



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

**“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”**

**TESIS SOMETIDA A LA CONSIDERACIÓN DEL TRIBUNAL
EXAMINADOR DE LA MAESTRIA EN ADMINISTRACION
PUBLICA PARA OPTAR AL TITULO EN EL GRADO DE
MAESTRO**

JORGE EMILIO MINERA MORALES

QUETZALTENANGO, GUATEMALA JUNIO 2004



RESUMEN.

La presente investigación, de tipo descriptivo, empleó el método dialéctico traducido en su forma práctica de **ver, juzgar y actuar**, es decir, el análisis de indicadores guía, como parte de la realidad. La información se recolectó mediante una boleta estructurada, previamente validada, entrevistas a informantes clave, observación directa y participante; fueron dirigidas a autoridades y personal de la municipalidad de Quetzaltenango, ONG's vinculadas al desarrollo, Gobernación Departamental, Sindicatos.

Fue realizada durante los meses de Marzo a Diciembre del año 2002, en el municipio de Quetzaltenango

El objetivo principal de la investigación fue evaluar la importancia de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y comparar lo que en la realidad se practica. En el trabajo se plantearon definiciones de carácter socioeconómico y puntos de vista de autores e instituciones reconocidas académicamente, así como de elementos observados en la práctica cotidiana.

Se describe el contenido de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR), decreto 11-2002, y se estableció que su práctica operativa hasta el momento no es real, en el municipio de Quetzaltenango, fundamentalmente los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COMUDE) el cual es el objeto de estudio.

Entre los aspectos importantes del estudio, se pudo establecer que los CDUR se enmarcan en un nuevo enfoque de la administración pública ya que se consideran como inéditos escenarios de organización social para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.



Además, en el trabajo de campo se pudo demostrar que las políticas de Estado deben ser encaminadas a ceder o transferir el poder a los gobiernos más cercanos a la comunidad o localidad. Así mismo, se resalta la necesidad que a nivel nacional o local, las autoridades asuman el compromiso de la formación de recursos humanos al servicio del Estado, porque con el proceso de modernización de la administración pública, está presente la responsabilidad de mejorar la relación con el ciudadano, porque solamente con la formación-capacitación del servidor público se podrá satisfacer las demandas de la sociedad.

Se presenta a las autoridades locales (Municipalidad, Sindicatos, ONG's, Gobernación Departamental), una propuesta para ponerla en práctica, para alcanzar el desarrollo integral de las comunidades, en la misma se toma al municipio como estratégico, ya que representa la unión entre dos niveles de política, la política nacional y la política local; porque solamente con la participación del ciudadano se podrá lograr el desarrollo, fundamentalmente cuando se reconozca las potencialidades del municipio, aldea, cantón o ciudad que queremos.

INDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Introducción.	1
Capítulo 1	
Planteamiento del problema	2
Justificación.....	9
Objetivos de la investigación.....	11
Marco Teórico.....	13
Capítulo 2	
Comprobación de Resultados de la investigación.....	20
Integración de los COMUDE (cuadro No. 1).....	25
Mecanismos empleados por los CDUR en la formulación y ejecución de proyectos.....	28
Comparación e interpretación de Decreto 11-2002.....	47
Base legal de los CDUR.....	49
Aspectos sobresalientes del Decreto 11-2002.....	53
Consolidación de los COMUDE cuando lo demande el Gobierno Municipal o las Organizaciones con presencia en el municipio de Quetzaltenango.....	58
Elementos que impiden la conformación de los COMUDE.....	60
Capítulo 3	
Conclusiones.....	63
Propuesta.....	68
Referente bibliográfico.....	78
Bibliografía mínima.....	80
Anexos.....	83



INTRODUCCIÓN

La presente investigación **“Confrontación del Contenido de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Práctica Operativa/Real, en el Municipio de Quetzaltenango, año 2,002”**, permitió determinar el nivel de desarrollo y el impacto que han causado los CDUR en el municipio de Quetzaltenango. El estudio consintió en comprobar que los CDUR antes de la aprobación del Decreto 11-2002, ha operado a favor del partido de turno, en otros casos, condicionando a los beneficiarios por los proyectos aprobados.

En la investigación, se describe el contenido de la Ley de CDUR (decreto 11-2002) y se establece que su práctica operativa hasta el momento no es real ya que su aprobación apenas lleva 8 meses, y en el municipio de Quetzaltenango, fundamentalmente los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COMUDE), el cual es el objeto de estudio, y que deben ser formados bajo la coordinación del alcalde Municipal, o por organizaciones no gubernamentales; no se han integrado en su totalidad, por lo que no se a podido operativizar dicho acuerdo. Por la falta de la integración de los COMUDE, no ha sido posible la articulación de la sociedad quetzalteca, evitando de esa manera la participación de la sociedad en la definición y ejecución de proyectos puntuales, en la formulación de políticas públicas, planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

El estudio, plantea como requisito sinequa non, una investigación de campo con su correspondiente muestra intencionada; además se instrumentó boletas que fueron dirigidas al alcalde Municipal, ONGs de desarrollo, CDUR, Gobernación Departamental, sindicatos y preguntas a informantes clave, todos del municipio de Quetzaltenango.

Entre los aspectos importantes del estudio, se pudo establecer que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se consideran como inéditos escenarios de organización social para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones en la ejecución de



programas y proyectos de desarrollo. Reflejando que el diálogo y la negociación aparecen como propuesta de mecanismo rector de las relaciones Estado-sociedad. En el estudio se describe el contenido de los artículos 224, 225, 226, 228 y 229; de la Constitución Política de la República, los acuerdos de Paz (aspectos socioeconómicos y situación agraria) base legal que sustenta la Ley de CDUR (decreto 11-2002).

Se hace una comparación de los decretos 52-87 y 11-2002 referente a la integración de los COMUDE, resaltando que en la nueva Ley se da un incremento a la participación de la sociedad, principalmente con los Consejos Comunitarios de Desarrollo quienes se constituyen en la columna vertebral del sistema de Consejos de Desarrollo, se fortalece la gestión pública y privada; se indica que cada sector participante debe ser eficaz y eficiente en las actividades que le competen, que se manifiesta un cumplimiento de los Acuerdos de Paz en el que se establece la ampliación de la participación de los sectores sociales representativos de la comunidad.

Además se establece que son más amplias las funciones de los COMUDE, fortalecimiento del poder local, se instaura una participación obligada del sector público, privado y fondos sociales, así como de la sociedad.

El resultado del trabajo de campo (entrevistas, boletas estructuradas, observación participante), demuestran que las políticas de Estado deben ser encaminadas a ceder o transferir el poder a los gobiernos más cercanos de la comunidad o localidad, de la población; ya que es allí donde surgen procesos de cambio y de desarrollo, y en la que los CDUR, en la Guatemala contemporánea constituyen el medio principal de participación en la gestión pública, foros permanentes para la planificación del desarrollo, oportunidad para que prevalezca el criterio de las fuerzas vivas de la sociedad y particulares puntos de vista. Los resultados, demuestran que si bien Guatemala ha iniciado el tránsito a la democracia, todavía no ha sido posible desestructurar el autoritarismo, aún



pervive el manejo de elite, o de cúpula de parte de las organizaciones de cualquier ideología que sean; junto a ello la falta de credibilidad de las instituciones públicas, la ignorancia, y la indiferencia de parte de todos los sectores sociales y pueblos que integran la nación guatemalteca, hasta la fecha permite, que la manipulación y la influencia política en el Estado sea hoy un elemento negativo que impide el buen funcionamiento de las instituciones que constitucionalmente se perfilan como una de las vías principales para alcanzar el desarrollo integral de la mayoría de la población que históricamente ha sido excluida.

En conclusión: la Ley de CDUR, se constituyen en un nuevo enfoque de la administración pública, contiene fundamentalmente la posibilidad de organización y participación activa de la sociedad civil en las políticas del gobierno central y de los gobiernos locales o municipales, principalmente para la construcción de una nación pluricultural, basada en la convivencia propia de los pueblos. El alcance del espíritu democrático de la Ley de CDUR goza de amplitud política, pero, hasta hoy no ha podido operativizar una práctica concreta, por desconocimiento de la ley, influencia política, así como inexistencia de un reglamento para su cumplimiento.

Al final del informe de la investigación se plantea una propuesta para alcanzar el desarrollo integral de la comunidad, es decir, creando o generando procesos de planificación estratégica como una forma de pensar sobre la administración municipal, así como un conjunto de técnicas que se pueden ajustar de modo que reflejen adecuadamente las necesidades y recursos del municipio.

Así mismo, se resalta la necesidad que a nivel nacional o local, las autoridades asuman el compromiso de la formación de recursos humanos al servicio del Estado, porque con el proceso de modernización de la administración pública, está presente la responsabilidad de mejorar la relación con el ciudadano, porque solamente con la formación-capacitación del servidor público se podrán satisfacer las demandas de la sociedad.

CAPITULO 1

Confrontación Del Contenido De La Ley De Desarrollo Urbano Y Rural Y Su Práctica Operativa,/ Real En El Municipio De Quetzaltenango. Año 2002

1.1 Planteamiento del problema:

La presente investigación permitió identificar concretamente el contenido de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y estableció su práctica operativa real, es decir, hasta el momento, lo establecido en el decreto No.11-2002; simplemente ha sido utilizada como instrumento político en favor del partido de turno, y a criterio de las personas que integran los Consejos de Desarrollo. Además, se determinó el nivel de desarrollo e impacto de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el municipio del departamento de Quetzaltenango. Precisamente con la reciente aprobación de las nuevas leyes de Descentralización, Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal, parece inaugurarse un nuevo escenario en la administración pública, destinado a propiciar un cambio de paradigma orientado a entender las políticas públicas en sentido holístico, lo cual permite generar nuevos conceptos, así como la implementación de la investigación de un nuevo lenguaje político administrativo. En vez de la imposición, se propicia la concertación y el consenso en el sentido de permitir la promoción, difusión y reproducción del nuevo Estado anhelado por la sociedad.

Al efecto, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se consideran como inéditos escenarios de organización social para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

Esta ley enmarca aspectos legales y específicos en materia de participación ciudadana, al mismo tiempo regula el SCDUR (sistema de consejos de desarrollo urbano y rural) y permite que a través de la participación de la sociedad civil e instituciones gubernamentales se pueda llevar a cabo la



planificación de manera democrática y participativa en temas del desarrollo de la sociedad guatemalteca. Para el año 2003 se espera que el avance de la fase de participación de la sociedad en la definición y ejecución de proyectos puntuales, en la formulación de políticas públicas, planes de desarrollo y de ordenamiento territorial sea una práctica operativa real, esto con el fin de articular el desarrollo nacional.

1.2. Delimitación:

Precisamente la investigación estudió la viabilidad operativa del contenido de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en la realidad, del municipio de Quetzaltenango periodo 2002.

1.3. Antecedentes

En Guatemala los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural originalmente surgen como resultado de cierta presión de organismos internacionales, quienes impulsan la participación de la población a fin de solucionar los problemas que impedían el desarrollo humano, especialmente en términos de población rural. Sin embargo, dadas las circunstancias político-conflictivas del período 1960-96, estos consejos perdieron su esencia y se adscribieron a la política contrainsurgente impulsada por el Estado.

Históricamente la génesis de los CDUR en Guatemala, data de la década de 1954-1964, cuando la ONU, AID, OEA, UNESCO; deciden apoyar económica y técnicamente a 75 países subdesarrollados, creando programas destinados a contribuir a resolver las necesidades de los pueblos, tomando en cuenta características demográficas, sociales y económicas, especialmente en las comunidades de Guatemala.

El 24 de noviembre de 1964 se creó el programa como dependencia de la Secretaría de Bienestar Social, aunque tres años después pasó a depender directamente de la Presidencia de la República.



De 1964 a 1969, el programa estuvo orientado a conocer, y evaluar las actividades realizadas por el personal técnico de los centros locales y de formación.

De 1969 a 1981; los Comités Pro-mejoramiento Municipal, Organizaciones Departamentales, Juntas de Programación, asumieron en común los lineamientos emitidos por el Gobierno de la República, principalmente en lo referente a la concepción de objetivos programáticos para la operativización de las políticas de trabajo, tanto en los aspectos que debería de impulsar, como la cobertura geográfica establecida.

Por estas razones, el estudio teóricamente toma por fundamento un cuerpo normativo estructurado en el Decreto Número 70-86 Ley Preliminar de Regionalización; Decreto Número 52-87, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Acuerdo gubernativo 1041-87, con sus reformas, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Constitución Política de Guatemala artículos: 224, 225, 226, 228 y 229. Acuerdos de Paz (Aspecto Socioeconómico y Situación Agraria).

La Ley Nacional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tiene como finalidad indicar lineamientos organizacionales y de coordinación sobre los cuales se deben proponer las aspiraciones de la sociedad nacional en la planificación y desarrollo de Guatemala. Seguramente con el propósito de gestar un nuevo modelo de sociedad.

Vistas así las cosas, se puede decir, que desde el punto de vista teórico los Consejos de Desarrollo fueron creados para organizar y coordinar la administración pública, formular políticas de desarrollo, ordenamiento territorial y propiciar la participación de la población para alcanzar el desarrollo integral;



aunque, como ya se dijo, su creación se desvirtuó cuando pasaron a convertirse en mecanismo contrairsurgente.¹

Como antecedente relevante, es necesario indicar que la SEP (Secretaría Ejecutiva de la Presidencia), juega un papel primordial en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural; la que tiene a su cargo la colaboración con el presidente de la República en la Coordinación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, ejerce la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, a efecto de coordinar la ejecución de proyectos y políticas aprobadas por éste. Además ejerce la coordinación de las unidades ejecutoras a su cargo, así como velar por la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo y otros que asigne el Presidente de la República.

Bajo las perspectivas de un nuevo enfoque de la administración pública, el veintinueve de septiembre de 2000, la Secretaría de la Gerencia de Asuntos Indígenas del gobierno de Guatemala, contrató consultorias sobre uno de los compromisos inamovibles de la Agenda Nacional, el cual contiene fundamentalmente las posibilidades de organización y participación activa de la sociedad civil en las políticas del gobierno central y de los gobiernos locales o municipales. Una de las características de estas reformas es que han sido elaboradas por los representantes del sector gubernamental e indígena de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación; ya que el proceso democrático en marcha, en todos los niveles de la nación, requerían una nueva orientación jurídica, política, administrativa y de convivencia armónica y equilibrada como

¹ En el año de 1983, por disposición del gobierno militar se organizaron las coordinadoras institucionales en todos los departamentos de la República, (nacional, departamental, municipal y comités de desarrollo local, Acuerdo Gubernativo 772-83, con fecha 18-10-83) aunque conservaron los lineamientos y objetivos del Plan de Desarrollo Integral, este plan respondía a los planteamientos y proyecciones de las políticas prioritarias de gobierno y de la planificación de desarrollo regional, finalmente se constituyeron en mecanismo contrairsurgente.



guía en las acciones destinadas a definir las metas de desarrollo y modernización nacional, al tiempo de provocar por una parte, movilización institucional y por otra, la promoción general de la sociedad en su conjunto, ahora, con la incorporación de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna con sus culturas, valores, formas de organización y administración; es decir, un nuevo desafío para los guatemaltecos del siglo XXI; la construcción de una nación pluricultural, construcción de una cultura de convivencia basada en los valores propios de los pueblos. (11,1)

En esta dirección, es conveniente afirmar que uno de los grande desafíos de la contemporaneidad nacional, consiste en resolver los obstáculos que impiden nuestras creatividades y el avance del conocimiento, para permitir la competitividad con otras naciones, pero fundamentalmente encontrar al interior de la sociedad nacional la justicia social y el respeto por las múltiples relaciones socio-político-culturales y del ambiente.

Al respecto el Lic. Daniel Matul Morales, negociador de los pueblos indígenas ante el gobierno, cuando aborda el tema de la modernización y descentralización del Estado, plantea la necesidad de buscar nuevos mecanismos, nueva e inédita legislación; y modificaciones a las Leyes existentes en materia de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal, por ejemplo, que permitan en el mediano plazo la participación plena de la sociedad civil, a efecto de gestar su propio desarrollo en un nuevo escenario de justicia, organizativo y de coordinación, armonía, equilibrio y beneficio común del conglomerado multiétnico, multilingüe y Pluricultural, porque ello corresponde al ideal de los pueblos que habitan el territorio nacional en el sentido de ser protagonistas de su historia. (11,7)

La aplicación real y concreta del Decreto derogado 52-85, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural no funcionó como correspondía, lo niveles de vida de la población con la implementación de proyectos, no fue de trascendencia y



solamente beneficiaron a una parte de la población principalmente aquella que estaba amarrada políticamente a los gobiernos de turno, los proyectos no resolvieron los problemas que originaron el conflicto armado interno que por más de 36 años mantuvo a la mayoría de la población aislada del desarrollo, los planes se realizaron de forma superficial, por lo que las condiciones de pobreza y pobreza extrema persistieron y se incrementaron; aspectos que impidieron el desarrollo integral de la población.

Los problemas que enfrentó la población para que sus demandas fueran escuchadas se debió a que en los CDUR no existió coordinación en la ejecución de acciones, fue una institución netamente politizada, la toma de decisiones de realizaron de manera vertical, de gabinete, centralizada y los proyectos se ejecutaron sin tomar en cuenta las necesidades reales de la población.

La población en general, no contó con la información o conocimiento del funcionamiento de los CDUR, en consecuencia, no tuvo confianza de la organización; ya que como se dijo, al principio se constituyó bajo la presión internacional para mejorar las condiciones de vida de la población, al final, se instituyó en un mecanismo contrairsurgente.

La presente investigación es de gran importancia, porque es un mandato de los acuerdos de Paz, ya que busca con la aprobación del Decreto 11-2002 determinar que con la participación de la sociedad en la definición y ejecución de proyectos puntuales, en la formulación de políticas públicas, planes de desarrollo y de ordenamiento territorial se constituya en una práctica operativa real, esto con el fin de articular el desarrollo nacional. La nueva Ley Nacional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tiene como finalidad indicar lineamientos organizacionales y de coordinación sobre los cuales se deben proponer las aspiraciones de la sociedad nacional en la planificación y desarrollo de Guatemala. Seguramente con el propósito de gestar un nuevo modelo de sociedad.



Es significativo, ya que la investigación comprobó que a través de su práctica real y concreta, que uno de los grande desafíos del nuevo enfoque de la administración pública; es el de resolver los obstáculos que impiden nuestras creatividades y el avance del conocimiento, para permitir la competitividad con otras naciones, pero fundamentalmente encontrar al interior de la sociedad nacional la justicia social y el respeto por las múltiples relaciones socio-político-culturales y del ambiente.

Además, se demuestra que los grupos organizados existentes en el municipio cuentan con el interés de participar en la conformación de los Consejos de Desarrollo Municipal y señalar que los CDUR no sean vistos como fuente de recursos económicos, sino una institución donde se pueda planificar el desarrollo de la sociedad de manera integral.

La investigación es trascendental ya que demuestra, que los Diputados como última instancia para la aprobación de proyectos, son los que modifican sin criterio técnico los estudios realizados que están basados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Finalmente, proporcionar a las organizaciones los resultados de la investigación en donde se demuestre que el Decreto 11-2002 cuenta con un sustento legal, con el apoyo de la población y los beneficios en su correcta aplicación.

Al analizar la magnitud del problema, por un lado, nos referimos concretamente a una realidad municipal, por otro, la aplicación real o concreta de la Ley de CDUR, por lo tanto, el proyecto es de vital trascendencia ya que uno de los elementos que actualmente afecta con incidencia importante es a los sectores de ciudadanos ubicados en el área urbana y rural del municipio de Quetzaltenango, principalmente a aquellas organizaciones e instituciones que demandan recursos para la ejecución de proyectos, proyectos con componente social, productivo y político, en el ámbito nacional es un problema permanente, ya que los CDUR en su actuación son considerados con fuertes vínculos



políticos, constituyéndose en una preocupación constante para aquellas instituciones que no pertenecen al partido político en el poder.

En cuanto a la vulnerabilidad, el problema presentado pudo ser, investigado y analizado, resaltando que con la aplicación real/concreta del decreto 11-2002, Ley de CDUR, se puede lograr si la población organizada participa en la conformación de los COMUDE; o involucrando a los actores directos, y reduciendo el predominio político-partidista en la toma de decisiones.

Los efectos positivos que la investigación plantea van encaminados a que la Ley de los CDUR, decreto 11-2002, sea una práctica concreta y real; porque dando a conocer que la Ley es producto de los Acuerdos de Paz y que éstos son Acuerdos de Estado; a la población en general permitirá mayor confianza en la institución, una mayor coordinación en la ejecución de acciones de los CDUR y de instituciones existentes en la localidad, así como una planificación que tome en cuenta a los actores directos e instituciones; con el cumplimiento de dicho decreto, se generarán nuevas creatividades y el conocimiento avanzará en función de encontrar soluciones a los problemas que aún no se resuelven y que dieron origen al conflicto armado interno. El efecto inmediato, es dar a conocer, no sólo a las organizaciones dedicadas al desarrollo local, sino al poder legislativo los resultados de la investigación, sus bondades y fortalezas así como la importancia de respetar las decisiones técnicas en materia de inversión pública.

En este sentido la administración inmediata a la firma de la Paz. El Gobierno de Arzú Irigoyen, en nada promovió las reformas estructuradas de fondo, sin embargo la instalación del gobierno del presidente Portillo, a pesar de graves equivocaciones y actos de corrupción gubernamental, ha iniciado reformas mínimas de carácter estructural como el nuevo Código Municipal, Ley de Sistemas de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Descentralización



del Estado y la Ley de Desarrollo social, lo cual plantea un giro de 180 grados al que hacer del Estado y la sociedad, al efecto el presente estudio aspira averiguar:

¿Con qué resolución los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural han impulsado el desarrollo en las comunidades bajo su influencia?

¿ En qué disposición los protagonistas que integran los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural cumplen con lo establecido en la Ley de los Consejos.?

¿Cuál es el factor determinante que incide en los integrantes de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para cumplir con lo establecido en la Ley de la materia?

De las anteriores interrogantes surge la inédita principal. **¿Es compatible el contenido de la Ley de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación y ejecución de proyectos que se aprueban en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.?**

1.4. Justificación

Para Gramsci (8, 23) el “Estado es el instrumento para adecuar la sociedad civil (la sociedad civil está formada por una multiplicidad de sociedades particulares que determina, por la relación asimétrica que las vincula el aparato hegemónico de un grupo sobre el resto de la población) a la estructura económica, allí pues, en la sociedad civil está la trama privada del Estado, el tejido que conecta gobernantes con gobernados, la base social sobre la que se legitima el Estado político como organizador de la coacción” Debido a las influencias económicas mundiales, el Estado paulatinamente se ha ido reduciendo, delegando la prestación de los servicios que inicialmente cubría, a organizaciones no gubernamentales y a la iniciativa privada y, hoy sólo con la participación de los miembros de las comunidades se ha podido alcanzar en mínimo la satisfacción de las necesidades. (descentralización del Estado, es decir, democratización del



Estado, donde existe la influencia participativa de la sociedad civil, ya que históricamente el Estado ha arrastrado una excesiva centralización en la toma de decisiones, en este sentido, con la descentralización y desconcentración administrativa debe ser fortalecido el recurso técnico, financiero y administrativo de las municipalidades ya que son elementos clave en la descentralización).

De acuerdo a las características políticas, económicas y sociales de nuestra nación se necesita un Estado fuerte y eficiente, con capacidad de orientar los destinos de la sociedad hacia un futuro con desarrollo, en el cual todos los guatemaltecos vivan en condiciones mínimas de bienestar y seguridad, ya que las condiciones insalubres, falta de acceso a la educación, marginación de los avances políticos y tecnológicos, por ejemplo, las grandes mayorías nacionales, hemos iniciado larga data de ineficiencia estatal en extremo que, algunos críticos dudan de su existencia lo colocan dentro del rango de los estados inviables. Probablemente porque su acción política en vez de promover su fin teleológico, más bien, ha venido a constituir un obstáculo para el desarrollo político, económico y social, desaprovechando la inmensa riqueza material y humana de Guatemala.

Precisamente, para corregir, en buena parte esta especie de caos estatal, los Acuerdos de Paz buscan un camino visible a las características y objetivos propios de una nación Pluricultural.

El espíritu de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural ha motivado en los últimos años, interés y controversia en un círculo cada vez más amplio de la política nacional: el gobierno justifica, e impulsa su contenido y operatividad; alcaldes, sectores sindicales, empresa privada, ONGs, por ejemplo; la adversan por la forma de cómo se lleva a cabo su práctica, toda vez que la Ley es superior a cualquier programa de gobierno.



Como se puede advertir la importancia del estudio radica en mostrar la magnitud de la asimetría o simetría entre las necesidades de la sociedad nacional y la capacidad retributiva del Estado, toda vez que, la sustancia de este cuerpo normativo plantea recuperar el espíritu propositivo de la nación, desde las comunidades, pasando por el municipio, el departamento, la región, y la metrópoli para incorporarlo a los planes de desarrollo nacional y derivar una nueva práctica de la administración pública.

En la probabilidad que la brecha entre necesidad y retribución del Estado sea cada vez más angosta, la coherencia entre Administración Pública y sociedad, podrá beneficiarse en la promoción del desarrollo integral de los guatemaltecos, ejemplificados en el municipio de Quetzaltenango, al tiempo de comprobar el impacto propositivo de la sociedad en las políticas públicas del Estado. En relación inversa, la brecha no sólo se dibujará en amplitud, sino que también, podrá observarse la crisis de un Estado que se torna incapaz de retribuir a la sociedad que organiza, los elementos satisfactorios a sus necesidades espirituales y materiales, cada vez más va perdiendo legitimidad en el estricto sentido político en el seno de las mayorías nacionales, aunque beneficie a los miembros del partido de turno en el poder, la crisis estará siempre planteada por su forma artificial de reconocerse como Estado clientelista.

1.5. Objetivos de la investigación

General:

- a) Evaluar la importancia de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y comparar lo que en la realidad se practica.

Específicos:

- a) Establecer los principales problemas por los que atraviesan los gobiernos locales cuando no son afiliados a los gobiernos de turno.

- b) Establecer la influencia que ejerce el Gobernador Departamental en la toma de decisiones en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- c) Determinar los mecanismos que los representantes de los consejos de desarrollo urbano y rural emplean en la formulación y ejecución de proyectos que serán de beneficio para la población.
- d) Determinar el alcance de la Ley de desarrollo Urbano y Rural en su correcto cumplimiento.

1.6. Metodología:

Prueba de indicadores guía: confrontación de lo actuado por los CDUR del municipio de Quetzaltenango y la Ley de CDUR. Para la comprobación de los objetivos o indicadores guía, se desarrolló un análisis del objeto de estudio cuyo punto de partida fue la recopilación de información básica la que se obtuvo en una boleta a través de una muestra intencionada, observaciones directas y entrevistas a informantes clave

En la presente investigación se empleó el método dialéctico traducido a su forma práctica de **ver, juzgar y actuar**, es decir, el análisis de los indicadores guía como parte de la realidad, y el estudio de los datos que se recopilaron de los diferentes elementos que conforman el objeto de estudio **“confrontación del contenido de la Ley de CDUR y su práctica operativa real, en el municipio de Quetzaltenango, año 2002.** el análisis de la información de carácter básico, permitió juzgar la validez de los indicadores-objetivos y comparó lo que se practica, es decir, lo establecido en la Ley, y lo apegado o lo dictado por las autoridades de turno.

En cuanto a la población objeto de análisis, la constituyeron: a) el Alcalde del municipio de Quetzaltenango, b) ONG´s vinculadas al desarrollo urbano y rural, c) CDUR, d) Gobernación departamental y e) Sindicatos. Es



importante establecer que en el sondeo poblacional realizado con anterioridad se determinó una muestra intencionada.

Desde el punto de vista teórico, el estudio tiene un carácter socioeconómico y por lo tanto se abordó utilizando las categorías de las ciencias sociales en materia de investigación, es decir, el método científico: investigación, análisis, y síntesis. Se considera un estudio multidisciplinario, de carácter Descriptivo que comprende: análisis de registros e identificación de los eventos operados en los CDUR, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Democracia funcional, democracia efectiva, democracia participativa, políticas públicas de desarrollo, Estado, Gobierno, sociedad civil, problemas socioeconómicos, participación social, alcaldías municipales, poder local, Ley del Organismo Ejecutivo, cultura, municipio, código municipal, planificación y economía local, administración pública y otros temas interrelacionados con la investigación.

Por otra parte, el sustento teórico de la investigación, asumió el método científico instrumentando la política y la economía política, puesto que la función de ambas nos permite una descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos reales y obligatorios; especialmente en la parte que corresponde a la teoría del desarrollo y subdesarrollo, que en la actualidad ha generado importantes avances para identificar las deformaciones del proceso capitalista en los países subdesarrollados. Además, en el proceso de la tesis se incluyen aspectos de la socioeconomía como contexto de análisis de los problemas sociales que prevalecen en los municipios de Quetzaltenango.

2. Marco Teórico

En esta investigación se plantean varias definiciones de puntos que se emplean constantemente, que van desde las definiciones de autores e instituciones

reconocidas académicamente, como de los elementos observados en la práctica cotidiana.

2.1. Desarrollo: En este sentido, entendemos por desarrollo aquel proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano, vivir una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, desarrollar destrezas y tener acceso a los recursos necesarios para lograr una alta calidad de vida (4,13)

2.2. Desarrollo desde el punto de vista neoliberal Alcanzar el desarrollo económico y el bienestar social, continua siendo para todo el mundo, un serio y grave problema que las llamadas políticas de ajuste no han podido eliminar; por el contrario, las desigualdades han acentuado. Cada vez más se predica el “Ajuste con rostro Humano”, casi con una especie de fe ciega en la democracia y la participación civil (ONGs, fortalecimiento del poder local, identidad de los pueblos indígenas, respeto a los derechos humanos, descentralización, políticas anticorrupción, los movimientos de género, la protección del medio ambiente, y una gran lista orientada a “garantizar” el bienestar humano. Por otra parte, los neoliberales de mano dura, para quienes el mundo funciona bien, si existen mercados desregulados y competitivos, pues estos tienden a garantizar el pleno empleo de los recursos y por ende, el bienestar social, aunque reconocen que para lograr tan ansiado grado de bienestar es menester pagar un alto costo social, “dolor a corto plazo a cambio de ganancia a largo plazo” (13, 3)

Sin embargo, parece que el neoliberalismo en cualquiera de sus vertientes, por las condiciones históricas de Guatemala, no puede ofrecer la solución a los graves problemas estructurales, como lo establecen los Acuerdos de Paz, cada vez más, se hace necesario consolidar la democracia, impulsar una mayor justicia en el gasto social y una concreta toma de decisiones políticas en la aprobación del gasto público, lo cual implica nuevas funciones del Estado, así como el fortalecimiento de la administración pública en el sentido de modernidad y retribución equitativa, es decir; mayor inversión en salud, educación, vivienda, agua, cultura, vías y medios de comunicación etc., porque sin la cobertura de



estas condiciones básicas, con toda seguridad, la nación en su conjunto difícilmente logre alcanzar el desarrollo humano.

2.3. Desarrollo desde el punto de vista del Estado: para el sector gubernamental, el desarrollo para ellos resulta interesante, siempre y cuando se impulse las diversas políticas que orienten la reforma del Estado contenidos en los Acuerdos de Paz, que en el largo plazo inspiran gestar el desarrollo local. Su primer paso en tiempos de apertura democrática ha sido la descentralización fiscal, establecida en la Constitución de 1985, señalando una asignación anual del 10% (actualizado) del presupuesto de Gastos para la nación. Tal asignación ha posibilitado a los gobiernos locales la ejecución de proyectos de beneficio y satisfacción de las necesidades de los habitantes.

2.4. Proceso histórico del Estado y el Desarrollo: El Estado autoritario en Guatemala data, prácticamente, desde su fundación en 1830; en distintas épocas se fue readecuando a las circunstancias políticas, a excepción de la década democrática 1944-54; a principios de los años de 1960, alcanzó la modalidad de gobiernos militares constitucionalmente electos. En los inicios de 1982 empiezan a mostrar síntomas de erosión. Tres cuartos de siglo transcurrieron en dictaduras en el que el Estado utilizó sus facultades de coacción y violencia para asegurar el orden público, éstos factores provocaron que la gran mayoría de la población fuera excluida del desarrollo. Es decir, este sistema centralista y de fuerza, cuando decidió derrumbarse por el autoritarismo daba señales evidentes de su fuerte e irreversible agotamiento, convirtiéndose en obstáculo al crecimiento económico y al desarrollo social. En este sentido, la población no tuvo acceso a la educación, salud, vivienda, y ausencia de infraestructura.

No es sino hasta 1985 cuando el sistema político y las estructuras del Estado inician las mínimas condiciones de apertura democrática, hasta con la firma de la

Paz, el Estado ha empezado lentas modificaciones; así los cambios en la estructura administrativa ocurridos en la década de los noventa, obedecieron a exigencias de la coyuntura y por fuertes presiones de la comunidad internacional.

Finalizado el conflicto armado interno, se constató que el poder del Estado era débil y, que adolecía de deficiencias en la provisión de satisfactores básicos para el desarrollo humano de la nación, además se evidenció que a la sombra de la desinformación, el Estado durante muchas décadas negó la democracia y se convirtió en cómplice de los privilegios en lo político, en lo social y en lo económico de la oligarquía terrateniente.

2.5. En este sentido, para los fines que persigue la presente investigación se determina que:

Es necesario la existencia de una gestión local que incorpore la participación ciudadana como componente central de un nuevo estilo de desarrollo, y desmonte del Estado oligárquico; por lo tanto, es primordial la elaboración de planes estratégicos para el campo y regiones, en los que se parte de una consolidación de Estado-nación, con una visión de largo alcance de la ciudad, del municipio o la región que queremos.

En la formulación y ejecución de planes estratégicos de municipios, campo y regiones deben concurrir de modo equilibrado, tanto las opiniones e interés de diversos actores sociales, el gobierno y las instituciones locales, los políticos así como los equipos técnicos productores de información, tecnologías y políticas tendientes a proyectar el porvenir desde los fundamentos del fenómeno social guatemalteco que tiene a su base el componente multiétnico, multilingüe y pluricultural.

En la misma dirección, aunque se actué localmente, el pensamiento y las estrategias de los ciudadanos debe dirigirse a buscar la universalidad, y desde



allí la localidad; pues **el modelo de desarrollo debe ser participativo, concertado y descentralizante, donde la comunidad busque su propio desarrollo**, concertando con todos los sectores e instituciones públicas y privadas, en el propósito económico, social o cultural, tomando en cuenta que el componente de identidad nacional es la única fuerza capaz de promover la participación y el compromiso de todos, esto se puede lograr si se toma en cuenta la cultura, en la toma de decisiones del nuevo desarrollo nacional.

Al efecto, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se consideran como inéditos escenarios de organización social para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

Es aquí donde el diálogo y la negociación aparecen como propuesta de mecanismo rector de las relaciones Estado-sociedad.

2.6. Punto de vista de los CDUR y su relación con el desarrollo: René de León Schloter y Nelson Amaro Victorial en el libro: Planificación, Estado y sociedades identidades y exclusiones, indican que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son considerados como “ El Instrumento Político que permite la participación del pueblo en la toma de decisiones, en la priorización de las acciones y en la realización de los programas de desarrollo”.

El Sistema de Consejos de Desarrollo, no es el gobierno, tampoco es sociedad Civil, se convierte en el espacio de intersección e instrumento por medio del cual la sociedad civil organizada converja con el sector gobierno, y juntos basados en la realidad discutir, priorizar y viabilizar alternativas de solución a la problemática generalizada que padece el pueblo de Guatemala (14,2)

En esta mismo orden de ideas, podemos afirmar que, otro de los elementos fundamentales en la investigación se refiere al término de instituciones locales,



tema al que constantemente se hace referencia, aunque es importante indicar que en los diferentes municipios y comunidades de nuestro país y en especial del municipio de Quetzaltenango, están presentes diversos actores tanto nacionales, internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, así como organizaciones comunitarias.

Dentro de todos destacan las **instituciones locales** y son quienes pueden considerarse como ejes del Estado y desarrollo, entre ellas están en primer lugar las municipalidades y sus alcaldías auxiliares, y en segundo lugar las organizaciones de la comunidad quienes también ejecutan acciones de desarrollo y/o proyectos, como por ejemplo los comités de mejoramiento o de desarrollo.

Las alcaldías municipales, ejercen autoridad en determinadas circunstancias que por corresponder a una comunidad bien identificada se puede llamar propiamente “Autoridad Comunal” y, son un punto de encuentro entre la cultura y el sistema jurídico institucional, pues como autoridad desempeñan funciones establecidas por el código municipal y la tradición cultural.

Por otro lado, en el contexto de Guatemala, cuando los técnicos se refieren a las economías locales lo pueden hacer desde muy diversos referentes geográficos: pueden referirse a la economía regional, a la departamental o la municipal. El elemento primordial de las economías locales es el aprovechamiento eficaz y eficiente de los recursos existentes en la localidad para alcanzar el desarrollo, es decir, visto desde el punto de vista del desarrollo endógeno; potencialidades del municipio.

2.7. “También es importante definir qué se entiende por **planificación descentralizada**. En los países de América Latina, desde los finales de la década de los años cincuenta se ha venido hablando de planificación. Es importante distinguir entre lo que ha existido en nuestros países con el nombre



de planificación y lo que en teoría se identifica como planificación del desarrollo. La planificación del desarrollo implica un proceso centralizado que desde un ente técnico controlado por el Estado se genera la planificación de la economía nacional siguiendo toda una serie de pasos que permiten la participación horizontal y vertical de todos los agentes de la economía y lo característico es que una vez aprobado el plan, sus objetivos y metas deben ser cumplidos por todos los sectores involucrados.

Este tipo de planificación es desconocido por nuestros países y sólo se han desarrollado en los países socialistas. La planificación de los países latinoamericanos puede identificarse como una planificación indicativa, pues el ente planificador existe pero no tiene la fuerza de imponer a la sociedad en su conjunto los planes, programas y proyectos que se proponen. Esto lo podemos ver en el caso de Guatemala, en donde existe a nivel central la Secretaría de Planificación Económica SEGEPLAN, que desde su creación en 1960 ha venido desarrollando actividades de planificación de la economía nacional pero, muchas veces, sin que el Estado mismo desarrolle su actividad administrativa en la dirección que indican los planes, programas y proyectos. Y de aquí derivamos lo que se conceptúa como planificación descentralizada, que debe ser un proceso de planificación indicativa que se desarrolle a nivel local, es decir, como resultado de un diagnóstico que permita identificar los principales indicadores sobre los que debe decidirse para reorientar el desarrollo". (8, 4)

2.8 En esta investigación, constantemente se hace referencia al término auditoría Social, y en este caso, se entiende el término **auditoría social**, como un proceso que permite a una organización evaluar su eficacia social y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera que pueda mejorar sus resultados sociales o solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad. (24,6)

2.9 Por otro lado, la **auditoria social**, surge como estrategia que permite a las organizaciones evaluar, medir y controlar con fines de mejoramiento progresivo, la gestión de lo social, entendiendo ésta como la aplicación de políticas y prácticas relacionadas con las personas tanto al interior como al exterior de ésta. (25, 6)

2.10 **Auditoria Social:** es un proceso de desarrollo de propuesta, monitoreo, seguimiento, verificación y evaluación cuantitativa y cualitativa que la sociedad civil realiza a la gestión del Estado y entidades no estatales que administran recursos del Estado o internacionales. (26, 9)

Clases de Auditoria Social: a) Auditoria Social Recurrente: es aquella que se realiza de manera sistemática y periódica en sectores o áreas del ámbito político, institucional, administrativo, económico, financiero y social. b) Auditorias Sociales Especiales: son aquellas que se realizan como resultado de una solicitud o denuncia de la Sociedad Civil debidas a hechos singulares o actos ilícitos que afectan directa o indirectamente a la población.

Tipos de Auditoria Social: 1) administrativa, en sus diferentes fases: planificación, control y evaluación), 2) Contable y financiera. 3) Legal-institucional. 4) Operacional. 5) Programática. 6) De Recursos. 7) De Seguimiento a: i) convenios y compromisos de Estado, ii) políticas públicas, iii) convenios y compromisos políticos públicos, iv) promesas y ofrecimientos, v) convenios y compromisos particulares en comunidades específicas. Ámbitos de la auditoria Social: nacional, regional, departamental, municipal y local.

La auditoria social es facultad exclusiva de la sociedad civil. Este derecho garantiza la inclusión de **temas sectores y áreas en que la sociedad tenga interés de auditar a cualquier entidad del Estado**, no gubernamental o privada que administre recursos públicos, por lo tanto pueden realizar auditoria social: ciudadanos organizados, comités de ciudadanos de vigilancia social, mesas de



Concertación, núcleos sociales comunitarios, coordinadoras de organizaciones y otras expresiones de sociedad civil.

En este sentido, se considera oportuno mencionar que la investigación empleó conceptos de trascendencia, en relación a la administración pública, entendiéndola como conjunto de directivas complejas e interdependientes, cuyo carácter “público”, derivado de los objetivos formales de interés general que persigue, y de la autoridad legítima del Estado, en su peculiar acción reproductiva, permite distinguir un sistema diferenciado.

De esta manera, uno de los componentes principales del estudio, consistió en generar investigación a efecto que encontró ejecutorias inéditas que permiten enriquecer la teoría existente y la formulación de estrategias encaminadas a resolver los problemas económicos y sociales de países como el nuestro; sobre todo en cuanto a promover participación y propuestas hacia el sector gubernamental, fundamentadas en serias investigaciones que acerquen cada vez más, el objetivo a la realidad en transformación.

Capítulo 2

Comprobación de Resultados de la investigación: “Confrontación del Contenido de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Práctica Operativa/real, en el Municipio de Quetzaltenango, Periodo 2002”.

Antes de presentar los resultados de la investigación, es importante conocer aspectos relevantes del municipio de Quetzaltenango, área de influencia del estudio, porque es a partir de los datos que se pueden tomar acciones, en vista de mejorar las condiciones de existencia de la sociedad en general; principalmente a aquellos sectores del área rural del municipio de Quetzaltenango.



DATOS HISTÓRICOS Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL MUNICIPIO DE QUETZALTENANGO.

El nombre original del valle de Quetzaltenango fue Culajá, que en idioma mam significa “Garganta de Agua” durante el gobierno de los mames; al ser conquistado el valle, por los Quichés le llamaron She-Lajuj-Noj, que en el idioma Quiché significa “Bajo de las diez Sabidurías”, por los diez gobernantes que orientaban la administración. Más tarde los Nahuatl que acompañaron a los invasores españoles le dieron el nombre de Quetzaltenango, que significa “En la muralla del Quetzal”.

La ciudad fue fundada por Pedro de Alvarado, el 15 de mayo de 1524. Dentro de las innovaciones administrativas efectuadas por la corona española al final del siglo XVIII, por orden de Real Cédula de 24 de diciembre de 1805 se oficializó el ayuntamiento de la ciudad.

Al inicio de la vida independiente de Guatemala, el 29 de octubre de 1825, a través de un decreto de la Asamblea, se concedió la categoría de ciudad de Quetzaltenango. Con la constitución de la República Federal de 1824 nace el Estado de los Altos en 1826 y se constituye formalmente el 14 de agosto de 1838 por decreto de la Asamblea Federal, durante la presidencia de Francisco Morazán, siendo su principal sede la Municipalidad de Quetzaltenango. El ejército de ocupación al mando del general Rafael Carrera fusila a los presidentes municipales líderes de Quetzaltenango en el año de 1840; se incorpora al Estado de Guatemala por Decreto de la Asamblea el 13 de agosto de 1840. Finalmente, es creada la cabecera departamental de Quetzaltenango el 16 de septiembre de 1845. (21,18)

Quetzaltenango, tiene un área de 120 kilómetros cuadrados, 6.2% del área departamental y 0.11% del país. Tiene una altura sobre el nivel del mar de 2,033 metros; Latitud 14⁰ 50'22". Longitud 91⁰ 31'10".



Quetzaltenango, al Norte limita con los municipios de San Mateo, La Esperanza, Olinstepeque de Quetzaltenango, y San Andrés Xecul de Totonicapán; al Este con los municipios de Zunil, Almolonga, Cantel y Salcajá; al Sur con Zunil y el Palmar y al Oeste con Concepción Chiquirichapa y San Martín Sacatepéquez.

Quetzaltenango, cuenta con 11 zonas, 18 cantones (Bella vista, Candelaria, Chichiguitán, Chicúa, Chituj, Chiucaracoj, Chuicavioc, Llano del Pinal, Tierra Colorada alta, Tierra Colorada Baja, Xecaracoj, Xepaché, Xetuj, Chitay, Pacajá, Las Tapias, Llanos de la Cruz, y Choquí) y 2 aldeas (Chiquilajá, y Las Majadas).
(22, 361)

Tiene 10 barrios populares: Democracia y San Nicolás ubicadas en la zona 3, El Calvario, Las Flores, San Antonio y San Sabastián en la zona 1, San Bartolomé, Transfiguración y La Ciénaga en la zona 2, Garibaldi en la zona 8, además cuenta con 17 colonias: Vista Bella y Las rosas (zona 11), Molina (zona 5), Vista hermosa (zona 4), Jardines de Xelajú, los Trigales, San Antonio, San Rafael en la zona 7, Rosario y Delco ubicadas en la zona 3, El paraíso (zona 1), el Bombero, San José, el Maestro en la zona 8, Los Cerezos I, Cerezos II y los pinabetes en la zona 9.

Cuenta con tres residenciales: Las Rosas ubicada en la zona 11, Prados en la zona 8, y Prados de Santa María en la zona 6. y finalmente tiene 6 condominios: Margaritas (zona 6), Santa Rita, Pinos, San Ángel en la zona 8, Villa Flor y Villa Andrea en la zona 9.

Su clima es templado en los meses de marzo a noviembre, y es frío en los meses de diciembre a febrero; su temperatura oscila en los 16 grados, como promedio; los idiomas que se hablan son el Español, Quiché y el Mam.



Tiene una población total de 122, 258 habitantes; 106, 629 habitantes ubicados en el área urbana y 15, 629 habitantes en el área rural, lo que refleja una densidad poblacional de 1,018 personas por kilómetro cuadrado. El nivel de analfabetismo en el área urbana, respecto al municipio es de 6.5 %, siendo las mujeres quienes reflejan el mayor porcentaje; representan el 4.85%. En el área rural el analfabetismo es de 4.46%; representando las mujeres el 3.03% del total del área rural. Reflejando un total del 10.96% de analfabetismo en el municipio.

La actividad económica se centra en el comercio ya que representa el 61.4 %, le siguen los servicios con el 19.21 % y por último el sector industria con el 16.9 %

En las zonas 1 y 3 se concentra la mayor actividad económica, el mayor número de viviendas y de habitantes.

El área urbana, comprendida por 11 zonas; del total de edificaciones (26,389), según material predominante en la pared, el 75.11% es de ladrillo/block/piedra; el 21.90% de las viviendas la pared está construida de adobe (es una mezcla de pino seco, o paja que se revuelve con tierra, formando un lodo, su proceso es manual y emplea moldes de diferentes tamaños, generalmente es de 50x80cm.); el 0.59% la pared es de madera, y el 0.25 está construida por desechos.

Del mismo número de viviendas ubicadas en el área urbana, el material predominante en el techo, el 6.37% es de teja, el 47.90% es de lámina, el 4.37% es de duralita, únicamente el 37% es de concreto, mientras que de desechos y de paja es el 0.05% y 0.02% respectivamente.

En el caso del material predominante en el piso. El 44.38% es de granito, el 2.18% es de barro, 32.2% cemento, piso de madera y de tierra es el 0.6% y 8.5% respectivamente.



El 53.07%, del total de hogares por número de habitantes es de 5 y más personas. El 27.94% y el 27.89% de viviendas en el área urbana cuenta con 2 y 3 dormitorios respectivamente.

El medio más empleado para cocinar, es el gas propano ya que representa el 88.25%; le siguen la leña con el 9.19%; el 90.40% de hogares obtienen el recurso agua de la red pública, el 2.99 de pozo y el 2.41% de la red privada.

De la misma manera el 92.70% elimina las aguas servidas a través de la red pública, 2.04% en pozo ciego y el 2.46% no tiene.

En el área rural (2 aldeas y 13 cantones)², de los 2,561 hogares con disponibilidad de servicios, el 36.58 % no posee agua potable; el 19.95 % no posee energía eléctrica; el 72.39% utiliza el pozo ciego como forma de eliminación de aguas servidas y el 79.5% emplea la leña como medio principal para cocinar.

Del total de edificaciones (3,263) según material predominante en la pared, el 38.3% emplea el adobe, el 71.74% utiliza la lámina como techo y el 37.6% emplea la tierra como material predominante en el piso.

6 es el promedio de personas por hogar, 3 personas promedio por dormitorio y 2 dormitorios promedio por hogar.

Quetzaltenango como segunda ciudad de Guatemala, ofrece oportunidades de educación en todos los niveles y en distintas especialidades, cuenta con las siguientes Universidades: San Carlos de Guatemala (CUNOC), Rafael Landívar, Francisco Marroquín, Galileo, del Valle, Mariano Gálvez y la Universidad Rural Cuna y gestora, de la primera casa de la cultura del país que, con solidez ha

² En datos de PROINFO se establece 13 cantones, y en el convenio operativo interinstitucional para implementación de COCODE en el municipio de Quetzaltenango, aparecen 18 cantones.



logrado sentar jurisprudencia cultural y divulgativa, ha sido base espiritual, filosófica e histórica para la nación guatemalteca.

Cuenta con medios de transporte colectivo; urbano y extraurbano, que comunican al municipio por los cuatro puntos cardinales de nuestro país; tiene además un sistema de taxis ubicados en zonas principales del municipio así como taxis rotativos que prestan su servicio las 24 horas, para el abastecimiento de frutas, verduras y otros, cuenta con cuatro mercados: la democracia y terminal minerva ubicados en la zona 3; mercado las flores, central en la zona 1, y mercado jardines de xelajú en la zona 7 de esta ciudad.

Para comenzar con el análisis, es necesario explicar el término “**confrontación**” la que se concibe como la idea de poder comparar, cotejar; en este caso el contenido del Decreto 11-2002 Ley de CDUR, específicamente el contenido de los COMUDE con su práctica operativa/real en el municipio de Quetzaltenango, en el periodo 2002.

En la investigación se describe detalladamente el contenido de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 52-87 y decreto 11-2002, así mismo se explica la función de los funcionarios de los consejos de desarrollo del departamento, específicamente del municipio de Quetzaltenango.

Cuadro No. 1
Integración de los COMUDE
Decretos: 52-87, 11-2002

Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002 (modificado)	Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 52-87 (derogado)
a. El alcalde municipal, quien lo coordina; b. Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal; c. Los representantes de los Consejos	1. El Alcalde Municipal, quien lo preside; 2. Los demás miembros de la Corporación Municipal.

<p>Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo:</p> <p>d. Los representantes de las entidades con presencia en la localidad; y,</p> <p>e. Los representante de entidades civiles locales que sean convocados.</p>	
---	--

Fuente: elaboración propia en base a Ley de CDUR, decretos: 52-87, 11-2002

Como se puede observar, en el cuadro No. 1 se incrementa la participación de la sociedad, principalmente los COCODE, ya que se requiere como mínimo a un número de 20 participantes (alcaldes auxiliares); los que son nombrados por los miembros de la comunidad. Al mismo tiempo se agrega la participación de entidades con presencia en la comunidad; así mismo, a representantes de entidades locales que sean convocados. Se incrementan tres elementos a la integración de los COMUDE, comparado con los COMUDE del decreto 52-87, actualmente sustituido por el Decreto 11-2002.

Cuadro No. 2
Funciones de los COMUDE
Decretos: 52-87, 11-2002

<p>2.3.3 Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo. Decreto 11-2002</p>	<p>2.3.4. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo. Decreto 52-87 (derogado)</p>
<p>Las funciones de los Consejos de Desarrollo son:</p> <p>a. Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.</p> <p>b. Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.</p>	<p>Sin perjuicio de sus propias leyes, tendrá las siguientes funciones:</p> <p>a) Promover el desarrollo económico, social y cultural del municipio;</p> <p>b) La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo</p>

<p>c. Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; para ese efecto, apoyará a la Corporación Municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funciones en el municipio.</p> <p>d. Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.</p> <p>e. Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sena formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.</p> <p>f. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, programas y proyectos de desarrollo municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.</p> <p>g. Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo y cuando sea oportuno, proponer a la Corporación Municipal o al Consejo Departamental de Desarrollo las medias correctivas para el logro de los objetivos metas previsto en los mismos.</p> <p>h. Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.</p> <p>i. Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto General</p>	<p>urbano y rural de la localidad, en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo;</p> <p>c) Promover la participación del vecino en la identificación de las necesidades locales, la formulación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución;</p> <p>d) El desarrollo de una conciencia colectiva de participación en los diversos estratos políticos administrativos, especialmente en los Consejos de Desarrollo urbano y Rural, creados a luz de los preceptos constitucionales;</p> <p>e) Identificar e inventariar las necesidades del municipio y determinar las prioridades correspondientes para la formulación de planes, programas y proyectos;</p> <p>f) Proponer al Consejo Departamental de Desarrollo las necesidades de cooperación para la ejecución de programas y proyectos, cuando éstos no puedan ser resueltos con sus propios recursos;</p> <p>g) Reconocer e inscribir en su registro respectivo, los consejos Locales de Desarrollo legalmente constituidos que se organicen en su jurisdicción;</p>
---	---

<p>del Estado.</p> <p>j. Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.</p> <p>k. Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.</p> <p>l. Reportar a las autoridades municipales o departamentales, que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos, con responsabilidad sectorial en el municipio.</p> <p>m. Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del sistema de Consejos de Desarrollo.</p>	<p>h) Las otras funciones inherentes a la autonomía del municipio o que se deriven de la aplicación de otras leyes.</p>
---	---

Fuente: elaboración propia en base a Decretos: 52-87, 11-2002.

Con los datos del cuadro No.2, basta con observar el número de incisos incrementados manifestados en el Decreto 11-2002 y establecer que las funciones de los COMUDE se amplían, presentando como factor común, la participación, democratización y consolidación del municipio, su autonomía y de la corporación municipal.

Mecanismos que los representantes de los CDUR emplean en la formulación y ejecución de proyectos que serán de beneficio para la población.

En este caso, la municipalidad de Quetzaltenango cuenta con un departamento o unidad básica de planificación, que permite asesorar a las organizaciones comunitarias para la presentación de proyectos; pero debe de seguir lineamientos específicos proporcionados por los Consejos de Desarrollo; en caso contrario, las acciones toman demasiado tiempo en la aprobación de los proyectos solicitados por ellos. Es por ello que deben de cumplir los siguientes componentes.

- A. Las comunidades analizan sus necesidades, intereses y problemas; detectando y priorizando las más urgentes de resolver.



- B. Las comunidades eligen un comité para que inicien la formulación del proyecto.
- C. El comité tramita su autorización ante la gobernación departamental.
- D. El comité inicia su gestión al seno de la misma comunidad, estableciendo que cantidad podría aportar.
- E. Al ser elevado el expediente al COMUDE, se analiza y prioriza nuevamente el proyecto, con asesoría ésta vez de la unidad técnica municipal conformada por profesionales con capacidad instalada en el municipio, que cuentan con dos grandes factores que favorecen la formulación: primer lugar: su capacidad profesional y en segundo lugar: el conocimiento de la realidad del municipio para el cual trabajan.
- F. El COMUDE y su unidad técnica, después de priorizar el proyecto, proceden a terminar de conformar el expediente, estableciendo lo referente a planos, cotizaciones, y otras gestiones y documentos necesarios para evidenciar la factibilidad de realización del proyecto.
- G. El expediente debidamente conformado es elevado a nivel departamental en donde la unidad técnica y el consejo departamental, analizan nuevamente los expedientes pero ésta vez a ese nivel los cuales deben estar conformados de acuerdo al siguiente listado:

Requisitos: COMUDE O UNIDAD EJECUTORA.

- a. certificación de acta de priorización por parte del consejo municipal.
- b. a) perfil del proyecto. b) presupuesto por renglones de trabajo y costos unitarios. c) cronograma. d) especificaciones técnicas. e) juego de planos. f) patente de comercio. g) Nit. h) fotocopia de cédula del representante de la empresa.
- c. Derecho de paso terrenos etc. a) si es terreno municipal de la corporación municipal. b) si es terreno privado, sesión de los derechos del propietario o escritura pública firmada por el abogado.



- d. Certificación del acta de la corporación municipal o unidad ejecutora donde da su aprobación de cofinanciamiento del proyecto y el monto aprobado que aportará la municipalidad autorizando su uso.
- e. Acuerdo municipal si la obra se ejecutará por administración o acta de adjudicación, si será por contrato incluyendo las cotizaciones participantes.
- f. Acreditar la precalificación original específica del ministerio correspondiente.
- g. Fianzas de sostenimiento
- h. Acta de toma de posesión de alcalde municipal o del representante legal de la unidad ejecutora.
- i. Fotocopia de cédula de vecindad del alcalde municipal o representante legal de la unidad ejecutora.

REQUISITOS PARA SEGUNDOS APORTES.

1. fotocopia de la boleta de deposito de la apertura de cuenta bancaria a nombre del proyecto, con los aportes de la municipalidad o unidad ejecutora, FSDC y la comunidad.
2. fotocopia de la cuenta mancomunada a nombre del proyecto con el registro y las firmas de alcalde municipal o representante legal de la unidad ejecutora, presidente de COREDUR y representante de la comunidad.
3. certificación del contrato de ejecución
4. informe del avance físico por parte del supervisor del 50% o más por el proyecto.
5. constancia firmada por el asistente técnico de la gerencia de COREDUR por el secretario de la unidad técnica departamental con el Vo.Bo. del gerente del COREDUR y el presidente del consejo departamental de que el proyecto tiene un 50% de avance físico o más.
6. fianzas: anticipos y cumplimiento.
7. 4 fotocopias del proyecto incluyendo la del rótulo informativo.
8. liquidación parcial financiera de la obra.



REQUISITOS PARA TERCERO Y ULTIMO APORTE.

1. constancia firmada por un miembro de la gerencia del consejo departamental: gerente, asistente técnico, o supervisor regional de que el proyecto ya posee un 100% de avance físico con el Vo.Bo. del presidente del consejo departamental.
2. certificación del acta de la entrega.
3. fianza de saldo y deudores y conservación.
4. liquidación financiera total del proyecto.

Cuando se plantea la interrogante acerca del cumplimiento de la Ley de Consejos de Desarrollo, su desconocimiento y/o su práctica arbitraria, se hace en base a informaciones de medios de comunicación, proporcionadas por algunos alcaldes municipales y sectores de la población guatemalteca que buscan soluciones a sus necesidades básicas de desarrollo humano.

La presente investigación evaluó el contenido de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y estableció su práctica operativa real, es decir, en cuanto al cumplimiento con lo establecido en el decreto No.11-2002; y se planteó la interrogante, ¿La Ley simplemente ha sido utilizada como instrumento político en favor del partido de turno, o a criterio de las personas que integran los Consejos de Desarrollo.?

Es importante manifestar que en una naciente democracia como la guatemalteca, siempre existirán los riesgos políticos de empleo del SCDUR como mecanismo de beneficio personal o del grupo en ejercicio de poder.

Precisamente, si bien Guatemala ha iniciado el tránsito a la democracia, todavía no ha sido posible desestructurar el autoritarismo, aún pervive el manejo de elite, o de cúpula de parte de las organizaciones de cualquier ideología que sean;



junto a ello la falta de credibilidad de las instituciones públicas, la ignorancia y la indiferencia de parte de todos los sectores sociales y pueblos que integran la nación guatemalteca, hasta la fecha permite, que la manipulación y la influencia política en el Estado sea hasta hoy un elemento negativo que impide el buen funcionamiento de las instituciones que constitucionalmente se perfilan como una de las vías principales para alcanzar el desarrollo integral de la mayoría de la población que históricamente ha sido excluida.

Con la aprobación de las reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002). Código Municipal (Decreto No. 12-2002) y la Ley General de Descentralización (decreto No. 14-2002), la sociedad civil está llamada y promover la observancia del Estado de Derecho; así como practicar y consolidar por lo menos:

- a. Participación y promoción de la sociedad en todas las actividades que le compete de manera efectiva y eficaz, es decir, estar atenta a la génesis de desarrollo de cada proceso para obtener su legitimidad y representatividad. Solamente de este modo será posible consolidar la democracia participativa y “reducir” al mínimo los riesgos de manipulación o de influencia política en la toma de decisiones políticas y administrativas.

En el trabajo de campo, se pudo comprobar que a nivel departamental el SCDUR (antes de la aprobación del decreto 11-2002), si bien empleó todos los procedimientos que se indican en la ley de CDUR para la aprobación de proyectos solicitados por los alcaldes de los departamentos, al momento de llegar al Congreso, los diputados o manipulan o modifican a su criterio el listado de proyectos evaluados política y técnicamente, rompiendo de esa manera la lógica, la ética y los mecanismos establecidos por el SNIP.

- b. Sin perjuicio de lo anterior; es importante señalar que la Constitución Política de la República de Guatemala como ley que orienta el quehacer de la administración pública, carece, en términos generales del vínculo de participación ciudadana en la gestión pública, de una relación - disposición más puntual y precisa entre gobernantes y gobernados. Tal ha sido el extremo que de las dos reformas planteadas a la Constitución en los años de 1994 y 1999, aparentemente fue rechazada por consulta popular, no se intentó incluir el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública.

En este sentido, en la Ley de CDUR está superada la participación ciudadana, así como los convenios internacionales suscritos y ratificados por Guatemala.

- c. En el caso del **código municipal**, entre su normativa se advierte que la comunidad organizada tendrá mayor participación e información sobre las actividades del gobierno local.
- d. En el caso de los **CDUR**. Se perfila como el medio principal de participación de los cuatro pueblos existente en Guatemala, en la gestión pública.
- e. En el caso de la **Descentralización**; resalta el fomento de la participación de la sociedad en el proceso de descentralización y de su organización.

Como se puede constatar, con la efectiva participación de la sociedad, se ira reduciendo el manipuleo político, el clientelismo, el autoritarismo, aunque como se argumentó anteriormente, que en la democracia participativa no se asegura la eliminación de la influencia política, precisamente por ello, la participación ciudadana esta obligada en el ejercicio de sus derechos a auditar socialmente el actuar de esta democracia política en construcción.



En el trabajo de campo se pudo constatar que se ha cambiado la lógica de la Ley de CDUR, principalmente la de COMUDE, es decir, la ley indica: los COMUDE debe de convocar a la sociedad para integrar los COCODE, hoy se ha constatado que fueron las comunidades a través de la asesoría de organizaciones no gubernamentales que los COCODE se están organizando, para luego integrar el COMUDE.

Es importante indicar que se tuvo participación como observador en varias sesiones de comunidades para integrar los COCODE (convocados por Servicios Jurídicos y Sociales SERJUS), reflejando en los miembros un alto interés y una urgente necesidad de estar organizados y resolver grandes problemas que históricamente han enfrentado.

La lógica que estas organizaciones han estado siguiendo, es integrar estos consejos a través de coordinadoras, o sub coordinadoras, es decir:

- 1 Coordinador general (alcalde auxiliar)
- 2 Sub coordinador
- 3 Secretario general
- 4 Coordinador de finanzas
- 5 Coordinador de recreación
- 6 Coordinador de salud
- 7 Coordinador de educación
- 8 Coordinador de infraestructura

En el caso de la conformación de los COCODE del cantón de Xetuj, asistió un representante de la iglesia católica y un representante de la iglesia evangélica.

Los cargos indicados en los números 1 a al 8, se establecieron a través de elecciones secretas; aunque se detectó baja escolaridad en los asistentes, se pudo comprobar que existe sabiduría en las intervenciones de cada una de las



personas que integraron dicho consejo, y que las normas, usos y costumbres son elementos clave en el desarrollo de las comunidades.

El espacio que abre la ley de CDUR es un medio que debe de aprovecharse para que independientemente del gobierno que este de turno, sea respetada la decisión de la comunidad como rectora de su propio desarrollo, manifestaron los asistentes.

Se observó, que los miembros de este consejo tienen claro que los COCODE o CDUR no debe constituirse únicamente en una instancia de proveer recursos económicos, sino que debe ser un facilitador de medios para que sean ellos los que determinen el proyecto prioritario; argumentaban en el lenguaje popular de los guatemaltecos “queremos que nos enseñen a pescar y que no nos regalen los pescados”, “queremos que no se nos tome en cuenta únicamente en contiendas electorales, necesitamos ser tomados en cuenta en todo momento, como ciudadanos pertenecientes a una misma nación.”

La mayoría argumentó; es importante nuestra participación, principalmente que hoy como alcaldes auxiliares que somos, se nos reconoce como tales, y no como en el pasado “como simples mandaderos del alcalde municipal”, “que deberías ser alcalde auxiliar por castigo, por una falta cometida en nuestro cantón o aldea, que éramos nombrados por nuestros compañeros para evitar ser nombrados ellos, que éramos nombrados a criterio del alcalde municipal”. Hoy el papel del alcalde auxiliar municipal es de mucho respeto, ya somos nombrados democráticamente en nuestra comunidad y somos la máxima autoridad, esas características nos obliga a ser responsables ante las personas que nos confiaron su voto, hoy nos preocupamos por nuestro vecino, pero queremos que las autoridades municipales y gubernamentales se preocupen por nosotros también; éstos y otros asuntos fueron expresión constante de los participantes.”

Otra característica manifestada en esa oportunidad, fue el hecho que quedó claro que el número de coordinadores o subcoordinadores era indiferente y que dependía de la cantidad de participantes y de las necesidades de cada una de las comunidades; lo principal de todo ello, era el hecho de que entre mayor número de participantes mejores oportunidades de resolver problemas habría.

En el caso de los informantes clave se tomó en cuenta la información proporcionada por empleados del Concejo Municipal, SEGEPLAN, y Gobernación Departamental de Quetzaltenango, y se detalla a continuación.

- a. Los CDUR no ejecutan proyectos, solo formulan (SNIP),
- b. En muchos casos las municipalidades no presentan a tiempo sus proyectos para ser tomados en cuenta en el siguiente periodo fiscal, ese retraso provoca que no se les pueda tomar en cuenta.
- c. Todo el proceso establecido en la Ley de CDUR si se cumple, pero es en el Congreso de la República donde los proyectos son cambiados por otros que no están previamente planificados, ni han pasado los procesos que se requieren para que lleguen a las comunidades y satisfacer las necesidades de sus habitantes.
- d. La influencia que tienen los gobernadores en la toma de decisiones es la base para la distribución del recurso económico, dicho en otras palabras, depende de la perspectiva del gobernador para distribuir el fondo, Por ejemplo; con las autoridades de Gobernación anteriores, se establecía que el fondo económico debería distribuirse en partes iguales entre las municipalidades, reflejando con ello incongruencia en la distribución del recurso económico; ya que las necesidades y características de cada uno de los municipios que forman el departamento de Quetzaltenango son diferentes, combinados y contradictorios.
- e. Actualmente en la gobernación existe otro criterio para la distribución de los fondos sociales, por ejemplo: el nivel de pobreza, número de habitantes

etcétera, existe un criterio político técnico en la distribución del dinero, permitiendo con ello una mayor satisfacción entre los señores alcaldes; se logró determinar que este criterio es consensuado entre todos los alcaldes.

- f. Según el personero de SEGEPLAN, existe apoyo para las municipalidades en la formulación de proyectos y se debe de basar en el SNIP.
- g. **EL ALCANCE DEL ESPÍRITU DEMOCRÁTICO DE LA LEY DE CDUR GOZA DE AMPLITUD POLÍTICA, PERO, HASTA HOY NO HA PODIDO OPERATIVIZAR UNA PRÁCTICA CONCRETA, POR DESCONOCIMIENTO DE LA LEY, INFLUENCIA POLÍTICA Y HASTA LA FECHA NO EXISTE UN REGLAMENTO PARA SU CUMPLIMIENTO.**
- h. En los CDUR y en la corporación municipal de Quetzaltenango se practica varios procedimientos para la ejecución de proyectos, siendo los convenios tripartitos a: (municipalidad, vecinos y cooperación externa); b: (CDUR, vecinos, cooperación externa); bipartitos a: (municipalidad, vecinos) b: (CDUR, vecinos) los que más se practican. Cada procedimiento es operativo dependiendo de las relaciones políticas entre los beneficiarios de los proyectos y los CDUR o la Municipalidad, esto debido a que cuando los proyectos no son aprobados para su ejecución por la corporación municipal de Quetzaltenango, la comunidad se comunica directamente con los CDUR, dejando en muchos casos por un lado la función que le corresponde a los COMUDE.
- i. Hoy, la nueva Ley del Código Municipal, exige que los comités sean autorizados por la municipalidad, una vez llenen una serie de requisitos jurídicos administrativos que les permitan el manejo de recursos económicos (en este caso puede intervenir la Contraloría de Cuentas).
- j. Con la Ley de CDUR se pretende llegar al consenso a efecto de obtener participación de la comunidad con vistas a promocionarla como generadora de su propio desarrollo.
- k. Es necesario la participación en la formulación de los planes estratégicos de todos los sectores, ya que sólo de ese manera la comunidad sabrá que se



hará o se hace en materia de desarrollo, al mismo tiempo, habrá mayor auditoría social, porque al involucrarse o empoderarse, la comunidad conocerá y tendrá oportunidad de exigir un mayor y mejor servicio.

Uno de los aspectos fundamentales del trabajo de campo del presente estudio, se refiere al hecho, de considerar la Ley de Consejos Comunitarios de Desarrollo “COMUDE” irrelevante para las actuales autoridades locales del municipio de Quetzaltenango, ya que argumentan que lo que se encuentra plasmado en dicha ley, ya se ha estado practicando con anterioridad a la promulgación de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, por tal motivo, anticipándose a la Ley y para el fortalecimiento de los consejos comunitarios de desarrollo “alcaldes auxiliares” y con la participación de la cooperación Española, la Municipalidad y el Instituto Muni-Kat; se promulgó en Julio de 2001, la primera edición de cuatro folletos con 40 páginas cada uno aproximadamente, en los que se enmarcan aspectos fundamentales, tales como: código municipal, alcaldías auxiliares y su papel, corporación municipal, alcalde municipal, síndicos y concejales, liderazgo, comunicación, organización comunitaria, identificación de necesidades, priorización de necesidades, procesos y formatos para la elaboración de proyectos, el derecho civil, derecho penal, derecho consuetudinario. Estos aspectos nos permiten ver que los alcaldes municipales y auxiliares en el momento de promulgarse la Ley de CDUR, Ley de Descentralización y el Código Municipal, ya se tenía el conocimientos de ciertos términos que actualmente se emplean en dichas leyes, según autoridades entrevistadas.

Es importante indicar que la actual corporación municipal tiene aproximadamente dos años de no participar con los CDUR, (los que actualmente se ejecutan son proyectos atrasados y aprobados en el gobierno pasado); considera que es una institución politizada sectariamente, y los proyectos presentados por la corporación no son aprobados; según entrevista con algunas personas del



concejo Municipal, consideran que los CDUR realizan actividades que no les competen, por ejemplo: la ejecución de proyectos, duplicando o usurpando así funciones que le corresponde a la municipalidad de Quetzaltenango. Es por ello, que la municipalidad se ha visto necesitada de mantener fuertes vínculos con organismos internacionales, tales como la cooperación Española, institución que participa financieramente con la municipalidad y los vecinos interesados en la ejecución de proyectos. Aunque con el convenio operativo interinstitucional firmado entre OG's, ONG's, Organizaciones Comunitarias y Municipalidad de Quetzaltenango, se ve que el factor común en estos momentos es el de fortalecer la organización participativa, la reestructuración del tejido social comunitario con equidad.

Otro aspecto relevante del trabajo de campo es que la municipalidad de Quetzaltenango, no se dedica exclusivamente a ejecutar o financiar proyectos de infraestructura, sino que cuenta con escuelas de formación y capacitación del recurso humano, aspecto que la hace diferente a otras municipalidades de la república de Guatemala. Cuenta con varias fuentes de ingresos, que permite una mayor cobertura de proyectos, por ejemplo: policía de tránsito, IVA Paz, IUSI, circulación de vehículos, fábrica de adoquín y tubos de cemento, el 10 por ciento constitucional, empresa eléctrica, empresa de agua, recolección de basura, el ingreso de mercados, el derecho de piso o plaza, el impuesto de transporte urbano, registro civil, etcétera.

Esto permite interpretar que en el trasluz del rechazo a los CDUR por:

La experiencia del pasado; la municipalidad se siente autosuficiente y la Ley de CDUR le es indiferente ya que son actividades que ha venido realizando con anterioridad a la aprobación de la Ley, argumentan que cuentan con autonomía, lo que les faculta analizar con más tiempo las leyes que el del gobierno central promulga. Probablemente olvidan que la autonomía le corresponde al municipio y no a la corporación municipal.



Se confirma que la participación de la sociedad se ha dado de manera organizada y con respaldo extranjero y sin tomar en cuenta la Ley de CDUR, es decir, ha sido una práctica real con criterios municipalistas sin tomar en cuenta el contexto regional y nacional. Es decir, si bien ha habido alguna práctica esta carece de una visión de estructura de nación multiétnica, multilingüe y pluricultural y por ende no interesa la construcción de la identidad nacional. Según entrevistados del concejo municipal, las leyes recientemente aprobadas de los CDUR, permiten asegurar una práctica más real, apegada a la ley, y a las demandas de la sociedad organizada comunal, municipal, departamental, regional y nacional.

Una de las prácticas observadas en el municipio de Quetzaltenango, es el hecho que existe un convenio operativo interinstitucional para la implementación de los consejos comunitarios, este convenio firmado en el año de 1998 entre autoridades de la municipalidad de Quetzaltenango, Organismos No Gubernamentales, Organismos Gubernamentales y Organizaciones Comunitarias, tiene como objetivo consolidar y asegurar la viabilidad de los COMUDE, Así como fortalecer la participación y organización comunitaria de las 2 Aldeas (San José Chiquilajá y Las Majadas y 18 Cantones (Cantón Bella Vista, Candelaria, Chichiguitán, Chicuá, Chitux, Chuicaracoj, Chuicavioc, Llano del Pinal, Tierra Colorada alta, Tierra Colorada Baja, Xecaracoj, Xepache, Chitay, Pacajá, Las Tapias, Llanos de la Cruz Choqui) del Municipio de Quetzaltenango. El trabajo interinstitucional tiene además el de ejecutar acciones de manera coordinada para lograr la reestructuración del tejido social comunitario (20, 7).

Lo relevante de este convenio, es el año de la firma del mismo, ya que refleja que esa práctica se ha operado antes de la aprobación del decreto 11-2002 además, ha tenido a la fecha poca aplicabilidad; ya que son pocas las organizaciones comunitarias (aldeas y cantones) que han tenido la capacidad de



organización para la conformación de los COMUDE, no así la constante capacitación que han recibido los alcaldes auxiliares y comunitarios proporcionadas por las organizaciones firmantes del convenio.

Por otro lado, en la investigación se emplearon términos ampliamente discutidos, y que se refieren a las **acciones de las municipalidades** en términos de asumir funciones más específicas y directas de promoción del desarrollo, hasta convertirse en catalizadoras para favorecer la creación de una nueva atmósfera económica. “A través de una planificación cuidadosa, la municipalidad analiza cómo su acción, dentro de la escala que le corresponde, puede aprovechar positivamente o prevenir los efectos negativos que pueden ocasionar los procesos de integración y descentralización en la sociedad; en el aparato productivo y empresarial; en la localización de la actividad económica; el empleo, etc.” (15, 14)

Hoy, la municipalidad está llamada a iniciar un camino que pueda llevarla a constituirse en un organismo clave para el desarrollo local y el ejercicio administrativo orientado a la satisfacción de las necesidades básicas. Las reformas políticas-administrativas y las leyes municipales han cambiado el rol del viejo municipio, dotándole de amplias atribuciones y competencias. Es decir, se marca un nuevo patrón o modelo de alcalde; el reto para la sociedad es organizarse, participar en su propio desarrollo. Bajo estas condiciones, se aspira a desestructurar los modelos obsoletos y tramas administrativas que están fuera de la realidad, todavía vigentes en la mayoría de municipalidades del país, tienen que asumir nuevos modelos de gestión pública, basados en las exigencias tanto internas de la localidad como a nivel externo, porque actualmente la globalización y las nuevas perspectivas democráticas demanda nuevas acciones político-administrativas. Estas sólo podrán convertirse en realidad con la participación social y comunitaria, esto es la potencialidad con que cuenta cada localidad.



Hoy el quehacer municipal, además de proveer de servicios básicos, obliga a asegurar la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural y espiritual de la población a propósito de consolidar la organización territorial y sus funciones. La función que hoy le corresponde al Municipio es, sin duda, diferente al del pasado. El municipio, entendido como la “unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos” (16, 44) Al darle el rol decisorio al ciudadano y a la comunidad, se abre una nueva cultura política centrada en un modelo de desarrollo, participativo tendiente a consolidar la democracia, ya que son las comunidades las que identifican sus problemas y señalan soluciones. es decir, se abren escenarios para que los ciudadanos desarrollen sus potencialidades personales y colectivas mediante dinámicas participativas en comunidad, búsquedas de desarrollo, concertaciones para establecer vínculos de interdependencia y de concreción temporal y espacial del desarrollo.

Claramente la Ley de CDUR busca compatibilizar intereses de la comunidad, Estado, sector público y sector privado, sin embargo, es necesario advertir el urgente abandono tradicional de desconfianza que ha prevalecido por mucho tiempo en la sociedad en su conjunto, ya que todos desempeñan funciones esenciales, distintas y complementarias pero con su coordinación se abren nuevos escenarios y oportunidades del desarrollo integral. La acción de convocar a todos los sectores: institucional, multisectorial; hace posible el éxito de iniciativas de sus miembros. En este sentido, esa convocatoria significa que no se puede hablar de proyectos aislados de un sector, acciones o decisiones de un organismo, sino de procesos, sociales, políticos y técnicos concertados, a fin de impedir fracasos como los que hasta ahora se han producido en municipios, regiones o a nivel nacional.

Es por ello, que en la ley de CDUR viene a fortalecer el poder de decisión política de la sociedad, instancias político administrativas superiores, sean municipales, regionales, nacionales o privadas, en cuanto a las retribuciones que



el Estado debe cumplir frente a la población en el marco de las leyes recién aprobadas; porque cuando se instaura el estado de derecho, las acciones antidemocráticas empiezan a ceder ante las demandas de los municipios.

Lo anterior nos confirma que en el nuevo contexto de desarrollo: la Ley de CDUR, el Código Municipal, la Ley de Descentralización; son leyes interrelacionadas y complementarias; porque desde el momento de su ejecución, lo que antes hacía el Gobierno Nacional hoy lo debe hacer el gobierno Municipal, en el sentido de un cambio sustancial en la organización del desarrollo, y construcción de la nueva nación. En su nueva dimensión participativa, la descentralización promueve el protagonismo comunitario, tomando en cuenta que la responsabilidad del desarrollo municipal es competencia inobjetable del querer de los habitantes del municipio, siempre y cuando actúen en coordinación por el gobierno municipal.

No se puede olvidar que lo que hace posible a un municipio son sus raíces históricas, culturales, la tradición, sistemas de organización, el paisaje, los recursos humanos, físicos e institucionales de los que se construye la identidad local y regional, es por ello que la Consejos Comunitarios de Desarrollo, (COCODE) forman la columna principal del sistema de Consejos de Desarrollo.

Hasta hace poco, el municipio era una pluralidad desintegrada, por virtud de la influencia verticalista alentada por diversos sectores y temáticas del “desarrollo”, en este mismo hincapié cada quien gobernaba por cabezas diferentes en los distintos sectores. Si existía unidad, obedecía únicamente al gobierno municipal y era respaldada por instancias del partido en el poder; había poco lugar para la organización y la participación de las comunidades. El ejercicio de la democracia y de las ideas políticas era personificado en el alcalde que pasaba la mayor parte del tiempo en sus oficinas. La sociedad municipal estaba referida a ese tipo de



jefes y el centro de la actividad política se circunscribía a unos cuantos, ya sea porque los movía el interés de poder político o económico.

En situación inversa la característica fundamental de la participación, consiste en detectar de manera rápida los problemas y amplia gama de soluciones. Es decir, cuando concurren distintos sectores es posible modificar la propia definición de los problemas y sus causas, debido a que se manifiestan distintos enfoques, o visiones de éstos; bajo estas condiciones las leyes recién aprobadas, expresan una nueva forma de relación Estado/sociedad.

Lo que actualmente ocurre en la sociedad guatemalteca, obedece a que muchas de las acciones de carácter público emergen de organizaciones privadas, ONG's, sindicatos, gremios, asociaciones; etcétera, que representan intereses propios o simplemente son intermediarios; “voceros” de grupos marginados, excluidos o no representados de manera adecuado en las instituciones.

La expresión de estas ha sido por la necesidad de impulsar bajo formas de representación, la participación ciudadana y los intentos por impulsar la construcción democrática. Con la aprobación de las leyes en concreto, se contribuye a incrementar la efectividad social, de las políticas locales, nacionales a fin de lograr el desarrollo real. (que no sea concebido únicamente como el crecimiento económico de Guatemala, sino devenga en acceso a la sociedad a más y mejores satisfactores: escuelas, vivienda, empleo, salud, recreación, infraestructura en el sentido amplio), contar con una mejor relación entre los hombres y la naturaleza interactuando con los componentes económico, político, cultural, ético, tecnológico, ecológico y social.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el Estado Centralista, asentado en un sistema autoritario, así como gobiernos locales tradicionales, sin visión y conciencia de nación multiétnica, multilingüe y pluricultural, empezaron a



mostrar signos de agotamiento, al extremo de convertirse en obstáculo al crecimiento y al desarrollo social. Contaminado por el clientelismo del sistema político y por la corrupción, el centralismo burocratizado se olvidó del ciudadano (cuando no lo atropelló), fracasó por el intento de dar solución a problemas crecientes de pobreza, rezagado frente a una sociedad cambiante, se ausentó en buena parte del territorio nacional, siendo incapaz de inducir el crecimiento y el desarrollo social para aumentar el bienestar de la población en constante crecimiento. Estamos pues frente a una democracia confesional.

Sin embargo, en la nueva situación histórica nacional aquella democracia confesional, paulatinamente va quedando atrás ante la construcción de una democracia de procedimiento o participativa. Es en este sentido, que los gobernados ya no necesitan de intérpretes de su pensamiento y asumen para sí la función de expresarse y de auditar las funciones legislativas, judiciales o ejecutivas.

Hoy con la aprobación de las Leyes de Desarrollo Social, Código Municipal, Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y la Descentralización, se modifican las obsoletas relaciones entre ciudadano y Estado, del sistema autoritario, para recuperar y legitimar un nuevo sistema democrático; hoy se está reivindicando la función del ciudadano y del sector público, mediante una visión que interrelaciona Estado y sociedad en la búsqueda del bienestar de la nación guatemalteca.

Los cambios, seguramente darán origen a un nuevo orden económico, a un sistema interdependiente y a una nueva cultura política sin los cuales no es posible resolver el problema de desarrollo de la Guatemala contemporánea.

Es importante mencionar que el crecimiento económico y el bienestar de la comunidad dependen cada día de la relación entre la humanidad y la naturaleza, pues se ha confrontado que el estímulo de estas relaciones genera el potencial



de las personas. Así lo demuestran los programas ecológicos, desarrollo sustentable y sostenible impulsados por la ONU.

Ante una nueva dinámica social, con la participación de la comunidad se plantean cambios en la forma de dirigir y de gobernar. Si la sociedad en su conjunto no se apega a las exigencias de los procesos actuales no se establecerán nuevas relaciones de comunicación entre el Estado y la sociedad, y por más tiempo, los grupos excluidos serán la causa de que el flujo circular de toda economía no se complete, provocando con ello bajo dinamismo de la actividad socio-económica del país.

Por lo anterior, las políticas públicas, deben de responder a las condiciones económicas y sociales imperantes en la actualidad tanto nacional como internacionalmente, así como un nuevo sistema político generado por los guatemaltecos, con vistas a fortalecer los mecanismos de satisfacción de las demandas sociales de manera consensuada y equitativa; en este sentido la nación debe de apostar al cambio de las instituciones públicas, y de los gobiernos locales; que respondan a las exigencias de la sociedad en momentos y épocas que requieren la implementación de planes, programas y proyectos específicos; tendientes a fortalecer la esfera pública, el entorno municipal, en la generación de inéditas relaciones entre el Estado y la Nación, entre el gobierno municipal y la sociedad. Es decir, es urgente el cambio de actitud en la formulación y ejecución de políticas públicas, ya no es posible continuar con el modelo vertical, autocrático, reactivo y de élites; es inaplazable la democratización de la gestión pública, que surjan de la participación de la sociedad, del seno de donde surgen los problemas y soluciones a la insatisfacción de las necesidades, permitiendo con ello una corresponsabilidad, un pacto o una negociación; entre: a) el Estado-Nación; b) Gobierno Local-Sociedad; y c) Empresa Privada, Gobierno Local y Nación.



La ausencia de promoción y apertura para involucrar a la comunidad en los procesos de planeación, de toma de decisiones, para expresar y decidir; constituyen factores de obstáculo para el desarrollo. Es por ello importante que en el municipio se emprendan procesos de educación para la participación organizada, ya que una comunidad organizada puede constituirse en un interlocutor válido entre el poder público y municipal, constituyéndose el ente que puede modificar la actitud de los que gobiernan en el momento de tomar decisiones. En este sentido, toda actitud que impida la participación se constituye en un obstáculo para la democracia y por ende para el desarrollo.

De los resultados del trabajo de campo, el 100% de los encuestados afirmó contar con un plan de trabajo, agendas; aunque el 61% de las instituciones gubernamentales y municipales indicaron que los mecanismos utilizados para la realización de los planes de trabajo eran de manera vertical y realizados por un grupo de elite y sin la participación de los sectores que podrían ser beneficiados, la manera de cómo eran tomados en cuenta los miembros de la comunidad era exclusivamente la de proporcionar insumos para la formulación de dichos planes. En cuanto al contenido de los planes impulsados por las organizaciones objeto de estudio, reflejan que el 89% los programas son de contenido social, resaltando entre ellos: infraestructura de agua potable, saneamiento, carreteras, introducción de energía eléctrica, clínicas médicas, saneamiento ambiental, guarderías infantiles, adoquinamiento, pavimentación, ampliación de escuelas, paredes perimetrales de escuelas, el 7% indicó que los planes reflejaban un contenido de carácter productivo: agrícolas, artesanales; y el 4% contribuía con programas políticos, en los que se incluyen: la capacitación técnica para la gestión, capacitación de desarrollo empresarial, orientación cívica-política.

La mayor parte de la historia del sistema político de Guatemala, ha predominado el autoritarismo y la actitud de excluir la capacidad de las fuerzas vivas locales para la planificación y la formulación de proyectos, siempre ha prevalecido el



paternalismo, menospreciando el potencial que existe en los habitantes de la comunidad o en el gobierno local como representante de los intereses de su comunidad (cultura, sabiduría), En la actualidad, se exige un cambio en el modelo tradicional que ha prevalecido en nuestro sistema de gobierno, ya no es posible continuar, de un municipio proveedor de servicios, debe de pasar a un promotor, facilitador del desarrollo local. Seguramente, el salto puede lograrse si se cambia la estructura administrativa que prevalece en el municipio; se puede lograr si se emprenden acciones encaminadas a fortalecer la capacidad institucional y de gestión a nivel local, empezando por construir una nueva visión del servicio público, e incorporando la planeación estratégica, instrumento que nos permite anticiparnos a los problemas, con previsión de futuro, incidiendo en la causa de los problemas, todo con el objetivo de visualizar hacia donde se va y que se quiere impulsar. Si se decide optar por la planificación estratégica, debe elaborarse con la participación y amparo por la comunidad, autoridades, grupos de interés, ciudadanos, técnicos; este proceso se puede institucionalizar y socializar en todos los sectores de la sociedad local, permitiendo así la permanencia armónica de los funcionarios involucrados, al tiempo de garantizar la continuidad de los procesos, sin importar cambios políticos en la localidad, esto es procesos que permiten el éxito de la planificación estratégica como instrumento para lograr el desarrollo local. Hasta ahora la planificación como eventual o como reacción no ha tenido respuestas favorables para la gran mayoría de la sociedad local, por el contrario lo que tenemos como saldo son costos adicionales a los gobiernos locales ineficientes y graves desequilibrios socio-económicos, además de la inseguridad ciudadana.

Antes de explicar la base legal de los CDUR es necesario indicar los mecanismos empleados en la aprobación del Decreto 11-2002, y que el Lic. Daniel Matul Morales empleó en Panel Foro Nacional sobre “ Ley de Consejos de Desarrollo y su Relación con el Código Municipal y la ley de Descentralización” e indicaba: “La ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y



Rural y Las Reformas al Código Municipal, fueron concebidas, debatidas, escritas durante casi cuatro años y consultadas con cientos de personas, en todos los departamentos del país, en ejercicio de participación del cual la historia de Guatemala, probablemente no registre antecedente parecido. En igual dirección, cuando el Poder Ejecutivo, por intermedio de la Comisión de Acompañamiento de la Paz, en cumplimiento exacto a lo dispuesto en los Acuerdos de Paz, hizo suya la propuesta, para proponerla como iniciativa de Ley, ante el Honorable pleno del Congreso de la República, en la ciudad de Antigua Guatemala, logró el consenso de la mayoría de los señores Diputados.” Reflejando que las leyes recién aprobadas representan para la sociedad nacional, el reconocimiento jurídico-político de la realidad multiétnica, multilingüe y pluricultural de la nación, en el sistema jurídico vigente como inicio de una nueva relación del Estado guatemalteco con los pueblos indígenas.

Es por todos conocido que la realidad nacional de la década pasada, no es igual a la de hoy, existe un nuevo orden económico internacional que exige entre otros aspectos; nuevos actores, con nueva dimensión para su participación, que le obliga a crear diseños y desafíos para que la sociedad pueda establecer inéditas formas de convivencia, local, nacional, regional y mundial.

Con las leyes de Descentralización, Código Municipal y Consejos de Desarrollo, se propician formas propias de organización de los pueblos que conforman la nación guatemalteca, obligando al gobierno local y nacional a dar respuesta rápida a las demandas planteadas por los habitantes, exigiendo a la Sociedad-Administración Pública-Estado plantear nueva lógica-jurídica y visión de nación que queremos; tomando en cuenta los extensos fenómenos de la vida socio-política de la realidad multiétnica, multilingüe y pluricultural, es decir, debe fundamentarse, mantenerse y condicionarse en la riqueza social y cultural de sus cuatro pueblos, propiciando con ello bases sólidas y, esenciales para edificar una auténtica existencia unitaria de la sociedad en su conjunto. esto con el fin de evitar los graves problemas socio-políticos que dieron origen al conflicto armado interno en Guatemala.



Cuando la sociedad en su conjunto (político-jurídico-administrativo) reconozca las bondades de las leyes recién aprobadas, el Estado será eficaz y eficiente en la orientación de la vida de sus cuatro pueblos, es decir, tomar en cuenta los valores, historia, leyes propias y realidades, entonces será posible “edificar la República, la Democracia y la Representatividad”³; porque cuando la sociedad participa en las decisiones que le afectan, permitirá la consolidación del Estado-nación.

La elaboración de las leyes de CDUR, Código Municipal y Descentralización, son un avance positivo del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, tratan de considerar respuestas creativas ante la diversidad cultural, heterogénea y diversa de Guatemala, con miras a crear la unidad nacional bajo la consolidación del sistema democrático. **La sociedad tiene el poder supremo de decidir, es permanente, mientras que los gobiernos en el ámbito local-nacional, son temporales y están supeditados a las acciones y decisiones del pueblo.**

Comparación e interpretación del Decreto 11-2002 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En este apartado únicamente se toman aspectos esenciales de la Ley de CDUR, no es una transcripción de la Ley.

Naturaleza, Principios y Objetivo.

Artículo 1. Naturaleza. El sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática

³ Términos empleados por el Lic. Daniel Matul Morales en el foro Reconocimiento de la Realidad Pluricultural en la Nueva Legislación Guatemalteca el 25 de Abril de 2002 ciudad de Guatemala.



del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

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

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

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

INTEGRACIÓN.

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



- b) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. **(CONADUR)**
- c) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural **(COREDUR)**
- d) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo **(CODEDE)**
- e) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo. **(COMUDE)**
Actualmente cambia su estructura a pruri-institucional
- f) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo. **(COCODE)**.
Anteriormente llamados locales y declarados inconstitucionales 18/05/88

Base legal de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Constitución Política de la República de Guatemala (artículo, 224, 225, 226, 228, 229)

Acuerdos de Paz (Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria)

Ley preliminar de Regionalización (70-86)

Ley de los CDUR (decreto 11-2002)

Reglamento de la Ley de CDUR: a la fecha 14/10/2002, no se ha cumplido el artículo 33 del decreto 11-2002, el que reza que el reglamento debe de emitirse sesenta (60) días a partir de su vigencia.

Artículo 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 de la 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.

Artículo 225.- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.

Artículo 226.- Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. Las regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que 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 los consejos integrarán ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Artículo 228.- Consejo Departamental en cada departamento habrá un consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

Artículo 229.- Aporte financiero del Gobierno Central a los departamentos. Los Consejos regionales y departamentales, deberán recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del Gobierno Central.

Artículo 21.- Financiamiento para el funcionamiento de Consejos de Desarrollo. (6, 35) De conformidad con el artículo 229 de la Constitución política



de la República..... Para el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo, cada Corporación Municipal decidirá la forma de su financiamiento, tomando en cuenta la disponibilidad de sus recursos.

“Para el caso concreto del municipio de Quetzaltenango, el financiamiento de los proyectos aprobados por la corporación municipal a solicitud de los comités u organizaciones, o a iniciativa de dicha corporación; La autonomía de la municipalidad de Quetzaltenango, se sustenta en los recursos financieros disponibles y adecuados con los que cuenta para hacer efectivo los proyectos que demanda la sociedad organizada, su importancia radica en la efectividad de su administración. El tamaño de la administración municipal permite su consolidación; hasta el momento, dicha autonomía le ha permitido durante el periodo 1996-2002 ejecutar proyectos de infraestructura e inversión en capital humano, separado de los CDUR. Según encuesta los CDUR no toma en cuenta los proyectos presentados por la municipalidad, debido a que los CDUR están politizados. Además de lo anterior, se comprobó que la municipalidad de Quetzaltenango, cuenta con un plan estratégico a largo plazo **“AGENDA XXI”**, que le permite tomar decisiones con certeza en materia de desarrollo local. Cuenta con un sistema administrativo moderno (sistema de informática en red con todas las oficinas y departamentos, desde el año 1994)” (19,29) **se sustenta en los siguientes ingresos:**

- Aporte del 10% Constitucional Incrementado a partir del 17 de noviembre de 1993, según Acuerdo Gubernativo 18-93. la entrega se hace de manera bimensual, en el Decreto 12-2002 quedó legislado la forma de cálculo y distribución. Este rubro es administrado por el INFOM.
- (transferencia del gobierno Central al Gobierno Local.)
- Impuesto al Valor Agregado IVA-PAZ (transferencia del gobierno Central al Gobierno Local.

- Impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo (impuesto por concepto de gasolina superior y regular) (transferencia del gobierno Central al Gobierno Local.)
- Impuesto sobre circulación de vehículos. (transferencia del gobierno Central al Gobierno Local.)
- Impuesto Único de inmuebles (IUSI, como la administra la Municipalidad de Quetzaltenango, le corresponde el 100%)
- Arbitrios
- Tasas
- Rentas
- Departamento de tránsito
- Frutos y productos (Empresa Eléctrica Municipal, Departamento de Agua, etc)
- Multas
- Otros ingresos. (recursos financieros externos: donaciones, préstamos, aporte de la comunidad interesada. etcétera)

Decreto No. 70-86 (Ley preliminar de Regionalización)

- **Región I (Metropolitana):** Guatemala
- **Región II (Norte):** Alta y Baja Verapaz
- **Región III (Nor-Oriente):** El Progreso, Izabal, Chiquimula, Zacapa.
- **Región IV (sur-Oriente):** Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa.
- **Región V (Central):** Sacatepéquez, Escuintla y Chimaltenango.
- **Región VI (Sur-Occidente):** Quetzaltenango, Suchitepequez, Ratalhuleu, San Marcos, Sololá, Totonicapán.
- **Región VII (Nor-Occidente):** El Quiché y Huehutenango.
- **Región VIII (Petén):** El Petén.



En cuanto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, aún persiste una significativa debilidad en la institucionalidad del Estado respecto a las funciones que los Acuerdos de Paz le asignan en el área socioeconómica.

En tales acuerdos, se establecen mecanismos que permitan a los ciudadanos participar activamente en la toma de decisiones, principalmente sobre aquellos asuntos que le son de interés, fortaleciendo al mismo tiempo, el sistema de financiamiento de los CDUR; lo importante de los acuerdos es que se resalta la cultura de concertación, para permitir con ello formular políticas de desarrollo.

- Promover una reforma de la Ley de CDUR para ampliar el espectro de sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo.
- Asegurar el debido financiamiento del Sistema de Consejos.
- Reestablecer los Consejos Locales de Desarrollo.

Es por eso, en el Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos se reconoce el papel fundamental de los Consejos de Desarrollo para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales. De esa cuenta se propone el restablecimiento de los Consejos Locales de Desarrollo.

Ley de consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002.

Esta ley enmarca aspectos legales y específicos en materia de participación ciudadana, al mismo tiempo regula el SCDUR (sistema de consejos de desarrollo urbano y rural) y permite que a través de la participación de la sociedad civil e instituciones gubernamentales se pueda llevar a cabo la planificación de manera democrática y participativa en temas del desarrollo de la sociedad guatemalteca. Para el año 2003 se espera que el avance de la fase de participación de la sociedad en la definición y ejecución de proyectos puntuales, en la formulación de políticas públicas, planes de desarrollo y de ordenamiento



territorial sea una práctica operativa real, esto con el fin de articular el desarrollo nacional.

**El Decreto 11-2002, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,
(Consejos Municipales de Desarrollo, COMUDE) sobresale en los
siguientes aspectos:**

Se amplía la participación de la sociedad civil, permitiendo una auditoria social en el ámbito de la comunidad sobre los proyectos u obras que seleccione la municipalidad, o los SCDUR; la auditoria social, aparece en las Leyes de Descentralización y en el código Municipal, en este caso, “es el pueblo quien delega temporalmente el poder en sus autoridades municipales, porque, el poder decide”. (17, 0) **La auditoria social no debe ser dirigida exclusivamente al control del gasto, sino resaltar las acciones futuras de los que ejecutan proyectos, para que en el futuro se pueda proponer medidas correctivas.** Por otro lado; Hugo Leonel Higueros, (18, 0) representante del Consejo de Instituciones de Desarrollo “COINDE” manifiesta al respecto. “la democracia participativa, resultado de la descentralización, es también un mecanismo de vigilancia y control social sobre sus representantes y gobernantes en el ejercicio de sus cargos y de asumir en forma compartida las responsabilidades de la gestión, incrementando los niveles de gobernabilidad”

Bajo estas condiciones, la comunidad tiene mayor probabilidad de que sus necesidades sean satisfechas a través de la aprobación de los proyectos por medio de: (Es importante resaltar que los tres procedimientos que a continuación se presentan son los que actualmente se practican, procedimientos que provocan más fraccionamiento entre la sociedad civil y el gobierno municipal, esto debido al predominio del clientelismo.)

1. participación tripartita de los sectores: comunidad, municipalidad, CDUR;
2. Participación bipartita: municipalidad, comunidad;
3. Participación bipartita: comunidad CDUR.



Cuando en los procesos de aprobación de proyectos solicitados por la comunidad no influye o no importa el rol político, sino se basa en las necesidades, se practica el primer sistema; pero, cuando algunos sectores de la comunidad no pertenecen al partido que hace gobierno municipal, sus proyectos no son aprobados, practicándose en este sentido el sistema bipartito, CDUR y Comunidad. Dejando a un lado la participación de la municipalidad.

En el trabajo de campo, se pudo constatar que, los CDUR, son quienes mayor aporte económico realizan para la ejecución de los proyectos, aspecto que refleja el 93%, los informantes expresaron que el compromiso o acuerdo asumido era de carácter constitucional, que manda el fortalecimiento del desarrollo por medio de la infraestructura, en ese mismo orden de idea, los informantes afirmaron que los CDUR son vistos como fuente de financiamiento, ente ejecutor y facilitador de proyectos, dejando a un lado el criterio de que los CDUR son un medio para la planificación democrática del desarrollo, en cuanto a los aportes económicos, la comunidad participa en mínima parte, en la mayoría de los casos, el aporte es de mano de obra, y de algunos materiales existentes en la comunidad; en otras ocasiones el aporte es económico, mano de obra, materiales existentes. (quien decide el tipo de obra que se debe de construir es la comunidad, pero es la municipalidad en última instancia la que aprueba o no la ejecución del proyecto.) **Lo principal de este apartado es el hecho que actualmente se está tomando**

en cuenta a aquellos sectores que nunca fueron tomados en cuenta en el marco de los consejos de desarrollo municipal (COMUDE) o SCDUR, o el espacio que se da, cuando en el futuro surjan instancias que quieran articularse o ser incluidos en los consejos.

Con el **reestablecimiento de los Consejos de Desarrollo Comunitario,(COCODE)** se complementa el sistema de SCDUR y permite restituirse una mayor legitimidad nacional. Se constituye en el Centro principal



del Sistema de Consejos de Desarrollo, por cuanto desde la comunidad se plantea y detectan los problemas, las necesidades básicas insatisfechas, y desde allí mismo nacen los proyectos, las estrategias medidas de solución. Los consejos se constituyen en comisiones permanentes de trabajo en donde se buscan resolver problemas de gobernabilidad democrática, justicia y derechos, desarrollo económico; desarrollo social y bienestar; ordenamiento territorial y ambiental. Lo fundamental de lo anterior es que busca consensos sobre asuntos estratégicos del desarrollo local, fortaleciendo con ello el poder municipal a nivel micro, y a nivel macro se consolida las nuevas relaciones entre Estado y sociedad.

Hay un fortalecimiento de la gestión pública, privada y de la comunidad, es decir, permite que cada sector que participa como representante, conozca y de a conocer cada una de las fortalezas y debilidades con que cuenta, permitiendo con ello procesos de planificación con participación de los entes involucrados en el desarrollo del municipio. Con los resultados del trabajo de campo se refleja el conocimiento que la población tiene de los CDUR, ya que el 89% afirmó que los CDUR son vistos como fuente de financiamiento, ente ejecutor y facilitador de proyectos, dejando por un lado el criterio de que los CDUR son un medio para la planificación democrática del desarrollo; lo anterior se confirma ya que el 57% de los encuestados manifestaron conocer los mecanismos para elaborar propuestas para mejorar la planificación democrática del desarrollo pero que no la implementan, el 43 % cree que es un rol exclusivo de los CDUR, reflejando con ello que en las comunidades y alcaldías lo que les interesa es la aprobación de sus proyectos de infraestructura, son pocas las organizaciones que apoyan a las comunidades en dar a conocer la ley de CDUR y las ayudan en la búsqueda de su propio desarrollo.

Se establece que cada sector participante (público, privado, municipal, comunidad) **sea eficaz y eficiente** en cada una de las actividades que le competen en el desarrollo municipal.



Se observa que el gobierno **cumplió** con el **compromiso de los Acuerdos de Paz**, en el que se establece la ampliación de la participación de los sectores sociales representativos de la comunidad.

Se amplia las funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo, en la que predomina: evaluación constante de los procesos que se empleen en la formulación, ejecución de proyectos. (Es importante indicar que en la mayoría de proyectos de inversión pública, no se le da prioridad a la fase de evaluación, ni se miden los resultados. Este fase permitirá que se continúe con los errores del pasado) coordinación constante y, participación social, en cada proceso que lo exija. Con lo anterior, las políticas, programas y proyectos promovidos por el COMUDE, generalmente han sido de infraestructura y sociales, en los que cuentan los de salud preventiva y educación no formal, formación y capacitación, éstos proyectos son responsabilidad de la Unidad Básica de Servicios Sociales municipales y de los alcaldes auxiliares y que son aprobados a través de ordenanzas municipales; el financiamiento para la ejecución de los proyectos se hace con contraparte municipal, gestiones ante la cooperación internacional, utilización de fondos sociales y de los beneficiarios, así como el aporte gubernamental. Hasta el momento no existe políticas, planes, programas o proyectos que se hayan propuesto por los COMUDE, porque no se han conformado, los han ejecutado a través de la unidad básica municipal como por ejemplo: programa de investigación, planes maestros (áreas protegidas, agua, drenajes y alcantarillado). La práctica o costumbre que se ha venido dando en la aprobación de los proyectos que serán de beneficio para las comunidades solicitados por los CDUR es a través de la Gobernación Departamental y en el Congreso de la República; éstos últimos en el pasado (antes de la aprobación del Decreto 11-2002), son los que deciden en última instancia en apoyar a las comunidades con sus proyectos, sin tomar en cuenta las prioridades violando en este caso los mecanismos empleados en los CDUR y por SNIP, cambiando de



manera unilateral y sin análisis técnico todos los procesos que manda la ley de CDUR, provocando con ello proyectos sin los beneficios esperados. Los mecanismos empleados en la priorización de proyectos de las comunidades se hacen a través de consultas, talleres y reuniones con los consejos, el que está constituido por los alcaldes auxiliares, luego entre ellos se elige el consejo, además de lo anterior se integran las instituciones, elaboran su propia metodología y se firma el convenio. Con la práctica de estos nuevos procesos se promueve y facilita la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones; dicha organización se logra a través de talleres de formación y capacitación, previa visitas comunales y con planificación oportuna. En los COMUDE, los proyectos articulados son aprobados por la Unidad Básica de Servicios Municipales en base a la disponibilidad y su impacto-intercomunitario. La municipalidad promueve la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionan en el municipio a través de convenios de cooperación y/o cartas de entendimiento, por medio de la gestión de programas y proyectos formulados y evaluados en conjunto.

Se establece una **participación obligatoria** del sector público, iniciativa privada, fondos sociales y de la comunidad en el desarrollo del municipio.

Fortalecimiento del poder local.

Fortalecimiento de la autonomía municipal.

Lo más importante de esta Ley, comparada con la anterior, es de que el **COMUDE ya no tiene las funciones ni la cantidad de integrantes, que tenía la anterior Ley de CDUR**; en primer lugar, deja de ser idéntico a la Corporación Municipal y en segundo lugar; se transforma en una instancia multisectorial ya que pueden participar: empresas privadas, sectores sociales, organismos gubernamentales y no gubernamentales dedicadas al desarrollo.



Consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo en el municipio de Quetzaltenango, cuando así lo demande el gobierno municipal o las organizaciones con presencia en el municipio.

Organizaciones con presencia en el municipio, con experiencia en aspectos técnicos y con influencia política para la propuesta de planes de desarrollo conjunto. En el municipio de Quetzaltenango, existe una **amplia gama de comités de desarrollo legalmente autorizados, comités comunitarios y otras organizaciones, (sindicatos, Universidades, Ogs, ONGs)** que impulsan y promueven el desarrollo local, y que cuentan con una amplia experiencia política, técnica con capacidad de negociación y concertación, por lo que de alguna manera influyen en la toma de decisiones del gobierno municipal. El gobierno municipal de Quetzaltenango, cuenta con **capacidad política y técnica** en el desempeño de sus funciones, en este sentido, los miembros del Concejo Municipal en su mayoría han cursado estudios universitarios, los cuadros medios, asesores en su mayoría, son profesionales, lo cual les permite concebir proyecciones amplias de desarrollo, y más allá de asuntos meramente de infraestructura; por lo menos en la experiencia del ahora se observa que existe preocupación por asuntos relacionados con la educación, al medio ambiente, la salud, urbanización, reciclaje de materiales orgánicos e inorgánicos, organización social, etc. Es decir, la experiencia de muchos trabajadores municipales junto al nivel profesional académico de dirección pueden permitir una mayor incidencia de propuestas en la búsqueda de soluciones fundamentales del municipio, así como la consolidación de los diferentes sectores del poder local. (este fenómeno no se da en la mayoría de las municipalidades de la república de Guatemala), el Doctor Rockael Cardona, en el Foro, “la Descentralización y formas de Participación Social, realizado el 3 de octubre del 2002 en el Centro Universitario de Occidente, enfáticamente señalaba que por lo menos había en toda la República de Guatemala, 20 alcaldes con formación profesional y con visión de municipio. Esto nos permite



visualizar que en el mediano plazo, los nuevos gestores públicos contarán con herramientas políticas, técnicas y humanísticas adecuadas para impulsar un desarrollo coherente a favor del municipio. La municipalidad ha empleado diversos mecanismos para la priorización de los proyectos comunitarios, ejecutándose de acuerdo a la posibilidad municipal y de los fondos del 10% constitucional, además de ello se creó una coordinación institucional integrada por 9 organizaciones, firmándose entre ellos un convenio operativo para la implementación de los COCODE, en donde cada organización se hizo responsable de la conformación, según área de influencia y con financiamiento según posibilidades.

Lo principal de todo esto, es que en el marco general de la Ley de CDUR se **reconoce la multiculturalidad, plurilingüismo y multiétnicidad**; como una realidad presente en nuestro país. Reconociendo en este sentido a los Consejos Indígenas, en aquellos lugares donde existan comunidades pertenecientes a los cuatro pueblos, asegurando con esto, su representación y participación a todo nivel; en este caso, al nivel municipal, en la toma de decisiones. Seguramente es un salto cualitativo y cuantitativo en términos del fortalecimiento de la autonomía del municipio.

La conducción del gobierno municipal ha sido de manera “democrática”, esto se manifiesta en la confianza que la mayoría de la población toma en cuando a las actividades que se desarrollan en el municipio y que están bajo responsabilidad de la municipalidad, es decir, se nota una **mayor participación ciudadana**, los ciudadanos en estos momentos, ejercen sus plenos derechos políticos, ya que siempre han fiscalizado y han exigido resultados de los proyectos y programas ejecutados por las administraciones municipales. Lo anterior nos permite comprender que cuando la comunidad está inmersa en los asuntos que le compete, los conflictos se reducirán a tal grado que a mayor participación menores conflictos sociales, es decir, si los proyectos los hacen suyos, no tiene



por qué exigirle cuentas a sus autoridades municipales, ya que están informados de lo que se hace o no se hace.

Permite el **fortalecimiento de la autonomía municipal**, se constituye en el poder decisorio más importante en el seno de la Corporación Municipal, ya que permite ser un ente coordinador interinstitucional para llevar a cabo los procesos de planificación. Cuenta con un departamento de asuntos públicos y básicos, **oficinas o departamento técnico** encargado de: diseño, formulación y ejecución de proyectos económicos, sociales o de investigación que busquen el desarrollo del municipio, En este sentido, la función de éstos departamentos es más amplia y está relacionado a satisfacer, reducir, las dificultades/demandas que manifiestan los habitantes del municipio. El departamento de la Unidad Básica de la Municipalidad de Quetzaltenango, cuenta con valiosa información que permite a los alcaldes auxiliares formarse en materia de sus funciones, es decir, la municipalidad ha facilitado cursos, capacitaciones, seminarios y talleres, para que pueda consolidarse el actuar de las personas que funcionan como autoridades.

Cuenta con una Unidad de Información, Investigación Estadística y Planificación (proyecto de Información sociodemográfica y de Salud para el Desarrollo Local, **PROINFO**); que ha permitido a partir del año 2000 brindar estadísticas, que son apoyo para personas, organizaciones e instituciones interesadas en datos sociodemográficos del municipio de Quetzaltenango.

El COMUDE no tiene funciones ejecutivas, aunque se cuenta con la facultad de promotor de financiamiento a nivel: local, nacional, regional e internacional.

En cuanto a las ventajas del Decreto 11-2002, el 60% de los informantes, manifestaron que hoy se exige a las autoridades ser tomados en cuenta en la organización y participación comunitaria así como en la coordinación del



gobierno local, provocando con ello que los COCODE sean en última instancia los que deciden que proyectos benefician a la comunidad.

**Elementos observados en el municipio de Quetzaltenango o en los
Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) que han impedido su
conformación**

El hecho que existe un sector de la **población que no conoce la estructura y funcionamiento del gobierno local, su legislación y derechos y obligaciones** como ciudadano, para permitir en este sentido una adecuada participación. Tampoco conocen las leyes de CDUR; 20% de los encuestados manifestaron desconocimiento sobre los aspectos de la nueva ley de CDUR.

No se identifica a los sectores de la sociedad civil que pueden formar parte del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE);

En la participación de los COMUDE, se refiere únicamente a entidades privadas, **queda a discrecionalidad de quienes lo integran**, puede evitar el ingreso a muchos sectores, como puede permitir el ingreso a sectores que nunca se les tomo en cuenta;

Se **limita la participación de vecinos** (consejos comunitarios) a un número de 20 personas; aunque respuesta de los informantes clave, por la autonomía de la municipalidad de Quetzaltenango, el número no es un obstáculo para la integración de los consejos, tienen la facultad de decidir si se incrementa o no el número de participantes;

Los gobiernos locales **no cuentan con los recursos suficientes** por lo tanto limita su funcionamiento o viabilidad;

No cuenta a la fecha (1/11/2002), con una oficina responsable de la inscripciones o registros de los nuevos comités y organizaciones dedicadas al desarrollo. Es hasta el trece de Julio del presente año que se retoma el convenio



firmado en el año de 1998⁴ y se hace a través la Unidad Básica de Asuntos Municipales para que contribuyeran en la conformación de los COCODE y seguidamente la Conformación de los COMUDE, como se ve, la lógica para la conformación de los consejos es cambiada, respecto a lo estipulado por la ley de CDUR, por lo tanto, se lleva un atraso de 5 meses en la integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo).

En oposición a los obstáculos para la integración de los COCODE, La aprobación de las leyes de Descentralización, Código Municipal y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, constituyen una conquista histórica de la sociedad guatemalteca, ya que es producto de la participación organizada; en ellas intervinieron: dirigentes comunales, políticos, técnicos, profesionales, Ong's, etcétera. Su aprobación empleó un proceso participativo de diálogo, debates y negociaciones Estado-sociedad, lo cual les proporciona un sustento político mediante el cual se expresan los intereses de diferentes actores del desarrollo, en el sentido de articular nuevas relaciones de participación con influencia predominante de la comunidad: lo local, se constituye en la base de todo o cualquier sistema de desarrollo hacia el porvenir.

Lo anterior, demuestra que las políticas del Estado deben estar encaminadas a ceder o transferir el poder a los gobiernos más cercanos de la comunidad, de la población; ya que es allí donde surgen procesos de cambio y de desarrollo desde la comunidad o localidad.

Por lo tanto, los Consejos de Desarrollo, en la Guatemala contemporánea constituyen el medio principal de participación en la gestión pública, foros permanentes para la planificación del desarrollo, oportunidad para que prevalezca el criterio de las fuerzas vivas de la sociedad y particulares puntos de vista.

⁴ Convenio operativo interinstitucional firmado por miembros de la municipalidad de Quetzaltenango, organismos gubernamentales, organismos no gubernamentales y comunitarios.

Actualmente, uno de los problemas por los que atraviesan los Consejos de Desarrollo, se refiere a que compiten con la municipalidad, para evitar esto, es necesario que exista una sola institución encargada de la formulación de proyectos, es decir, integrar, en primer lugar todos los fondos de inversión social, para que luego se pueda disponer de recursos económicos suficientes para la ejecución de proyectos que van en beneficio de la comunidad. La fusión de los fondos sociales, permitirá que haya un mayor control del gasto, evitando la duplicidad de funciones, que benefician a un solo grupo, y que se trabaje de manera aislada. Debe de existir un trabajo conjunto y en coordinación con todas las dependencias para evitar duplicidad en el empleo de recursos.

CAPITULO 3

Conclusiones

Con la presente tesis “confrontación del contenido de la Ley de CDUR y su práctica operativa/real, en el municipio de Quetzaltenango, año 2002” se ratifican los indicadores guía u objetivos planteados en misma, reflejando las conclusiones siguientes:

1. Se concluye que la importancia de la Ley de CDUR, es que se constituye en un nuevo enfoque de la administración pública, contiene fundamentalmente la posibilidad de organización y participación activa de la sociedad civil en las políticas del gobierno central y de los gobiernos locales o municipales, principalmente para la construcción de una nación Pluricultural, basada en la convivencia propia de los pueblos.

Con la reciente aprobación de la Ley de CDUR, se inaugura un nuevo escenario en la Administración Pública, destinado a propiciar un cambio de paradigma orientado a entender las políticas públicas en sentido holístico, lo que permite generar nuevos conceptos, así como la implementación de la investigación de un



nuevo lenguaje político administrativo, basado en la concertación, el consenso; para permitir la promoción y difusión y reproducción de un nuevo Estado.

El alcance del espíritu democrático de la ley de CDUR goza de amplitud política, pero, hasta hoy no ha podido operativizar una práctica concreta, por desconocimiento de la ley, influencia política y hasta la fecha no existe un reglamento para su cumplimiento.

Hoy con la aprobación de las leyes de CDUR, Código Municipal y Descentralización el municipio se constituye en el engranaje principal de la reforma del Estado; éstas leyes obligan modernizar a aquellas municipalidades que no cuentan con sistemas actualizados en la prestación de servicios y a los que cuentan con dicho sistema, a impulsar proyectos de desarrollo sostenible dirigidos a una sociedad con una actitud visionaria.

2. Específicamente se puede establecer que en la corporación municipal de Quetzaltenango se practica varios procedimientos para la ejecución de proyectos, siendo los convenios tripartitos y bipartitos, cada procedimiento es operativo dependiendo de las relaciones políticas entre los beneficiarios del proyectos, los CDUR y la municipalidad.

Con la anterior Ley de CDUR, decreto 52-87 que fue derogada y sustituida por el decreto 11-2002 la corporación municipal de Quetzaltenango, no contó con el apoyo de los CDUR, debido a que no se le aprobó ningún proyecto de lo que va del año 2000 a 2002; según respuesta de los entrevistados, se debió a que la actual corporación municipal no pertenecía al partido de turno, es decir, los CDUR están politizados; en este sentido la municipalidad, hizo valer su autonomía y con los ingresos que obtiene por los servicios que presta a la sociedad, donaciones o financiamiento externo y los aportes gubernamentales



establecidos en la Constitución, ha podido sostener proyectos de infraestructura e inversión en capital humano.

En cuanto a los problemas que puede enfrentar los gobiernos locales cuando no son afiliados al partido de turno, no se pudo constatar: A la fecha, la nueva ley de CDUR no ha se practicado realmente, es decir, en el municipio de Quetzaltenango, no se ha conformado adecuadamente el CDUR a nivel departamental, tampoco a nivel municipal, lo que se hace actualmente es la conformación de los COCODE; en tal sentido, no ha sido efectiva la aplicación de la nueva ley de CDUR. Este es un procedimiento que puede ser analizado a partir del año 2003, año en el que si se necesita de los consejos organizados.

Uno de los aspectos principales del trabajo de campo del presente estudio, se refiere al hecho, de considerar los COMUDE irrelevante para algunas de las actuales autoridades locales del municipio de Quetzaltenango, ya que argumentan que lo que se encuentra plasmado en dicha ley, ya se ha plasmado y practicado con anterioridad a la promulgación del Decreto 11-2002 por las autoridades ediles, esa práctica ha sido efectiva con el apoyo de instituciones de cooperación internacional (Española), financiando en este sentido la reproducción de manuales referentes al código municipal, alcaldías auxiliares y su papel, corporación municipal, alcalde municipal, derecho consuetudinario, derecho civil, derecho penal; esta información se trasladó en cursos de capacitación a todos los representantes municipales del departamento, según autoridades entrevistadas.

El rechazo a los CDUR es por la experiencia del pasado, la municipalidad se siente autosuficiente y la ley de CDUR le es indiferente ya que son actividades que se han venido realizando con anterioridad a la aprobación del decreto 11-2002, argumentan que cuentan con autonomía, que les faculta analizar con más tiempo las leyes que el gobierno central promulga. Probablemente olvidan que la



autonomía le corresponde al municipio y no a la corporación municipal, es decir, ha sido una práctica real con criterios municipalistas sin tomar en cuenta el contexto nacional y regional, reflejando con ello que si bien ha existido alguna práctica esta carece de una visión de estructura de nación multiétnica, multilingüe y pluricultural y por ende no interesa la construcción de la identidad nacional. Por otro lado, algunos miembros del concejo municipal argumentaron que las leyes recientemente aprobadas de los CDUR, permiten asegurar una práctica más real, apegada a la Ley, y a las demandas de la sociedad organizada comunal, municipal, departamental, regional y nacional. Lo anterior nos confirma que en el concejo municipal lo integran grupos políticos de distinta ideología, por lo que las respuestas tienen distintas expresiones.

Es importante manifestar que en una democracia como la guatemalteca, siempre existirán riesgos altos, de que los políticos empleen el SCDUR como mecanismo para beneficiarse o beneficiar al grupo que los llevó al poder. En condiciones donde predomina o pervive el autoritarismo, el manejo de elite, de cúpula de parte de las organizaciones de cualquier ideología que sean, la falta de credibilidad de las instituciones públicas, la ignorancia y la indiferencia de parte de todos los sectores sociales y pueblos que integran la nación guatemalteca, permite, que la manipulación y la influencia política en el Estado sea hasta hoy un elemento negativo que impide el buen funcionamiento de las instituciones que constitucionalmente se perfilan como una de las vías principales para alcanzar el desarrollo integral de la mayoría de la población que históricamente ha sido excluida.

3. La influencia que tienen los gobernadores en la toma de decisiones es la base para la distribución del recurso económico, dicho en otras palabras, depende de la perspectiva del gobernador para distribuir el fondo, por ejemplo; en Quetzaltenango, han sido distintos gobernadores que representan al gobierno del partido de turno, y han sido diferentes criterios que se han manejado, en



unos casos se tenía la práctica de distribuir el fondo por partes iguales entre los municipios del departamento, reflejando con ello incongruencia en la distribución del recurso económico, debido a que las necesidades y características de cada uno de los municipios son diferentes. Con otros gobernadores, el criterio para la distribución de los fondos sociales se basaba en el nivel de pobreza, el número de habitantes etc. En este último existe un criterio político técnico en la distribución del dinero, permitiendo con ello una mayor satisfacción entre los representantes de las municipalidades.

Como se puede constatar, con la efectiva participación de la sociedad, se ira reduciendo el manipuleo político, el clientelismo, el autoritarismo, aunque como se argumentó anteriormente, que en la democracia participativa no se asegura la eliminación de la influencia política, entonces, con la participación , si se podrá auditar socialmente el actuar de esta democracia política.

La mayor parte de la historia del sistema político de Guatemala, ha predominado la actitud de no tomar en cuenta la capacidad de los medios locales para la planificación y la formulación de proyectos, se ha pensado que se debe hacer todo por ellos, menospreciando el potencial que existe en los habitantes de la comunidad o en el gobierno local como representante de los intereses de su comunidad.

4. En el trabajo de campo, se pudo comprobar que a nivel departamental el SCDUR si emplea todos los procedimientos que se indican en el decreto 11-2002 para la aprobación de proyectos solicitados por los alcaldes de los departamentos, pero al momento de llegar al Congreso, los diputados manipulan y modifican a su criterio el listado de proyectos evaluados técnicamente, rompiendo de esa manera la lógica y la ética los mecanismos establecidos por el SNIP.



Es importante indicar que los mecanismos empleados por los representantes de los CDUR (COMUDE) en la formulación y ejecución de proyectos están acoplados a las normas establecidas por SEGEPLAN, principalmente apegados a las normas de inversión pública (SNIP), basados a dos factores que favorecen la formulación de proyectos, en primer lugar la capacidad profesional y en segundo lugar el conocimiento de la realidad del municipio por el cual trabajan. En este caso la priorización de proyectos de las comunidades se hace a través de consultas, talleres y reuniones con los consejos, el que está constituidos por los alcaldes auxiliares e instituciones, los que elaboran su propia metodología para la firma del convenio.

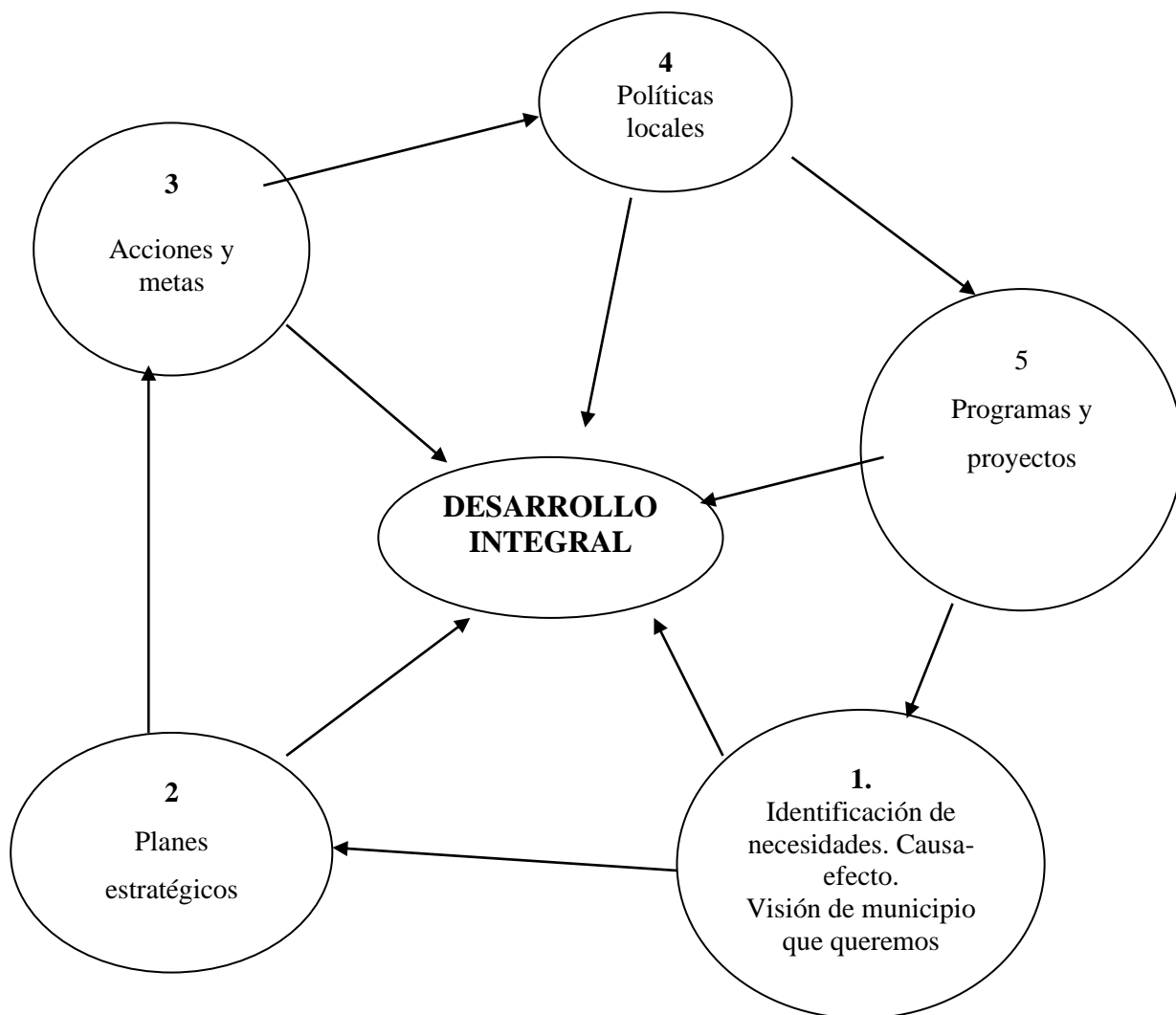
5. Con la aprobación del decreto 11-2002, se modifican las relaciones entre ciudadano y el Estado, recuperando la legitimidad de este último y devolverle la primacía al primero, hoy se rescata el papel del ciudadano y del sector público, ya que se tiene una visión y misión que los interrelaciona en la búsqueda del bienestar de la sociedad guatemalteca. Con la práctica operativa de la Ley de CDUR, decreto 11-2002, y con el conocimiento de las bondades de la auditoria social, permitirá que las organizaciones e instituciones dedicadas al desarrollo evaluar la eficacia social y su comportamiento ético en relación a los objetivos, de manera que pueda mejorar los resultados sociales y poder dar cuenta a todas las personas de su actuar.



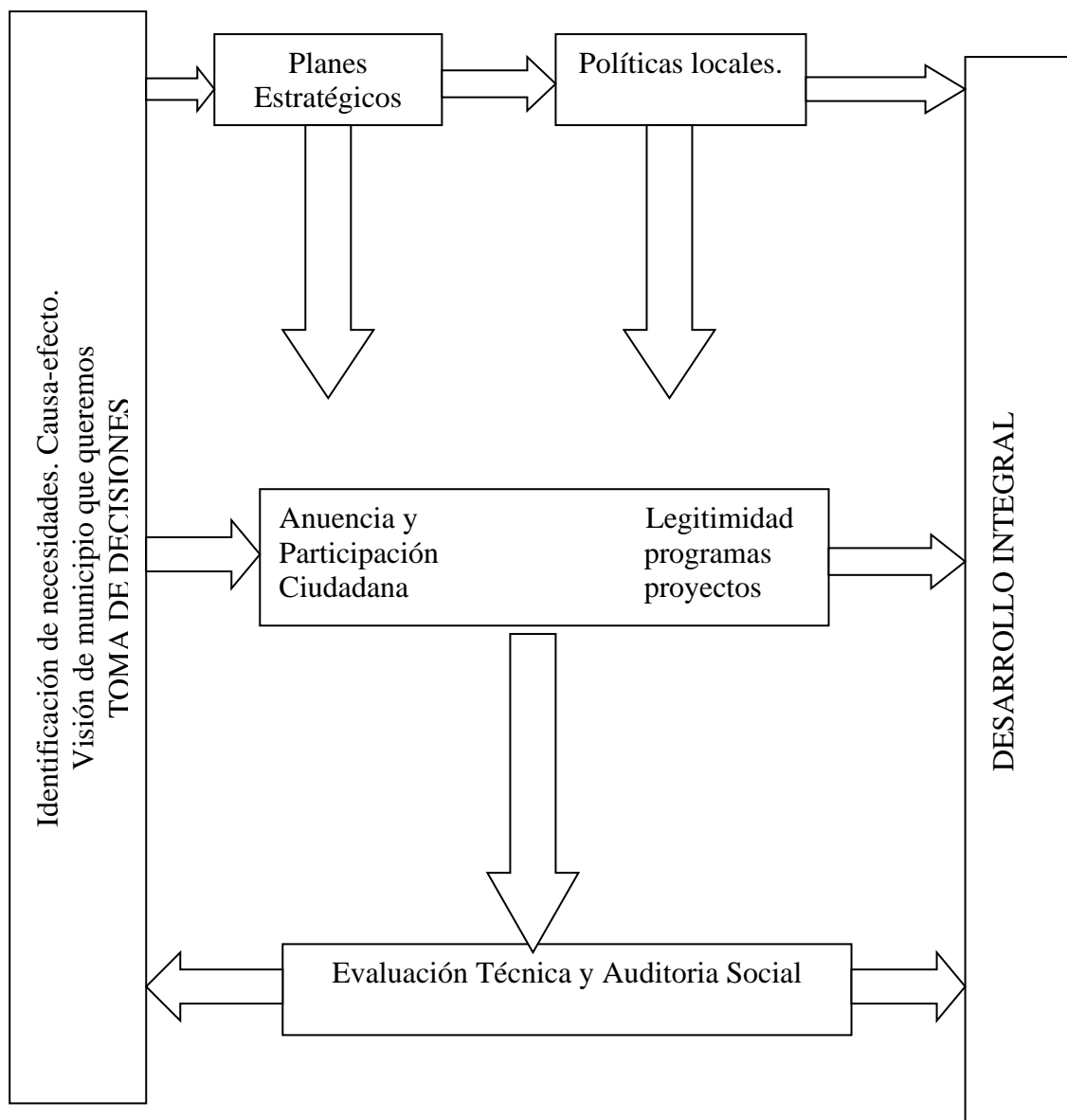
Propuesta para alcanzar el Desarrollo Integral de las Comunidades, dirigida a Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Municipalidad de Quetzaltenango, Gobernación Departamental, ONG's dedicadas al Desarrollo, OG's, y a la Unión de Trabajadores de Quetzaltenango.

- ⇒ **Con la siguiente propuesta, se pretende que las organizaciones e instituciones de desarrollo y en ellas las municipalidades puedan poner en práctica los procesos que se indican en las cuatro gráficas, porque el desarrollo desde adentro; “endógeno” como premisa local permitirá a aquellas regiones hacer inventarios de sus potencialidades y limitantes; con el reconocimiento de sus debilidades y fortalezas podrá en el corto plazo insertarse con eficiencia y eficacia a la economía internacional, e interrelacionar las potencialidades a lo interno de las localidades; esto se logrará con la puesta en práctica de las leyes recién aprobadas, Código Municipal, Ley de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Ley de Desarrollo Social; ya que se constituyen en el engranaje principal de la reforma del Estado.**
- ⇒ **La ley de CDUR, se constituye en un nuevo enfoque de la administración pública, ya que contiene principalmente la posibilidad de organización y participación activa de la sociedad civil en las políticas del gobierno central y de los gobiernos locales, sabemos que el municipio es estratégico, ya que representa la unión entre dos niveles de política , la política nacional y la política local, sólo con la participación del ciudadano se podrá lograr el desarrollo, fundamentalmente cuando se reconozca las potencialidades del municipio, aldea, cantón o ciudad.**

**Propuesta para alcanzar el Desarrollo Integral de las Comunidades
(Gráfica No. 1)**



RESPUESTA EFECTIVA A LAS NECESIDADES DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE QUETZALTENANGO.
(Gráfica 2)





Previo a la identificación de las necesidades de los habitantes, vulnerables, desfavorecidos o de aquellos sectores deseosos de contar con oportunidades de mejora ubicados en el municipio de Quetzaltenango, es necesario, tener un conocimiento integral en el ámbito urbano y rural, es decir, es inevitable conocer su historia, el entorno natural, los recursos con que cuentan, el contexto geopolítico; bajo estas condiciones, es preciso reconocer de manera explícita y consensuada el carácter pluricultural, multiétnico y plurilingüe. Entender sus realidades sociales; esto con el fin de que las autoridades municipales, líderes y funcionarios técnicos cuenten con la información necesaria-suficiente y tener con ello una visión amplia, pero con vivencia propia para que los estudios, informes, ideas y los datos de que se disponen sean utilizados adecuadamente.

En este sentido: todo trabajo de desarrollo parte de una problemática, el señalamiento de un problema de individuos, grupo, comunidad al cual se pretende dar una solución; para ello es importante que desde el inicio se conozca quién señala la problemática?, quién participa en la solución?, quién se hace responsable del seguimiento?

Con la práctica del pasado:

1. La municipalidad señalará el problema (individual, grupal, societal), por ejemplo; introducción de agua;
2. La municipalidad elabora una propuesta / programa de cambio
3. La municipalidad busca medios (financiamiento interno-externo)
4. La municipalidad ejecuta el programa/resuelve el problema de las personas.

Es importante resaltar que; se resuelve un problema, las personas se aprovechan de la solución (por ejemplo: tienen agua) hasta cierto punto.

Pero: muchas veces;

1. las personas no participan / no se organizan,
2. no se apropian de la solución
3. no crece como persona o comunidad,
4. no se capacita.



Frente a los problemas, hay otras formas de trabajo/intervención que garantizan efectos/resultados duraderos:

1. se parte de una participación de las personas (individuos/comunidad desde el inicio; análisis, propuesta, soluciones;
2. es la persona/comunidad la que ve el problema, analiza y propone;
3. el COCODE se constituye en una entidad facilitadora;
4. es la comunidad la que se va organizando alrededor del problema y sobre todo de sus soluciones;
5. es la comunidad, la organización la que va agarrando capacidad (negociadora): la que garantiza su seguimiento, negociación con entidades locales/regionales.

La información que dispone la municipalidad de Quetzaltenango, a través de PROINFO, AGENDA XXI, las Universidades locales, ONG's, sindicatos, sector privado, organismos internacionales, instituciones públicas harán crecer económica y socialmente al municipio.

Lo anterior, se puede lograr:

- a. Si se valorariza el conocimiento local, ya que la experiencia de los protagonistas permitirá la transformación que se requiere, principalmente del área urbana y rural del municipio de Quetzaltenango.
- b. Si se dan los espacios de participación a los actores principales ubicados en el municipio.
- c. Si se cuenta con la información adecuada, pertinente y oportuna.
- d. Si se combina el desarrollo endógeno con el exógeno de manera eficaz y eficiente.

La participación social en el proceso de gestión. Cuando las políticas locales se enmarcan en el paradigma de la socialización de la gestión, los involucrados se empoderan de los procesos; porque se ve como una necesidad básica, como



derecho y como requisito del desarrollo humano; aquí trasciende la toma de decisiones de la esfera municipal a la esfera de la sociedad civil. En el proceso de empoderamiento, la sociedad civil se hace responsable de sus funciones y competencias como ciudadano.

En procesos de planificación no se debe crear falsas expectativas de participación, se debe establecer objetivos alcanzables, porque se invierte tiempo, recursos económicos, esfuerzos, etcétera.

Cuando se anota que es necesario darle participación a todos los sectores o grupos de la comunidad en la identificación de necesidades y oportunidades de mejora, se hace en base a que cada grupo tiene su propia entidad, esos grupos son más sensibles a sus necesidades, tienen la capacidad de escuchar, preguntar e indagar sobre la manera que los coordinadores, representantes, intelectuales de ese grupo, suelen percibir, identificar y plantear las necesidades. En ese contexto de pluralidad, existe un potencial y cada grupo definirá sus necesidades, porque en este contexto, se dan ideas, nociones y vías de solución; lo principal de todo esto, es que se obtiene un mayor respaldo en las soluciones y deja de ser un simple diagnóstico realizado por un pequeño grupo comunitario o de gabinete de algunos responsables y técnicos para transformarse en un diagnóstico pluricultural, es decir, existencia de diversas formas de entender las cosas y diferentes propuestas de solución. (participación con voluntad, sensibilidad, saber escuchar y capacidad de síntesis; para ser justo, obligado y productivo). Cuando se formula el problema-necesidad de los sectores involucrados y éstos se sienten reflejados, y forman parte de la agenda de los gobiernos municipales será un punto de partida para la puesta en práctica de las políticas locales. La toma de decisión de los gobiernos locales de incluir esas necesidades y oportunidades de crecimiento en la agenda de trabajo es un acto de voluntad y de competencia entre los diferentes problemas; al mismo tiempo de oportunidad política, de situación presupuestaria, de legislación y de

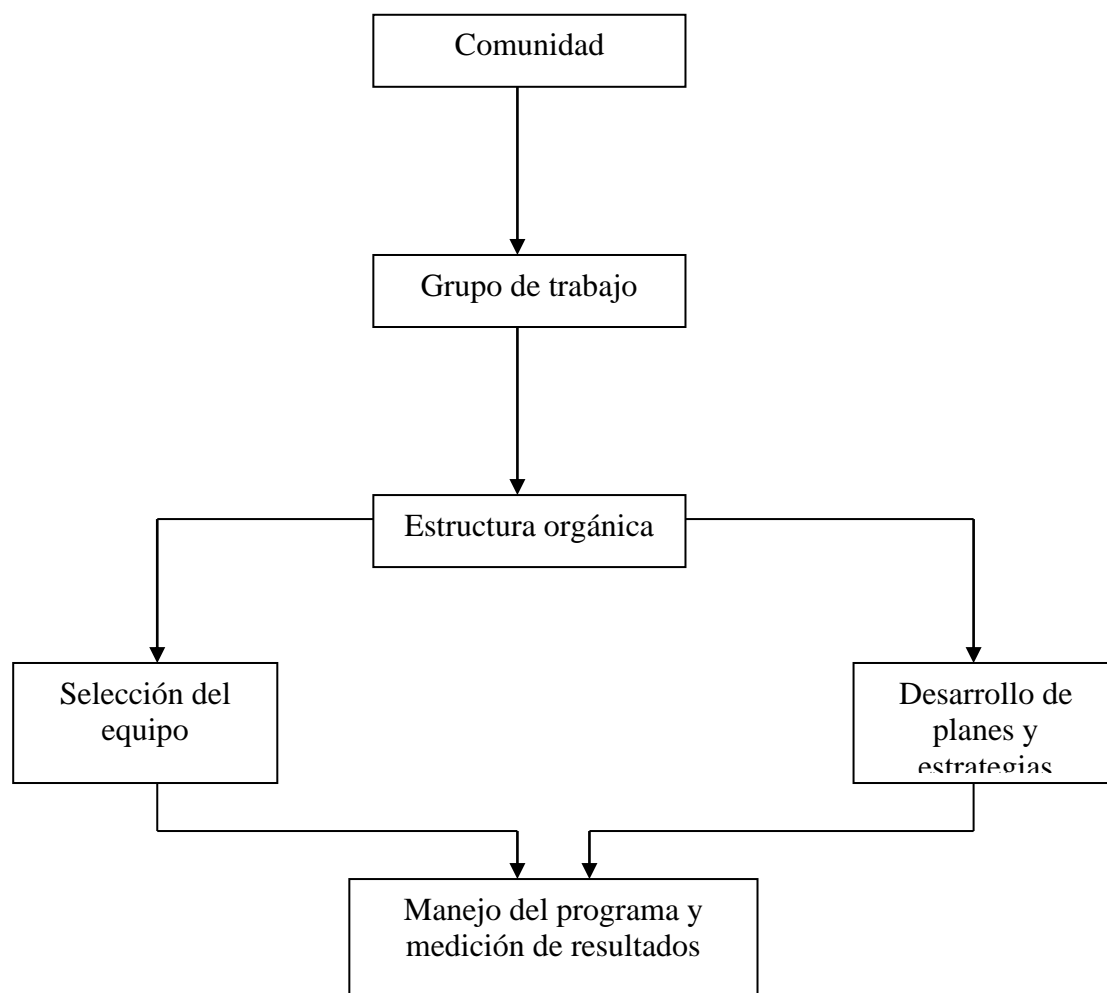
normativa que permite conducir una gestión municipal en el camino correcto. Cuando los gobiernos locales toman en cuenta algunas prioridades de los problemas como la calendarización, magnitud, trascendencia factibilidad, viabilidad y permisibilidad; para ser incluidos en la agenda de trabajo, se perfila como un primer paso hacia la disminución de conflictos.

Por lo anterior, para organizar el desarrollo social y económico, la comunidad debería seguir los siguientes pasos: (15, 4)

- a. Establecer un grupo de trabajo para el desarrollo económico;
- b. Hacer un diagnóstico de la actual situación económica de la comunidad;
- c. Desarrollar una estrategia general de desarrollo económico;
- d. Estudiar las estructuras alternativas para el desarrollo económico a largo plazo;
- e. Hacer recomendaciones sobre la estructura;
- f. Definir en detalle la estructura;
- g.** Implantar la nueva estructura; y
- h.** Establecer un comité asesor permanente.

Forma de organizar el desarrollo económico.

(Gráfica 3)



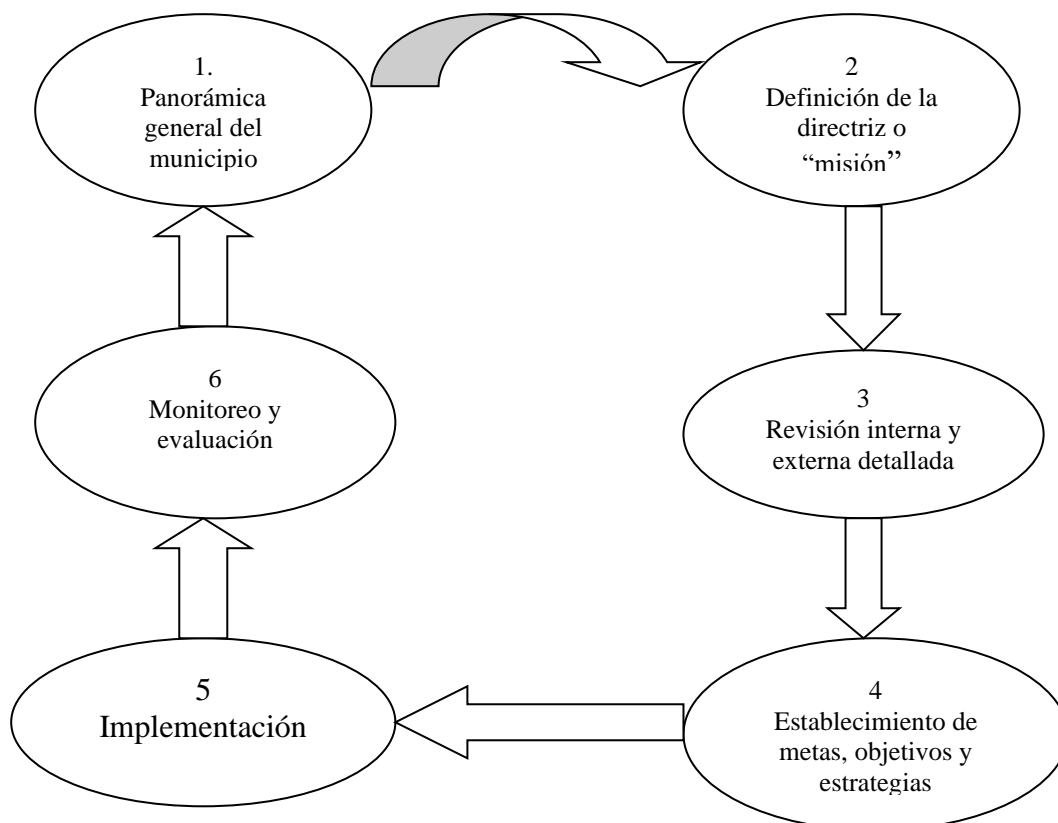
La Planificación Estratégica es un método sistemático de manejar el cambio y configurar el futuro como mecanismo opuesto a la simple reacción frente a eventualidades. Por lo tanto, la Planificación Estratégica obliga a que una organización tome en cuenta:

- a. Hacia dónde se dirigirá en el futuro;
- b. Las metas y objetivos para llegar a tal estudio futuro;
- c. Las acciones requeridas para lograr metas y objetivos definidos.
- d. La efectividad de las decisiones políticas.

La Planificación Estratégica representa una forma de pensar sobre la administración municipal y un conjunto de técnicas que se pueden ajustar de modo que reflejen adecuadamente las necesidades y recursos del municipio.

Proceso de planificación estratégica.

(Gráfica 4)



Con los esquemas planteados, referidos a la identificación de necesidades, de la formulación de planes estratégicos y de éstos, la generación de políticas locales; se logrará una mayor gobernabilidad en el municipio, ya que en todos los esquemas se presenta como elemento primordial el brindar los espacios y relaciones de participación de todos los sectores socio-políticos inmersos, aquí el diseño y la implementación de políticas locales tendrán viabilidad sólo en el sentido de aplicar un proceso continuo y sistemático las auditorías sociales, y de redes de articulación de las autoridades municipales, con la sociedad.

Evaluación técnica y auditoría social.

La evaluación permanente y participativa debe ser característica del sistema democrático que debe de aplicar cualquier administración municipal en materia de políticas locales, es necesario, combinar el conocimiento técnico con lo social. El éxito de la evaluación en los planes, programas y proyectos, debe ser parte del ciclo y no sólo en su fase final, es importante entonces, la programación periódica unida a tareas de rediseño, de reformulación de aquellas políticas, planes, programas o proyectos que no están cumpliendo el objetivo para la cual fueron diseñadas.

En el ámbito político:

Cuando existe participación en la toma de decisiones que van en beneficio de la colectividad; y esa participación va en dirección de formular planes estratégicos de corto, mediano y largo plazo; que vayan más allá de las convocatorias electorales, entonces las naciones, municipios, ciudades, pueblos, cantones, aldeas, ... alcanzarán el desarrollo integral, es decir, cualquier partido políticos y organización política (comités cívicos) tendría que basarse en esos planes, que fueron formulados por los grupos organizados con presencia en el municipio. A los políticos le quedaría como requisito único, actualizar y adaptar las estrategias.

Esto se plantea en el sentido de que generalmente se pierden recursos en la formulación de agendas o planes de trabajo en cada cambio de gobierno municipal; "si es que existen", es decir, no se le da continuidad a los procesos planteados por el anterior gobierno; provocando una cadena o serie de planes sin concluir.

Cuando el municipio se desarrolla de manera sostenida e integral, repercute a nivel nacional; ¡el municipio es estratégico!, porque representa la unión entre dos niveles de política, la política nacional y la política local. Hoy con la aprobación de las leyes de CDUR, Código Municipal y Descentralización el municipio se



constituye en el engranaje principal de la reforma del Estado; éstas leyes obligan modernizar a aquellas municipalidades que no cuentan con sistemas actualizados en la prestación de servicios y a los que cuentan con dicho sistema, a impulsar proyectos de desarrollo sostenible dirigidos a una sociedad con una actitud visionaria.

Para finalizar, es necesario que a nivel nacional y local, las autoridades asuman el compromiso de la formación de recursos humanos al servicio del Estado, porque con el proceso de modernización de la administración pública, está presente la responsabilidad de mejorar la relación con el ciudadano; solamente con la formación-capacitación del servidor público se podrán satisfacer las demandas de la sociedad.

Recursos económicos adecuados y fuerza de trabajo formada profesionalmente dará como resultado el desarrollo sostenido e integral que la sociedad espera; así como la viabilidad de las leyes recién aprobadas.

El gobierno municipal, debe entonces, invertir en “Capital humano”; porque cuando existe recurso humano altamente calificado para el desempeño de sus funciones, desarrollará un pensamiento crítico sobre la diversidad de problemas que contiene las agendas de trabajo municipales.

Como se afirma en otro ámbito de acción: “ con fuerza de trabajo calificada se podrán mejorar los procesos productivos existentes”; es un reto entonces, para el Estado “INAP” que tenga como misión formar profesionales altamente calificados para mejorar los procesos administrativos existentes, profesionales con una actitud de servicio; eficientes y eficaces en la identificación de necesidades, problemas y la formulación de políticas públicas; y para el gobierno local un desafío contratar o formar profesionales con una visión de municipio que busque acercar los servicios municipales a las expectativas de los ciudadanos, es decir, una municipalidad que opera con flexibilidad a los cambios imperantes con orientación a resultados y lograr la articulación entre los sectores presentes en la localidad.

1. REFERENTE BIBLIOGRÁFICO

1. De León, René y Nelson Victorial, Estado, Sociedades y Exclusiones. Guatemala, 30 de noviembre de 1987, pp 21
2. Hernández Andrade J.F. Evaluación de las políticas de apertura económica. Guatemala. Ed. USAC. 1993. Pp.250
3. Heller, Herman, Cómo construir una Sociedad Libre, Justa y Próspera San Salvador, el Salvador. II edición pp. 230.
4. Guatemala: Los Contrastes del Desarrollo Humano, Naciones Unidas. Ed. 1998. pp 236.
5. Guatemala, Acuerdos de Paz. Problemas Socioeconómicos y Situación Agraria, 1997. materiales de estudio y trabajo No. 17, Magna Terra Editores. Pp 304.
6. Guatemala, Ley Consejos De Desarrollo Urbano Y Rural, Decreto 11-2002,
7. Guatemala, El Papel Regulador del Estado y los Problemas de Autorregulación de Mercado, REVISTA PASOS No. 33, Febrero 1991.pp. 100
8. Guatemala. Documentos De cursos Maestría en Administración Pública.- INAP 2000-2002.
9. Lichtensztejn, S. 1987. El papel de las políticas de estabilización en América Latina, México. Ed. C.POP.
10. El Salvador, San Salvador. El Neoliberalismo o el mecanismo de fabricar más pobres entre los pobres. Edit. UCA. Pp 150.
11. Matul Daniel, Reformas al Código Municipal, Guatemala, Noviembre 2001 Pp 63.
12. Rivera Urrutia, Eugenio. El Ajuste Estructural en Centro América. México 1990. Pp.120.
13. Sum David, Perfil Socioeconómico de Guatemala, DIES-CUNOC, II Edición Pp. 40.



14. Guatemala..... Propuestas de Reforma a la Ley de CDUR, Exposición de motivos que la fundamentan Guatemala, Pp. 2
15. SACDEL. El Municipio como promotor de Desarrollo Económico Local. “Seminario Internacional, San José Costa Rica, Feb, 1992, Cuadernos de Desarrollo Local,” Pp. 14
16. Guatemala, Código Municipal. Decreto 12-2002. Artículo 2 Comisión Presidencial para la Reforma del Estado Pp. 44
17. Cardona Rockael. La descentralización y formas de participación ciudadana, CUNOC, foro, 3/10/02.
18. Higueros Hugo Leonel. La descentralización y formas de participación ciudadana, CUNOC, foro, 3/10/02.
19. Guatemala. AGENDA XXI Municipalidad de Quetzaltenango, Resumen Pp. 21
20. Guatemala. Convenio Operativo institucional para la implementación de COCODE municipio de Quetzaltenango pp. 7. 13 de Julio 2002.
21. Guatemala, Mapa Turístico de Quetzaltenango, Censo Municipal 2000. PROINFO, Trifoliar Pp. 18.
22. Julio César de la Roca, Biografía de un Pueblo. Pp. 361 Departamento de Quetzaltenango.
23. IULA-CELCADEL. El desarrollo económico en la agenda de los gobiernos municipales. Comisión Europea. _Proyecto para el desarrollo de municipio intermedios, MINGA. Pp.89.
24. INTERNET, oavila@sdnhon.org.hn, economista, consultor en políticas de desarrollo. Martín Oscar Ávila.
25. INTERNET, oavila@sdnhon.org.hn, economista, consultor en políticas de desarrollo. Martín Oscar Ávila. Definición de la Trabajadora Social, especialista en Gerencia del Desarrollo Humano, Mery Gallego F.
26. GUÍA DE AUDITORIA SOCIAL, GUATEMALA, Dónde Estamos... y a Dónde Vamos. Mesa Intersectorial de Diálogo de Desarrollo Económico Local. Pp. 88. Guatemala, enero 2004.



BIBLIOGRAFÍA MINIMA

1. CANADA. Federación de Municipios. El Municipio: promotor del desarrollo económico local. Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales –CELCADEL- Pp.87
2. COMUNIDAD EUROPEA. El Desarrollo Económico En La Agenda De Los Gobiernos Municipales. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. IULA/CELCADEL. 1998. Pp.89
3. DE LA ROCA JULIO Cesar: Biografía de un Pueblo; Síntesis monográfica de Quetzaltenango: interpretación de su destino. editorial “José Pineda Ibarra. 1966, 362 pp.
4. GUATEMALA, Constitución Política de la República de Guatemala, 1995 Edición conmemorativa Día del Maestro. Tipografía Nacional de Guatemala, C.A. 110 Pp.
5. GUATEMALA. Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. “Apuntes y Reflexiones Sobre la Globalización y la Nueva Administración Pública. Pp. 54.
6. GUATEMALA, Recopilación de Leyes: Decretos: 11-2002; 12-2002; 14-2002. Comisión Presidencial Para La Reforma Del Estado, la Descentralización y La Participación Ciudadana -**COPRE**- Pp. 106.
7. GUATEMALA. Mapa Turístico de Quetzaltenango, Guatemala, C.A. UIEP Unidad de Información, Investigación Estadística y Planificación. Proyecto de Información sociodemográfica y de Salud para el Desarrollo Local **PROINFO.**
8. GUATEMALA. CENSO Municipal 2000, Aldeas y Cantones. UIEP-PROINFO. Municipalidad de Quetzaltenango. Corporación Municipal 1996-2004. Pp.53



9. GUATEMALA. CENSO Municipal 2000, ZONAS. UIEP-PROINFO. Municipalidad de Quetzaltenango. Corporación Municipal 1996-2004. Pp.41
10. GUATEMALA. Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala. COMODES Pp. 43.
11. GUATEMALA. Guatemala, mucho más que Guate. Quetzaltenango, Revista No. 1, año 1. enero 2001 Poder Local. Pp. 30.
12. GUATEMALA. Marco Conceptual de las Políticas Públicas. INAP copias del curso Políticas Públicas. Maestría Administración Pública promoción 2000-2002.
13. GUATEMALA. Colectivo que Promueve la participación ciudadana en el Desarrollo y la Descentralización. Mimeo Pp. 9
14. GUATEMALA. Diccionario Municipal de Guatemala. COMODES. Instituto de Estudios y Capacitación Cívica. Pp.283.
15. GUATEMALA. “Abriendo Caminos para la Participación Ciudadana” Experiencia de Participación de la Representación del Sector ONG ante el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural del Departamento de Quetzaltenango, Periodo 2000-2001. SERJUS, MOVIMIENTO TZUK KIM POP, Fundación Guillermo Toriello.. Pp.36
16. GUATEMALA. Los Conflictos en Guatemala: un reto para la Sociedad y el Estado Instituto Nacional de Administración Pública. Maestría en Administración Pública, promoción 2000-2002. curso: Estado, sociedad y Administración Pública.
17. GUATEMALA. Decreto Número 70-86. Ley preliminar de Regionalización, decreto 52-87. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 1041-87) Pp. 41
18. GUATEMALA. Construyendo Consensos para un futuro sostenible. Una iniciativa de las mesas redondas de Canadá, año de 1993. publicación OEA- PROPAZ, Guatemala 1999. Pp. 37.



19. GUATEMALA. Léxico de la Política. Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Seminario de Tesis II. Docente: Lic. Luis Ismael Ariza.
20. GUATEMALA. Criterios Para la Incidencia: Diálogo y Negociación. Proyecto Incidencia. Colección Fototeca Guatemala. CIRMA 1996.
21. GUATEMALA. Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Informe sobre el avance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz (1996-1999) 10/12/2001.
22. MACK ECHEVERRÍA LUIS Fernando. “El Diálogo Nacional: Condiciones, Viabilidad y Cultura de Diálogo. Su Operativización. UNIVERSIDAD DE San Carlos de Guatemala. Dirección General de Investigación, Programa universitario de Investigación en Estudios de Coyuntura. GUATEMALA, 8 de abril de 2002. Pp.49.
23. MADRID. Innovación Tecnológica, ideas básicas. Colección Innovación Práctica. Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, Marqués de Urquijo. Pp.82. <http://www.cotec.es>
24. MATUL MORALES DANIEL. “Reformas al Código Municipal “ Propuesta de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación. Secretaria de la PAZ-SEPAZ. Pp63
25. MENDEZ SOTO DE Rodríguez LETICIA Elizabeth. “Impacto que han causado los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el Departamento de San Marcos”. Tesis de grado, USAC, 1999 Pp.78
26. SACDEL. Innovación en el medio rural, La competitividad económica: construir una estrategia d desarrollo territoiral en base a la experiencia de LEADER. cuaderno de la Innovación No. 6- fascículo 4 y 6. Julio 2000. Pp.87.
27. SAN JOSE, COSTA RICA. El Municipio Como Promotor del Desarrollo Económico. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. IULA/CELCADEL. 1992 Pp.145



28. SUM DAVID Armando. Perfil socioeconómico de Guatemala. USAC-CUNOC-Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales. Pp.46
29. WUNDRAM RAMÍREZ DE LÓPEZ SANDRA Argentina. Sustentación Teórica y Metodológica del Consejo Departamental de Desarrollo de San Marcos. Tesis de Grado. CUNOC. 1990. Pp. 99

ANEXOS



RESPUESTA A ENCUESTA PRESENTADA A SINDICATOS, ONGs, CDUR, DEDICADOS AL DESARROLLO LOCAL.

1. ¿Cuál es el trabajo y orientación de (las ONG's, Sindicatos, empleados de los CUDR) dedicadas al desarrollo para que la comunidad urbana y rural puedan alcanzar el desarrollo integral?

TABLA No. 1

RESPUESTA A PREGUNTA No. 1

Respuesta a encuesta	Cantidad	porcentaje
Atender necesidades básicas	6	21.43
Facilitar Recursos del Estado	8	28.57
Gestión de proyectos para darle viabilidad	8	28.57
Asesoría en la tramitación de proyectos	2	7.14
Planificación, supervisión y ejecución de infraestructura	2	7.14
Reunios con los consejos departamentales, municipales.	2	7.14
Total	28	100

Fuente: trabajo de campo.

2. ¿Cuenta con un plan operativo (las ONG's, Sindicatos, empleados de los CUDR) que impulse el desarrollo para que la comunidad urbana y rural pueda alcanzar el desarrollo integral.?

Tabla No. 2

Respuesta 2	cantidad	porcentaje
Afirmativamente	28	100
Negativamente	0	0
Total	28	100

Fuente: trabajo de campo

3. Si cuenta con un plan de trabajo, ¿Qué mecanismos se emplean para su creación?.

Tabla No. 3

Respuesta 3	Cantidad	Porcentaje
Participación de los miembros que integran las organi.	11	0.39
De manera vertical, por grupos de élite, sin participación.	17	0.61
Total	28	100

Fuente: trabajo de campo

4. Dentro del plan que impulsan (las ONG's, Sindicatos, empleados de los CUDR), dedicadas al desarrollo, ¿Qué programas sociales, económicos, políticos y productivos desarrollan?.

Tabla No. 4

Respuesta 4	Cantidad	Porcentaje
Programas de contenido social:	25	89.29
Programas productivos	2	7.14
Programas políticos	1	3.57
Total	28	100

Fuente: Trabajo de Campo.

5. ¿Cuál es el grado de incidencia en las políticas públicas de desarrollo que impulsan (las ONG's, Sindicatos, empleados de los CUDR), dedicadas al desarrollo urbano y rural.?

Tabla No.5

Respuesta 5	Cantidad	Porcentaje
poco, en mesas redondas y foros se discuten propuestas	17	61
poco, porque se los procesos se han politizado	4	14
Hay apoyo a las comunidades, pero condicionados políticamente	3	11
la incidencia es buscar la mejora de la administración. Pública	2	7
no respondió	2	7
Total	28	100

Fuente: Trabajo de Campo.

6. Indique el compromiso o acuerdo que han asumido (las ONG's, Sindicatos, empleados de los CDUR) que se dedican al desarrollo urbano y rural ante los CDUR.

Tabla No. 6

Respuesta 6	Cantidad	Porcentaje
dependiendo de la posición que ocupan en el CDUR	2	7.14
Compromiso constitucional, fortaleciendo el desarrollo	20	71.42
ser eficientes y eficaces con los recursos del Estado	3	10.71
el cofinanciamiento de proyectos de infraestructura.	3	10.71

Total	28	99.98
-------	----	-------

Fuente: Trabajo de Campo.

7. Cuáles son las acciones para nombrar a los representantes de (las ONG's, Sindicatos, empleados de los CDUR), ante los CDUR?

Cuadro No. 7

Respuesta 7	Cantidad	porcentaje
nombra a su representante y en asamblea se elige	25	89.28
por medio de designación, directa	3	10.71
Total	28	99.99

Fuente: Trabajo de Campo.

8. ¿Cree usted que el organismo Ejecutivo acata lo establecido en el artículo 42 de la Ley del Organismo Ejecutivo, el cual dice que los Gobernadores departamentales titulares y suplentes serán nombrados por el Presidente de la República tomando en consideración los candidatos y candidatas que proponen los representantes no Estatales del CDUR departamental?

Tabla No. 8

Respuesta 8	cantidad	Porcentaje
No, porque el sistema está politizado	22	78.57
si, se respeta el artículo 42 de la Ley del org. Ejecutivo-	6	21.42
	28	99.99

Fuente: Trabajo de Campo.

9. ¿Cree usted que la Visión que muchas de las organizaciones tienen del CDUR es de incidencia para obtener recursos económicos y no como un medio de participación y de coadyuvar esfuerzos en la priorización de objetivos de la comunidad y de la organización?

Tabla No. 9

Respuesta 9	cantidad	Porcentaje
Son vistos como fuente de financiamiento	25	89.28
Se constituyen en un ente ejecutor y facilitador de proy.	3	10.71
Total	28	99.99

Fuente: Trabajo de Campo.

10. ¿Cree usted que los representantes de (las ONG's, Sindicatos, empleados de los CUDR), conocen los mecanismos para elaborar propuestas de solución a las necesidades de los habitantes del área urbana y rural?

Tabla No. 10

Respuesta 10	cantidad	Porcentaje
Es un rol exclusivo de los CDUR	6	21.42
los conocen pero no los implementan	16	57.14
los funcionarios no llenan los requisitos para los puestos si, por medio de las alcaldías y la gobernación deptal.	3	10.71
Total	28	99.98

Fuente: Trabajo de Campo.

11. ¿Cuál es el aporte del sector de (las ONG's, Sindicatos, empleados de los CUDR), al desarrollo urbano y rural?

Tabla No. 11

Respuesta 11	cantidad	porcentaje
facilitar proyectos de infraestructura y apoyo económico	20	71.42
apoyo de la comunidad en búsqueda de su desarrollo	3	10.71
contribuir a solucionar problemas que el Estado no cubre	2	7.14
Dar a conocer la Ley de CDUR	3	10.71
Total	28	99.98

Fuente: Trabajo de Campo.

12. ¿Cuál es la práctica o costumbre que se ha venido dando en el CDUR en la aprobación y ejecución de proyectos?

Tabla No. 12

Respuesta 12	cantidad	porcentaje
governación y diputados deciden en última instancia	20	71.42
comités y organizaciones hacen llegar los proyectos	3	10.71
de manera unilateral y no se respeta el contenido de Ley.	5	17.85
Total	28	99.98

Fuente: trabajo de campo.

13. ¿Cuáles son las ventaja y desventajas de la nueva Ley de CDUR?



60% exige la organización y participación comunitaria y la coordinación con el gobierno local. Presentando la ventaja que los consejos comunitarios serán quienes digan que proyectos necesitarán en su comunidad.

Existió un 20% de los encuestados que no respondió (NR) a la pregunta, reflejando con ello que se desconoce el contenido del Decreto 11-2002

Encuesta Presentada A Autoridades De la Municipalidad De Quetzaltenango.

- 1) ¿La municipalidad ha hecho efectivo el rubro de preinversión pública, como lo contempla el SNIP (sistema nacional de inversión pública)?

- 2) ¿Qué mecanismos se emplean para informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODE, sobre la ejecución presupuestaria de preinversión pública del año fiscal anterior?. Financiado con fondos del presupuesto general del Estado.

- 3) ¿Qué mecanismos se emplean para la priorización de las necesidades y problemas de las comunidades?

- 4) ¿Cuál es el mecanismo empleado para organizar los Consejos Comunitarios de Desarrollo del Municipio?.

- 5) ¿Cómo se promueve y facilita la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones?.

- 6) ¿Cómo promueve la corporación municipal la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionan en el municipio?.



- 7) ¿Qué políticas, programas, proyectos ha promovido el Consejo Municipal de Desarrollo? (COMUDE)
- 8) Si señaló políticas, programas y proyectos, ¿son incorporados en los planes y programas de la corporación municipal?.
- 9) ¿Se da seguimiento en la ejecución de políticas, planes, programas, proyectos de desarrollo municipal para su incorporación al desarrollo del departamento.?
- 10) ¿Los COMUDE, propone medidas correctivas cuando es necesario, para el logro de objetivos y metas previstas en los municipios?.
- 11) ¿Qué mecanismos se emplean para obtener el financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio?.
- 12) ¿Qué políticas, planes, programas o proyectos ha propuesto los COMUDE para el desarrollo del municipio.
- 13) ¿Qué se ha hecho para velar el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones de los Consejos de Desarrollo.?
- 14) ¿Existe el Consejo Asesor indígena?



GUÍA DE OBSERVACIÓN EN EL MUNICIPIO
DE QUETZALTENANGO.

**CONFRONTACIÓN DEL CONTENIDO DE LA LEY DE CDUR Y SU PRÁCTICA
OPERATIVA/REAL EN EL MUNICIPIO DE QUETZALTENANGO, PERIODO
2002. MAESTRÍA INAP-CUNOC.**

1. Ubicación Geográfica: _____
2. Comunicaciones.
 - 2.1. Vías de Acceso: a) terracería ____ b) pavimento.____ c) adoquín.____
d)asfalto.____
observaciones _____
 - 2.2. tipo de transporte: a) camionetas____ b) camión____ c) Pick-up ____ d)
carro_____
 - 2.3. tipo de periodicidad del transporte: _____
 - 2.4. medios de comunicación a) teléfono____ b) telégrafo____ c) correo ____ d)
radio local____ e) televisión, cable____ f) periódico____
observaciones _____
3. Servicios municipales de que dispone la comunidad: a) agua potable __ b)
drenaje__
c) energía eléctrica____ d)bus urbano____
observaciones _____
4. Condiciones de la vivienda.
tipo de material en la construcción de paredes. a) block____ b) madera____
c) adobe__ d) bajereque__Techo: a) lámina Zinck____ b) terraza____ c)
teja__ d) paja ____ e) otros__ Suelo: a) tierra____ b) torta de cemento____ c)
madera__ d) ladrillo cemento____ e) otros____
Ventanas: a) madera__ b) metal____ c) otros____
Observaciones _____
- 4.1. Servicios de que dispone la vivienda. a) agua potable____ b) drenajes____
c) energía eléctrica____
observaciones _____
5. Condiciones ambientales de la comunidad: a) fuentes de
contaminación. _____
6. Proyectos municipales. _____
7. Proyectos conjuntos, consejos de desarrollo, Ongs. Municipalidad, otros
organismos: