidad Técnica Departamental

Entre las funciones de este nivel se encuentran apoyar a las municipalidades del departamento para el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios y velar por el cumplimiento de sus cometidos. Además, debe, entre otras cosas, formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en el departamento, considerando (al menos de manera formal) los planes de desarrollo municipales y enviarlos al Consejo Regional para que se incorpore en la política de desarrollo nacional.

Una función que consideramos fundamental es la que se refiere a proponer al Presidente de la República las ternas de candidatos a los cargos de Gobernador titular y suplente y es importante que aunque el inciso k del artículo 10 de la ley de Consejos aclara que sólo pueden tener voz y voto los representantes que no son parte de la estructura del Estado, habría que ver cuáles son en realidad los factores que determinan la nominación de los candidatos a los cargos mencionados, con esto quiero decir, de que manera los intereses político-partidistas manejan la cuestión sobre la marcha. Al final de cuentas, es esto lo que cuenta como criterio de la verdad, más allá de los formalismos.

Como vemos, es a partir de esta base legal que cobra protagonismo la figura de los Consejos Departamentales, ya que de la manera en que está redactada, este nivel se convierte en verdadero gestor e intermediario del Ejecutivo en el sistema CDUR ante las comunidades, contrario al nivel regional que simplemente sería una pieza decorativa en la mediación entre el Ejecutivo y el departamento, pero siendo el Gobernador departamental una verdadera pieza presidencial en el tablero del ajedrez político, es lógico suponer que en la práctica, las cosas no pudieran funcionar de otra manera.

El problema queda a la vista por la forma en que se gestionan los asuntos

que tienen que ver con el desarrollo comunitario, ya que sigue siendo el Estado quien determina las políticas a impulsar, en este caso por intermedio del Gobernador, pero también con la intromisión de los diputados en la designación de obras a realizar, tal como vamos a verlo cuando no refiramos al proceso de aprobación y al financiamiento de las obras de los CDUR.

Por lo pronto, habría que preguntarse cómo se traduciría hacia la base una gestión en la que las políticas gubernamentales tuvieran una proyección que buscara el desarrollo comunitario y éstas colocaran al Gobernador en la situación de tener que implementarlas en base al criterio de respeto a las decisiones de las comunidades y tomando en cuenta las desigualdades existentes entre éstas.

d) Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE).

La integración de este nivel de consejos, tal como está estipulado en el artículo 11 de la ley se realiza como sigue:

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

Veamos que en este nivel se puede modificar la representación en relación a los niveles superiores, ya que aquí existe la posibilidad de convocar a representantes de entidades civiles, además de los delegados de las entidades públicas que tengan presencia en el municipio sin que se designe específicamente para este nivel, la gran lista de funcionarios estatales que se especifica en la integración de los Consejos de los niveles superiores.

Los órganos del COMUDE, definidos en el artículo 46 del Reglamento son las que se enumeran a continuación:

- Coordinador;
- Secretaría,
- Comisiones de Trabajo; y,
- Consejo Asesor Indígena, donde exista.

La coordinación del COMUDE es ejercida por el alcalde municipal o un Concejal (artículo 47 del Reglamento). Sus funciones nos interesan

particularmente ahora, en vista de que es el COMUDE, según la ley, quien debe apoyar y facilitar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios en el municipio, así como apoyar su promoción e impulso. Debe también, promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades con sus organizaciones para la priorización de sus necesidades y problemas con sus soluciones para el desarrollo del municipio. Hasta aquí entendemos que, al menos desde el punto de vista legal, las políticas de desarrollo comunitario deben elaborarse de manera coordinada con los Consejos Comunitarios, mediante la participación de la población en la priorización de las necesidades y de las acciones a desarrollar.

Esto se concreta a través de la integración de los representantes comunitarios en la estructura del COMUDE; el problema que vemos es que en esa estructura sólo pueden participar hasta veinte representantes de los Consejos Comunitarios, quienes deben ser elegidos de manera indirecta, ya que al limitar el número de los que pueden participar (consideremos que el municipio de Nuevo Progreso tiene más de sesenta comunidades, entre barrios, aldeas y caseríos y Santa Lucía Cotzumalguapa tiene más de setenta), también se ha definido la manera de determinar quiénes son los representantes que pueden estar como miembros de los Consejos Comunitarios en el COMUDE. La figura creada por la base legal para este fin es la de los Consejos Comunitarios de Segundo Nivel. Pospondremos esta cuestión para cuando analicemos la estructura de los Consejos Comunitarios.

Regresando a las funciones del COMUDE, el inciso e del artículo 12 de la ley nos indica que, entre otras, es responsabilidad de éste *“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 y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento”*. Para esto cuentan con la OMP (Oficina Municipal de Planificación). Al final, esa responsabilidad no se cumple en muchos de los casos, tal como vamos a comprobarlo cuando tratemos sobre los hallazgos encontrados en las visitas a los municipios estudiados.

El inciso i indica también que el COMUDE tiene la responsabilidad de *“conocer e informar a los Consejos de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior”*.

Aquí existe un verdadero problema y muy grave, debido a los altos niveles de corrupción existente en muchas de las corporaciones municipales lo que provoca serias contradicciones entre las autoridades y los ciudadanos debido a que las primeras se niegan a informar sobre sus gestiones y a entregar cuentas por temor a que se descubran operaciones ilegales que lleven a reclamos, los cuales muchas veces desencadenan movimientos que exigen la renuncia a los

alcaldes e incluso a veces a las corporaciones municipales, tal como pasó en el municipio de Nuevo Progreso, en donde lo ocurrido no fue la exigencia de renuncia del alcalde, pero sí se verificó que la situación llegó a un nivel tan intolerable para la población que concluyó con la integración de un nuevo comité cívico, el cual fue elegido en las elecciones de 2007 y el alcalde saliente literalmente desapareció del municipio.

e) Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE).

La forma de integración de los COCODE está definida en el artículo 13 de la ley, tal como sigue:

- La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes de la comunidad; y,
- El Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos.

Entre las funciones de la Asamblea General de los COCODE encontramos que le corresponde ser el órgano de mayor jerarquía y el responsable de elegir a los integrantes de los órganos de coordinación y fijar el período de duración de sus cargos de acuerdo “a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad” (Artículo 14 del Decreto 11-2002). Además, debe promover y facilitar la organización y participación de la comunidad y sus organizaciones para priorizar sus necesidades, problemas y soluciones para el desarrollo comunitario. Debe coordinar entre las autoridades comunitarias y las instituciones públicas y privadas, así como proponer planes, programas y proyectos de desarrollo a las autoridades municipales por medio del COMUDE para la incorporación en las políticas y planes de la corporación municipal.

El mismo artículo 14 establece que los COCODE deben dar seguimiento a sus propuestas y verificar su cumplimiento, así como proponer medidas correctivas al COMUDE y exigir su cumplimiento. Para este fin, los COCODE cuentan con un órgano de coordinación, que se estructura, según el artículo 16 de la ley, de la siguiente manera:

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

Es importante señalar que este artículo es muy claro en cuanto a que es el alcalde comunitario quien debe presidir el órgano de coordinación de los COCODE; sin embargo, el Código Municipal, en el capítulo IV, de los artículos 56 al 59 se refiere indistintamente a los alcaldes comunitarios o a los alcaldes auxiliares. Este es un asunto delicado, porque por un lado, históricamente los alcaldes auxiliares eran nombrados por el alcalde municipal y, durante una

buna parte del conflicto armado interno, éste último era nombrado por los militares, lo cual podía provocar que sirvieran en un momento determinado de representantes del Ejército más que de la comunidad, más concretamente, de servidores del Estado contrainsurgente. Eso, desde el punto de vista político es una contradicción, debido a que genera un conflicto de intereses al enfrentarse a la dualidad servidor del Estado y a la vez representante de la comunidad y es, a la vez, un factor que consideramos inconveniente desde el punto de vista de la psicología de las poblaciones que podrían verle con desconfianza y temor a la vez.

Por otro lado, el hecho de que en la actualidad un alcalde auxiliar, nombrado por el alcalde municipal –que aún cuando ya no es nombrado por los militares sigue siendo un servidor del Estado- podría convertirse en un factor negativo, en vista de que al estar al servicio del Estado, su visión de los procesos, así como su énfasis pudieran estar puestos principalmente en la labor de representante oficial y no de la comunidad.

Es cierto que hoy en día, las leyes aclaran que cualquiera de los dos tipos de alcalde local es nombrado por el alcalde municipal, de acuerdo con la designación o elección que hagan las comunidades siguiendo sus propios procedimientos y principios éticos, pero el hecho de que en el artículo 59 se mencione la posibilidad de que los alcaldes comunitarios y/o auxiliares puedan recibir una retribución de la municipalidad, de acuerdo a sus posibilidades financieras, ya podría representar una grave contradicción, dado que el alcalde comunitario podría convertirse en un trabajador de la municipalidad y con ello cabría la posibilidad de estatizar la organización comunitaria como de hecho creemos que estaría ocurriendo en muchos municipios en la actualidad.

En cuanto al procedimiento de canalización de las propuestas y exigencias a través del COMUDE por parte de los COCODE, vemos una debilidad debido a que, en la práctica se ha denunciado que hay muchos problemas para convocar y reunir a éste último, ya sea porque la Corporación Municipal no realiza dicha convocatoria o porque las mismas entidades que nominalmente lo componen no le dan seriedad a la convocatoria para las reuniones de este Consejo, tal como pudimos observar en Nuevo Progreso, cuando fueron invitadas para la segunda reunión después de la integración del COMUDE, la cual revestía una gran importancia, toda vez que iban a integrarse comisiones de trabajo y solamente estuvieron presentes los representantes de la Corporación Municipal, los representantes de los COCODE y la representante de una ONG que opera en el municipio, mientras que las demás organizaciones, públicas y privadas no se hicieron presentes.

En otras palabras, si las instituciones invitadas al COMUDE o si el mismo alcalde municipal le restan importancia a éste, tal como informaban representantes comunitarios que sucede actualmente en Santa Lucía

Cotzumalguapa, no importa las razones por las que lo hagan, entonces al trabajo comunitario no se le concede mayor importancia y la organización local creada carece de eficacia. En ese caso, para las comunidades, todo el sistema CDUR se convierte en una burla, toda vez que se estaría demostrando que se le da más importancia a los niveles superiores porque es allí en donde se toman las decisiones más importantes.

Otra situación que nos parece preocupante es que la ley establece que cuando existen más de veinte COCODE en el municipio, se debe proceder a organizar los llamados Consejos Comunitarios de Segundo Nivel.

Estos son, según el artículo 53 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo, una forma de agrupamiento de los Consejos Comunitarios que supere el número ya mencionado de veinte. Estos contarán con una estructura igual a la de los COCODE, pero con la diferencia que dicha estructura es el resultado de una elección indirecta, ya que su Asamblea está integrada por los miembros de los Órganos de Coordinación de los COCODE del municipio, y sus funciones, así como las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Segundo Nivel, son las mismas que los primeros.

El problema que vemos en este ordenamiento es que, en primer lugar, la representación directa no se da al seno del COMUDE, por motivo de que quienes conforman el consejo de segundo nivel, si bien es verdad, son elegidos de entre los representantes comunitarios, no lo son en primera instancia, sino que son el resultado de una segunda votación en la cual no participa la comunidad y como vimos en una reunión, algunos integrantes del COMUDE pueden tener intenciones particulares que bien pueden ser electorales o de otro tipo y esto puede darle un contenido y orientación distintas al proceso.

Por otro lado, al atribuirle las mismas funciones de los consejos que trabajan directamente entre la gente y no estando todos los representantes locales presentes en el COMUDE, se estaría incurriendo en una posible duplicidad de funciones, lo cual podría llevar incluso a una verdadera suplantación de la representación popular y como resultado, de la voluntad de las comunidades ya que además de quedar marginados de la participación directa muchos representantes, y con los altos niveles de corrupción y de coacción ejercida por autoridades de los niveles superiores, las decisiones que se tomen en la base podrían ser cambiadas por las de otros intereses, como en efecto sucede en muchas localidades, y como lo vamos a demostrar en lo que falta de este trabajo.

No sabemos las razones para que la legislación haya limitado la participación de los representantes comunitarios dentro del COMUDE, ya que la ley no explica nada al respecto, pero en un país que como ya se dijo, muestra tan elevados niveles de corrupción y donde se negocian y privilegian tantos intereses, esencialmente capitalistas, lo más transparente y democrático

habría sido permitir la participación de todos los representantes comunitarios sin importar cuántas comunidades tenga un municipio. Nuevo Progreso y Santa Lucía nos mostrarán lo inconveniente que puede ser este asunto con una administración municipal hostil a los intereses comunitarios.

IV. Financiamiento de los Consejos de Desarrollo.

Este aspecto viene a ser en la práctica uno de los asuntos más decisivos en el desempeño de los Consejos de Desarrollo, ya que cualquier problema que requiera un tratamiento para su solución, requerirá de recursos financieros que deben ser gestionados satisfactoriamente y sin los cuales es virtualmente imposible realizar cualquier tarea que una organización se proponga.

Es éste un mecanismo por medio del cual se condiciona muchas veces a las corporaciones municipales y se suplantán propuestas emanadas desde la base para darle paso a la realización de intereses particulares.

Iniciaremos este apartado recurriendo a los fundamentos legales que rigen lo financiero del sistema CDUR. Existen dos documentos jurídicos que determinan los mecanismos del financiamiento a los Consejos; el primero de ellos, que tiene que ver con todo el proceso presupuestario, es el Decreto No. 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto que establece en el artículo 1 que son fines normativos de los sistemas presupuestarios, los siguientes:

** Realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad, para el cumplimiento de los programas y los proyectos de conformidad con las políticas establecidas;*

** Velar por el uso eficaz y eficiente del crédito público, coordinando los programas de desembolso y utilización de los recursos, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa.*

Es a partir de la base legal anteriormente citada que todo lo referente al financiamiento de políticas y proyectos de desarrollo se realiza. Esto incluye a las entidades descentralizadas, ya que el artículo 2 en su inciso b determina con claridad que están sujetas a esta ley, las entidades descentralizadas y autónomas, siendo para el efecto, el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), el órgano rector del proceso presupuestario público (artículos 3 y 9).

Dicho órgano rector tiene entre sus funciones, utilizando para ello la unidad especializada que corresponda, las siguientes:

* Participar en los procesos presupuestarios de la política financiera para el sector público.

* Formular, en coordinación con el ente planificador del Estado, y proponer los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del sector público.

* Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de los organismos del Estado, entidades descentralizadas y autónomas.

* Preparar, en coordinación con los entes públicos involucrados en el proceso, el Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y fundamentar su contenido.

La unidad especializada que se menciona en el artículo 9 de la ley, es la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP). Aquí se realiza lo mencionado en los párrafos anteriores y es de donde parte el proyecto de presupuesto hacia el Congreso de la República, Organismo de estado que es responsable de su aprobación.

Previo a todo eso, el proceso es el que se delinea en la Sección II de la Ley, respecto a la formulación del presupuesto. De los artículos 20 al 24 se determina este proceso. Dice en los mencionados artículos:

*Artículo 20. **Políticas presupuestarias.** El Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, practicará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país. En función de los resultados de esta evaluación dictará las políticas presupuestarias y los lineamientos generales. Sobre estas bases las entidades preparan sus propuestas de prioridades presupuestarias en general, y de planes y programas de inversión pública, en particular, para la formulación del proyecto general de ingresos y egresos del Estado.*

*Artículo 21. **Presentación de anteproyectos.** Para los fines que establece esta ley, y con el objeto de integrar el presupuesto consolidado del sector público, los Organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, deberán presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, en la forma y en el plazo que se fije en el reglamento, sus anteproyectos de presupuesto, adjuntando sus respectivos planes operativos.*

*Artículo 22. **Determinación de asignaciones privativas.** El monto de las asignaciones que por disposición constitucional o de leyes ordinarias deben incluirse en el presupuesto general de ingresos y egresos del*

Estado, a favor de Organismo, entidades o dependencias del sector público, se determinarán tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno, conforme al comportamiento de la recaudación. El reglamento normará lo relativo a éste artículo.

*Artículo 23. **Presentación del proyecto de presupuesto.** El Organismo Ejecutivo presentará el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado al Congreso de la República, a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que regirá, acompañado de la información que se especifique en el Reglamento de la Ley.*

*Artículo 24. **Falta de aprobación del presupuesto.** Si en el término establecido en la Constitución Política, el Congreso de la República no hubiere aprobado el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el próximo ejercicio fiscal, e iniciare el año fiscal siguiente, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.*

En este procedimiento encontramos dos cosas importantes: una es que, anualmente se emite por parte del Ejecutivo, un Reglamento al presupuesto aprobado para el siguiente año fiscal. La segunda es que la Secretaría de Planificación y Programación –SEGEPLAN- emite anualmente un marco normativo para el proceso de planificación del año correspondiente. En este documento se incluyen también las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), las cuales, si bien es cierto, se publican también anualmente, son las mismas para cada período (Sin embargo, el SNIP no cuenta con una ley específica que determine los procedimientos y las normas legales sobre las inversiones públicas. Según funcionarios entrevistados, hubo un proyecto de ley al respecto pero todo se quedó en un intento que terminó engavetado en el Congreso de la República).

Por último, en esa publicación se incluye además, un manual de formulación y evaluación de proyectos que se basa en un marco conceptual que define la manera en que deben formularse los proyectos que se proponen.

La segunda fuente legal que sirve de basamento para determinar el financiamiento de los proyectos de los CDUR es el Decreto No. 66-2002, el cual es la modificación del artículo 10 del Decreto No. 27-92 o Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En la reforma de este artículo, se define que de la recaudación resultante del IVA, se destinan 3.5 puntos porcentuales para el financiamiento de la paz y el desarrollo, “con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales”.

También se establece que de esos 3.5 puntos porcentuales, se debe destinar 1.5% para las municipalidades del país, estipulándose que éstas pueden utilizar de ese porcentaje, un 25% para gastos de funcionamiento y el restante 75% para la inversión.

Otro 1% se destina a los programas y proyectos de infraestructura de los CODEDE, quienes serán responsables de la administración de los recursos.

Según opinión de los funcionarios entrevistados⁸⁸, las fuentes de financiamiento para los proyectos de los Consejos de Desarrollo son cuatro fundamentalmente, siendo estas el 10% del Situado Constitucional, el IVA-PAZ (1.5%), IUSI y otros impuestos y tasas que cobran las municipalidades, el 1% del IVA a los CDUR. Además, debe tomarse en cuenta que las municipalidades podrían orientar mejor la inversión que realizan a través de los COCODE si toman en cuenta que los distintos ministerios del estado tienen también sus propios listados de obras a realizar y fácilmente podrían coordinarse para evitar duplicidad de trabajo y de gastos o competencias interinstitucionales innecesarias, además de que también reciben muchas veces, fondos de la cooperación, por lo que, lo que se utiliza para los COCODE podría ser mejor orientado y no utilizado solamente para desarrollo de proyectos de infraestructura.

El procedimiento para el financiamiento de proyectos lo presenta la DTP de manera esquemática como sigue:

Presupuesto de Inversión Pública Procedimiento para la postulación y programación de proyectos de inversión al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.
1. El MFP y SEGEPLAN elaboran el proyecto de “Estrategia para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado”. 2. SEGEPLAN elabora las normas e instrucciones del SNIP.

⁸⁸ Se trata de los siguientes funcionarios: Lic. Leonel Girón, de la Unidad de Evaluación de la SEP; Arquitecto Heinz Laib y Licda Doris Cabrera de SEGEPLAN; Lic. José Antonio Menéndez de la DTP.

3. El MFP y SEGEPLAN formulan el proyecto de “Orientaciones Estratégicas de Políticas Públicas y Normas Técnicas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado”.
4. La DTP y el CONADUR proporcionan montos preliminares de inversión pública al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para iniciar la priorización de proyectos de inversión.
5. El MFP elabora el Presupuesto Exploratorio para determinar los techos presupuestarios a asignarse a las distintas instituciones públicas y a los CODEDE.
6. Con base en el techo presupuestario asignado, las máximas autoridades de instituciones públicas, formulan las iniciativas de inversión (proyectos y obras).
7. La Unidad de Planificación de cada institución pública realiza la carga de los proyectos y obras al SNIP.
8. En el caso de los Consejos de Desarrollo, los proyectos se definen en el seno de los COCODE con base en el techo presupuestario asignado y se canaliza a través del CODEDE.
9. El delegado departamental de SEGEPLAN, en su calidad de Secretario del CODEDE, registra los proyectos y obras priorizadas en el SNIP.
10. Los proyectos postulados por el CODEDE que sobrepasen el techo presupuestario asignado, son trasladados a los distintos ministerios, fondos sociales y otras dependencias del Estado, para que se evalúe su incorporación en los presupuestos de dichas instancias.
11. Las iniciativas de inversión que gestionen y financien los fondos sociales deben canalizarse a través del sistema de Consejos de Desarrollo.
12. SEGEPLAN entrega Programa de Inversión Pública –PIP- al Gabinete de Gobierno para su revisión y validación.
13. SEGEPLAN evalúa los proyectos incorporados al SNIP, emite dictamen y traslada dicha información al MFP.
14. La DTP revisa el detalle de las obras en correspondencia al techo presupuestario asignado a cada entidad y procede a formular el documento denominado “Proyecto del Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera”.
15. El Congreso de la República procede a analizar, modificar y aprobar el detalle de los proyectos y obras y traslada la información al MFP, para su conocimiento y consecuente ejecución.

Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

Las características del procedimiento anterior nos muestran de qué manera se procede a la aprobación y programación de proyectos de inversión, lo cual

ocurre, diríamos, en los niveles superiores de la administración pública. No nos dice mayor cosa de cómo el proceso formal se desarrolla en los niveles inferiores, excepto una mención en el punto número ocho respecto a que la priorización en los COCODE se realiza de acuerdo con el techo presupuestario, lo que en realidad ocurre más propiamente al nivel del COMUDE. Esto lo vamos a analizar cuando veamos el esquema de procedimiento presentado por SEGEPLAN en el manual de normas del SNIP. Hay, sin embargo, dos situaciones que no podemos dejar pasar por alto, ya que son en realidad el punto medular de los procedimientos.

a) CODEDE, clave de la distribución del presupuesto.

Por un lado, todas las formulaciones de la DTP y la SEGEPLAN se dirigen, en lo que tiene que ver con los CDUR, al nivel departamental. Los puntos 5, 8 y 10 se refieren concretamente a que el techo presupuestario se asigna a esta instancia y se canaliza desde aquí hacia los COCODE. La verdad, esto coloca al nivel departamental –como mencionamos en un apartado anterior en una posición ventajosa respecto al manejo del presupuesto, en cuanto a su distribución, lo cual puede ser una ventaja política, pero también existe el riesgo de ser una potencial fuente de corrupción, tal como lo veremos al describir el proceso siguiente.

Previo a eso, veamos cómo el contenido del paso 15 brinda al Congreso la posibilidad de decidir en cuanto a los proyectos, ya que es quien *“procede a analizar, modificar y aprobar el detalle de los proyectos y obras y traslada la información al MFP, para su conocimiento y consecuente ejecución”*.

b) Papel del Congreso en la decisión de las obras a realizar.

El párrafo anterior nos mostró que es en realidad el Congreso (los diputados, muchos de los cuales son dueños de empresas constructoras o están vinculados a ellas) por vía de la aprobación del presupuesto quien decide qué obras o proyectos se pueden realizar y es la estratagema legal que se usa para cambiar las propuestas que surgieron desde la base por medio de los COCODE. Procedamos ahora a ver el procedimiento descrito por la SEGEPLAN para que visualicemos cómo se complementa con lo anterior y para que podamos elaborar sintéticamente una relación del proceso.

Esta Secretaría denomina este procedimiento como un *“proceso de atención de demandas de Fondos Sociales”*⁸⁹. En él, el flujo de demandas de proyectos

⁸⁹ SEGEPLAN, *Normas SNIP de Inversión Pública*, febrero 2006, p. 37.

de inversión pública se inicia cuando la comunidad organizada (COCODE) identifica sus problemas y realiza una priorización de lo que considera más importante.

Esto lo realiza la Asamblea que es el órgano de mayor jerarquía. Luego procede a presentar sus demandas al COMUDE por medio del Órgano de Coordinación; el COMUDE, integrado por el alcalde municipal y funcionarios de la corporación municipal, así como representantes comunitarios (COCODE de segundo nivel) procede a su vez a recibir dichas demandas, priorizarlas y trasladarlas a la Corporación Municipal, quien las recibe y también realiza una priorización, apoyándose para este fin en la Oficina Municipal de Planificación (OMP). La OMP aprueba el Programa de Inversiones Municipal Anual (PIMA), el cual tiene dos posibilidades para ejecutar: hacerlo directamente con fondos propios o, en caso de no contar con estos fondos, trasladarlo a la Unidad Técnica Departamental (UTD) quien coordina con una comisión de fondos que solicita el aval del Rector Sectorial, representado por un ministerio, según sea el área de que se trate y elabora y aprueba el Programa de Inversión Pública (PIP) departamental que ingresa la información en un banco de datos: el Sistema Nacional de Inversión Pública que procede a trasladar este programa a los fondos que lo reciben y procesan las demandas facilitando la inversión. Hasta allí llega el flujo de demandas.

Como vemos, hay dos vías que se complementan pero a la vez tienen sus propios mecanismos, ya que utilizar los fondos es una alternativa que pasa por el eje del departamento. El elemento común aquí es que siempre es el departamento quien sirve de colador para las propuestas que proceden de las comunidades y del municipio.

Según los funcionarios consultados, en este nivel es muy poco probable que haya una suplantación de proyectos propuestos, ya que las OMP también ingresan en el SNIP la información de proyectos presentados y SEGEPLAN los analiza para ver si llenan todos los requerimientos formales o si necesitan algún complemento en la información. En realidad, no parece muy importante lo que suceda hasta este momento en el departamento, ya que, por un lado, desde el municipio, puede haber un primer colador si el Alcalde Municipal o la Corporación Municipal tienen su propia agenda y ésta difiere de los intereses de las comunidades.

Supongamos ahora que en ese nivel no hay ningún conflicto de intereses o que éstos se logran conciliar y la Corporación Municipal procesa las propuestas de manera consensuada con los COCODE y las hace llegar al departamento. Aquí es más frecuente que el gobernador utilice criterios basados en sus propios intereses o de intereses superiores respecto a los proyectos propuestos, tal como lo han informado en repetidas ocasiones los medios de difusión; pero supongamos aún que en este nivel se respetaran las propuestas

que vienen del municipio, tenemos entonces, que la DTP elabora un documento bastante grueso conteniendo los proyectos propuestos desde los distintos departamentos (ya que ese es el orden que se debe seguir, teniendo para el efecto hasta el 15 de abril de cada año) y luego lo envía al Congreso de la República para su aprobación como parte del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, teniendo como fecha máxima para su presentación hasta el dos de septiembre del año de que se trate.

El verdadero y mayor problema se da en esta etapa del proceso, ya que los diputados pueden hacer un cambio de los proyectos enlistados en el documento del proyecto de presupuesto⁹⁰. Esto pasa porque muchos de los diputados son dueños de constructoras que pretenden ejecutar proyectos, o canalizan los fondos a través de ONG vinculadas a ellos y que subcontratan a su vez a terceros, pudiendo ser estos terceros empresas de su propiedad o estar dentro de sus redes de negocios, lo que les permite obtener ganancias o comisiones jugosas⁹¹.

No importa el giro de la empresa de que se trate, bien puede ser una constructora (lo más frecuente) o cualquier otra, según la obra en cuestión; el punto central de todo esto es que corresponde a una forma capitalista de manejo de los asuntos de Estado y una manipulación de la voluntad de la

⁹⁰ Cuando abordemos el caso concreto de Nuevo Progreso, San Marcos, veremos un ejemplo que ilustra esta afirmación.

⁹¹ En la edición de *Prensa Libre* del 8 de marzo de 2008, se informaba sobre los problemas surgidos a raíz del llamado Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (PACUR), nacido en el año 2005. Dicho programa permitía, entre otras cosas, que los diputados pudieran solicitar obras hasta por Q1.2 millones y escoger las empresas que las efectuarían, sin tener que pasar por el proceso de licitación. Otro problema descubierto fue el que recibió amplia cobertura en los medios durante el transcurso de la campaña electoral del año 2007 y consistía en que se acusó a varios funcionarios y candidatos, de haberse beneficiado del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI). Según rotativos como *Prensa Libre y Siglo XXI*, los involucrados habían recibido una cantidad determinada de terrenos y casas para los usos particulares que quisieran darle e, incluso, algunos habrían recibido más de cien propiedades entre terrenos y casas.

organización comunitaria que no tiene muchos recursos para defender sus propuestas, como no sea la movilización masiva, pero resulta que esto es un verdadero problema porque los habitantes comunitarios han venido siendo víctimas de un proceso inexorable, no de despolitización como se pretende hacer creer y tampoco de desideologización –una verdadera imposibilidad histórica- sino más bien, de un severo desclasamiento, un proceso de dislocación ideológica en la que se les impone una conciencia de clase falsa. Esto constituye en realidad, la imposición de una visión hegemónica contra la cual, lastimosamente hasta ahora, el pueblo no ha logrado prevalecer.

Un punto más que es muy importante, que tiene relación con el financiamiento y constituye en la práctica un asunto de importancia político-partidista es que los CODEDE son quienes reciben la asignación del techo presupuestario y lo distribuyen entre los distintos municipios que componen el departamento. En esta fase del proceso existe el problema de que no hay criterios definidos que guíen a los gobernadores y se utilizan, por lo tanto, distintos criterios de distribución que van desde una repartición en partes iguales entre sus municipios -sin distinguir las diferencias en cuanto a necesidades, distintas oportunidades de desarrollo para cada uno, diferencias de tamaño y población, condiciones socioeconómicas, etc., lo que hace que casi siempre ese criterio de reparto sea inadecuado e injusto- hasta la utilización del presupuesto para cumplir objetivos electorales. A decir de los funcionarios consultados, el criterio de distribución presupuestaria en partes iguales, parece ser el más común.

Partiendo de los anteriores razonamientos, descubrimos que la asignación de fondos, basada en criterios injustos dista de ser democrática y podría explicar, al menos en parte, porque unos municipios están más atrasados que otros. En todo caso, creemos que esta realidad es algo inherente al sistema económico actual (dependiente y atrasado) y no es susceptible de ser cambiada sin cambios radicales en esta formación económico-social.

Precisamente, con el fin de evitar esos cambios es que la clase dominante, bajo la dirección del imperialismo, ha procedido a impulsar la política de descentralización y dentro de ella, a la conformación de los CDUR, para así consolidar su posición hegemónica.

A manera de síntesis, diremos que todas esas situaciones que hemos venido describiendo y analizando a lo largo de este trabajo tienen fuertemente establecidas sus raíces en la historia del país, concretamente, desde la colonia, sin cambiar en la vida republicana, ya que constituyen el contenido del proyecto histórico que mantiene hasta hoy su desarrollo histórico: la patria del criollo.

Nos falta solamente verificar la manera en que todo eso se concreta en la realidad, en la práctica que sigue siendo, el criterio de la verdad. Por eso

procederemos, a efecto de poder concluir nuestro presente esfuerzo, a presentar los resultados de la investigación en las comunidades elegidas, los municipios de Nuevo Progreso, San Marcos y Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla.

Como una nota previa, debemos aclarar que aunque el período elegido para realizar la investigación se sitúa entre los años 2003 y 2008, no podemos dejar de mencionar algunos datos del proceso fuera del período seleccionado, ya sea porque los Consejos Comunitarios no fueron organizados en ese período o fueron cancelados por las razones que serán explicadas en lo que corresponde a cada municipio.

CAPITULO 5

Resultados en el nivel local de la aplicación del sistema de Consejos de Desarrollo.

I. Santa Lucía Cotzumalguapa y el Plan de Desarrollo Municipal 2005-2020.

a) Información monográfica del municipio de Santa Lucía.

Previo a presentar los resultados de la investigación sobre COCODE en el municipio, veamos algunas características históricas y económico-sociales de éste. Dicha información ha sido extraída de la reseña monográfica proporcionada por la administración municipal actual y del documento Plan de Desarrollo Municipal, diagnóstico y estrategias de desarrollo, año 2005-2020. Este último fue elaborado por la Corporación Municipal, COMUDE y OMP durante la administración municipal anterior⁹².

Santa Lucía Cotzumalguapa es uno de los trece municipios del Departamento de Escuintla, en el Sur de Guatemala. Es el segundo en extensión dentro del departamento. Pero después de la cabecera departamental, es el primero en densidad poblacional y en desarrollo. De acuerdo con el censo de 2002 del INE su población era en ese año de 85,974 personas, pero de acuerdo con las proyecciones poblacionales generalmente aceptadas, en el año 2009 tiene una población estimada de 117,866 habitantes.

El municipio se encuentra localizado en el noroccidente del departamento y tiene dos microclimas. Uno cálido, de la cabecera municipal hacia el sur y otro ligeramente templado hacia la meseta nororiental. Esto es porque en Cotzumalguapa, hay alturas que van desde los 380 hasta los 2770 pies sobre el nivel del mar. La distancia que le separa de la ciudad capital es de 90 kilómetros sobre la carretera CA-2 mejor conocida como Carretera al Pacífico o Carretera Internacional, misma que también la conecta con la ciudad cabecera

⁹² Los datos referentes a rasgos históricos, geográficos y socioeconómicos que se usen en esta parte del trabajo fueron tomados de las fuentes citadas anteriormente y no necesitan, por lo tanto, de llamadas de pie de página.

departamental de Escuintla, de donde se encuentra a 30 kilómetros. Está limitado al norte con San Pedro Yepocapa, del departamento de Chimaltenango; al oriente con los municipios Siquinalá y Escuintla; al occidente con los municipios de Nueva Concepción, del departamento de Escuintla y Patulul del departamento de Suchitepéquez y al sur con los municipios La Gomera y la Nueva Concepción, también del departamento de Escuintla.

En la actualidad Cotzumalguapa pertenece a la Mancomunidad del Sur, que es la unión de ocho municipios que juntos buscan alcanzar el desarrollo.

La cabecera municipal de Santa Lucía Cotzumalguapa tiene el mismo nombre de toda la circunscripción municipal. Existió como Villa desde el nacimiento del estado de Guatemala en 1825, y fue elevada a la categoría de ciudad el 31 de julio de 1972. No hay un registro fidedigno de la fecha en que se funda la población que conocemos hoy con el nombre de Santa Lucía Cotzumalguapa, toda vez que su nacimiento como tal, surge de la unión de varios poblados que se encontraban en las cercanías de donde se encuentra actualmente. Estos eran: San Cristóbal Cotzumalguapa, San Miguel Tehuantepeque, Santo Domingo Sanacamecayo, San Juan Aloteca y Santiago Cotzumalguapa. Por eso, documentar la fundación de Santa Lucía es difícil. Hay menciones de la región y sus comunidades en fechas tan remotas como los años 1528 y 1529 cuando fue nombrado Encomendero de Cotzumalguapa el caballero don Gaspar de Arias, de parte del hermano del conquistador, don Jorge de Alvarado.

Los religiosos franciscanos que llegaron al país con el Obispo Francisco Marroquín a partir de 1540, fueron los encargados de organizar y catequizar varias comunidades. Y en el caso de Santa Lucía, fueron ellos los que, bajo la dirección del sacerdote Fray Pedro de Arboledo, en 1588, fundaron la Iglesia de Santiago Cotzumalguapa, (Lugar hoy conocido como Río Santiago). La Iglesia, y posiblemente con ella las casas de palma a su alrededor, se sabe que fue consumida por un voraz incendio en 1715.

San Juan Aloteca, pequeño poblado cercano a Santiago que se principió a formar pocos años después de 1540, fue prácticamente invadido por una gran plaga de murciélagos, que al morder ocasionalmente al ganado pudieron haberlo contagiado de graves enfermedades y de allí fácilmente pudo llegar el contagio a las personas. Las autoridades eclesiásticas ordenaron el desalojo de la comunidad, trasladándose a las tierras del altiplano central. De esto hay registro histórico ya que en los relatos o crónicas de finales del Siglo XVII, específicamente de 1670, los vecinos del pueblo comarcal llamado San Juan Aloteca, solicitaron al Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros, permitirles trasladarse a la periferia de aquella ciudad. Y se asentaron en San Felipe de Jesús, llevándose para allá la imagen del Cristo Yacente que actualmente es venerado en esa población.

La población de San Miguel Tehuantepeque desapareció en el año 1599 por razones no establecidas claramente, aunque se asume que fue a causa de variadas epidemias que la hicieron colapsar. Tomando en cuenta que la desaparición del poblado de Juan Aloteca (hoy conocido como San Juan Perdido) está bien documentada: el año 1670, y la fecha del incendio de Santiago Cotzumalguapa también está documentada en 1715 y en 1770. También desaparece San Cristóbal Cotzumalguapa y es a partir de 1772, por instancias del Padre Sebastián Lambour que los pobladores se trasladan a vivir en la nueva comunidad que de allí en adelante asumirá el nombre de Santa Lucía Cotzumalguapa.

Legalmente, esta nueva población aparece ya como parte integrante del Circuito de Escuintla, cuando se decreta la primera constitución política del Estado de Guatemala, el 11 de octubre de 1825 y por su importancia económica desde entonces se le reconoce la categoría de Villa, siendo hasta el 31 de julio de 1972 que adquiere la categoría de ciudad.

Política y administrativamente el municipio está formado por la ciudad de Santa Lucía Cotzumalguapa que es su cabecera municipal y que está formada por treinta y seis colonias. Tiene también seis aldeas, trece caseríos, tres micro-parcelamientos, cuatro parcelamientos, y sesenta fincas. En realidad, según refiere Julio Paz, alcalde municipal durante el período 2004-2008, el municipio cuenta con 82 comunidades.

En el municipio se imparte educación, tanto pública como privada, desde el nivel pre-primario hasta el universitario, ya que hay varios centros de enseñanza superior en el municipio. Según datos oficiales, en el año 2007 hubo 25,613 alumnos inscritos en todas las áreas, ciclos y sectores educativos. Aunque hay que hacer constar que en los datos recabados no se incluyó a los alumnos que reciben educación en centros como CENGICAÑA e INTECAP y las academias de mecanografía, de computación y de corte y confección.

En el aspecto económico, existe una gran variedad de empresas que operan en el municipio, y no solamente en la cabecera municipal. Desde los micro y pequeños negocios familiares artesanales y comerciales, hasta las empresas medianas y grandes, que juntamente con las agro-industriales son las principales actividades económicas. Aquí merecen especial atención las fincas de caña de azúcar y los ingenios azucareros.

El desarrollo comercial del municipio puede apreciarse al considerar que para dar atención al movimiento financiero local hay 19 agencias bancarias, una más en construcción y una cooperativa de ahorro y crédito. Hay en Santa Lucía, además, variados servicios profesionales que se requieren para una población de más de cien mil habitantes. Existen variados medios de difusión masiva, por ejemplo, cinco radiodifusoras comunitarias, siete canales de televisión por cable, tres revistas periódicas y una gran cantidad de negocios

de internet.

Respecto a la atención en salud, en la cabecera municipal se cuenta con un Centro de Salud tipo B que es responsabilidad del Ministerio de Salud y que presta servicios de asistencia médica general y que tiene como misión dar cobertura al 100 % de la población urbana aunque esto evidentemente no tiene posibilidades de cumplirse totalmente. Cuenta este Centro con disponibilidad de encamamiento para la atención materno infantil y está dotado con 30 camas en total.

También hay puestos de salud en cuatro comunidades del área rural pero estos, aunque tienen visita médica municipal gratuita una vez por semana, tienen algunas carencias. Están ubicados estos puestos en El Cajón, las Playas, el Naranjo y El Jabalí. Se tiene también la atención médico-hospitalaria que brinda el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) aunque éste está orientado especialmente a sus afiliados y para la atención general en casos de emergencias. Con el propósito de apoyar a las familias de menores ingresos tanto del área urbana como del área rural, hay funcionando actualmente tres farmacias municipales. Una ubicada en la cabecera municipal y dos más que están localizadas en El Jabalí y en Las Playas.

El servicio de Agua Potable municipal -aunque todavía adolece de problemas de caudal y por la antigüedad de la red misma y por los daños ocasionados por movimientos de tierra que se originan en el Volcán de Fuego- se presta un total de 12,000 servicios domiciliarios sólo en el área urbana, mientras que en el área rural hay más de 1,900 servicios. Las comunidades del área rural que ya cuentan con el servicio domiciliario, son las siguientes: Velazquitos, El Jabalí, Aldea el Rosario, Tierra Linda, Buenos Aires, Cruce a la Esperanza, Esperancita, Las Joyas. El Naranjo y Miriam II. Hay un 6% de la población que no cuenta con el servicio de agua potable. Ellos se abastecen por medio de pozos artesanales, ríos, arroyos, nacimientos naturales etc.

El Hogar Cotzumalguapa, donde se atiende gratuitamente a ancianos en condición de pobreza, con hospedaje, alimentación, servicios médicos y paramédicos, recreación y terapia ocupacional. La Asociación Luciana de mujeres productivas, que ha implementado el programa de Maquila familiar y para que trabajen sin salir de casa les ha entregado recientemente, 30 maquinas de coser a igual número de señoras, allí mismo se les tramitan micro créditos para impulsar a las mujeres con visión empresarial. Se ha organizado en el área rural un programa de Granjas Avícolas Familiares y otro de Cultivo de Hongos para consumo humano que ya están generando ingresos para quienes en ellos participan. Para el abastecimiento de la canasta básica, hay en la cabecera municipal tres mercados. El primero que hubo en la población, y que está situado en la segunda avenida entre tercera y cuarta calles,

probablemente por ser el de menor número de locatarios, se denomina número dos. El segundo mercado, que se construyó en la década de los años 70 y que está situado en la cuarta avenida entre sexta y séptima calles, se denomina número uno y el tercero, que es el de mayor movimiento comercial, es el que está situado en el predio que anteriormente se llamaba “el convento” y es donde se encuentra la Terminal de autobuses. (Hay también una terminal de autobuses, privada, en la prolongación de la quinta avenida sur).

Sobre el manejo de desechos, no hay un servicio de extracción de basura por parte de la municipalidad, por lo que éste está concesionado a una empresa particular. La municipalidad tiene implementado un servicio de limpieza pública con el que un grupo de trabajadores se dedica a barrer cotidianamente, de madrugada, las calles y avenidas del centro de la ciudad. Para velar por la seguridad de los habitantes se han creado las policías municipales que se dedican a las tareas específicas que cada una de ellas tiene asignadas. La de tránsito, a velar por el ordenamiento vial y la municipal, por la seguridad de la población en todos sus aspectos, apoyando con sus funciones, las que realiza la policía nacional civil. Hay en la municipalidad varias instancias de apoyo, como el Juzgado Municipal, la Sala de Mediación, el Bufete Popular, el Registro Civil (cuyas funciones serán absorbidas por el RENAP) y otras de similar importancia.

Finalmente, tenemos que la extensión territorial del municipio es de 432 Km. cuadrados.

La información anterior, como ya se dijo, fue extraída de la monografía del municipio facilitada por la oficina de relaciones públicas de la municipalidad actual. A lo anterior valdría la pena agregar unas cuantas líneas más para presentar algunos datos de mucha importancia que se encuentran en el documento que contiene el plan de gobierno municipal para el período 2004-2008, presentado por el partido URNG, cuya corporación municipal estaba encabezada por el alcalde municipal, el Dr. Julio Paz.

b) Situación económica del municipio.

Estos datos se refieren entre otras cosas, a los niveles de pobreza que en el municipio de Santa Lucía alcanzaban para los años estudiados, un 50% del total de la población, principalmente a poblaciones del área rural y se les vincula a causas estructurales, como por ejemplo, la concentración de la riqueza que aquí se puede relacionar muy bien con la posesión y uso de la tierra. Recordemos que la tenencia de la tierra, como en todo el país, está definida dentro del régimen de propiedad privada, y que la forma histórica que ha asumido en esta parte del país es la de grandes fincas productoras de caña de azúcar y de ingenios azucareros.

Por otro lado, encontramos en dicho documento que en el municipio se practica una cultura bilingüe, ya que aunque el idioma castellano es el predominante, existe aproximadamente un 13% de la población que habla también idiomas mayas, especialmente el cackchiquel.

En cuanto a cuestiones ambientales, el inadecuado manejo de desechos sólidos por manos privadas sin el control de la municipalidad, ha producido altos niveles de contaminación, aunado eso a la actividad de quema de caña de azúcar que para la época de zafra también produce altos niveles de contaminación. Respecto a eso es poco lo que podrá hacerse en las condiciones actuales, ya que el azucarero es sin duda, el sector más poderoso en el área y de los más poderosos en el país, tanto en la economía como en la política.

Haremos un alto aquí para enfocarnos en el tema fundamental de nuestra investigación, considerando que los datos anteriores pueden ayudarnos a hacer un relacionamiento causal de los procesos políticos de los que el sistema CDUR es uno. Solamente adelantaremos que seguimos viendo un nexo muy claro entre lo económico y lo político, tal como lo hemos sostenido desde el principio de este trabajo.

c) El sistema CDUR en Santa Lucía Cotzumalguapa.

Para este trabajo se consultó al ex alcalde Julio Paz, con quien se sostuvo dos entrevistas personales y algunas consultas telefónicas. También se tuvo una entrevista con ocho personas (hombres y mujeres), dirigentes de Consejos Comunitarios, tanto durante la administración municipal actual, como en la anterior y están, además, vinculados a una organización llamada Consejo Político de Mujeres Lucianas, con quienes se trató el tema de los COCODE, tanto con preguntas sobre los gobiernos municipales anteriores, como del actual, lo que permitió hacer algunas valoraciones comparativas. En lo fundamental, las declaraciones de estos entrevistados coincidieron con lo afirmado por el Dr. Paz.

Sobre los Consejos de Desarrollo Comunitario durante el período 2000-2004 no podemos decir mucho, ya que, si bien es cierto, César Duarte, alcalde municipal entonces e integrante del Frente Republicano Guatemalteco, inició el esfuerzo para la organización de los Consejos, no logró un avance significativo.

Según indicaron las personas consultadas, durante esa administración se continuó con la práctica de nombrar alcaldes auxiliares y el único intento de organizar a las comunidades involucró a alrededor de 6 COCODE, sin embargo, la medida no tuvo un desarrollo importante. En esto podrían haber incidido dos factores: por un lado, fue hasta el año 2002 que se promulgaron las leyes de descentralización, incluyendo la Ley de Consejos de Desarrollo. Es

probable que haya habido poco interés por parte de las autoridades por conocer esas leyes, por lo que, según las fuentes consultadas, fue muy poco lo realizado por las administraciones municipales en este sentido. A este respecto, debemos recordar que no contaban en un principio con suficientes herramientas legales que les permitieran organizar eficientemente a las comunidades porque, si bien es cierto, las leyes se emitieron, los reglamentos respectivos se publicaron con posterioridad, por lo que fue poco lo que se pudo avanzar.

De hecho, los estudios consultados acerca de los CDUR en otros municipios durante ese mismo período, indicaron que con todo y el esfuerzo realizado, la organización no gozó de mucha operatividad, entre otras cosas, por una evidente falta de conocimiento de la base legal y segundo, porque siendo una experiencia nueva en un país sumamente centralizador y autoritario, era muy difícil salir del esquema e iniciar una nueva práctica, como de hecho continúa siendo hasta hoy.

La segunda razón es que para ese tiempo (año 2003), los partidos y las corporaciones pudieron haber estado más ocupados en la preparación de su nueva plataforma electoral, pues las elecciones se realizaron a fines de ese año y el tiempo, por lo tanto, se hizo corto. Lo anterior no lo afirmamos con el afán de justificar deficiencias o una posible falta de voluntad política de los actores municipales (lo cual es muy probable), sino más bien, con la intención de encontrarle una explicación racional a lo que pudo haber pasado.

Lamentablemente, no fue posible entrevistarse con los funcionarios de esa administración.

Es hasta la llegada del Dr. Julio Paz a la alcaldía, postulado por el partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca que se intensifican las acciones para organizar a los Consejos de Desarrollo Comunitarios. Todo ese esfuerzo se dio a partir del año 2004.

Como parte del Plan de Desarrollo Municipal 2005-2020, se efectuó un diagnóstico y se elaboraron estrategias para el desarrollo del municipio por parte de las autoridades locales. Refiriéndose al funcionamiento del sistema administrativo, las autoridades, juntamente con sus equipos técnicos y el COMUDE, definieron como líneas estratégicas prioritarias que sirvieran de ejes de inversión las siguientes:

- a) Los proyectos fueron priorizados en función de las necesidades básicas del municipio,
- b) Austeridad y uso racional en el uso de los recursos y,
- c) Procesos de auditoría social.

Al mismo tiempo, manifestaban que hasta entonces habían adolecido de

una ausencia de planificación de las actividades y funciones en la administración municipal, resultado de la ausencia de una “conducción gerencial”⁹³ que le diera viabilidad a los instrumentos administrativos elaborados.

Como resultado del diagnóstico efectuado y de las líneas estratégicas establecidas, se dio un mayor apoyo a la constitución de los COCODE. Ya en el documento estratégico se informaba que para entonces se habían legalizado 59 COCODE, aunque aún no existían los de segundo nivel. Al finalizar el período de la administración municipal se habían organizado 76 comités comunitarios funcionando satisfactoriamente, incluyendo los de segundo nivel o micro regiones.

Como resultado de toda esa organización –en esto coinciden todos los entrevistados- se logró impulsar una gran cantidad de obras, entre los que se contaban centros de salud en algunas de las comunidades, 19 institutos de educación básica y 4 de bachillerato y se logró eliminar el analfabetismo en la comunidad El Naranjo, algo que fue logrado con la ayuda de los esfuerzos cubanos (de hecho, esta noticia fue anunciada en los distintos medios de difusión, tal como el Periódico del 13 de enero de 2008 y La Hora del 22 de diciembre del mismo año). Además, se capacitó a la gente comunitaria para que priorizara en función de las necesidades colectivas.

El proceso que se seguía era que las comunidades definían sus prioridades en asambleas y decidían sus propuestas, las que eran elevadas al COMUDE, el cual se reunía una vez al mes -usualmente el primer lunes- para plantear las propuestas comunitarias y las de la municipalidad⁹⁴. Luego de priorizar las soluciones de acuerdo a los recursos disponibles, pasaban a la OMP, de donde pasaban posteriormente al CODEDE.

Esto estaba relacionado con la auditoría social, ya que este era un punto medular, en vista de que servía para poder planificar las obras, no sólo por la administración, sino por los COCODE que tenían así elementos para poder priorizar en base a la información. Refiere el Dr. Paz que se informaba semestralmente a los ciudadanos por medio de cabildos abiertos y regularmente no había problemas, ya que sabiendo la situación financiera,

⁹³ *Plan de Desarrollo Municipal*, op. cit., p. 79.

⁹⁴ Macrina Gudiel del Consejo Político de Mujeres Lucianas en entrevista realizada en octubre de 2008 junto a otros representantes comunitarios.

éstos entendían y aceptaban la priorización que se hacía⁹⁵.

El problema surgía cuando las propuestas eran trasladadas al CODEDE, ya que éste recibía lineamientos generales del Ejecutivo y entonces la selección de proyectos utilizaba de hecho otros criterios que se traducían en bloqueos de proyectos, manipulación sobre la ejecución, en problemas de desembolso y, por supuesto, hechos de corrupción que llegaban al nivel local, porque los intereses en juego desarrollaban una estructura capaz de cooptar a algunos dirigentes comunitarios para que orientaran la voluntad de sus representados hacia algunos proyectos específicos. Es verdad, afirma, que a su municipio se le aprobó aproximadamente el 60% de las propuestas, aunque esto se debió a que éstas se orientaron en forma de proyectos de infraestructura, lo que a veces no correspondía a las principales necesidades de las comunidades. Es esta una forma diplomática de decir que no se respetaba lo que fluía desde las comunidades.

Lo que pasó en ocasión de la tormenta Stan es muy ilustrativo de la afirmación anterior. Menciona el Dr. Paz que la solución planteada por la Corporación Municipal fue la compra de maquinaria para usarlas en las necesidades de todas las comunidades, pero la decisión del gobierno fue que se contrataran empresas privadas para realizar el trabajo. Con eso se perdió la oportunidad de contar con activos al servicio comunitario, no sólo para esa ocasión, sino durante mucho tiempo; en cambio, lo que resultó fue la concesión de los trabajos para un evento a empresas privadas y limitando los trabajos a lo que los fondos alcanzaran a cubrir, de acuerdo con las tarifas de las empresas beneficiadas.

Por tal razón refiere el entrevistado que “los Consejos de Desarrollo sólo pueden contribuir a la organización popular con fines de desarrollo si existe una visión democrática”, ya que los CDUR “se han tergiversado hacia la lógica del desarrollo de obras de infraestructura, visión que viene del capitalismo que para ese fin, usa organizaciones no gubernamentales que sirven para privatizar los fondos”⁹⁶.

Esa misma visión es compartida por las personas entrevistadas en el Consejo Político de Mujeres Lucianas, quienes opinan que durante el gobierno municipal del Dr. Paz se desarrolló la organización social con inclusión de los diferentes sectores.

Para explicar los logros alcanzados, hacen un contraste con lo que está

⁹⁵ Confirmado por el resto de entrevistados.

⁹⁶ Entrevista personal realizada en marzo de 2009.

sucediendo con la actual administración municipal (representada por el partido político Unidad Nacional de la Esperanza), ya que hoy en día se está procediendo a un proceso que implica dos acciones paralelas: por un lado, se trasladó el lugar de reunión del COMUDE desde el edificio municipal, hacia un sitio bastante alejado del centro, haciendo difícil a los representantes comunitarios acceder, por motivo de tener que pagar un costo adicional en pasajes y por razones de la mayor cantidad de tiempo que deben utilizar para los traslados.

Por otro lado, los entrevistados denuncian que actualmente se están realizando acciones que tienden a desestructurar a los COCODE, organizando comités paralelos en donde los actuales no responden a las líneas de gobierno municipal y llegando incluso a la eliminación física de los representantes elegidos democráticamente.

Respecto a esta última afirmación, las personas consultadas indicaron que a octubre de 2008 habían sido asesinados 7 líderes. Esto último no parece improbable porque se han visto casos similares en otros lugares del país.

Concretamente, en San Juan Sacatepéquez y dentro del contexto de los problemas originados con el establecimiento de la cementera de la familia Novella, los medios informaban sobre las amenazas de muerte recibidas por líderes de los COCODE si no renunciaban dentro de un plazo estipulado por los amenazantes.

De ser ciertas las declaraciones de los entrevistados, podríamos visualizar que los logros anteriores podrían sufrir un proceso de reversión en el municipio, como de hecho ya parece estar pasando, a juzgar por las palabras de los comunitarios consultados.

Volviendo al período de nuestro estudio, se menciona por los entrevistados que el nivel departamental era en realidad una institución ejecutora de proyectos, cuyas determinaciones fundamentales vienen del Ejecutivo. En ese proceso se invitaba a los representantes populares a participar pero sin ser tomados en cuenta, en vista de que eran una minoría frente al alto número de representantes del Estado. Esto confirmaría nuestra tesis mencionada cuando hablamos de la estructura de los Consejos y su composición; precisamente mencionábamos que esa situación era una posibilidad para una práctica poco o nada democrática, lo cual aquí se confirma.

Acerca de las potencialidades que pudiera representar la organización popular de los COCODE, tenemos que durante el último proceso electoral se realizó, a decir del Dr. Paz, un fraude apoyado por los principales actores económicos del municipio. Recordaremos que durante el transcurso de las elecciones, y como consecuencia de los resultados informados por las autoridades locales del TSE, hubo denuncias de fraude a favor del candidato de la UNE, lo cual llevó a un gran descontento popular y a acciones legales en

contra de los resultados oficiales. Según el alcalde que perdió, hubo una gran movilización en contra de los que fueron declarados ganadores por las autoridades, cuya base fundamental era gente comunitaria que se articuló principalmente, a partir de los COCODE. Eso explicaría las acciones posteriores de represión denunciadas y de desestructuración por parte de las autoridades.

Lo cierto es que a partir de la información anterior podemos ver que la organización comunitaria podría en cierto momento representar un espacio de articulación para la acción política, pero debe trascender ciertos márgenes estrechos que el marco jurídico-institucional le ha impuesto. Para que eso pase será necesario que se realicen cambios en las determinaciones legales y que se forme una fuerza política que esté en capacidad y en disposición de marchar unida a la organización popular y brindar dirección a las muestras espontáneas de las organizaciones del pueblo, algo muchas veces visto en la historia de los pueblos y que ahora hace mucha falta.

c.1 Resultado de la gestión de las propuestas comunitarias.

Ahora volvamos al problema de la aprobación de proyectos. Vamos a ver cómo se desarrollan en la realidad estos procesos y verificaremos si en realidad hay un sustento para confirmar lo que venimos sosteniendo sobre el carácter del sistema CDUR, además de confirmar si lo manifestado por las personas consultadas tiene fundamento. No se trata simplemente de trasladar opiniones y subjetividades, sino en todo caso, de demostrar si en la práctica se cumple todo lo manifestado.

Este es, como hemos manifestado antes, el criterio de la verdad y en tanto que haya una correspondencia entre las afirmaciones teóricas y empíricas de los actores consultados y la realidad, podremos afirmar que todo lo anterior es cierto. Si por el contrario, no existe esa correspondencia, deberemos aceptar que nuestros planteamientos no son comprobables. La información que se va a reproducir en el cuadro siguiente fue extraída del sistema SNIP, de la página electrónica de la Secretaría de Planificación y Programación y cotejada con información impresa por la Dirección técnica del Presupuesto (DTP) del Ministerio de Finanzas públicas. Se refiere a los proyectos aprobados para su financiamiento y ejecución por la DTP. Veremos si la lista aprobada cada año coincide con las obras llevadas a cabo en las comunidades o si existen diferencias entre lo aprobado y lo ejecutado. Hay que aclarar previamente que los datos publicados presentados en el SNIP inician a partir del año 2004, por lo que no tendremos datos de años anteriores.

Cuadro de evolución del desarrollo de proyectos en Santa Lucía

Año	No. SNIP	Proyecto en cartera (Aprobado)	No. SNIP	Proyecto en ejecución
2004	14771	Ampliación Instituto Básico Bachillerato por madurez Campo de la feria Sta. Lucía Cotz.	14781	Construcción calles, Tarde Linda.
	14766	Construcción salón 1ª Avenida Colonia Sultanita 3.	14761	Mejoramiento calle principal Colonia Linda Vista.
	14774	Mejoramiento calle en 1ª, 3ª y 4ª avenidas y 1ª y 2ª calles, Colonia Maya.		
	14776	Mejoramiento calle 2ª, 3ª y 4ª avenidas, Colonia 8 de febrero.		
	14779	Mejoramiento calles 2ª y 3ª, Colonia Las Delicias.		
	14782	Mejoramiento 1ª calle El Bilbao y Lucianita.		
2005	14774	Mejoramiento calle 1ª, 3ª y 4ª avenidas y 1ª y 2ª calles, Colonia Maya.	17808	Construcción drenaje sanitario, Aldea El Tránsito, sector El Zapote.
	14776	Mejoramiento calle 2ª, 3ª y 4ª avenidas, Colonia 8 de febrero.	17802	Construcción Escuela Primaria Urbana, Colonia Jordania, fase I.
	16757	Mejoramiento calle sector El Cocodrilo, Colonia Maya.	16772	Construcción Instituto Básico, Aldea Las Playas.
	14779	Mejoramiento calles 2ª y 3ª, Colonia Las Delicias.	16777	Construcción de sistema de agua potable, micro parcelamiento El Naranjo.
	17817	Mejoramiento y pavimento rígido, Aldea El Tránsito, sector El Zapote.		
	17822	Mejoramiento pavimento rígido 2ª avenida y 2ª calle, Colonia Ebenezer.		
	14782	Mejoramiento 1ª calle El		

		Bilbao y Lucianita.		
2006	16757	Mejoramiento calle, sector El Cocodrilo, Colonia Maya.	22329	Construcción sistema de agua potable, comunidad Rancho Fortaleza.
	17822	Mejoramiento pavimento rígido, 2ª avenida y 2ª calle, Colonia Ebenezer.	14774	Mejoramiento calle 1ª, 3ª y 4ª avenidas y 1ª y 2ª calles, Colonia Maya.
	26030	Rehabilitación sistema de agua potable caja RP1 abastecimiento Santa Lucía.	14776	Mejoramiento calle 2ª, 3ª y 4ª avenidas, Colonia 8 de febrero.
	31248	Rehabilitación sistema de agua potable, líneas de tuberías y unificadoras en los brotes.	14779	Mejoramiento calle 2ª y 3ª, Colonia Las Delicias.
			22338	Mejoramiento pavimentación de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª calles, entre 2ª y 3ª avenidas, Colonia Paraíso I y Sultanita I.
			17817	Mejoramiento pavimento rígido, Aldea El tránsito, sector El Zapote.
			14782	Mejoramiento 1ª calle El Bilbao y Lucianita.
2007	30887	Ampliación escuela primaria, Colonia Jordania.	28336	Construcción sistema de alcantarillado sanitario, Aldea Miriam I (fase I).
	30851	Construcción sistema de alcantarillado sanitario, Aldea Las Joyas a cruce La Esperanza.	30886	Construcción sistema de alcantarillado sanitario, micro parcelamiento El Naranjo. Área urbana (fase I).
			30495	Mejoramiento calles de Colonia La Jordania.
			30852	Mejoramiento calles de Colegio Costa Sur a 6ª calle, Colonia Adelina.
			16757	Mejoramiento calles, sector El Cocodrilo, Colonia Maya.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema nacional de Inversión Pública, SNIP. www.segeplan.gob.gt

De la información anterior podemos extraer algunos elementos interesantes

que nos pueden ayudar a analizar lo que sucede en el sistema CDUR, en cuanto a la propuesta de proyectos y a su ejecución. En primer lugar, vemos que no todos los proyectos que aparecen en cartera, los cuales fueron aprobados, aparecen en el listado de proyectos en ejecución. De los 19 proyectos en cartera durante el período que va de 2004 al 2007, solamente 6 se reportan en ejecución, mientras que 9 no fueron tomados en cuenta para su desarrollo, a pesar de estar aprobados, lo que nos daría un porcentaje de 47% que fue aprobado pero no fue ejecutado mientras que el 31.57% sí lo fue. Sin embargo, cuando nos detenemos a observar, encontramos que 4 de los 19 proyectos fueron aprobados en más de una ocasión. Tomemos como ejemplo el proyecto identificado con el número de inversión pública 14774 -destinado al mejoramiento de la primera a la cuarta avenidas de la colonia Maya de Santa Lucía- durante los años 2004 y 2005 que se reportó en ejecución hasta el año 2006. Nos surgen dudas sobre las razones que pudieron provocar esta situación, toda vez que sería de suponer que habiendo sido aprobado en el 2004, tendría que haber sido ejecutado a más tardar al año siguiente, sin embargo, lo que encontramos es que en lugar de ejecutarse, se repite en el listado de espera del siguiente año y es ejecutado hasta el segundo año. El sistema de información de las inversiones públicas nos presenta el problema adicional de que no reporta ningún proyecto ejecutado completamente, por lo que no sabemos si en realidad fueron terminados o qué pasó con los fondos destinados para esa obra. Una posible respuesta es lo que el Dr. Julio Paz mencionaba respecto a la manipulación que se hace en niveles superiores con los proyectos propuestos y con los aprobados, por motivo de intereses particulares como el que algunos de los funcionarios son dueños de constructoras o empresas relacionadas con el objetivo del proyecto. Es posible también que cuando no son propietarios de estas empresas, tengan alguna relación con éstas y ganen, por lo tanto, una comisión por el enlace o por la subcontratación. Al final, el resultado siempre es el mismo: la manipulación de los proyectos a realizarse, en beneficio de intereses particulares y en perjuicio de los intereses comunitarios. Quizás el ejemplo de lo que ocurre en Nuevo Progreso pueda ayudarnos a tener un poco más de claridad en éste punto.

II. Nuevo Progreso, San Marcos y la crónica de un gobierno municipal corrupto.

La información que se presentará a continuación sobre el municipio ha sido extraída de las entrevistas con autoridades municipales, de la página electrónica del municipio y de la observación. Contrario a lo realizado en Santa Lucía Cotzumalguapa, no se presenta una reseña histórica de Nuevo

Progreso, por motivo de que no fue posible obtenerla, ya que la página electrónica no fue actualizada y al consultar a uno de los miembros de la Corporación Municipal, informó que la monografía del municipio estaba siendo preparada por integrantes de la OMP porque aún no existe. Por otro lado, muchos de los miembros de la Corporación Municipal actual no son originarios del lugar y es razonable que no conozcan en detalle la historia de Nuevo Progreso. En todo caso, la información obtenida nos es útil para estudiar el desarrollo del sistema CDUR en el municipio.

a. Datos geográficos y económicos de Nuevo Progreso.

El municipio de Nuevo Progreso es uno de los veintinueve con que cuenta el departamento de San Marcos. Está localizado en la Boca Costa y se accede a él por la carretera auxiliar asfaltada que va desde Pajapita. El clima del municipio es templado y su vocación es fundamentalmente la agricultura, esencialmente el café como principal producto económico. Cuenta con 63 comunidades y, para el 7 de octubre de 2008, se habían organizado 45 COCODE.

El municipio se encuentra a una distancia aproximada de 158 Km. de la capital. Su extensión territorial es de 140 Km. Cuadrados y, según el censo del año 2002, la población era entonces de 35,800 habitantes, aunque no hay certeza del crecimiento poblacional a partir de entonces.

Desde la capital de Guatemala se puede viajar en transporte público – usualmente autobuses tipo pullman- que va desde Guatemala hasta Tecún Umán, bajando en Pajapita y abordando los microbuses que realizan el último trayecto de 19 Km. También hay buses que viajan directo hasta la capital y viceversa, pero tienen un número limitado de viajes al día, regularmente en la madrugada y pasado el mediodía. Como ya se dijo, la carretera de acceso es de asfalto y las calles internas del municipio son, algunas de concreto y otras de adoquín. Las telecomunicaciones han llegado hasta allá, contando con algunas agencias comerciales de las distintas empresas telefónicas; también hay servicio público de Internet, agua potable y energía eléctrica. Este último recurso ha venido creando graves dificultades en el municipio y, como veremos más adelante, está contribuyendo a cohesionar a la gente de las comunidades, debido a que los abusos cometidos por DEOCSA, empresa propiedad de Unión FENOSA -hoy GAS NATURAL- han llevado al pueblo a realizar una consulta popular para exigir el fin de las actividades de esta empresa en el municipio.

La Iglesia Católica, elemento común en todos los municipios del país, debe ser mencionada en nuestro caso por motivo del apoyo del sacerdote de dicha parroquia a las luchas sociales (este punto lo vamos a retomar más adelante) y

también hay iglesias evangélicas que funcionan en el lugar.

Entre las actividades económicas del municipio se encuentra el comercio en la cabecera municipal, aunque en menor grado que el observado en Santa Lucía Cotzumalguapa. A pesar del comercio, la principal actividad de las comunidades es la agricultura; en ella se producen diversos cultivos, pero los principales son, según las personas consultadas, además del café que es el principal, el maíz, mango, nance y, en las comunidades Nuevo Edén y Nuevo Porvenir, están aprovechando la nuez de macadamia y el arroz, el banano y la naranja.

Según las autoridades municipales, existen 51 fincas dentro del territorio municipal, ocupando alrededor de un 60% de la tierra, de un total aproximado del 70% de superficie aprovechable. Dichas fincas se dedican en su gran mayoría, de acuerdo con las fuentes, a la agricultura, concretamente al café. Aunque no conocen con certeza el promedio de la extensión de las fincas, las autoridades municipales afirman que anda entre dos y doce caballerías. Por aparte, calculan que en su mayoría, la estructura salarial dentro del municipio se encuentra en el rango de salario mínimo.

b) Devenir histórico del sistema CDUR en el municipio.

Respecto al sistema CDUR en el municipio –COMUDE y COCODE- no fueron organizados al inicio del período estudiado, ya que según refieren funcionarios municipales y corroboran líderes comunitarios, durante la gestión del alcalde Rubén Montúfar, comprendida entre los años 2000 y 2004, no se llevó a efecto ninguna organización de Consejos. Mencionaron los entrevistados que el señor Montúfar era en términos generales un buen alcalde que trataba de dar respuesta a las necesidades de las comunidades, versión que parece coincidir con el hecho de que el señor Montúfar estuvo como alcalde durante tres períodos y cuando hablan de él, los comunitarios lo hacen con aprecio y respeto.

El siguiente alcalde municipal, el señor Alfonso Chocano (quien llegó a la alcaldía postulado por el partido UNE) no es bien calificado por los ciudadanos, ya que todos los entrevistados coincidieron unánimemente en que fue un alcalde sumamente corrupto que, lejos de organizar el sistema de consejos para gestionar el desarrollo de los habitantes de las comunidades, inició la organización pero a la vez la destruyó porque nunca le dio importancia a los representantes comunitarios. De hecho, refieren que no convocaba a los líderes a las reuniones del COMUDE y las obras solicitadas por las comunidades no recibieron apoyo durante esta administración municipal. Al final, afirman los líderes comunitarios que los COCODE fueron prácticamente desarticulados por el alcalde y la corrupción fue tan grande, que se inició un

movimiento opositor que terminó organizando un Comité Cívico, el cual en un período relativamente corto y con muy pocos fondos, alrededor de Q40,000.00, ganó las elecciones en el 2007, como conclusión de un proceso que había iniciado con la elección pública y democrática de la planilla por parte de los ciudadanos del municipio, en una especie de elecciones primarias populares.

Esta planilla fue la que a partir del 14 de enero de 2008 se convirtió en la actual corporación municipal.

Por los motivos anteriormente descritos, vamos a tratar lo que se ha visto en el desarrollo del trabajo de las actuales autoridades municipales, ya que sin este momento histórico, no podríamos abordar el trabajo en este municipio.

En ese mismo año 2008 la corporación municipal comenzó a desarrollar el trabajo de organizar de nuevo los Consejos Comunitarios, sobre la base de un enfoque democrático y transparente de la nueva corporación. Cuando se empezó a realizar la actual investigación en la localidad, se habían organizado 45 COCODE, tal como ya se mencionó anteriormente. Apenas una semana y media antes de la primera visita al municipio se había tenido la primera reunión en la que se reorganizó el COMUDE y, la primera visita realizada a la cabecera municipal coincidió con la segunda reunión del COMUDE, en la cual se estructuraron comisiones y se distribuyó responsabilidades de manera democrática entre los dirigentes comunitarios. Habrá que informar que la organización geográfica del Consejo de Segundo Nivel tomó el nombre de Muni-Regiones, las cuales llegan a ser 6 en total.

La forma como se organizaron los COCODE en las distintas comunidades, fue que se convocó a los vecinos a una asamblea comunitaria y allí, con las propuestas de dicha Asamblea General, se eligió al Órgano de Coordinación respectivo. La Municipalidad procedió a su legalización y nombramiento y entonces realizó la convocatoria para la integración del COMUDE tal como ya se dijo. Un dato curioso en cuanto a la reunión del COMUDE en que estuve presente fue que las organizaciones oficiales y privadas que fueron invitadas a participar no se hicieron presentes, excepto una ONG que se dedica a atender asuntos del medio ambiente.

En el COMUDE se organizaron comisiones que están relacionadas con las necesidades de las comunidades, siendo estas:

- Salud y asistencia social
- Educación
- Fomento económico, medio ambiente y recursos naturales
- Cultura y deporte
- Seguridad ciudadana y Derechos Humanos
- Infraestructura y vivienda

- Comercio
- Familia, niñez, juventud y mujer
- Descentralización y participación ciudadana
- Finanzas
- Probidad

Como parte de la dinámica se tenía contemplado un punto en la agenda para tratar lo relativo a los requerimientos comunitarios. Lo observado permitió confirmar que en su mayor parte, las solicitudes de obras se relacionan con infraestructura y casi todas las propuestas tenían relación con la compra de terrenos. Consultados posteriormente, líderes comunitarios indicaban que en algunos casos, lo que ocurre es que algunos de los dirigentes guardan relación con los dueños de dichos terrenos y tienen por lo tanto, algún interés particular. En todo caso, lo que más se debe rescatar es que esas acusaciones tienen que ver con la orientación que se le da al trabajo de los COCODE de realizar proyectos de infraestructura.

Una acción que ha tratado de desarrollar la corporación actual en cuanto a los consejos, es procurar su formación. De hecho, en alguna medida tuve un poco de participación en esa acción, al gestionar en algunas instituciones la donación de ejemplares de las tres leyes de descentralización y en buscar cuál de ellas pudiera brindarnos la formación necesaria para los dirigentes de los Consejos Comunitarios.

Por otro lado, será difícil saber cómo fue el comportamiento con la administración anterior, toda vez que los registros o no se hicieron o fueron realizados de manera anómala. Para hacer un análisis comparativo, será hasta la ejecución del 2009 que se comience a ver los resultados de las obras propuestas y las ejecutadas. Para tratar de entender esto veremos los registros anotados en el SNIP, en la intención de que nos aporte un poco de luz sobre el tema, entendiendo que también existe una serie de limitaciones en la manera en que ahora se informa.

c) Balance de las obras realizadas en Nuevo Progreso.

Previo a la presentación de los resultados de la gestión de los proyectos, valdría la pena referirse brevemente a la manera en que la corporación municipal da a conocer su informe financiero a los representantes comunitarios. La ocasión en que estuve se presentaron relativamente pocos representantes comunitarios. Parece que en esa ocasión la convocatoria adoleció de algunas deficiencias y por eso no llegó toda la gente esperada. Sin embargo el documento del informe –allí lo presentan trimestralmente- resultó ser bastante amplio y sumamente detallado, pues esa fue la manera definida por los representantes para su presentación, a fin de darlo a conocer a las

comunidades.

Hecha esa salvedad, pasemos ahora a ver los resultados del informe SNIP.

Cuadro de proyectos realizados en el municipio Nuevo Progreso

Año	No. SNIP	Proyecto en cartera (Aprobado)	No. SNIP	Proyecto en ejecución
2004	10134	Construcción escuela, Nuevo Progreso	15074	Mejoramiento camino del sector Mano Leona a caserío Nueve de mayo.
	15073	Mejoramiento escuela (muro perimetral), Caserío Nueve de mayo.		
2005			19034	Construcción de drenaje sanitario, calle que conduce a cementerio por barranco Los Chuchos.
			18460	Construcción drenaje sanitario calle 3 de mayo.
			18472	Mejoramiento pavimento calle que conduce al cementerio por el barranco de Los Chuchos.
2006	22044	Capitalización y fortalecimiento para producción e industrialización de café, Cooperativa Integral Nuevo Edén. R.L.	20851	Construcción escuela de cuatro aulas, dirección, bodega y módulo de letrinas, sector La Floresta.
	26383	Construcción carretera con balastro y transversales, Aldea San José Ixtal.	20710	Construcción sistema de conducción de agua potable, aldea La Conquista.
	26384	Construcción puente	20730	Construcción

		tipo bóveda, Aldea San José Ixtal.		sistema de conducción de agua potable, Aldea Sombrerito.
			20783	Construcción sistema de conducción de agua potable, Cantón Barrios.
			20831	Construcción sistema de drenaje sanitario, calle El Cementerio.
2007	31049	Construcción escuela primaria, Cantón Los Gómez.	30134	Construcción sistema de agua potable CRIO-PLAN-DE-GLORIA, Aldea Laguna Seca. Cantón El Recuerdo-CRIO 9 de mayo.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema nacional de Inversión Pública, SNIP. www.segeplan.gob.gt

Un dato interesante que podemos observar en el cuadro anterior es que ninguno de los proyectos que aparecen en cartera aparece como proyecto en ejecución en la columna a la derecha, lo cual nos lleva a cuestionar sobre el origen de éstos, ya que tuvieron que ser aprobados por la DTP.

Como podemos ver, nada nos dice la información anterior sobre las propuestas que llegaron desde el COMUDE y que deberían aparecer en el SNIP. Teóricamente, toda la información de proyectos se debe ingresar, decían los funcionarios de la DTP y de SEGEPLAN, lo cual es la garantía de que no pueden ser suplantados por ninguna instancia estatal y, solamente cuando llegan al Congreso de la República pueden ser cambiados por otros que interesen a los diputados. Sin embargo, la lectura de la información registrada en el sistema de inversiones públicas dice otra cosa, ya que no existe una relación entre los dos datos y, como si fuera poco, no existe constancia de que la ejecución haya sido finalizada en la forma en que se registró.

Tampoco es razonable que en ocasiones aparezcan en cartera algunos proyectos por dos años consecutivos. Sería razonable pensar que pudiera haber necesidad de un aumento presupuestario para concluir una obra autorizada, pero cuando no se publica el grado de avance y mucho menos la finalización de los trabajos, lo único que podemos pensar es que hay fuertes indicios de corrupción alrededor de esos proyectos.

Respecto a la corrupción, existen casos que ejemplifican en Nuevo

Progreso esta práctica. Existe información de que se dan casos de alteración de proyectos aprobados para la comunidad, tal como el caso relatado por el presidente de un COCODE, quien nos cuenta que en este mismo año fue autorizada la construcción de un puente necesario para acceder al caserío Los Carretes, sin embargo, hubo fuertes presiones por parte del diputado departamental del partido oficial (UNE) en el sentido de que se cambiara la construcción del puente por la de un puesto de salud en la aldea La conquista, el cual no estaba autorizado en el listado pero que a él le interesaba (según indican algunos comunitarios, el diputado podría estar relacionado con una constructora y ese sería el interés en insistir en el centro de salud), bajo la amenaza de que sino permitían el cambio, el presupuesto para ese COCODE iba a verse afectado, como de hecho sucedió (de hecho, el presupuesto bajó como consecuencia de lo anterior, de Q700 mil a Q400 mil)⁹⁷. Al final, el diputado logró salirse con la suya y el puente tendrá que esperar.

No sabemos si hubo otros casos en que las obras priorizadas por las comunidades y el COMUDE fueron postergadas o suspendidas realizar otras como ésta, lo que sí podemos comprobar es que en efecto existe una presión hacia las comunidades y sus respectivas municipalidades para que accedan al desarrollo de proyectos que originalmente no estaban dentro de las prioridades de las comunidades, situación que fue denunciada y confirmada en los dos municipios estudiados.

Pero aún tenemos que referirnos a otro hecho: la continuación de la lógica “proyectista” en las comunidades. Es difícil comprender cómo una comunidad que tiene problemas serios de pobreza y presenta graves limitaciones en cuanto a desarrollo, tiene que priorizar sus necesidades de acuerdo a una lógica que no responde a dichas necesidades, especialmente cuando hay posibilidades de que otros órganos del Estado, como por ejemplo los ministerios, realicen las obras requeridas y así se liberen fondos que podrían ser utilizados para otros fines que respondan a la necesidad de solucionar problemas de fondo.

Un ejemplo de esto se dio en una comunidad en este año; resulta que al analizar con el funcionario de la Unidad de Evaluación de la SEP, encontramos que había sido autorizada la construcción de un muro de contención para una cancha de fútbol de la localidad, cuyo costo sobrepasaba los Q400 mil. La

⁹⁷ Dos fuentes corroboran esta información. En primer lugar, la información fue producto de la entrevista personal realizada al presidente del COCODE de la comunidad. En segundo lugar, el Síndico Segundo de la municipalidad confirmó los datos y los complementó.

pregunta es ¿Porqué si existen tantos problemas serios y más urgentes, se puede priorizar un gasto que casi llega al medio millón de quetzales sólo para un muro en una cancha de fútbol? Existen dos posibles respuestas para esta pregunta. La primera es que el sistema CDUR nació en la década de los ochenta con esa debilidad; de hecho fue la orientación que el gobierno demócrata-cristiano le dio. Es decir, tiene todo el sello de la lógica del capitalismo que de esa forma logra su desarrollo a nivel nacional.

Lo anterior tiene sentido si lo comprobamos con la explicación de un miembro de la corporación municipal de Nuevo Progreso. Explica el funcionario que a la municipalidad sólo se le permite realizar obras sin licitación hasta Q30,000.00, porque si excede ese monto en digamos Q5,000.00 debe regirse por lo que establece la Ley de Contrataciones del Estado que, en el capítulo dos, Régimen de Cotización dice, en su artículo 38 lo siguiente:

Artículo 38. Monto. “Cuando el precio de los bienes, o de las obras, suministros o la remuneración de los servicios exceda de treinta mil quetzales (Q30,000.00) y no sobrepase los siguientes montos, la compra o contratación podrá hacerse por el sistema de cotización, así:

a) Para las municipalidades que no exceda de novecientos mil quetzales (Q900,000.00).

b) Para el Estado y otras entidades, que no exceda de novecientos mil quetzales (Q900,000.00).

En el sistema de cotización, la aprobación de los formularios, designación de la junta y la aprobación de la adjudicación, compete a las autoridades administrativas que en jerarquía le siguen a las anomalías en el artículo 9 de esta ley.

Este artículo tiene dos elementos que vale la pena rescatar: por un lado, el monto que se permite desembolsar para realizar obras o contratar bienes o servicios es de sólo Q30,000.00, un monto que podemos considerar muy bajo, ya que es casi imposible realizar alguna obra con ese monto; por otro lado, la terminología utilizada en la redacción orienta a pensar en términos de mercado. Esto último se plantea claramente en los preceptos del artículo 39 de la misma ley, donde dice:

Artículo 39. Formulario de cotización. Mediante formulario de cotización deberá obtenerse un mínimo de tres ofertas firmes de proveedores que se dediquen en forma permanente al giro comercial de que se trate la licitación o cotización, que estén legalmente establecidos para el efecto y que estén en condiciones de vender o contratar los bienes, suministros, obras o servicios requeridos.

Podríamos pensar que el asunto podría tener otro enfoque, en el cual se permitiera que las organizaciones u órganos del Estado pudieran simplemente comprar los insumos necesarios y realizar las obras. En la forma que se plantean la ley actualmente, se deja la puerta abierta para que sean particulares, profesionales o personas jurídicas, las que realicen el trabajo de que se trate.

La consecuencia financiera de lo anterior la vamos a ver el por medio del ejemplo que mencionamos antes, sobre una obra que sobrepase el monto máximo de treinta mil quetzales que se establece como techo máximo para que las municipalidades ejecuten obras. Supongamos que se va a realizar una obra de infraestructura y que la obra en cuestión cuesta treinta y cinco mil quetzales (Q35,000.00), debe entonces regirse por el régimen de cotización, para lo que deberá contratar a un profesional o a una empresa para que realice los estudios previos, realice la supervisión, ejecute la obra, en fin, que se encargue del trabajo total. Para cuando el trabajo termine, el valor de la obra realizada habrá ascendido aproximadamente a Q115,000.00 porque cada servicio deberá pagarse contemplando un margen de utilidades para los contratados. Estas utilidades son usualmente muy altas y en muchos casos debe contemplar las “comisiones” que deberán ganar el funcionario o funcionarios que la conceden, además de los líderes involucrados como a veces sucede en algunos municipios. De esa suerte, tenemos que el trabajo aumenta su costo en más de tres veces. Ese es el precio de regirse de acuerdo al mercado.

La segunda respuesta posible a la pregunta sobre las razones para que las comunidades piensen en términos de realización de proyectos es que las presiones que vienen desde arriba del sistema pueden ser muy fuertes y además, corruptoras. Si este fuera el caso, poco es lo que las comunidades pueden hacer porque las determinaciones del sistema definen los procesos de esa manera. Creemos que las dos respuestas se complementan.

Es aquí donde cobran importancia las reflexiones sobre el significado de concepciones como ciudadanía que se trataron en los planteamientos teóricos, ya que el marco jurídico dentro del cual se desenvuelven las nuevas relaciones políticas, no permiten que la ciudadanía articulada en los Consejos de Desarrollo tenga apoyo legal para una forma de organización superior. Claro está que las determinaciones pueden quedarse cortas cuando la paciencia llegue al máximo y la ciudadanía manifieste públicamente su descontento con la situación que le toca atravesar, pero en realidad, es mucho más difícil trascender el marco jurídico cuando no hay una dirección política que guíe las acciones del pueblo para la defensa de sus derechos, no sólo legales, sino morales.

CAPITULO 6

A manera de resumen.

I. Descentralización, una política con dos contenidos.

Al inicio de la investigación, vimos que la descentralización fue implementada por la Junta Revolucionaria de Gobierno con el fin de permitir una apertura democrática en el país. Posiblemente la mayor muestra y expresión de esa democratización haya sido la estructura organizativa popular que se creó en torno al Decreto 900, Ley de Reforma Agraria.

Sin embargo, la intervención imperialista-oligárquica cortó de tajo los logros de la incipiente democracia guatemalteca e inició una nueva forma de descentralización que vació de todo su contenido anterior la participación popular, desarrollando un largo proceso que siempre respondió a los intereses imperialistas, los cuales se materializaron fundamentalmente, de acuerdo a las distintas etapas históricas del capitalismo mundial y se manifestaron en políticas específicas como la centralización. De esa suerte, encontramos una etapa de formación del personal técnico necesario para implementar las políticas descentralizadoras que buscaban la participación popular en los procesos políticos de manera controlada.

Así, la Política de Desarrollo Comunitario decretada durante el gobierno de Enrique Peralta Azurdía, fue una medida que trataba de adaptarse a los requerimientos de la Alianza Para el Progreso impulsada por la administración Kennedy, la cual a su vez, pretendía detener los movimientos liberadores latinoamericanos que veían en la triunfante revolución cubana, un ejemplo inspirador y, en el caso concreto de Guatemala, el fin era detener la lucha revolucionaria que se había orientado por la vía de la guerra revolucionaria para superar la problemática política, económica y social del país.

Posteriormente, las políticas del Estado guatemalteco, alineadas a las directrices del imperio norteamericano, le dieron al primero un contenido contrainsurgente que se intensificó y profundizó, llegando a crear una verdadera estructura militar de la organización comunitaria a nivel nacional para el control social con el fin de detener al movimiento guerrillero que llegó a fortalecerse al punto de amenazar la institucionalidad existente en el país. Esa institucionalidad contrainsurgente se concretó en el sistema de las Coordinadoras Institucionales que contaron para el efecto, con una agresiva política de genocidio y exterminio y con la existencia de verdaderos campos de concentración en los que se realizaban tareas de adoctrinamiento.

Cuando la etapa desarrollista llegó a su fin, el sistema capitalista impuso una nueva forma de organización, un nuevo orden a nivel global: el neoliberalismo, el cual fue la respuesta a los cambios económicos que se dieron en esa época.

Como todo cambio en la base trae aparejados cambios en la superestructura, la parte política no escapó a esos cambios y desarrolló e implementó políticas que le dieran viabilidad al nuevo orden. En lo económico, esas políticas se condensaron en el Ajuste Estructural y otras similares, con todas las consecuencias de pauperización de las masas en los países satélites de las potencias económicas, principalmente Estados Unidos para el caso guatemalteco. En lo político, la solución impulsada fue la descentralización, la cual permitió una oxigenación al sistema representativo -que ha venido a menos- por medio de la llamada participación ciudadana que en Guatemala incluyó la creación del sistema CDUR.

Este sistema que ha sido promocionado por la burguesía y el Estado como una forma de participación democrática para la consecución del desarrollo comunitario pero que ha sido en la práctica, una especie de caballo de Troya que ha introducido furtivamente, la ideología enemiga del consenso que pretende silenciar la lucha de clases, por la vía de la imposición de un sistema hegemónico que atenta contra la identidad de las clases explotadas a la vez que ha permitido al capitalismo apropiarse de mejor forma del volumen de negocios que antes no podía por falta de información, de infraestructura y porque en el contexto de una lucha armada en la que debía hacer frente a un enemigo que representó una poderosa amenaza, era necesario acabar primeramente con la lucha violenta y luego apaciguar los ánimos populares.

Esa amenaza se logró combinando métodos como el genocidio, la pacificación violenta y la negociada y la creación de mecanismos políticos como la descentralización, que llevó a la creación del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para imponer una nueva ideología y práctica política en la que canalizara la participación de las comunidades dentro de los márgenes de la institucionalidad.

CONCLUSIÓN.

La descentralización no es negativa en sí misma. Eso queda demostrado por la experiencia revolucionaria de 1944-1954 en que, bajo esta forma se inició un proceso de democratización que tuvo una de sus mayores muestras en torno a la organización que se desarrolló como resultado del Decreto 900, Ley de Reforma Agraria. Es más, tenía tanto potencial que la actual forma de estructuración del sistema CDUR, parece una copia deformada de ella. En todo caso, depende del contenido que se le dé por parte de quien la lleve a cabo.

Por otro lado, creemos que se puede afirmar con toda certeza que la actual descentralización responde a los intereses capitalistas neoliberales, principalmente imperialistas, con el fin de desarrollar más plenamente dicho sistema económico en toda la República de Guatemala. Para ello, inició sus primeras acciones simultáneamente al golpe de Estado contrarrevolucionario, preparando las condiciones técnicas y creando las políticas necesarias para su establecimiento. Producto de ese proceso es la Política de Desarrollo Comunitario –Decreto Ley 296- emitida durante el gobierno de Enrique Peralta Azurdia, como un esfuerzo por ajustar las políticas del Estado guatemalteco a la Alianza Para el Progreso y como un intento de contrarrestar los movimientos de liberación nacional en América Latina y revolucionarios en el caso específico de Guatemala.

Lo que se dio a partir de la década de los años ochenta no fue otra cosa que la intensificación de la descentralización como estrategia que ya se venía desarrollando desde décadas atrás, como ya se dijo más arriba. Este aceleramiento respondía a la necesidad de adaptarse a los cambios económicos que se estaban desarrollando a nivel mundial.

Esos cambios eran en realidad una adaptación superestructural, concretamente de tipo político para mantener la gobernabilidad que se vería afectada por la exacerbación de las contradicciones sociales, resultado de la imposición del modelo neoliberal con sus políticas y de la acelerada pauperización de las masas trabajadoras.

Dentro de esa política de descentralización, el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural juega un papel importante para la imposición hegemónica del sistema económico en condiciones de gobernabilidad, lo cual requiere de una institucionalidad adecuada que aparente ser una práctica democrática pero que permita al capital mantener sus privilegios sin sobresaltos.

Aparente en el sentido de que sostiene como postulados teóricos la distribución del poder político a centros locales de poder que deben funcionar dentro de un régimen de democracia representativa y aparente porque la

participación ciudadana que es el vehículo que se utiliza para ese fin, se enmarca dentro de una institucionalidad muy estrecha que la reduce a una práctica intrascendente en cuanto a los problemas sociales de fondo y cuyo referente jurídico resulta también muy limitado para una práctica participativa, ya que lo que en realidad se descentraliza es lo financiero-administrativo.

Los datos históricos respecto al desarrollo del sistema CDUR nos muestran que las limitaciones del sistema no dan lugar a creer que verdaderamente son una forma de democratización, sino que muy por el contrario, son una forma de mediatizar la voluntad del pueblo tratando de hacerle creer que la participación tiene algún valor para transformar las condiciones injustas y para superar el subdesarrollo.

El simple hecho de que se orienten las decisiones de las comunidades dentro de la lógica capitalista, ya es un factor desfavorable para los propósitos de desarrollo popular. Esto se ve confirmado en la forma como se toman las decisiones en el sistema de consejos, de manera vertical y de arriba hacia abajo, tal como lo muestran la base jurídica y las prácticas clientelistas de la forma de conceder las obras aprobadas para los COCODE, como bien lo vimos con pocos ejemplos de los municipios estudiados.

En cualquier caso, querer sobreponer una forma política presentada como democrática, sobre la base de unas relaciones de producción injustas, sólo puede sonar a demasiada ingenuidad o a muy mala intención y, considerando la historia de Guatemala, lo último es lo único posible.

Los resultados de las gestiones de los consejos comunitarios, medidos en obras ajenas a sus propuestas solo permiten concluir que efectivamente, la opinión de la gente comunitaria (el pueblo) casi nunca es tomada en cuenta y muy al contrario, son los intereses particulares los que predominan en todo esto, con lo que el capitalismo es el que sale beneficiado con el sistema.

También podemos concluir aquí que, si bien es cierto, los CDUR muestran potencial para la organización y movilización popular, es cierto también que en las condiciones político-ideológicas actuales, esa es una potencialidad muy precaria, y para que pudiera desarrollarse esa capacidad no desplegada, para que esa organización y movilización actúen a favor de la causa del pueblo, es necesario transitar por un período de acumulación de fuerzas y de conformación de una fuerza política que pueda servir de vanguardia clasista, en el sentido de darle dirección a los procesos con miras revolucionarias para la transformación de las actuales condiciones. Eso implica la necesidad de trascender los estrechos márgenes del marco jurídico y de ideas hegemónicas (burguesas) dentro del que se desenvuelven los CDUR, ya que de no ser así, no podrá avanzarse muy lejos. En otras palabras, sin una orientación política de vanguardia, las organizaciones comunitarias no pueden avanzar más allá de donde se encuentran ahora, ya que como se ha dicho, el marco legal e

ideológico, son un verdadero valladar que no puede franquearse.

Tampoco podemos afirmar con toda certeza que mientras ese momento llega, los CDUR seguirán siendo un instrumento del capital para ejercer hegemonía sobre las clases trabajadoras. Los planteamientos oligárquicos del capital nacional hoy en día –originados en lo que sucede con los movimientos revolucionarios en la América del Sur– nos indican que la burguesía podría ya no estar interesada en ese esquema actual de democracia porque podría volverse en su contra en el futuro y dejar de servirle a sus fines. Por lo tanto, podemos decir que eso también podría cambiar para peor, tal como se comienzan a ver indicios, tanto internamente como a nivel internacional, con un esfuerzo evidente desde el año 2001 de volver a esquemas de ultra derecha, incluso fascistizando las relaciones políticas y sociales en general.

Respecto a esto último, recordemos que, según la Constitución, tan sólo se necesita contar con una correlación de fuerzas favorable dentro del Congreso de la República para eliminar las entidades descentralizadas -y los CDUR lo son- por lo que la descentralización podría derechizarse aún más o simplemente ser eliminada. En cualquier caso, no creemos que por voluntad del status quo se fuera a profundizar la democracia.

Al final de cuentas, los resultados observados nos permiten concluir que los planteamientos expresados en la hipótesis del trabajo se confirman desde todos los puntos de vista: jurídico, económico y político, en el sentido de que el sistema CDUR es más un instrumento hegemónico del Estado para la conservación del capitalismo neoliberal, que una forma de democratización real de la sociedad guatemalteca. Todo eso se ve reflejado en los resultados de la gestión en las comunidades y en los mecanismos utilizados en los distintos niveles del sistema.

La experiencia de esta investigación muestra que independientemente de las diferencias existentes en los municipios estudiados, tanto en lo económico como en lo cultural, los resultados son los mismos. En ambos municipios se ha pasado por situaciones parecidas en las que un gobierno corrupto y desinteresado de la causa del pueblo trata de utilizar el sistema de consejos para sus propios planes (cooptación) y cuando no lo logra, acciona contra ellos desarticulándolos con el fin de desmovilizar a las poblaciones. Asimismo, cuando el gobierno municipal es sensible a las luchas y necesidades de su pueblo, entonces se logra esa movilización social que lleva a la búsqueda de soluciones, además de que como se comprobó, los habitantes se identifican con la institucionalidad creada y se entusiasman en la construcción de los procesos sociales.

El problema hasta ahora es que las contradicciones no permiten mayores avances, ya que aun cuando una administración municipal asuma la causa popular, el sistema no permite cambios significativos debido al orden de las

decisiones reales. Eso provoca, según lo manifestado por los comunitarios, que aunque llegaran a confiar en las autoridades municipales, es distinto hacia los otros niveles, ya que a éstos no les creen nada.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS.

- Amaro, Nelson. *Descentralización y participación popular en Guatemala*. INCEP, Guatemala, 1990.
- Asociación de Economistas de América Latina y del Caribe. *La deuda externa. El intercambio desigual y el Nuevo Orden Económico*, en: Revista Economía, número 106, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC, Guatemala, 1990.
- Asturias, Rodrigo. *Del derrocamiento de Arbenz al enfrentamiento armado interno*. En Revista Economía, Edición especial No. 162, Guatemala, 2006.
- AVANCSO. *La reestructuración del capitalismo a comienzos de los '90, Crisis Económica y Ajuste Estructural*. Guatemala, 1997.
- Barrientos, Claudia. *Participación ciudadana y construcción de ciudadanía de los Consejos de Desarrollo*. USAC, Guatemala, 2007.
- Bauer Paiz, Alfonso. *Consecuencias del derrocamiento del Presidente Arbenz*. En: Revista Economía, Edición especial No. 162, Guatemala, 2006.
- Boneo, Horacio y Torres Rivas, Edelberto. *¿Por qué no votan los guatemaltecos*, IDEA-TSE-PNUD, Guatemala, 2000.
- Burgos, Amílcar. *La descentralización y desconcentración en el área rural*, en: Cuadernos de Desarrollo Humano, ONU, Guatemala, 2000.
- Casaus Arzú, Marta Elena. *Las élites intelectuales y la generación del 20 en Guatemala; su visión del indio y su imaginario de nación*; en: Historia intelectual de Guatemala, CEUR, Guatemala, 2001, 2ª. Época.
- Cifuentes, Edelberto. *La aventura de investigar: el plan y la tesis*, Magna Terra Editores, 2ª. Ed., Guatemala, 2005.
- Código Municipal, Decreto 12-2002.
- COINDE. *Descentralización y funcionamiento de los Consejos de los Consejos Locales de Desarrollo*. Guatemala, 1996.
- COMODES. *Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala*, Guatemala, 2002.
- Constitución Política de la República de Guatemala.
- Corte de Constitucionalidad, *Fallo de la Corte de Constitucionalidad al declarar la inconstitucionalidad de algunos artículos del Decreto 52-87 del Congreso de la República. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, en: Descentralización y desconcentración administrativa en Guatemala, INAP, Guatemala, 1990.
- Cueva, Agustín. *La formación del Estado en América Latina (2ª Ed)*, CEUR-USAC, Guatemala, 1991.
- De León Schlotter, René. *Concepto ideológico de la participación popular*, en: Descentralización y desconcentración administrativa en Guatemala,

- INAP, Guatemala, 1990.
- Dosal, Paul Jaime y Peláez Almengor, Oscar. *Jorge Ubico: Dictadura, economía y "La Tacita de Plata"*. CEUR-USAC, Guatemala, 1996.
- Escoto, Jorge y Marroquín, Manfredo. *La AID en Guatemala*, CRIES/AVANCSO, Nicaragua 1992.
- Federación de mujeres progresistas. *Participación ciudadana*, documento electrónico publicado en el sitio fmp@fmujeresprogresistas.org
- Fernández Saavedra, Gustavo. *Descentralización en América Latina*, Informe de Consultoría para el BID, Bolivia, 1995.
- Figueroa Ibarra, Carlos. *Contenido de clase y participación obrera en el movimiento antidictatorial de 1920*. En Revista Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, USAC, Guatemala, 1981, No. 69/70.
- Foucault, Michel. *El sujeto y el poder*, <versión electrónic> en pdf.
- Fundación Casa de la Reconciliación, *Recopilación cronológica, Acuerdos firmados en la negociación por la paz en Guatemala*; Guatemala, 1997.
- Gálvez Borrell y Camposeco, Roberto. *Guatemala: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, FLCASO-El Salvador, San Salvador, 1997. Gálvez Borrell y Mack, Luis Fernando. *Descentralización y asociacionismo municipal*, CASC-UCA-FLACSO, Managua, 1999.
- Gleijeses, Piero. *La esperanza rota, la Revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*. Editorial Universitaria, USAC, Guatemala, 2004.
- Gómez Padilla, Julio. *Cambios en las relaciones sociales de producción en el movimiento revolucionario de 1944-1954*. En, Revista Economía, Edición especial No. 162, Guatemala, 2006.
- Gómez Pomeri, Ricardo. *Estrategias para la modernización del estado ene. Marco de las nuevas prioridades de la agenda internacional*, Proyecto SEGEPLAN-GTZ, Guatemala, 1994.
- Gobierno de la República de Guatemala. *Informe de Avances agosto-15 de noviembre 2002, Matriz de seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002*, Guatemala, noviembre de 2002.
- Guerra Borges, Alfredo. *Pensamiento económico-social de la Revolución de octubre*. Facultad de Ciencias Económicas, USAC, 10ª reimpresión, Guatemala, 1992.
- Guzmán, Karla M. Y Salinas, Julián. *Impactos de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización económica en os productos tradicionales de exportación, El Salvador, período 1980-2005*, Universidad de EL Salvador, San Salvador, 2006.
- Harnecker, Marta. *Delegando poder en la gente. El presupuesto*

- participativo en Porto Alegre*. <Versión electrónica>.
- Harnecker, Marta. *Democracia y participación popular. Ponencia presentada en el Encuentro Mundial de solidaridad con la Revolución Bolivariana* (10-13 de abril de 2003). <Versión electrónica>.
 - Harnecker, Marta. *Democracia y socialismo*, en: Revista Temas, número extraordinario 16-17, Cuba, 1999.
 - Ilich, Vladimir (Lenin). *Obras completas (2ª Ed)*, Ediciones Salvador Allende México, D.F., 1978.
 - Krehoff, Bernd. *Autonomía y descentralización en el Perú*. <Versión electrónica>. Perúpolítico.com
 - Ley de contrataciones del Estado, Decreto Número 57-92.
 - Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002.
 - Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002.
 - Lugo, Mario y Navas, Candelaria. *Centralización-descentralización del Estado en El Salvador*, en: Revista Estudios Sociales Centroamericanos, No. 52, CSUCA, Costa Rica, 1990.
 - Mao Tse Tung. *Las contradicciones (segunda serie)*, Editorial Grijalbo, colección 70, México, D.F., 1969.
 - Morán, Rolando. *Documento de marzo, documento básico del Frente Guerrillero Edgar Ibarra (FGEI) de las FAR (marzo 7, 1967)*, en: Construyendo Caminos, Centro Rolando Morán, septiembre 2008.
 - Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa. *Monografía de Santa Lucía*. Santa Lucía, Cotzumalguapa, 2009.
 - Murga, Jorge. *Iglesia Católica, movimiento indígena y lucha revolucionaria*, Instituto de Investigaciones Económicas y sociales, USAC, Guatemala, 2005.
 - Murga, Jorge. *Necesidad de una revolución en Guatemala*, Iximulew, 2009.
 - L. Oníkov y N. Shishlin. *Breve diccionario político*. Editorial Progreso, Moscú, 1983.
 - Minera, Jorge Emilio. *Confrontación del contenido de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su práctica operativa real en el municipio de Quetzaltenango*, USAC-INAP, Quetzaltenango, 2004.
 - Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. *Diccionario Municipal*, 4ª. Ed., Guatemala, 2002.
 - Ortiz R., Rolando Eliseo. *El Fondo Monetario Internacional y la integración económica centroamericana, una perspectiva teórica*, en: Revista Economía, número 101/102, Instituto de Investigaciones Económicas y sociales, USAC, Guatemala, 1989.
 - Paz Cárcamo, Guillermo. *Guatemala: Reforma Agraria*, FLACSO, 3ª.

- Edición, Guatemala, 1997.
- Peralta Duque, Beatriz del Carmen. *Descentralización y autonomía municipal y regional en la política territorial en Colombia: problemas y perspectivas*. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Trabajo Social. Desarrollo local y Regional: Realidades y desafíos Siglo XXI, 2007. Mesa Eje Gobernabilidad, Políticas Públicas y Trabajo Social. Medellín del 15 al 17 de agosto. <Versión electrónica>
 - Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1969.
 - Qué es autonomía política. Extraído del sitio ¿Quéesautonomíapolítica@yahoo.com
 - Ramos, Belinda y Mario Sosa. *UN ESTADO otra nación*, URL-INGEP, Guatemala, 2008.
 - Ruano Najarro, Edgar. *Comunismo y movimiento obrero en la vida de Antonio Obando Sánchez*, Ediciones del Pensativo, Guatemala, 2007.
 - Saldomando, Ángel y Cardona, Rokaël. *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América*, San Salvador, 2005.
 - Trejos, María Eugenia y Pérez, Marian. *Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural –el caso de Costa Rica*, en: Revista Estudios Sociales Centroamericanos, número 52, CSUCA, Costa Rica, 1990.
 - *Memoria de las Elecciones Generales '99*, Tribunal Supremo Electoral, Guatemala, 2000.
 - USAC-DIGI. *¿Porqué se negoció la paz en Guatemala?*, Guatemala, 1998.
 - Velásquez, Álvaro y Tavico, Valentín (2003). *Consejos de desarrollo Urbano y Rural ¿oportunidad o más de lo mismo?* AGAAI, Guatemala, 2003.
 - Villamar Contreras, Marco Antonio. *La transformación durante los dos gobiernos de la Revolución*. En, Revista Economía, No. 128, Guatemala, 1996.
 - Zorrilla Arena, Santiago y Méndez, José Silvestre. *Diccionario de Economía*, Ediciones Océano, 6ª. Edición, México, 1987.
 - Biblioteca electrónica GER: <http://www.canalsocial.net/GER/ficha-GER.asp?id=9206&cat=literarura>

PERSONAS CONSULTADAS Y ENTREVISTAS REALIZADAS

- Lic. Alfonso Bauer Paiz. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y sociales, USAC.
- Sr. Jorge Ramírez. Síndico II, Municipalidad de Nuevo Progreso, San Marcos.
- Sr. Cristóbal Cifuentes. Alcalde Municipal de Nuevo Progreso, San Marcos.
- Arquitecto Heinz Laib. SEGEPLAN.
- Licda. Doris Cabrera. SEGEPLAN
- Lic. Leonel Girón. Unidad de Evaluación de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.
- Lic. José Antonio Menéndez. Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas.
- Dr. Julio Armando Paz. Alcalde Municipal de Santa Lucía, Cotzumalguapa, período 2004-2008.
- Macrina Gudiel. Consejo Político de Mujeres Lucianas, Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla.
- Lic. Mario Torres. Escuela de Ciencia Política, USAC.
- Dr. Rokaël Cardona en comunicación vía correo electrónico.
- 8 representantes de los COCODE de distintas comunidades del municipio Nuevo Progreso, San Marcos.
- 8 representantes comunitarios, hombres y mujeres del municipio Santa Lucía, Cotzumalguapa, Escuintla.

ANEXOS

ANEXO A**DOCUMENTOS JURÍDICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN
REVOLUCIONARIA.****A.1. DECRETO NÚMERO 17 DE LA JUNTA REVOLUCIONARIA DE
GOBIERNO.****CONSIDERANDO:**

Que es imperativo e impostergable consolidar el triunfo de la Revolución del 20 de octubre, iniciada en la gesta cívica de junio y afirmar la obra revolucionaria en forma que garantice los justos anhelos del pueblo para lograr una efectiva libertad política, económica y religiosa y un estado de bienestar social de acuerdo con las exigencias de la época y los postulados de la Revolución;

CONSIDERANDO:

Que la centralización de los poderes del Estado en manos de un dictador irresponsable ha sido característica de todos los gobiernos anteriores con detrimento de los principios democráticos que propugnan todos los pueblos libres de la tierra; que el pueblo de Guatemala está resuelto a defender esos principios para hacerlos efectivos y evitar que se repita la farsa democrática en que hasta ahora hemos vivido;

CONSIDERANDO:

Que el concentrar en un solo hombre las facultades y poderes para gobernar, ha traído como consecuencia la desmedida ambición de mando, creando el tipo absurdo de presidente providencial que tiende a perpetuarse no obstante las prohibición constitucional absoluta, establecida para garantizar el principio de alternabilidad; que la institución de designados a la presidencia ha sido uno de los medios para que hombres sin escrúpulos burlen el sufragio y ha contribuido de manera eficaz a que individuos que no encarnan la genuina voluntad del pueblo, lleguen al Poder y se mantengan en él;

CONSIDERANDO:

Que para mejor garantizar el principio de no reelección, además de la disposición constitucional tantas veces violada, es indispensable poner en manos del pueblo un medio más eficaz: el derecho de rebelión;

CONSIDERANDO:

Que el Ejército Nacional debe ser una institución vinculada al pueblo e identificada con él en sus aspiraciones democráticas, apolítica en su organización, guardián fiel de la Constitución de la República y defensor de la integridad territorial, pero nunca sostén de las dictaduras ni apoyo de la opresión;

CONSIDERANDO:

Que la organización del municipio a base de elección popular de sus componentes constituye una modalidad de la forma democrática de Gobierno, y que la institución de intendentes fue creada dictatorialmente como uno de los medios de centralización del Poder, para cimentar la opresión e impedir el libre ejercicio del sufragio;

CONSIDERANDO:

Que el funcionamiento orgánico de la democracia exige como condición primordial la aplicación de la ley sin privilegios irritantes; y que para que la justicia llene las altas finalidades a que está llamada, se hace indispensable la autonomía del Poder Judicial, condición ineludible para la defensa del derecho contra la arbitrariedad;

CONSIDERANDO:

Que una de las cuestiones de más alta trascendencia para el futuro de Guatemala, estriba en la difusión de la cultura en todas sus formas; y que hasta ahora los gobiernos totalitarios que nos han regido han sido enconados adversarios de las manifestaciones del pensamiento, negando a la Universidad Nacional su condición de autónoma, que es indispensable para que pueda realizar su elevada misión;

CONSIDERANDO:

Que el sistema de sufragio mayoritario para elegir miembros de los cuerpos colegiados que establece la Carta Constitutiva, deja sin representación en dichos cuerpo a las minorías organizadas en partidos políticos, con lo que a un sector de la opinión pública se le priva de intervenir en la gestión de los negocios de Estado; y que por tal razón debe reconocerse constitucionalmente la existencia de los partidos políticos que reúnan los requisitos que la ley determine;

Que el sistema de sufragio que rige en Guatemala es imperfecto y constituye un mecanismo propicio para defraudar la voluntad del pueblo y que, por otra parte, no acepta las modernas tendencias que aspiran a conceder la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla;

Que el peculado y la malversación de fondos del Erario ha sido vicio de las administraciones anteriores, sin que haya sido obstáculo para el enriquecimiento indebido de los altos funcionarios la existencia de disposiciones legales tendientes al resguardo de los haberes públicos; y que se hace indispensable el establecimiento de normas de moralidad y honradez para garantizar al pueblo, de manera efectiva el manejo de los dineros que le pertenecen;

POR TANTO,

DECRETA:

Artículo 1º.- Se declaran principios fundamentales de la Revolución del veinte de octubre, los siguientes:

- Descentralización de los poderes del Ejecutivo y efectiva separación de los del Estado.
- Supresión de designados a la Presidencia y sustitución de éstos por un Vicepresidente.
- Alternabilidad en el Poder, aboliendo la reelección y reconociendo al pueblo el derecho de rebelarse cuando se intente.
- Nueva Constitución y organización del Ejército que garantice en forma efectiva su disposición apolítica y le permita desempeñar la función para que fue instituido de defender la libertad, la Constitución y la integridad nacional, creando dentro de la nueva organización de éste una garantía efectiva para sus miembros a efecto de que su profesión quede instituida bajo bases sólidas que no puedan ser destruidas a capricho del gobernante, quien no tendrá injerencia en la organización técnica ni profesional del mismo, la cual será delegada en el Consejo Superior del Ejército para obtener así la posición social y profesional que se merece.
- Organización democrática de las municipalidades mediante la elección popular de sus miembros.
- Autonomía efectiva del Poder judicial.
- Autonomía de la Universidad Nacional.
- Reconocimiento constitucional de los partidos políticos de tendencia democrática, organizados conforme la ley, y representación de las minorías en los cuerpos colegiados de elección popular.

- Sufragio obligatorio y voto secreto para el hombre alfabeto. Sufragio obligatorio y voto público para el hombre analfabeto, limitando su ejercicio a elecciones municipales. Reconocimiento de la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla.
- Efectiva probidad administrativa.

Los principios anteriores se consideran esenciales para consolidar la ideología de la Revolución del 20 de octubre y deberán incorporarse a la Constitución de la República.

La reforma del principio III sólo podrá decretarse cuando lo resuelva así la Asamblea Nacional Legislativa, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, por lo menos; y aún así, la Asamblea Constituyente no podrá reunirse para conocer de la reforma en tal caso, sino cuando hayan transcurrido doce años contados desde que se decretó.

La reforma de los otros principios sólo podrá ser decretada seis años desde la promulgación de la nueva Carta Constitucional.

Artículo 2º.- Mientras se organiza el Poder Ejecutivo de acuerdo con la nueva Constitución que se dicte, la Junta Revolucionaria de Gobierno hará sus veces, y en ese concepto podrá dictar todas las disposiciones, acuerdos y decretos que a su juicio sean necesarios para consolidar los principios de la Revolución consignados anteriormente. La Junta durará en el ejercicio de sus funciones hasta el día quince de marzo de mil novecientos cuarenta y cinco, fecha en que hará formal entrega del Poder al Presidente electo por la voluntad del pueblo.

Artículo 3º.- Ninguno de los miembros de la Junta Revolucionaria de Gobierno podrá ser postulado candidato ni electo Presidente de la República para el próximo período constitucional. Esta prohibición, que constituye un compromiso irrevocable e ineludible de la Junta Revolucionaria de Gobierno para con el pueblo de Guatemala, se hace extensiva a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, y a los miembros del Gabinete.

Artículo 4º.- Por el mejor desempeño de sus funciones ejecutivas, la Junta Revolucionaria de Gobierno actuará con el número de secretarios que considere conveniente a la buena organización de la administración pública.

Artículo 5º.- Todos los contratos y tratados internacionales debidamente aprobados y llevados a cabo de conformidad con la ley serán respetados por la Junta Revolucionaria de Gobierno y conservarán su validez jurídica.

Artículo 6º.- Mientras entra en vigor la nueva Constitución, las municipalidades de la República continuarán organizadas en la forma en que se encuentran actualmente.

Artículo 7°.- Practicadas las elecciones presidenciales, el Presidente electo tomará posesión de su cargo el día quince de marzo de mil novecientos cuarenta y cinco.

Artículo 8°.- La nueva Carta fundamental de la República deberá ser promulgada a más tardar el cinco de marzo de mil novecientos cuarenta y cinco, a efecto de que entre en vigor y sea jurada por el Presidente de la República en el momento que tome posesión de su cargo.

Artículo 9°.- El presente Decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Diario oficial y de él se dará cuenta a la Asamblea Nacional Legislativa en sus próximas sesiones extraordinarias.

Dado en el Palacio Nacional: en la ciudad de Guatemala, a los veintiocho días del mes de noviembre de mil novecientos cuarenta y cuatro.

Comuníquese y cúmplase.

FRANCISCO J. ARANA. J. Arbenz.

JORGE TORIELLO.

El Secretario de Estado en el Despacho de Gobernación y Justicia,

JUAN CORDOVA CERNA.

El Secretario de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores,

E. MUÑOZ MEANY.

El Secretario de Estado en el Despacho de Educación Pública,

JORGE LUIS ARRIOLA.

El Secretario de Estado en el Despacho de Fomento,

RAF. PEREZ DE LEON.

El Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda y Crédito Público,

G. ORELLANA h.

El Secretario de Estado en el Despacho de Agricultura,

P.G. COFIÑO.

El Delegado de la Junta encargado del Despacho de Guerra,

FRANCISCO J. ARANA.

El Secretario de Estado sin Cartera,

E. SILVA PEÑA.

A.2 LEY DE REFORMA AGRARIA, DECRETO 900. TITULO IV, Órganos de la Reforma Agraria.

Naturaleza y Funciones de los mismos.

CAPITULO I.

ORGANOS.

Artículo 52. Son órganos de la Reforma Agraria los siguientes:

1. El Presidente de la República,
2. El Departamento Agrario Nacional,
3. El Consejo Agrario Nacional,
4. Las Comisiones Agrarias Departamentales, y
5. Los Comités Agrarios Locales.

La naturaleza y funciones de cada uno de los órganos de la Reforma Agraria quedan determinadas en el presente título.

Artículo 53. El Departamento Agrario Nacional está constituido por un jefe, por los subjeses de las secciones que establezca el Reglamento interior y por el personal administrativo necesario. El Jefe y los subjeses serán nombrados por el Presidente de la República y el resto del personal por el jefe del Departamento.

Artículo 54. El Consejo Agrario Nacional estará compuesto por nueve miembros, incluyendo el jefe del Departamento Agrario Nacional, quien lo presidirá por derecho. En su ausencia será presidido por quien haga sus veces en el Departamento Agrario

Nacional. Los demás miembros del Consejo serán nombrados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de cada uno de los siguientes órganos, instituciones y entidades: uno por el Ministerio de Agricultura, uno por el Ministerio de Economía, uno por la Dirección General de Estadística, uno por el Banco de Guatemala, uno por la Asociación General de Agricultores, uno por la Confederación General de Trabajadores, y dos por la Confederación Nacional Campesina. Si alguna de estas entidades representadas no hiciere su proposición, el Consejo quedará integrado por los nombrados. Si en el transcurso se fusionara o desintegrara alguna de las entidades representadas en este organismo, dejará de fungir el delegado que hubiere sido nombrado a su propuesta.

Artículo 55. Los miembros del Consejo podrán ser removidos por el Presidente de la República en el cumplimiento de sus deberes. Sus emolumentos correrán a cargo de cada una de las entidades o instituciones a quienes representen.

Artículo 56. En cada departamento, excepto en El Petén, funcionará una Comisión Agraria Departamental, compuesta de cinco miembros, presidida por quien represente al Departamento Agrario Nacional. Sus miembros serán nombrados por el jefe del Departamento Agrario Nacional, a propuesta en terna de cada uno de los siguientes órganos, instituciones y entidades: uno por el Departamento Agrario Nacional, uno por la Gobernación Departamental, uno por la Asociación General de Agricultores, uno por la Confederación General de Trabajadores, y uno por la Confederación Nacional Campesina. Podrán ser removidos en la forma y por las causas enumeradas en el artículo anterior, y sus asignaciones correrán a cargo de las instituciones y entidades que representen.

Artículo 57. En cada cabecera municipal, aldea, caserío o finca rústica, donde haya tierras afectables por la Reforma Agraria, funcionará un Comité Agrario Local integrado por cinco miembros, que será presidido por quien elija el propio Comité. Sus miembros serán nombrados así: uno por el Gobernador Departamental, uno por la Municipalidad respectiva y tres por la Organización Campesina o Sindicato de la finca o empresa de la localidad. En caso de no haber organizaciones campesinas o sindicales o que coexistan éstas, la elección de quien represente a los campesinos o trabajadores agrícolas, se hará por el voto de la mayoría de sus miembros campesinos y trabajadores agrícolas, constituidos en Asamblea popular, y con representación de las Centrales Confederación General de Trabajadores de Guatemala y Confederación Nacional Campesina de Guatemala.

Artículo 58. Para ser miembro del Consejo Agrario Nacional se requiere la calidad de guatemalteco del artículo 6 de la Constitución de la República. Para ser miembro de los demás órganos de la Reforma Agraria, sólo se requiere la calidad de ciudadano guatemalteco. El Consejo Agrario Nacional, las Comisiones Agrarias Departamentales y los Comités Agrarios Locales, nombrarán los secretarios que sus entidades demanden, de su propio seno.

CAPITULO II.

ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO.

Artículo 59. El Presidente de la República, como órgano supremo y ejecutivo de la Reforma Agraria resolverá en definitiva las cuestiones que suscite la aplicación de la presente ley.

Artículo 60. El Departamento Agrario Nacional funcionará como una dependencia de la Presidencia de la República. El Departamento tendrá las siguientes atribuciones:

- a. Elaborar los reglamentos para la aplicación de la Reforma Agraria.
- b. Calcular y entregar las indemnizaciones de conformidad con la presente ley.
- c. Otorgar los títulos de propiedad a los nuevos propietarios y otorgar los títulos respectivos a los interesados para el disfrute del usufructo vitalicio de la tierra dada a los campesinos, trabajadores agrícolas y mozos colonos o para perpetuar el usufructo de las comunidades agrarias.
- d. Celebrar los contratos de arrendamiento con aquellos a quienes se les conceda éste en tierras nacionalizadas.
- e. Organizar la ayuda y el crédito agrícola que se les prestará a los campesinos; para el efecto deberá planificar las bases sobre las que funcionará el Banco Nacional agrario.
- f. Todas las demás que les confiera la presente ley, o que se deriven de su carácter eminentemente ejecutivo.

Artículo 61. Son atribuciones del Consejo Agrario Nacional y de las Comisiones agrarias Departamentales, prever administrativamente los expedientes de las expropiaciones, adjudicaciones de viviendas y tierras en propiedad y de usufructo y arrendamiento de conformidad con las normas establecidas en esta ley.

Artículo 62. Son atribuciones de los Comités Agrarios Locales:

- a. Hacer en su respectiva jurisdicción un inventario y registro de las tierras afectables por la Reforma Agraria, así como de las reservas forestales.
- b. Llevar el registro de las organizaciones de campesinos de su jurisdicción, así como de los propietarios y usufructuarios o arrendatarios beneficiados con la Reforma Agraria.

- c. Dar el trámite correspondiente a todas las solicitudes para la denuncia de la tierra afectable y adjudicación del usufructo de la misma; hacer las notificaciones respectivas a las partes en todo lo tocante a la aplicación de la ley de Reforma Agraria.
- d. Informar trimestralmente al Departamento Agrario Nacional, acerca de su trabajo.
- e. Todas las demás que les confieran la presente ley y los reglamentos que emita el Departamento Agrario Nacional.

CAPITULO III.

PROCEDIMIENTOS.

Artículo 63. El expediente de expropiación y adjudicación en propiedad o en usufructo se tramitará ante los órganos que establece el Capítulo I del Título IV de la presente ley. Dicho expediente se iniciará mediante denuncia verbal o escrita, de las tierras afectables por la Reforma Agraria, ante el Comité Agrario Local de su jurisdicción.

Quedan exentos de los impuestos de papel sellado y timbre, todos los actos jurídicos, documentos y actuaciones que se tramiten ante los órganos de la Reforma Agraria o ante las autoridades judiciales o administrativas en relación con la aplicación de esta ley y de sus reglamentos, y disposiciones derivadas de la misma.

Artículo 64. Recibida la denuncia el Comité Agrario Local constatará la veracidad de ella mediante inspección ocular, dentro del término de tres días, de cuya diligencia se levantará acta. De lo actuado dará cuenta a la Comisión Agraria Departamental, proponiendo, en su caso, la nacionalización del bien denunciado y su adjudicación en propiedad o en usufructo a los peticionarios.

Artículo 65. Recibido el expediente, la Comisión Agraria Departamental dará audiencia por el término de cinco días al propietario del bien denunciado.

Artículo 66. Al evacuar la audiencia, el propietario del bien denunciado expresará:

- a. Nombres apellidos, domicilio y nacionalidad.
- b. Conformidad o inconformidad con los datos que el solicitante atribuye al bien objeto de la denuncia, rectificando en su caso tales datos.
- c. Indicación de las hipotecas, embargos, anotaciones de demandas y demás gravámenes que pesen sobre el inmueble.

- d. Su conformidad u oposición fundamentada a la nacionalización. El propietario o quien lo represente legítimamente, al evacuar el traslado, acompañará el título de dominio si el inmueble estuviere inscrito en el Registro de la Propiedad y los demás documentos que estime convenientes para justificar sus pretensiones. Los terceros que resultaren afectados, como efecto de la nacionalización, podrán comparecer durante la tramitación del expediente a hacer valer sus derechos.

Artículo 67. Evacuado el traslado y si hubiere oposición por el propietario del bien denunciado, podrá señalarse a su solicitud, el término de ocho días para recibir las justificaciones a que se refiere el inciso d) del artículo anterior.

Artículo 68. Vencido el término señalado en el Artículo 64 con la contestación del propietario o sin ella y en su caso el fijado en el artículo anterior, la Comisión Agraria Departamental resolverá aprobando, modificando o improbando la proposición del Comité Agrario Local. Su resolución deberá dictarse improrrogablemente entro de los tres días siguientes al último en que finalizan los términos señalados.

Artículo 69. Contra esa resolución procede el recurso de revocatoria ante la propia Comisión Agraria Departamental, del que deberá conocer el Consejo Agrario Nacional. Este mandará oír a los interesados por el término de quince días, vencido el cual resolverá el recurso, improrrogablemente dentro de los tres días siguientes.

Artículo 70. Tanto contra los actos originarios de las Comisiones Agrarias Departamentales, como los del Consejo Agrario Nacional, será procedente el recurso de reposición, que deberá resolverse dentro del término de ocho días.

Artículo 71. Contra las resoluciones del Consejo Agrario Nacional procede el recurso de alzada, interpuesto ante el propio Consejo, y del cual conocerá el Presidente de la República.

Artículo 72. Los recursos de revocatoria, reposición y alzada deben interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución recurrida.

Artículo 73. Si el propietario del bien objeto de la denuncia se conforma con lo resuelto por la Comisión agraria Departamental o si se desestimaren los recursos interpuestos, el expediente se elevará al Presidente de la República para que éste emita el acuerdo de expropiación del bien denunciado, el que será refrendado por el Ministro de Gobernación.

El acuerdo gubernativo será título inscribible en el Registro de la Propiedad Inmueble, bien se refiera a la nacionalización de las tierras expropiadas o a la adjudicación a favor de particulares.

Artículo 74. Agotados los trámites anteriores, el expediente pasará al Departamento Agrario Nacional para que proceda a ejecutar lo resuelto, conforme a las atribuciones que le señala el artículo 60. El Comité Agrario Local será el encargado de dar posesión de dar posesión a los beneficiarios de las tierras en propiedad o en usufructo y arrendamiento.

Artículo 75. Las personas comprendidas en el artículo 34 solicitarán el arrendamiento al Departamento Agrario Nacional el que resolverá dentro de diez días. Si la resolución fuere favorable, el propio Departamento otorgará al interesado el respectivo contrato. En caso contrario, el solicitante podrá interponer el recurso de reposición ante el mismo organismo. Si se desestimare dicho recurso procederá el de alzada, para que le Presidente de la República resuelva en definitiva.

Artículo 76. Las personas comprendidas en el artículo 35 podrán solicitar el arrendamiento por el procedimiento fijado en el artículo anterior o mediante solicitud dirigida al Comité Agrario Local. Este dará curso, con informe, a la Comisión Agraria Departamental para que resuelva. Proceden en este caso los recursos de reposición, revocatoria y alzada de conformidad con lo preceptuado en el presente capítulo.

Artículo 77. Cuando se trate de fincas nacionales la solicitud se presentará al Departamento Agrario Nacional por intermedio del Comité Agrario Local. El Departamento Agrario Nacional resolverá denegando o aprobando la solicitud de conformidad con los artículos 21 y 22.

Artículo 78. Si la solicitud comprende las instalaciones industriales o comerciales o los bienes no afectables por la Reforma Agraria a que se refiere el Artículo 28 de esta ley, el Departamento Agrario Nacional, antes de resolver, pedirá informe al Comité Agrario Local o a la Comisión Agraria Departamental.

Artículo 79. Para el caso de que se solicite el arrendamiento de tierras cultivadas de "Fincas Nacionales", se seguirá el mismo procedimiento establecido en el artículo anterior.

Artículo 80. Contra las resoluciones del Departamento Agrario Nacional, en los casos contemplados en los dos artículos anteriores puede interponerse el recurso de reposición, y, si éste fuere denegado, será procedente el de alzada, del que conocerá el Presidente de la República.

Artículo 81. Si se trata de un conflicto de tierras entre una comunidad agraria y la Municipalidad o particulares en su caso, se deberá hacer la denuncia ante la Comisión Agraria Departamental, la que resolverá dentro de ocho días, después de oír a las partes en una sola audiencia, para determinar que tierras continúan siendo ejidos municipales y cuáles pasan definitivamente a la comunidad. Contra su resolución cabe el recurso de revocatoria, del que conocerá el Consejo Agrario Nacional.

Artículo 82. Firme la resolución a que se refiere el artículo anterior, el Departamento Agrario nacional mandará extender el título de usufructo perpetuo de la tierra a la comunidad beneficiaria.

Artículo 83. Una vez comunicado el acuerdo gubernativo de expropiación, a que se refiere el Artículo 73, al Registro de la Propiedad, éste procederá a la inscripción del bien expropiado, sin ulterior recurso.

ANEXO B

DOCUMENTOS JURÍDICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN
CONTRARREVOLUCIONARIA.

B.1 Decreto-Ley Número 296. Ley sobre desarrollo de la comunidad.

Enrique peralta Azurdia,
Jefe del Gobierno de la República,

CONSIDERANDO:

Que el desarrollo de la Comunidad constituye un **proceso esencialmente educativo, de organización, de integración y de coordinación**, que tiende a crear las condiciones requeridas y promover los cambios necesarios para lograr la **participación voluntaria del pueblo en la realización del plan nacional de desarrollo**;

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno debe seguir un plan definido del Desarrollo de la Comunidad, a través del órgano adecuado, a fin de acelerar el desarrollo nacional de acuerdo con los intereses del país, con los programas del Consejo Nacional de Planificación **y con los postulados de las Cartas de Bogotá y de Punta del Este**,

POR TANTO,

En uso de las facultades que le confiere el artículo 3º. de la Carta Fundamental de Gobierno,

En Consejo de ministros,

DECRETA:

La siguiente

LEY SOBRE DESARROLLO DE LA
COMUNIDAD

Artículo 1º.- La promoción y dirección del Desarrollo de la Comunidad, así como todo lo relativo a los programas que a esa actividad se refieran, se realizarán por el Jefe del Ejecutivo a través de la Secretaría de bienestar Social, que actuará en forma coordinada con los Ministros de Estado y con las **entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas**.

Artículo 2º.- La Secretaría de Bienestar Social llevará a cabo sus actividades sin interferir las atribuciones y funciones que por ley correspondan a los mencionados Ministerios y entidades.

Artículo 3º.- Para los efectos del artículo primero de este decreto, corresponderá a la Secretaría de Bienestar Social:

- a) Estudiar y clasificar las necesidades sociales y las actividades que **el Estado y los sectores privados** han realizado para satisfacerlas, así como los recursos económicos utilizados en ellas y el campo de acción en que se han desarrollado, para que puedan ser orientadas hacia realizaciones más efectivas y en el menor tiempo posible, y lograr así el mejoramiento integral de la colectividad;
- b) De acuerdo con los estudios a que se refiere el inciso anterior y con las prioridades que de los mismos se deriven, formular y proponer los programas de trabajo que sean necesarios para satisfacer aquellas necesidades, determinando el campo de acción de los mismos y los medios y elementos a emplearse en cada uno de ellos;
- c) Estudiar y proponer sistemas de colaboración y de coordinación entre los diversos servicios nacionales, regionales y locales, oficiales y privados, que intervengan en el Desarrollo de la Comunidad y en la mejor solución de los problemas y necesidades sociales;
- d) **Adiestrar personal**, en diferentes niveles, en los métodos y técnicas a emplearse para lograr los mejores resultados en el proceso de Desarrollo de la Comunidad;
- e) Dentro de sus posibilidades económicas, proveer materiales técnicos y de orientación y organizar seminarios o grupos técnicos de estudio, sobre los diferentes aspectos del Desarrollo de la Comunidad;
- f) **Despertar, por todos los medios posibles, el interés de los habitantes de las áreas urbanas y rurales, en los programas a desarrollarse, a fin de lograr su cooperación en ellos**; y
- g) Para que no haya duplicidad de esfuerzos, al **establecer comités**, evitando hacerlo en los lugares donde existan otros ya organizados, los que seguirán funcionando bajo la jurisdicción del órgano o dependencia que los creó.

Artículo 4º.- La Secretaría de Bienestar Social tendrá las dependencias técnicas y administrativas que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones que se le asignan en la presente ley.

Artículo 5º.- En cada ejercicio fiscal se fijará la partida correspondiente para cubrir el presupuesto de la Secretaría de Bienestar Social.

Artículo 6º.- La Secretaría de bienestar Social elaborará el reglamento respectivo, el que deberá ser aprobado por el Ejecutivo.

Artículo 7º.- Este decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en el Palacio Nacional: en la ciudad de Guatemala, a los veinticuatro días del mes de noviembre de mil novecientos sesenta y cuatro.

Publíquese y cúmplase.

ENRIQUE PERALTA AZURDIA
Jefe del Gobierno de la República,

Ministro de la Defensa Nacional.

El Ministro de Gobernación,
LUIS MAXIMILIANO SERRANO CORDOVA.

El Ministro de Relaciones Exteriores
ALBERTO HERRARTE GONZALEZ.

El Ministro de Agricultura,
CARLOS HUMBERTO DE LEON.

El Ministro de Comunicaciones y Obras Públicas,
JOAQUIN OLIVARES M.

El Ministro de Economía,
CARLOS ENRIQUE PERALTA MENDEZ.

El Ministro de Educación Pública,
ROLANDO CHINCHILLA AGUILAR.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
JORGE LUCAS CABALLEROS M.

El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social,
ALFONSO PONCE ARCHILA.

El Ministro de Trabajo y Previsión Social,
JORGE JOSE SALAZAR VALDEZ.

B.2 Acuerdo Gubernativo 771-83.

EL JEFE DE ESTADO,

CONSIDERANDO:

Que un considerable número de guatemaltecos de menores recursos, que se encuentran asentados en condiciones precarias en jurisdicción del municipio de Nebaj, y las localidades de Playa Grande, en el departamento de El Quiché, han solicitado protección a las autoridades militares, después de abandonar los lugares de confinamiento a donde los habían llevado las bandas subversivas que azotaron esa región el territorio nacional;

CONSIDERANDO:

Que la situación de carencia absoluta de condiciones para subsistir en que se encuentran los referidos connacionales, ponen en peligro la vida de muchos de ellos,

especialmente de mujeres, lo que obliga a tomar medidas urgentes y eficaces en las que deberán participar coordinadamente las dependencias y entidades del sector público en lo atinente a la naturaleza de sus funciones, **debiendo reincorporar al desarrollo del país, a los referidos grupos de desplazados, para cuya finalidad y propósito se hace necesario dictar en ese sentido la respectiva disposición legal,**

POR TANTO,

En el ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 4º. Y 26 inciso 14) del Estatuto Fundamental de Gobierno, modificado por los Decretos Leyes números 36-82 y 87-83,

En Consejo de Ministros,

ACUERDA:

Artículo Primero: Se crea la Comisión Nacional de Desarrollo de San Juan Acul, Salquil, Amachal, Tzalbal, Río Azul, Actxumbal y las aldeas de la jurisdicción de playa grande, en el departamento de El Quiché. Dicha Comisión estará presidida por el Comandante de la Zona Militar No. 20 con sede en Santa Cruz El Quiché y actuando como vicepresidente de la misma, el Comandante de la Zona Militar No. 22, Playa Grande.

Artículo Segundo: La Comisión Nacional para el Desarrollo de San Juan Acul, comprende las siguientes atribuciones:

- A. Proporcionar de inmediato los satisfactores elementales, consistentes en un asentamiento fijo en San Juan Acul, techo mínimo, alimentos básicos, ropa y medicinas a los desplazados de San Juan Acul, así como en las otras localidades a que se refiere el Artículo Primero del presente Decreto.
- B. Realizar las obras de infraestructura, tendientes a organizar el **Centro Piloto de Desarrollo para San Juan Acul**, las cuales consistirán en lo siguiente:
 - a. Reparación de los edificios escolares, edificios municipales y la iglesia de San Juan Acul;
 - b. Apertura de una brecha que permita el acceso de automotores a San Juan Acul, para que posteriormente se pueda construir una carretera y llevar el auxilio y los insumos necesarios;
 - c. **Realizar un censo de la población que se asistirá, identificarlos y documentarlos;**
 - d. Reparación de la red de abastecimiento de agua potable en San Juan Acul;

- e. Realizar un levantamiento topográfico del área, así como la identificación de los propietarios de tierras, levantamiento de planos, delimitación de las parcelas y su adjudicación;
- f. **Desarrollo de planes y programas de trabajo** o actividades agrícolas, de acuerdo a la vocación de las tierras, dotación de insumos, herramientas y materiales para la ejecución de tales programas; y
- g. Iniciación inmediata de obras o edificios a reserva de la aprobación posterior de los contratos respectivos.

Artículo Tercero: Se integra la Comisión Nacional de Desarrollo de San Juan Acul, con los representantes de los Ministerios de Estado, de los Directores o Jefes de las Dependencias del Sector Público, así como de las Entidades Autónomas, Semiautónomas y Descentralizadas, que a continuación se detallan:

INDE, Dirección General de obras Públicas, Dirección General de Servicios de Salud, INTECAP, INACOP, Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, INAFOR, Dirección General de Caminos, INDECA, DIGESA, INFOM, BANDESA, BANVI, DIGESEPE, Comité de Reconstrucción Nacional, Comité Nacional de Emergencia, ICTA, INGUAT, AEROVIAS, IGSS, Dirección General de Planificación Económica y Gobernación (Adicionado por Acuerdo Gubernativo 899-83 del 1º. De diciembre de 1983).

Artículo Cuarto: Los Ministerios de Estado y las Dependencias o Entidades arriba indicadas deberán aportar todo su esfuerzo humano y sus medios o recursos materiales y económicos para la realización de los planes y programas aprobados por la Comisión Nacional de Desarrollo de San Juan Acul, Salquil, Amachal, Tzalbal, Río Azul, Actxumbal y las aldeas de la jurisdicción de Playa grande de le departamento de El Quiché.

Artículo Quinto: Las labores de supervisión y evaluación de los programas que se ejecuten, de conformidad con la aprobación de la Comisión Nacional de Desarrollo de San Juan Acul, Salquil, Amachal, Tzalbal, Río Azul, y Actxumbal, así como de las aldeas de la jurisdicción de Playa Grande de el departamento de El Quiché, estarán a cargo de la Comandancia de la Zona Militar No. 20, con sede en Santa Cruz, El Quiché y la Zona Militar No. 22, Playa Grande, quienes informarán por el conducto respectivo a la Jefatura de Estado.

Artículo Sexto: Los integrantes de la Comisión de Desarrollo de San Juan Acul, Salquil, Amachal, Tzalbal, Río Azul, Actxumbal y las aldeas de la

jurisdicción de Playa Grande, no devengarán sueldos ni estipendios extraordinarios por concepto de su actividad o participación en dicha comisión.

Artículo Séptimo: Se exoneran de los requisitos de licitación o cotización y las adquisiciones, contrataciones de servicios o cualquier otra forma de suministros que se relacionen con los planes y programas de Desarrollo de San Juan Acul, Salquil, Amachal, Tzalbal, Río Azul, Actxumbal y las aldeas de la jurisdicción de Playa Grande, debiendo llevarse un historial completo de las mismas, que será sometido al análisis y dictamen de la Contraloría de Cuentas al concluir cada período fiscal.

Artículos Transitorios.

Artículo Octavo: La Comisión Nacional de Desarrollo de San Juan Acul, Salquil, Amachal, Tzalbal, Río Azul, Actxumbal y las aldeas de la jurisdicción de Playa grande, deberán presentar un plan completo de los programas a desarrollar, dentro de los quince días posteriores a la publicación del presente Decreto Ley en el Diario Oficial, señalando en forma concreta las obras de infraestructura, los trabajos prioritarios de emergencia y las obras de apoyo, seguimiento, hasta la consolidación económica de los grupos humanos asistidos dentro del plan de Desarrollo de las localidades a que se refiere la presente Ley.

Artículo Noveno: El Ministerio de Finanzas Públicas tomará las medidas y hará los arreglos necesarios para que las entidades participantes en las obras de Desarrollo de San Juan Acul, Salquil, Amachal, Tzalbal, Río Azul, Actxumbal y las aldeas de la jurisdicción Playa Grande, puedan situar los fondos necesarios en las parte alcuotas correspondientes a cada programa y a cada Entidad o Institución, de tal manera que la labor programada por la Comisión no sufra ningún retardo por falta de medios económicos.

Artículo Décimo: El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial y deberá ser publicado en la Orden General para Oficiales del Ejército de Guatemala.

Comuníquese.

General de Brigada
OSCAR HUMBERTO MEJIA VICTORES.
Jefe de Estado.

El Ministro de Gobernación
GUSTAVO ADOLFO LOPEZ SANDOVAL.

El Ministro de Comunicaciones,
Transportes y Obras Públicas
LUIAS HUGO SOLARES AGUILAR.

El Ministro de Salud Pública y
Asistencia Social,
J. RAMIRO RIVERA ALVAREZ.

EL Ministro De Economía
ARTURO PADILLA LIRA.

El Ministro de Trabajo y
Previsión Social,
OTTO PALMA FIGUEROA.

El Ministro de Agricultura, Ganadería
y Alimentación,
IVAN NAJERA FARFAN.

El Ministro de Finanzas,
LEONARDO FIGUEROA VILLATE.

El Ministro de Relaciones Exteriores,
FERNANDO ANDRADE DIAZ-DURAN.

El Ministro de Educación,
EUGENIA TEJADA DE PUTZEYS.

El Ministro de Energía y Minas,
S. ALEJANDRO CONTRERAS BONILLA.

B.3 Acuerdo Gubernativo No. 772-83.

EL JEFE DE ESTADO,

CONSIDERANDO:

Que es conveniente establecer un sistema de coordinación a escala nacional, municipal y local, a fin de que las acciones de las instituciones del Estado, destinadas a realizar los programas de reconstrucción y desarrollo, lleguen hasta las comunidades más pequeñas del área rural;

CONSIDERANDO:

Que para hacer efectivos los programas de gobierno en materia de reconstrucción y desarrollo, es procedente crear los órganos interinstitucionales coordinadores de las actividades del sector público en ese sentido, para cuya finalidad se hace necesario dictar la respectiva disposición legal,

POR TANTO:

En el ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 4º. Y 26 inciso 14) del Estatuto Fundamental de Gobierno, modificado por los Decretos Leyes números 36-82 y 37-83,

En Consejo de Ministros,

Acuerda:

Artículo Primero: Se crea la Coordinadora Interinstitucional Nacional (CIN), las Coordinadoras Interinstitucionales Departamentales (CID), las Coordinadoras Interinstitucionales Municipales (CIM y los Comités de Desarrollo Local (CDL).

Artículo segundo: El objetivo de las Coordinadoras Interinstitucionales, es encaminar y dirigir los esfuerzos del sector público en el planteamiento y ejecución de la acción planificada y programada tendiente a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país.

Artículo tercero: La Coordinadora Interinstitucional Nacional (CIN), estará presidida por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, como representante del señor Jefe de Estado, integrándose en la forma siguiente:

- a) Viceministros de Estado y Secretaría de Planificación Económica;
- b) Directores Generales, Gerentes y Presidentes de las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas del Estado;
- c) El Director Ejecutivo del Comité de Reconstrucción Nacional, quien tendrá las funciones de Coordinador en la ejecución de los planes de la entidad;

Artículo cuarto: La Coordinadora Interinstitucional Departamental (CID), estará presidida por el Comandante de la Zona Militar y en los departamentos donde no exista Zona Militar, por el Comandante de la Zona Militar a cuya jurisdicción Militar pertenezca el departamento.

La Coordinadora Interinstitucional Departamental (CID) se integra de la siguiente forma:

- a) El Gobernador Departamental, que fungirá como vicepresidente de la Coordinadora Interinstitucional Departamental (CID);
- b) Los funcionarios que ocupen cargos de dirección en las instituciones del Sector Público, localizados en el departamento;
- c) Los funcionarios de las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas en el departamento;
- d) Los representantes de las entidades estatales que no residen en el departamento, pero que intervienen en el desarrollo del departamento;
- e) Dos representantes de la población;
- f) Un representante de las organizaciones no gubernamentales que colaboren o participen en la actividad de desarrollo del departamento;
- g) Los miembros del Consejo Asesor organizado por el Comandante Militar del Área.

Artículo quinto: En las zonas de población que por su posición geográfica formen parte de varios departamentos, la autoridad máxima del área será el representante del Ejército de Guatemala a cuya jurisdicción militar pertenezcan las mencionadas zonas de población.

Artículo sexto: La Coordinadora Interinstitucional Municipal (CIM), estará presidida por el Alcalde Municipal y se integra de la siguiente forma:

- a) Los funcionarios o delegados de las entidades del Sector Público residentes en el municipio;
- b) Los representantes de las entidades estatales que no residan en el municipio, pero que participen en el desarrollo del mismo;
- c) Dos representantes de la población;
- d) Un representante de las Organizaciones no gubernamentales (ONG), Asociaciones e instituciones de servicio (ASINDES), que cooperen en el desarrollo del municipio;
- e) La autoridad militar local.

Artículo séptimo: El Comité de Desarrollo Local (CDL), estará presidido por la máxima autoridad de la población de que se trate y se integrará de la siguiente forma:

- a) Funcionarios o delegados residentes de las entidades del Sector Público;
- b) Dos representantes de la población;
- c) Un representante de las Organizaciones no gubernamentales (ONG) y de las Asociaciones e instituciones de servicio (ASINDES) que cooperen en el desarrollo de la localidad;
- d) La autoridad militar local.

Artículo octavo: **Funciones de las Coordinadoras Interinstitucionales Departamentales:** Son funciones de las Coordinadoras Interinstitucionales Departamentales las siguientes:

- a) Aprobar los planes y programas de reconstrucción y desarrollo en sus respectivas jurisdicciones y supervisar su ejecución;
- b) Coordinar los programas de reconstrucción y desarrollo jurisdiccional para asegurar que las instituciones no dupliquen proyectos o acciones para alcanzar un mayor grado de eficiencia del sector público;
- c) Hacer compatibles con las necesidades locales, los proyectos o acciones de las entidades de gobierno.

Artículo noveno: **De los delegados institucionales que integren las Coordinadoras:** Los delegados o representantes de las entidades e instituciones que integren las Coordinadoras Interinstitucionales, deberán participar activa y eficazmente para el logro de mejor realización de los planes y programas de desarrollo proyectados en beneficio de la jurisdicción. Para el efecto, los Ministerios de Estado, dictarán las normas precisas y terminantes a los Directores o Jefes de las dependencias de su ramo para que los Acuerdos y disposiciones que se emitan sean congruentes y positivos a los planes y programas de reconstrucción y desarrollo que ejecuten las Coordinadoras Interinstitucionales.

Artículo décimo: **Funciones del Comité de Reconstrucción Nacional:** Bajo la Dirección y Jefatura jerárquica del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Director Ejecutivo del Comité de Reconstrucción Nacional, para los efectos del presente Acuerdo, tendrá las siguientes funciones:

- a) Efectuar a nivel nacional las coordinaciones pertinentes para la ejecución de los planes y programas aprobados, asegurándose que éstos se lleven a cabo en la forma y tiempo establecidos;
- b) Promocionar las participaciones de las Agencias y Organizaciones Privadas Nacionales E internacionales, en la ejecución de los proyectos de reconstrucción y desarrollo,
- c) Informar periódicamente al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional sobre los resultados de su gestión y estado en que encuentran los proyectos de trabajo;
- d) Todo lo que concierne a los efectos y materia del presente Acuerdo, de conformidad con el Acuerdo Gubernativo de su creación.

Disposiciones transitorias.

Artículo decimoprimer: Las Coordinadoras Interinstitucionales deberán estar funcionando en las condiciones establecidas en el presente Acuerdo, a más tardar 30 días después de la publicación de la presente Ley.

Artículo decimosegundo: La Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional, hará las coordinaciones pertinentes para la elaboración del reglamento de la Coordinadora Interinstitucional.

Artículo decimotercero: Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan o contradigan el presente Acuerdo.

Artículo decimocuarto: El presente Acuerdo entrará en vigor inmediatamente, debiéndose publicar en el Diario Oficial y en la Orden General para Oficiales del Ejército de Guatemala.

Comuníquese,

General de Brigada
OSCAR HUMBERTO MEJIA VICTORES
Jefe de Estado y
Ministro de la Defensa Nacional.

El Ministro de Gobernación,
GUSTAVO ADOLFO LOPEZ SANDOVAL.

El Ministro de Finanzas,
Leonardo Figueroa Villate.

El Ministro de Trabajo
y Previsión Social,
OTTO PALMA FIGUEROA.

El Ministro de Comunicaciones,
Transportes y Obras públicas,
LUIS HUGO SOLARES AGUILAR.

El Ministro de Agricultura,
Ganadería y Alimentación,
IVAN NAJERA FARFAN.

El Ministro de Relaciones Exteriores
FERNANDO ANDRADE DIAZ-DURAN.

El Ministro de Energía y Minas,
S, ALEJANDRO CONTRERAS BONILLA.

El Ministro de Salud Pública
Y Asistencia Social,
J. RAMIRO RIVERA ALVAREZ.

El Ministro de Economía,
ARTURO PADILLA LIRA.

La Ministra de Educación,
EUGENIA TEJADA DE PUTZEYS.

ANEXO C

BASE JURÍDICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

C.1 Artículos constitucionales.

Art. 119. **Obligaciones del Estado.** Son obligaciones fundamentales del Estado:

- a) Promover el desarrollo económico de la Nación la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza;
- b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país;
- f) Otorgar incentivos, de conformidad con las ley, a las a las empresas Industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan a la descentralización.
- j) Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar. Debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica;
- n) Crear las condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Art. 134. **Descentralización y autonomía.** El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras del Congreso de la República.

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del Ramo a que correspondan;
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.
- c) Remitir su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas,

proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Art. 140. **Estado de Guatemala.** Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

Art. 224. **División administrativa.** El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

La administración será descentralizada y 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.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses del a Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Art. 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 de la forma que la ley establezca.

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

Art. 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 forman 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.

Art. 227. **Gobernadores.** El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste., debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado.

Art. 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.

Art. 229. **Aporte financiero del gobierno central a los departamentos.** Los Consejos regionales y departamentales, deberán de recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del gobierno central.

Art. 253. **Autonomía Municipal.** Los municipios del la República de Guatemala, son instituciones autónomas.

Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Art. 254. **(Reformado) Gobierno Municipal.** El gobierno municipal será ejercido por un Consejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Art. 255. **Recursos económicos del municipio.** Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizarlas obras y prestar los servicios que le sean necesarios.

La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.

Art. 257. **Asignación para las municipalidades.** El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento.

C.2. ARTICULOS DEL CODIGO MUNICIPAL.

Art. 2. Naturaleza del municipio.

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

Art. 3. Autonomía.

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

Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución de la República.

Art. 4. Entidades locales territoriales.

Son entidades locales territoriales las siguientes:

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

Art. 5. Servicio a los intereses públicos.

Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia,

descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.

Art. 17. Derechos y obligaciones de los vecinos.

Son derechos y obligaciones de los vecinos:

- e) Participar en actividades políticas municipales.
- f) Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias.
- g) Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley.
- h) Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social

Art. 18. Organización de vecinos.

Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen.

Art. 19. Autorización para la organización de vecinos.

Las asociaciones de vecinos a las que se refiere el artículo anterior, se constituirán mediante escritura pública cuyo testimonio será presentado al registrador civil, para los efectos del otorgamiento de la personalidad jurídica, la que será efecto de su inscripción en el libro correspondiente del registro civil, en un tiempo no mayor de treinta (30) días calendario...

Art. 35. Competencias generales del Concejo Municipal.

Le compete al Concejo Municipal:

- d) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;

- K) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio;
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde.

Art. 56. Alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares.

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

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

Art. 57. Duración de los cargos de la alcaldía comunitaria o auxiliar.

Los miembros de las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares durarán en el ejercicio de sus cargos el período que determine la asamblea comunitaria, el cual no podrá exceder el período del Concejo Municipal, con base en los principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad, o en forma supletoria, según las ordenanzas que emita el Concejo Municipal.

Art. 58. Atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar.

Son atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar, en su respectiva circunscripción, las siguientes:

- a) Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales.

- b) Colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución a las mismas.
- c) Proponer lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad para la ejecución de programas o proyectos por parte de personas, instituciones o entidades interesadas en el desarrollo de las comunidades.
- d) Elaborar, gestionar y supervisar, con el apoyo y la coordinación del Concejo Municipal, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo integral de la comunidad.
- e) Cooperar en censos nacionales y municipales, así como en el levantamiento y actualización del catastro municipal.
- f) Promover y gestionar en el ámbito comunitario y municipal las acciones que garanticen el uso racional y sostenible de la infraestructura pública.
- g) Ejercer y representar, por delegación del alcalde, a la autoridad municipal.
- h) Ser vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes.
- i) Rendir los informes que le sean requeridos por el Concejo Municipal o el alcalde

Art. 60. Facilitación de información y participación ciudadana.

Los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

Art. 61. Facultades de decisión.

Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los consejos municipales de desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto-organizarse no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, el alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley.

Art. 62. Derecho a ser informados.

Todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del artículo treinta de la Constitución Política de la República.

Art. 63. Consulta a los vecinos.

Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.

Art. 69. Obras y servicios a cargo del Gobierno Central.

El Gobierno Central u otras dependencias públicas podrán, en coordinación con los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal, prestar servicios locales cuando el municipio lo solicite.

Art. 70. Competencias delegadas al municipio.

El municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos por la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos.

Art. 73. Forma de establecimiento y prestación de los servicios municipales.

Los servicios públicos municipales serán prestados y administrados por:

- a) La municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas;
- b) La mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente;
- c) Concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en este Código, la ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.

Art. 74. Concesión de servicio público municipal.

La municipalidad tiene facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales que operen en su circunscripción territorial, con excepción de los centros de acopio, terminales de mayoreo, mercados municipales y similares, mediante contrato de derecho público y a plazo determinado, en el que se fije la naturaleza y condiciones del servicio y las garantías de funcionamiento a las que se refiere el artículo 75 de este Código. Asimismo deberá estipularse que el reglamento municipal para la prestación del servicio, forma parte del contrato de concesión.

Art. 95. Oficina municipal de planificación.

El Concejo Municipal tendrá una oficina municipal de planificación, que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. La oficina municipal de planificación podrá contar con el apoyo sectorial de los ministerios y secretarías de Estado que integran el Organismo Ejecutivo.

La oficina municipal de planificación es responsable de producir información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales.

Art. 96. Atribuciones del coordinador de la oficina municipal de planificación.

Son atribuciones del coordinador de la oficina municipal de planificación:

- a) Cumplir y ejecutar las decisiones del Concejo Municipal en lo correspondiente a su responsabilidad y atribuciones específicas.
- b) Elaborar los perfiles, estudios de preinversión, y factibilidad de los proyectos para el desarrollo del municipio, a partir de las necesidades sentidas y priorizadas.
- c) Mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas del municipio, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales.
- d) Mantener actualizado el registro de necesidades identificadas y priorizadas y de los planes, programas y proyectos en sus fases de perfil, factibilidad, negociación y ejecución.
- e) Mantener un inventario permanente de la infraestructura social y productiva con que cuenta cada centro poblado; así como de la cobertura de los servicios públicos de los que gozan éstos.
- f) Asesorar al Concejo Municipal y al alcalde en sus relaciones con las entidades de desarrollo públicas y privadas.

Las municipalidades podrán contratar en forma asociativa los servicios de un coordinador de sus oficinas municipales de planificación.

Art. 100. Ingresos del municipio.

Constituyen ingresos del municipio:

- a) Los provenientes del aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio;

- b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio;
- c) Las donaciones que se hicieren al municipio;
- d) Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes;
- e) El producto de los arbitrios, tasa y servicios municipales;
- f) El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo;
- g) Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos;
- h) Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales;
- i) Los intereses producidos por cualquier clase de débito fiscal;
- j) Los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional;
- k) Los provenientes de las empresas, fundaciones o cualquier ente descentralizado del municipio;
- l) Los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales;
- m) Los provenientes de los convenios de mancomunidades de municipios;
- n) Los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos municipales;
- o) Los provenientes de donaciones;
- p) Los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos de Estado;
- q) El precio de la venta de bienes inmuebles;
- r) El ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles;

- s) El ingreso, sea por la modalidad de rentas a los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamientos o tasas; y,
- t) Cualesquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales.

Art. 103. Inversiones del Gobierno Central.

Cuando se hagan inversiones con fondos del gobierno central en la planificación, programación y ejecución de proyectos tendentes a establecer o mejorar servicios en el municipio, la municipalidad no está obligada a reintegrarlos, a menos que exista un convenio preestablecido, aprobado por el Concejo Municipal.

Art. 119. Criterios para la distribución de la asignación constitucional.

Los recursos financieros a que se refiere este capítulo, serán distribuidos conforme el cálculo matemático que para el efecto realice la comisión específica integrada por:

- a) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, quien la preside;
- b) El Director de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas;
- c) El Presidente de la Asociación de Municipalidades; y,
- d) El Presidente de la Asociación Guatemaltecas de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

La distribución se efectuará de acuerdo con los siguientes criterios:

1. El 25% distribuido proporcionalmente al número de población de cada municipio.
2. El 25% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades:
3. El 25% distribuido proporcionalmente al ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.
4. El 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.
5. El 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

Para los efectos del párrafo anterior, se entenderá por ingreso per-cápita ordinario de cada municipalidad, a la sumatoria de los ingresos provenientes por concepto de

arbitrios, tasas, rentas, contribuciones, frutos, productos recaudados localmente y los impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas, dividida entre la población total del municipio.

Este cálculo se hará previo al inicio de la formulación del presupuesto de cada año, en el mes de septiembre, con base a la información estadística y ejecución presupuestaria del año anterior.

Art. 129. Estructura del presupuesto.

El presupuesto municipal tendrá obligatoriamente una estructura programática, expresando separadamente las partidas asignadas a programas de funcionamiento, inversión y deuda. Los ingresos y egresos ordinarios deben contemplarse separadamente de los extraordinarios.

En todo caso, la estructura presupuestaria contendrá presupuestos de ingresos y de egresos y normas de ejecución presupuestaria.

Sin perjuicio de lo anterior y con el propósito de facilitar la transparencia administrativa y auditoría social de la ejecución presupuestaria, deberá también estructurarse el presupuesto por programas y proyectos.

Art. 131. Formulación y aprobación del presupuesto.

El alcalde municipal, asesorado por las comisiones de finanzas y probidad y funcionarios municipales, con sujeción a las normas presupuestarias contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, este Código, y la Ley Orgánica del Presupuesto, formulará el proyecto de presupuesto en coordinación con las políticas vigentes, y en la primera semana del mes de octubre de cada año, lo someterá a la consideración del Concejo Municipal que, al aprobarlo, podrá hacerle las modificaciones convenientes. El presupuesto debe quedar aprobado a más tardar el quince (15) de diciembre de cada año. Si se iniciare el ejercicio siguiente sin estar aprobado el nuevo presupuesto, regirá el del año anterior, el cual podrá ser modificado ajustado por el Concejo Municipal.

La municipalidad debe disponer y administrar equitativamente su presupuesto anual entre las comunidades rurales y urbanas, indígenas y no indígenas, tomando en cuenta la densidad de población, las necesidades básicas insatisfechas, los indicadores de salud, la situación ambiental y la disponibilidad de recursos financieros.

Cuando las condiciones financieras de las municipalidades lo permitan, las alcaldías comunitarias o auxiliares recibirán anualmente una asignación financiera del presupuesto municipal destinada estrictamente para gastos de operación y administración. El monto de esta asignación será determinado por las dos terceras partes (2/3) de los miembros que integran el Concejo Municipal, tomando en cuenta las

necesidades de las alcaldías comunitarias o auxiliares y la capacidad económica de la municipalidad.

Art. 132. Participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal.

El alcalde en la formulación del presupuesto podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Concejo Municipal de Desarrollo, siempre que hayan sido aprobados esos proyectos en las otras instancias de gestión de la inversión pública; asimismo, incorporar las recomendaciones de su oficina municipal de planificación. El Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales, los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento.

El Concejo Municipal informará a las organizaciones comunitarias los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal, y en su caso, la programación diferida de los mismos.

Art. 135. Información sobre la ejecución del presupuesto.

El alcalde deberá informar trimestralmente al Concejo Municipal sobre la ejecución del presupuesto, enviando copia de tales informes a la Contraloría General de Cuentas de la Nación, para su control, fiscalización, registro y asesoría.

Con base en tales informes, el Concejo Municipal decidirá los cambios y ajustes que sean pertinentes a fin de alcanzar los objetivos y metas propuestas en sus planes de trabajo.

Igualmente, con fines de consolidación presupuestaria del sector público, a la finalización del ejercicio fiscal, la municipalidad presentará a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República y al Ministerio de

Finanzas Públicas, un informe de resultados físicos y financieros de la ejecución de su presupuesto.

Para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado, la municipalidad presentará al Congreso de la República la liquidación de su presupuesto, para lo cual deberá observarse lo preceptuado en el artículo 241 de la Constitución Política de la República.

Para hacer posible la auditoría social, el Concejo Municipal compartirá cada tres meses con el Consejo Municipal de Desarrollo, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a

disposición de las comunidades a través de los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares y a la población en general, utilizando los medios a su alcance.

Art. 139. Información para la auditoría social.

Las oficinas, registros, documentos y expedientes existentes en la municipalidad, son públicos y pueden ser examinados o consultados por cualquier persona y obtener certificaciones en la forma prescrita por el artículo 30 de la Constitución Política de la República.

Art. 142. Formulación y ejecución de planes.

La municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio en los términos establecidos por las leyes. Las lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualesquiera otra forma de desarrollo urbano o rural que pretendan realizar o realicen el Estado o sus entidades o instituciones autónomas y descentralizadas, así como las personas individuales o jurídicas que sean calificadas para ello, deberán contar con la aprobación y autorización de la municipalidad en cuya circunscripción se localicen.

Tales formas de desarrollo, además de cumplir con las leyes que las regulan, deberán comprender y garantizar como mínimo, y sin excepción alguna, el establecimiento, funcionamiento y administración de los servicios siguientes, sin afectar los servicios que ya se prestan a otros habitantes del municipio:

- a) Vías, calles, avenidas, camellones y aceras de las dimensiones, seguridades y calidades adecuadas, según su naturaleza.
- b) Agua potable y sus correspondientes instalaciones, equipos y red de distribución.
- c) Energía eléctrica, alumbrado público y domiciliario.
- d) Alcantarillado y drenajes generales y conexiones domiciliarias.
- e) Áreas recreativas y deportivas, escuelas, mercados, terminales de transporte y de pasajeros, y centros de salud.

La municipalidad será responsable del cumplimiento de todos estos requisitos.

ANEXO D

INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN EL TRABAJO DE CAMPO.

D.1 Guía de observación.

1. Condiciones materiales de vida de la comunidad.

* Vías de acceso:

- Terracería
- Pavimento
- Asfalto

* Calles de las comunidades:

- Adoquín
- Asfalto
- Terracería
- Pavimento

* Medios de transporte:

- Autobuses de línea
- Pick ups
- Otros

* Medios de comunicación:

- Teléfono
- Correo/teléfono
- Radio
- Tv. / cable
- Periódico
- Otro

* Servicios públicos esenciales:

- Agua Potable
- Extracción de basura
- Basurero municipal
- Drenajes
- Energía eléctrica
- Transporte urbano
- Escuela pública

* Vivienda:

- Descripción de los tipos de vivienda observados y el predominante _____

* Medio ambiente:

- Descripción de las condiciones generales observadas _____

2. Condiciones sociales y económicas:

* Delincuencia:

- Alta
- Regular
- Baja
- No hay

* Policía Nacional Civil:

- Sí
- No

* Actividades económicas:

- Agricultura
- Industria
- Empresas transnacionales

Explicación de la pregunta anterior _____

* Centros de salud:

- Sí
- No

* Programas de bienestar:

- Sí
- No

* Organizaciones sociales y políticas:

- Sindicatos
- Partidos políticos

* Iglesias:

- Católica
- Protestantes

* Bibliotecas:

- Sí
- No

D.2 Guía de información a obtener en el nivel comunitario (COCODE).

1. Comunidad: _____
2. Edad: _____ Género: _____
3. ¿Cuál es la estructura del COCODE?
4. ¿Cuál es el procedimiento para elegir directivas?
5. ¿Qué sectores u organizaciones están representadas en el COCODE?
6. ¿Qué aspectos se toman en cuenta para elegir representantes?
7. ¿Cuánto duran las directivas en el cargo?
8. ¿Hay participación gubernamental en el COCODE?
9. ¿Cuál específicamente?
10. ¿Tienen alguna influencia los partidos políticos en el COCODE?
11. ¿Cómo se da esa influencia?
12. ¿Cada cuanto se reúne el COCODE?
13. ¿Cómo se convoca a las reuniones?
14. ¿Cómo se decide la agenda a tratar en las reuniones?
15. ¿Cómo se toman las decisiones?
16. Desde el 2002, ¿Qué propuestas se han hecho al municipio?
17. ¿Cuántas de esas fueron aprobadas?
18. ¿Cuántas fueron ejecutadas?
19. Cuántas de las obras ejecutadas fueron propuestas por la comunidad?
20. ¿Qué tipo de proyectos u obras se han ejecutado?
21. ¿Cómo es la relación con la municipalidad?
22. ¿Cuánto tiempo lleva de participar en el COCODE?

23. ¿Cómo se siente participando?
24. ¿Cómo califica el trabajo del COCODE?
25. ¿Por qué?
26. ¿Cómo califica los resultados del trabajo del COCODE?
27. ¿Por qué?
28. ¿Considera que hay exclusión en el sistema CDUR?
29. ¿Participa UD. en otro tipo de organizaciones?
30. ¿De qué tipo?
31. ¿Participa en organizaciones políticas?
32. ¿Qué tipo de participación ha tenido?
33. ¿Cuáles son los principales problemas que tiene el COCODE? (Profundizar)
34. ¿Cuáles cree que son las razones?
35. ¿Cuáles son los principales problemas de su comunidad?
36. ¿Considera que sirve de algo el sistema CDUR para resolver la problemática?
37. ¿Cree que es bueno que el Presidente de la República nombre al Gobernador departamental o considera que debería elegirse popularmente?

D.3 Guía de información a obtener en el nivel municipal (COMUDE).

1. ¿Cuántas comunidades tiene el municipio?
2. ¿Cuántos COCODE?
3. ¿Cuál es el tamaño del municipio en extensión territorial?
4. ¿Cuál es el tamaño en habitantes?
5. ¿Cuáles son las principales actividades económicas del municipio?
6. ¿Qué tipo de empresas funciona en el municipio?
7. ¿Cómo se estructura la PEA en las actividades económicas dentro del municipio?
8. ¿Cuál es la composición étnica del municipio?
9. ¿Qué porcentaje de la tierra ocupan las fincas?
10. ¿Cuáles son las actividades económicas a que se dedican las fincas?
11. ¿Cuál es el tamaño promedio de la propiedad agraria?
12. ¿Cuál es la estructura salarial en el municipio?
13. ¿Cuál es el porcentaje de alfabetización?
14. ¿Cómo está integrado el COMUDE?
15. ¿Desde cuándo funciona el sistema CDUR en el municipio?
16. ¿Desde cuándo se integraron los COCODE?
17. ¿Cómo funciona el COMUDE?
18. ¿Con qué frecuencia se reúne el COMUDE?
19. ¿Cuál es la estructura del COMUDE?
20. ¿Cómo se da la representación en éste?
21. ¿De qué manera se integran los COCODE al COMUDE en el municipio?
22. ¿Cuáles son los criterios para evaluar las propuestas comunitarias?

23. ¿Cuáles son los procedimientos para tramitarlas?
24. ¿Cómo se distribuye el presupuesto municipal?
25. ¿Cómo se informa a las comunidades sobre el presupuesto?
26. ¿Cuál es el mecanismo?
27. ¿Se concesionan servicios públicos municipales a empresas privadas?
28. ¿Cuáles fueron los planes de gobierno municipal?
29. ¿Qué programas sociales se han implementado en el municipio?
30. ¿Participó el COMUDE en la elaboración e implementación?
31. ¿Cómo opera el sistema desde el COMUDE hasta el CODEDE?
32. ¿Cuántas propuestas se enviaron desde el COMUDE hasta el CODEDE?
33. ¿Cuáles son los principales problemas afrontados por municipio en cuanto al sistema CDUR?
34. ¿Cómo valora el municipio el hecho de que el Gobernador departamental es nombrado por el Presidente?
35. ¿Afecta eso el desempeño del sistema CDUR?
36. ¿Cómo se financian concretamente las obras realizadas a través del sistema CDUR?