

fondos municipales; ó que éstos no sean bastantes para establecer y sostener escuelas primarias y para ocurrir á sus peculiares necesidades y gastos de caminos, continuará la contribución llamada de comunidad."

- b) En el Decreto de la Legislatura de 30 de mayo de 1830 (Pineda, 1979: 772-773), sobre compostura de caminos, se manda:

"Artículo 1o. Todo vecino está obligado a trabajar en los caminos tres días en cada año por sí, o pagando el jornal que corresponda.

Artículo 2o. Para hacer efectiva esta obligación, se formarán por las municipalidades registros o listas de todos los vecinos que estén en aptitud de trabajar.

Artículo 3o. En cada departamento habrá un director de caminos. Este servirá bajo las órdenes del jefe departamental respectivo; quien lo podrá remover por ineptitud, falta de actividad o ilegalidad; dando cuenta al gobierno.

Artículo 4o. El nombramiento de estos directores será por el gobierno, a propuesta en terna del respectivo jefe departamental.

Artículo 5o. Será a cargo de los directores:

- I. La inmediata inspección para la compostura de los caminos actuales.
- II. Proyectar y verificar la

apertura de otros nuevos.

- III. Recorrer todos los pueblos, y con las listas de los que deben trabajar, presenciar por sí y dirigir las obras...
- IV. Colectar de las municipalidades las cantidades de aquellos que no quieren trabajar por sí...
- V. Comprar materiales para las obras, las herramientas necesarias, y de que harán cargo a las respectivas municipalidades.

Artículo 6o. Se destina para la apertura y compostura de caminos la décima parte de la comunidad de cada pueblo y los jornales que pagaren los que no concurren personalmente al trabajo."

En resumen se observa no solo que se requería un aporte local específico sino que también que el responsable de los caminos por parte del gobierno central era propuesto por el gobierno departamental y podía ser despedido por éste.

4) **Gobierno Departamental**

La importancia que tuvo el gobierno departamental en la promoción del desarrollo de su jurisdicción se observa en, por ejemplo, lo ordenado en el Acuerdo del Gobierno de 16 de diciembre de 1851 (Pineda, 1979: 788), en que se manda a las juntas departamentales que se ocupen de mejorar todos los ramos de interés público, esto es, el desarrollo integral del de-

partamento:

"1o. Se prevenga a los expresados corregidores, que el último día de cada mes, sin falta alguna, tengan junta á que deberán concurrir bajo su presidencia el padre cura o vicario de la cabecera, el juez de primera instancia, si estuviere separada la judicatura, y lo mismo el comandante de armas si lo hubiera distinto, el administrador de rentas y el de correos, el diputado consular y el alcalde primero municipal, pudiendo además nombrarse uno o dos vecinos del lugar.

2o. Que en esta junta se considere el estado que tengan todos los ramos de interés público en el departamento, ya sea en el de hacienda, enseñanza, mejora de caminos, seguridad y fomento de la industria y agricultura, con todo lo demás que sea conducente, proponiendo las mejoras que deban hacerse o consultarlas, y poniéndolo todo por acta que deben firmar los concurrentes, la que se remitirá al ministerio respectivo con las iniciativas y solicitudes que se tuviere por conveniente hacer, para tomarlas en consideración, siendo esto parte del informe que segun la ley deben dar los corregidores todos los meses..."

En este contexto debe señalarse que incluso hubo varios casos en que el gobierno emitió decretos creando impuestos o fondos de comunidad para recabar fondos propios de los departamentos, que permitiera a la junta departamental hacer efectivas sus resoluciones en relación a ejecutar

obras de beneficio de la jurisdicción que le correspondía.^{24/}

Adicionalmente a lo indicado sobre las juntas departamentales, debe señalarse que los gobernadores departamentales, o corregidores, tenían una amplia gama de funciones que iban desde promover la prosperidad hasta la compostura de caminos y establecimiento de escuelas en su jurisdicción, tal como se observa en la Ley Municipal de 9 de agosto de 1935. Todas esas funciones han desaparecido pues se ha concentrado en los despachos ministeriales.

5) **Gobierno Local o Municipal**

El gobierno local o municipal es uno de los elementos más importantes del tejido social, pues constituye una organización social intermedia entre la población y el gobierno central o nacional. El análisis de la legislación sobre el gobierno local o municipal, aunque no sea exhaustivo, refleja por un lado que con raras excepciones^{25/} las autoridades han sido una manifestación de la voluntad popular, ya sea por elección directa o indirecta, esto es a través de la elección de electores o colegio electoral; y por otro lado el gobierno local o municipal ha mantenido la responsabilidad de funciones importantes relacionadas con el bienestar de la población en los campos de salud, educación, infraestructura productiva y social, seguridad y manejo de los fondos propios del municipio (cuadro 20). Por lo tanto, los altibajos de los gobier-

nos locales o municipales deben buscarse en función de dos elementos:

- a) El primero es los períodos, afortunadamente escasos, en que las autoridades eran designadas y no electas; y
- b) El segundo es el paulatino deterioro de su base financiera, en especial la desaparición paulatina de las cajas de comunidad, cuyos ingresos mermaron a raíz de la expropiación de las tierras comunales y comunitarias que en su tiempo permitieron no solo financiar directamente las cajas de comunidad sino también el gobierno local en general.

En el marco del gobierno local debe también hacerse mención de la legislación sobre el gobierno de los pueblos indígenas, dado que la misma constituye un claro reconocimiento a que se estaba consciente que se debía respetar las costumbres ancestrales de los mismos y, aunque los gobernadores indígenas no fueran electos sino designados, por su medio se lograba un mayor nivel de autonomía que bajo la autoridad de un alcalde ladino, a pesar de que éste fuera electo democráticamente.^{26/}

6) Otros Aspectos

Para concluir, con el fin de resaltar aún más los niveles actuales de concentración y estatización, se presentan cuatro aspectos o ejemplos adicionales:

- a) En 1934 se daba a las municipalidades de las cabeceras departamentales la oportu-

nidad de informar semanalmente sobre los precios de materiales de construcción y artículos en general que adquiriría el Estado, con lo que no sólo se promovía la actividad productiva local sino que además se involucraba a los gobiernos locales en el sistema de adquisiciones del Sector Público. (Méndez, 1941: 326). En la actualidad, la compra de bienes se concentra, con escasas excepciones, en las dependencias públicas ubicadas en la Ciudad de Guatemala.

- b) En la Ley del Organismo Ejecutivo de 1971 se centraliza, en forma patética, la acción del sector público en los despachos de los ministros de estado y, sobre todo, en el del Presidente de la República:

"Los Ministros de Estado tienen jurisdicción en toda la República, dentro de su respectivo ramo; desempeñan funciones permanentes, con autoridad sobre las dependencias, oficinas, funcionarios y empleados de sus ramos..."

"Los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo, serán nombrados, permutados y removidos por el Presidente de la República..."

Esto es, la población beneficiaria no es consultada en el proceso de toma de decisiones sobre políticas,

programas y proyectos que afectan su bienestar y sobre nombramientos, permutas o remociones de los empleados públicos que debieran estar a su servicio.^{27/}

- c) Paulatinamente desapareció el Consejo de Estado como organismo representativo de la voluntad popular que tenía entre sus funciones velar por la conducta de los agentes y funcionarios del gobierno, por la observancia de la Constitución y de las leyes, aconsejar al Organismo Ejecutivo en temas importantes y proponer las candidaturas de personas que habrían de ocupar cargos importantes.

Específicamente, los integrantes del Consejo fueron, hasta 1851, electos popularmente y posteriormente electos por la Asamblea o Congreso, los sectores de interés que estaban representados en el Consejo y el Organismo Ejecutivo; y hasta 1879 tuvo voz en el nombramiento de los altos funcionarios del Organismo Ejecutivo; esto es, representantes electos popularmente tenían voz sobre la designación de altos funcionarios del gobierno.^{28/}

- d) Con una visión profundamente influida por el positivismo comtiano, esto es que la élite gobernante debe guiar todos los aspectos de la conducta comunitaria, la Constitución de la República

de 1965 culmina indicando: *"El Estado promoverá, orientará y dirigirá la aplicación del proceso de desarrollo de la comunidad para lograr la participación voluntaria de la población en el progreso nacional."* (Art. 138).

Aún más, la visión del positivismo comtiano sigue aún presente en muchos funcionarios y técnicos del sector público; por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública, en febrero de 1990, llevó a cabo un seminario-taller en que se manifestó:

"...la necesidad de un gran esfuerzo consensual para legitimar la presencia del Estado en la sociedad guatemalteca como el único ente capaz de dar salida a los esfuerzos personales y colectivos de realización humana." (4)

Esto es, se concibe al Estado como ente capaz de dirigir tanto el desarrollo comunitario como el nacional y, por ende, a las comunidades como incapaces de llevarlo a cabo por sí mismas, a pesar de que lo realizaron eficaz y eficientemente por miles de años y, al menos desde el siglo XVI hasta principios del siglo XX, en el seno de las asociaciones comunitarias descritas con anterioridad —cajas de comunidad y cofradías indígenas—.

Esa concepción estatista de

dirección del desarrollo tanto a nivel comunitario como a nivel nacional solo se ha dado, en el presente siglo, bajo los regímenes nacional-socialistas —nazismo y fascismo— y marxista-leninistas, esto es, bajo regímenes en que la sociedad en su conjunto está bajo el control del gobierno central, el que es considerado depositario de la sabiduría popular.

No puede dejarse de lado la oportunidad de llamar la atención al hecho paradójico que la culminación de la doctrina positivista —el poder centralizado en una élite ilustrada, quien gobierna a la población que es considerada incapaz de resolver los problemas comunitarios que afronta— ocurre en los sistemas aparentemente opuestos —nazismo y fascismo, por un lado, y marxismo-leninismo por el otro— y que por lo tanto tienen más en común de lo que se observa a primera vista. Para finalizar, en la Constitución de la República de 1945 se concibe al Estado, y no a los padres de familia, como responsable de la moral de los niños:

"Corresponde al Estado velar por la salud física, mental y moral de la infancia, creando los institutos y dependencias necesarios y adecuados." (Art. 77).

Por lo tanto, el Estado se abrogó una función que por

su naturaleza corresponde que se realice en el seno de la familia, llevando el proceso de estatización más allá de las comunidades al incluso irrumpir en el seno de la unidad social básica, que es precisamente la familia.

7) **Resumen**

Lo descrito en los seis puntos anteriores se puede resumir señalando que en el marco de la tradición o pensamiento liberal guatemalteco —más propiamente pensamiento positivista— se alcanzó la máxima concentración de la toma de decisiones en el Estado, al margen de la opinión, necesidades y deseos de la población beneficiaria; esto es, se estableció firmemente la concepción del Estado proveedor de todas las necesidades y por lo tanto del Estado benefactor, paternalista, autoritario.^{29/}

Sin embargo, debe reconocerse que el nivel de concentración no llegó a los niveles que se observan en países con regímenes nacional-socialistas o marxista-leninistas, los cuales paradójicamente constituyen, como se indicó con anterioridad, la culminación del pensamiento positivista en relación a la función de concentrar el poder de la toma de decisiones en manos de la élite gobernante, quien actúa al margen de la opinión y necesidades de la población.

1.3 **Resumen General**

Lo expuesto sobre los efectos del

marco doctrinario liberal guatemalteco, el que se basó más en el positivismo que en el liberalismo y que ha dominado al país durante más de cien años, se puede recapitular de la siguiente forma:

- 1) Desprecio por lo autóctono y aprecio por lo europeo o estadounidense.
- 2) Énfasis creciente en el progreso, desarrollo o bienestar material en contraposición del bienestar integral —espiritual y material—.
- 3) Destrucción de la base financiera —tenencia comunitaria y comunal de la tierra— de las organizaciones sociales tradicionales, es decir de los fondos o cajas de comunidad, de las cofradías indígenas y de los gobiernos locales.
- 4) De las acciones descritas en los puntos anteriores devino la destrucción del tejido social o instancias tradicionales —siglo XVI hasta primeras décadas del siglo XX— de participación comunitaria en el proceso de autogestión local, esto es en la toma de decisiones sobre programas —en especial de educación— y proyectos que promovían su bienestar.
- 5) Ataque a la tenencia comunitaria y comunal de la tierra se complementó con el restablecimiento del trabajo forzoso, con el fin de expulsar a la población de sus comunidades y poder satisfacer los requerimientos de mano de obra que demandaba el cultivo del café, los efectos de esa expulsión se mantienen vigentes.
- 6) Del punto anterior se deduce que el movimiento liberal gua-

temalteco no estableció un sistema económico libre —que era lo esperado, en base a sus planteamientos doctrinarios—, sino estableció un sistema económico libre cuando beneficiaba a la élite liberal y restableció el sistema económico colonial para garantizarse el suministro forzoso de mano de obra para la construcción de la infraestructura productiva —camino, puentes— y el cultivo del café.

- 7) Concentración del bienestar en la Ciudad de Guatemala en contraposición de una distribución generalizada y equitativa del bienestar en todo el territorio nacional.
- 8) Concentración del bienestar en un grupo reducido o minoritario de la población en contraposición de una distribución generalizada y equitativa entre toda la población; es decir, empobrecimiento generalizado de la población.
- 9) Concentración de la toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos de desarrollo, e incluso sobre nombramiento de empleados o servidores públicos del nivel local, en funcionarios y técnicos del gobierno central, ubicados fundamentalmente en la Ciudad de Guatemala. Esa concentración ha sido a costa de la función subsidiaria (Gómez, sin fecha: 10) que debiera desempeñar el gobierno central y, por lo tanto, del fortalecimiento de los gobiernos regionales, departamentales, municipales e incluso de las asociaciones sociales locales

o comunitarias y de la autogestión local.

La concentración de la toma de decisiones en los funcionarios del gobierno central se deriva de la concepción del ser humano que tiene el liberalismo —o mejor dicho el positivismo—, quien lo concibe como ignorante y estúpido y por ello incapaz de asumir la responsabilidad del desarrollo de su comunidad; consecuentemente, esa responsabilidad es trasladada al gobierno central, el cual se transforma en un gobierno benefac-

tor, paternalista, autoritario. 10) Como consecuencia de todo lo anterior, debilitamiento e incluso destrucción del tejido social, en especial de la organización de la población en asociaciones territoriales —organizaciones comunitarias, gobiernos municipales, gobiernos departamentales— y también de la organización de la población en asociaciones funcionales —sindicatos, gremios, cooperativas etcétera—, lo cual no es analizado en este trabajo.

2. MARCO DOCTRINARIO Y EFECTOS DEL MODELO DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL

2.1 Marco Doctrinario

La concepción ideológica o doctrinaria del modelo de desarrollo del futuro debe fundamentarse en los principios doctrinarios de la Constitución Política de la República; esos principios contrastan profundamente con la concepción doctrinaria del modelo de desarrollo liberal —o mejor dicho positivista— aún vigente y, además, con la realidad social que se vive en el país. Además de la influencia determinante que el marco doc-

trinario liberal —positivista— tuvo en el estado actual del país, y que se describió brevemente en la primera parte de este trabajo, no puede dejarse de mencionar la irresponsabilidad de los partidos políticos —los que como organizaciones sociales intermedias entre el Estado y la población debieran influir en el manejo o administración del poder— y de los políticos, quienes no han usado el poder en beneficio de la mayoría de la población, han permitido el autori-

tarismo o caudillismo y han coadyuvado a la corrupción, tal como se observa en los primeros años de la vida independiente^{30/}, en el período de las administraciones liberales (1871-1944)^{31/} y en la actualidad^{32/}. Los principios doctrinarios constitucionales son:

- 1) La primacía de la persona humana en el orden social, la cual se hace operativa a través de ocho elementos:
 - a) La protección a la persona humana y a la vida;
 - b) La libertad;
 - c) La igualdad;
 - d) La soberanía del pueblo;
 - e) El respeto a las culturas locales;
 - f) La participación comunitaria en el desarrollo;
 - g) La descentralización del desarrollo; y
 - h) La autonomía municipal.
 - 2) La primacía del bien común sobre el bien individual, la cual se hace operativa a través de la fraternidad o solidaridad que debe existir entre las personas.
- Los principios doctrinarios constitucionales establecen una visión humanista de la sociedad guatemalteca (Custodio, 1988), dado que sitúan al ser humano, como objeto y sujeto de la sociedad; esa visión doctrinaria deberá irse haciendo realidad en el transcurso de las próximas décadas.

2.1.1 Primacía de la Persona Humana en el Orden Social

El texto constitucional indica^{33/}:
 "...afirmando la primacía de la per-

sona humana como sujeto y fin del orden social..." (Preámbulo).

Y que es deber del Estado garantizar a los habitantes

"...el desarrollo integral de la persona." (artículo 2).

Es decir, no se pone énfasis en el progreso material —como lo hizo el liberalismo guatemalteco inspirado en el positivismo— sino en el desarrollo espiritual y material de la persona, con lo que se retorna a la visión ancestral de la vida que se tuvo en Guatemala, en base a las concepciones mayanase (Tatlenbach, 1985; Vela, 1990) y cristiana del mundo y de la vida.

El principio de primacía y respeto a la persona humana se hace efectivo, y por lo tanto incluye, los siguientes ocho elementos:

1) **Protección a la Persona Humana y a la Vida**

Por respeto a la dignidad del ser humano, se establece que:

"El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona..." (artículo 1).

"Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida..." (artículo 2).

"El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona." (artículo 3).

El respeto a la vida humana que establece la Constitución Política de la República es un valor profundamente enraizado en la población indígena, tanto por su base cultural maya (Tatlenbach, 1985) como por la influencia cristiana posterior.

2) **Libertad**

Por respeto a la dignidad de la

persona, se declara que los seres humanos son libres:

"...reconociendo... al Estado, como responsable... de la consolidación del régimen de... libertad..." (Preámbulo).

"En Guatemala todos los seres humanos son libres... Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad." (artículo 4).

Existe libertad de acción (artículo 5), locomoción y residencia (artículo 26), reunión y manifestación pública (artículo 33), asociación (artículo 34), emisión del pensamiento (artículo 35), ejercicio o práctica de religión (artículo 36), uso y disfrute de los bienes privados (artículo 39), industria, comercio y trabajo (artículo 43), participación en la vida cultural y artística de la comunidad (artículo 57), expresión creadora (artículo 63), enseñanza y educación (artículo 71 y 73), elección de trabajo (artículo 102, literal a), mercado (artículo 130), formación y funcionamiento de las organizaciones políticas (artículo 223), etcétera; y es el Estado quien tiene el deber de garantizar a todos los habitantes la libertad (artículo 2).

La libertad también se hace efectiva en el proceso de elección directa, por el pueblo, de sus autoridades municipales (artículo 254), diputados al Congreso de la República (artículo 157) y Presidente y Vicepresidente de la República (artículo 184); y en el mandato que:

"Son derechos y deberes de los

ciudadanos:... Elegir y ser electo;... Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;..." (artículo 136, literales b, c).

Y para culminar, se declara que el país es libre:

"Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo." (artículo 140).

3) **Igualdad**

Como parte integrante de la dignidad de las personas, se declara que todos los seres humanos son iguales:

"... reconociendo... al Estado, como responsable... de la consolidación del régimen de... igualdad..." (Preámbulo).

"En Guatemala todos los seres humanos son... iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades." (artículo 4).

"Todos los hijos son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos." (artículo 50).

"Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad." (artículo 102, literal c).

4) **Soberanía del Pueblo**

Por respeto a la dignidad de las personas, se establece que la soberanía radica en el pueblo:

"La soberanía radica en el pueblo, quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Le-

gislativo, Ejecutivo y Judicial." (artículo 141).

"El poder proviene del pueblo. ...Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio." (artículo 152).

"Los funcionarios son depositarios de la autoridad... Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno." (artículo 154).

"Los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna." (artículo 107). En relación al mandato contenido en el artículo 154 debe tenerse presente que por Estado no se entiende, ni debe interpretarse, el gobierno central o el Organismo Ejecutivo, sino el país o, mejor dicho, la población del país. Esta nota aclaratoria se basa en tres puntos:

- El primero es que se afirma que "Guatemala es un Estado..." (artículo 140) y no que "El Gobierno es un Estado";
- El segundo es que se declaran "...afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social..." (Preámbulo) y no "...afirmando la primacía del Gobierno como sujeto y fin del orden social"; y
- El tercero es que se afirma que "El poder proviene del pueblo..." (artículo 152) y no "El poder proviene de la autoridad."

Por lo tanto, por Estado debe

interpretarse ya sea el país o el pueblo políticamente organizado; y en todo caso si por Estado se entendiera el gobierno central, los funcionarios, técnicos y empleados al servicio del mismo sólo pueden estar al servicio del bien común, esto es del todo de la sociedad, puesto que sólo ese debe ser el fin del gobierno central.

En relación al artículo 107, y por lo expuesto en el párrafo anterior, los trabajadores del Estado, al estar al servicio de la administración pública, deben automáticamente estarlo también al servicio del bien común, esto es del todo de la sociedad. Intimamente ligado con el reconocimiento de que la soberanía radica en el pueblo (artículo 141) y que el poder proviene de él (artículo 152), se establece que las reformas a la Constitución Política de la República las pueden solicitar representantes electos popularmente o el pueblo mismo:

- a) *El Presidente de la República en Consejo de Ministros;*
- b) *Diez o más diputados al Congreso de la República;*
- c) *La Corte de Constitucionalidad;*
- d) *El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos. ..." (artículo 277).*

Si las reformas son al Capítulo I: Derechos Individuales, del Título II: Derechos Humanos, se esta-

blece que:

"... es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente..." (artículo 278).

"Para cualquier otra reforma constitucional será necesario que el Congreso de la República lo apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular..." (artículo 280).

Por lo tanto, las reformas a la Constitución Política de la República pueden ocurrir sólo como una manifestación de la voluntad popular, al igual que decisiones políticas importantes:

"Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos." (artículo 173).

5) **Respeto a las Culturas Locales**

Consistente con el principio de respeto a la dignidad de las personas, se proclama el respeto a las culturas locales^{34/}:

"Toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comuni-

dad..." (artículo 57).

"Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres." (artículo 58).

En relación a los grupos étnicos, incluyendo a los indígenas de ascendencia maya, se declara que:

"El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos." (artículo 66).

Esta declaración constituye, por un lado, un cambio cualitativo profundo en relación a la amplia legislación que se emitió contra las culturas autóctonas durante el periodo liberal (ver nota 13.6) y, por otro lado, un medio importante para el fortalecimiento de las culturas e identidad locales y por lo tanto del tejido social, tal como fue mencionado con anterioridad.

6) **Participación Comunitaria en el Desarrollo**

Consistente con el principio de respeto a la persona humana, la libertad, la soberanía del pueblo y las culturas locales, se declara la importancia de la participación de la población en la toma de decisiones que afecten su bienestar^{35/}:

"Toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad..." (artículo 57).

En el caso de la salud, se especifica:

"Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento." (artículo 95).

y aún más:

"Las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud." (artículo 98).

Además, se viabiliza la participación de la población en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, por un lado a través de sus alcaldes, quienes por ser democráticamente electos representan el sentir y la voluntad popular, y por otro lado a través del sector privado (artículos 225, 226 y 228).

7) **Descentralización del Desarrollo**^{36/}

Consistente con los principios anteriores, se ordena la descentralización de las actividades sociales:

— En primer lugar, para hacer viable la descentralización de las actividades sociales, se establece que:

"Se reconoce el derecho de libre asociación." (artículo 34).

Es decir, la descentralización de las actividades sociales no debe ocurrir sin que previamente, o al menos paralelamente, se facilite la organización social —fortalecimiento o reconstrucción del tejido social—, como se describe más adelante (ver numerales 2.2.2.1 y 2.2.2.2)

— En segundo lugar se declara

que es obligación del Estado:

"Promover en forma sistemática la descentralización económico-administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país." (artículo 119, literal b);

"Otorgar incentivos... a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan a la descentralización." (artículo 119, literal f);

"La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo..." (artículo 224); y

"Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios." (artículo 255).

En el caso de la educación, se especifica:

"La administración del sistema educativo deberá ser descentralizado y regionalizado." (artículo 76).

— En tercer lugar, para hacer operativa la descentralización del desarrollo, la Constitución Política de la República contempla las instancias e instrumentos básicos siguientes:

- Se establece el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (artículo 225), los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (artículo

226) y los Consejos Departamentales (artículo 228); y

Se establece que el ocho por ciento (8%) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado se traslade a las municipalidades para obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y calidad de vida de los habitantes (artículo 257).

La importancia de esta asignación reside en el hecho que hace efectiva, o al menos fortalece, la autonomía financiera local, es decir apunta hacia la reconstrucción de la autonomía financiera que tuvieron las comunidades y gobiernos locales, basada en la tenencia comunitaria y comunal de la tierra, lo que permitió financiar los programas y proyectos que se aprobaban en el seno de las cajas de comunidad y de los ayuntamientos, esto es en un marco de autogestión local.

8) **Autonomía Municipal**

También consistente con los siete elementos anteriores, se reconoce la autonomía de los municipios, declarándose que el municipio actúa por delegación del Estado (artículo 134) y:

"Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas." (artículo 253).

"Los bienes, rentas, arbitrios y

tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado." (artículo 260).

"Ningún organismo del Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades y lo que al respecto establece esta Constitución." (artículo 261).

A pesar del mandato contenido en el artículo 260, se establece la siguiente limitación:

"Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado..." (artículo 239).

2.1.2 **Primacía del Bien Común sobre el Bien Individual**

El texto constitucional indica:

"... reconociendo... al Estado, como responsable de la promoción del bien común..." (Preámbulo).

"El interés social prevalece sobre el interés particular." (artículo 44).

"En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobados." (artículo 40).

"El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional... para... lograr... la equitativa distribución del ingreso nacional." (artículo 118).

Se establece que el fin supremo del

Estado es la realización del bien común (artículo 1) y que es obligación del Estado:

"Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país..." (artículo 119, literal d).

Para finalizar, el principio de primacía del bien común se manifiesta, además, indicando que en Guatemala:

"Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí." (artículo 4).

2.2 **Primeros Efectos (1986-1990)**

El propósito del presente trabajo, como se indicó en la introducción, es resaltar el hecho que se ha iniciado el proceso que permitirá el fortalecimiento —en algunos casos será reconstrucción— del tejido social, es decir de la participación de la población organizada en el desarrollo, por medio de la participación de las organizaciones sociales locales en el proceso de identificación y priorización de problemas comunitarios, selección de programas y proyectos para resolverlos, consecución de recursos para la ejecución de las soluciones y, finalmente, ejecución de las acciones que resuelvan los problemas comunitarios. Por lo tanto, la descripción de los efectos o alcances logrados en el marco doctrinario de la Constitución Política de la República, la que entró en vigor el quince de enero de 1986, se circunscribe fundamentalmente a lo que directa o indirectamente se ha logrado en favor de la participación de la población organizada en el desarrollo.

La descripción de los efectos o alcances logrados se hace en base a

los principales instrumentos legales aprobados o en proceso de aprobación:

- 1) Ley Preliminar de Regionalización (Decreto del Congreso de la República No. 70-86);
- 2) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto del Congreso de la República No. 52-87) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo No. 1041-87);
- 3) Código Municipal (Decreto del Congreso de la República No. 58-88);
- 4) Ley de Alfabetización (Decreto del Congreso de la República No. 43-86) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo No. 898-87); y
- 5) Proyecto de Ley Nacional de Educación.

2.2.1 **Ley Preliminar de Regionalización**

La Ley Preliminar de Regionalización, decretada por el Congreso de la República el nueve de diciembre de 1986, contiene dos referencias importantes sobre la participación de la población organizada en el proceso de desarrollo:

"Con el objeto de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, se establecen regiones de desarrollo." (artículo 1).

"Se entiende por región el espacio geográfico que se establece... con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población." (artículo 2)

Sin embargo, las instancias concretas para hacer operativa la partici-

pación de la población en la toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos de desarrollo se establecen y norman en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, lo cual se describe a continuación.

2.2.2 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decretada por el Congreso de la República el tres de septiembre de 1987, y su Reglamento, emitido por la Presidencia de la República el treinta de octubre de 1987, son los instrumentos más importantes que se han emitido en favor de hacer operativo e incentivar la participación de la población en el proceso de desarrollo, tal como lo demuestran tanto las funciones que se asignan a los Consejos de Desarrollo como la integración de los mismos.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tienen como antecedente reciente la experiencia del Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo —Decreto-Ley No.111-84, publicado en el Diario de Centro América el 30 de noviembre de 1984, y Decreto No.12-86 del Congreso de la República— (Godoy, 1985; Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Oficina Regional de Occidente, 1985; Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica e Instituto Nacional de Administración Pública, 1985; Whitbeck, sin fecha); y éste a su vez el Programa de Desarrollo Integral que la Secretaría General del

Consejo Nacional de Planificación Económica desarrolló en el Departamento de Baja Verapaz desde 1976, con el apoyo financiero para acciones de inversión de UNICEF y del Gobierno de la República Federal de Alemania, habiendo UNICEF apoyado la construcción y reconstrucción de la infraestructura social —escuelas, puestos de salud, introducción de agua potable— y el Gobierno de la República Federal de Alemania, a través del Programa COGAAT —Cooperación Guatemalteco-Alemana de Alimentos por Trabajo— la infraestructura productiva —camino de acceso, riego, protección del suelo a través de terrazas, etcétera—; en ambos casos se aseguró que la población beneficiaria participara en la identificación, priorización y ejecución de las obras.

Adicionalmente, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tienen como antecedente las Juntas Departamentales que funcionaron en el siglo XIX, descritas con anterioridad (ver numeral 1.2.2.4 y nota número 24).

La diferencia fundamental entre los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural actuales y el Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y Desarrollo reside en que éste era más un sistema de coordinación de la administración pública que un sistema de participación de la población en la toma de decisiones en materia de desarrollo local, lo que se refleja en el hecho que los integrantes de las Coordinadoras Institucionales eran seleccionados por el presidente de cada Coordinadora y no electos o nombrados por los diferentes sectores sociales —empresarios, trabaja-

dores, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, etcétera—; sin embargo, debe resaltarse el hecho que el Sistema Nacional de Coordinadoras Interinstitucionales constituyó una excelente instancia institucional para optimizar la eficiencia de la Administración Pública en función de las necesidades de la población y, sobre todo, sentó las bases sobre las que luego se han ido estableciendo los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

2.2.2.1 Funciones e Integración

1) Funciones

Las funciones fundamentales de los Consejos de Desarrollo se pueden enunciar en forma resumida así:

- a) Promover el desarrollo económico, social y cultural de su circunscripción geográfica —Comunidad, municipio, departamento, región, Nación—.
- b) Promover la participación efectiva de la población en:
 - Identificar y priorizar problemas;
 - Identificar soluciones a los problemas;
 - Determinar las necesidades de financiamiento;
 - Presentar los requerimientos financieros que no se pueden satisfacer localmente —región, departamento, municipio o comunidad—, al nivel inmediato superior;
 - Seguir, evaluar y coordinar la administración

pública; y

- Velar por la eficiencia de la Administración Pública en su jurisdicción.
- c) Compatibilizar los planes de desarrollo de su circunscripción geográfica con los de nivel inmediato superior —Nación, región, departamento—, en base a las demandas del nivel inmediato inferior —región, departamento, municipio, comunidad— y aprobar los planes del nivel inmediato inferior. (artículos 4, 6, 8, 10 y 13 de la Ley y 19, 30, 41, 52 y 63 del Reglamento).

2) Integración

La integración de los Consejos de Desarrollo es la siguiente:

- a) Los Consejos Locales, que pueden establecerse en comunidades con doscientos cincuenta (250) o más habitantes mayores de dieciocho (18) años, cuenta con dos órganos (artículo 12, 14 y 16 de la Ley).
 - La Asamblea de Vecinos, que es el órgano de mayor jerarquía; y
 - El Comité Ejecutivo, integrado por diez (10) vecinos electos y, si lo hubiera, el alcalde auxiliar, éste con voz pero sin voto, por no ser electo sino designado por el alcalde del municipio.

Por lo tanto, en base a la forma de integración de los Consejos Locales, a sus funciones y a los elementos del marco doctrinario constitu-



cional, descritos con anterioridad (ver numeral 2.1) —la soberanía radica en el pueblo, el respeto a las culturas locales, la participación comunitaria en el desarrollo, la descentralización del desarrollo—, se concluye que los Consejos Locales no constituyen un instrumento del gobierno central para supervisar o vigilar las acciones de desarrollo, sino un instrumento de la sociedad —organizaciones sociales locales o comunitarias— para ejecutar acciones de desarrollo en un marco doctrinario en que el gobierno central es subsidiario y en el que no se estatiza la acción de desarrollo, sino al contrario, ésta se sitúa en manos de la población local organizada en los Consejos Locales de Desarrollo.

b) Los Consejos Municipales se integran con: (artículo 10 de la Ley):

- El alcalde municipal; y
- Los demás miembros de la corporación municipal.

Esto es, todos los miembros son electos directamente por la población y por lo tanto también son, como en el caso de los integrantes del Comité Ejecutivo de cada Consejo Local de Desarrollo, una manifestación de la voluntad popular y, además, una reiteración del principio de no estatización del proceso de desarrollo

c) Los Consejos Departamentales se integran con (artículo 7 de la Ley):

- Los alcaldes de los municipios del departamento; ocho representantes del sector privado —asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras; cooperativas de primer grado; organizaciones de trabajadores; y organizaciones no gubernamentales de desarrollo—;
- Funcionarios representantes del Sector Público —Gobernación Departamental, Organo de Planificación del Estado, Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural y otros que el Presidente de la República considere necesarios—; y
- Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos legalmente inscritos, con voz pero sin voto.

En la actualidad —febrero de 1990— el sector público no tiene mayoría de votos en ningún Consejo Departamental; aún más, entre los alcaldes, quienes como se ha indicado reiteradamente son los representantes directos de la población que los eligió democráticamente, y el sector privado se

por parte del gobierno central, cuya función debe ser de subsidiariedad.

- tiene mayoría de votos (cuadros 21, 22, 23, 24), haciéndose de nuevo efectiva la no estatización del desarrollo por parte del gobierno central, cuya función debe ser de subsidiariedad; y
- d) Los Consejos Regionales se integran con (artículo 5 de la Ley y 37, 38 del Reglamento)
- Un alcalde representante de las corporaciones municipales de cada departamento;
 - Ocho representantes del sector privado, electos de entre los representantes del sector privado en los Consejos Departamentales; y
 - Funcionarios representantes del sector público —el Coordinador de la Región, quien representa al Presidente de la República; los gobernadores de los departamentos que integran la región; el Organo de Planificación del Estado; el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural; y otros que el Presidente de la República considere necesario—.
- e) El Consejo Nacional se integra con (artículo 3 de la Ley y 25, 26 del Reglamento)
- El Presidente de la República;
 - El Vicepresidente de la República;
 - Ocho alcaldes —uno por las corporaciones municipales de cada



región—;

- Cuatro representantes del sector privado, electos de entre los representantes del sector privado en los Consejos Regionales;
- Funcionarios del sector público —los ocho coordinadores de las regiones, el Ministro de Desarrollo Urbano y Rural, el Organo de Planificación del Estado y otros ministros que el Presidente de la República considere necesarios—;
- Un representante de las universidades privadas; y
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

De lo expuesto sobre las funciones e integración de los Consejos de Desarrollo se concluye^{36/}:

- a) Las funciones de los Consejos de Desarrollo constituyen un instrumento para hacer efectivos y viables los elementos doctrinarios de la Constitución Política de la República —la soberanía del pueblo, el respeto a las culturas locales, la participación comunitaria en el desarrollo, la descentralización del desarrollo—;
- b) La forma de integración de los Consejos de Desarrollo en los niveles local, municipal y departamental, que constituyen la base del Sistema Nacional de Consejos

de Desarrollo Urbano y Rural, asegura que el proceso de desarrollo está dominado por los representantes de la población —alcaldes— y del sector privado, lo que a su vez asegura que el proceso de desarrollo no se estaticice y por lo tanto que el gobierno central tenga una función subsidiaria.

- c) Las funciones y la forma de integración de los Consejos de Desarrollo evitan que el proceso de descentralización fortalezca la estatización de la sociedad; es decir, un proceso de descentralización sin un proceso previo, o al menos paralelo, de facilitar, apoyar o incentivar la organización de la población —fortalecimiento o reconstrucción del tejido social— podría desembocar en un mayor nivel de estatización de la sociedad que el actual, pues podría resultar en que la descentralización de la toma de decisiones sería recibida en el interior del país por el sector organizado, que en este caso es el sector público. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural prevé que ello no ocurra, al contemplar una fuerte participación de asociaciones sociales en esos Consejos. La importancia de promover la organización comunitaria en forma paralela al proceso de descentralización de la administración pública —y

por lo tanto de la función del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, como se describe en el numeral 2.2.2.5— la sintetizó el Lic. René de León Schlotter (sin fecha: 1, 5, 6), primer Ministro de Desarrollo Urbano y Rural —1986-1989—, de la siguiente manera:

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

...en una sociedad en gran parte desintegrada, el Estado ejerce un poder desmesurado, pues no tiene interlocutores capaces sino en aquellos pequeños sectores bien organizados quienes generalmente terminan por instrumentalizarlo. No puede, por consiguiente, producirse el proceso espontáneo de 'movilización' social que ha dado origen a los estados modernos y democráticos. La conclusión... es que en una sociedad dicotomizada y atomizada como la nuestra, la descentralización se nos presenta

como un acto de gobierno realizado en el vacío. Es un intento de ramificar en forma capilar un sistema sanguíneo en un cuerpo sin vida.

Desde ese punto de vista, la acción a realizar con urgencia es constituir el tejido social o sea organizar adecuadamente la sociedad para que ésta se convierta en el interlocutor válido de un Estado moderno."

De no hacerse lo anterior:

"... podría dar lugar a la constitución de un estado omnipotente, paternalista e incluso autoritario."

En otras palabras, una sociedad con un gobierno central descentralizado y sin organizaciones sociales locales fuertes, únicamente fortalecería las élites locales, quienes serían las beneficiarias del poder que antes residía en el gobierno central (van Dusseldorp; sin fecha: 2, 3, 5, 24-25, 32); por lo tanto, la única solución es lograr, paralelamente a la descentralización administrativa, la organización comunitaria, o reconstrucción del tejido social, quien debe ser el beneficiario del poder del gobierno central para la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos de desarrollo.

El proceso de descentralización de la administración pública, complementado con un proceso de participación comunitaria en la toma de decisiones a través de la promoción directa o indirecta

de la organización social, ha estado ocurriendo también en otros países. (Wijayapala, 1981; Ministerio de Educación Nacional-Colombia, 1986; Office of the President-Kenya, 1983; Oficina del Presidente del Consejo de Ministros-Perú, 1982).

3) **Ocho por Ciento Constitucional**

La Constitución Política de la República establece en su artículo 257 que el ocho por ciento del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado de cada año será trasladado a las municipalidades para financiar obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el nivel de ingreso y la calidad de vida de los vecinos; por lo tanto, se establece una fuente de ingresos estable que permite a los gobiernos locales satisfacer las necesidades de construcción de su infraestructura comunitaria, sin tener que recurrir al gobierno central.

El porcentaje del presupuesto anual del Estado en mención es, después de más de un siglo, el sustituto de los fondos o cajas de comunidad con que contaron las comunidades y los ayuntamientos hasta el inicio de su destrucción por la Revolución Liberal de 1871, aunque con las diferencias sustantivas siguientes:

- a) Los fondos o cajas de comunidad podían ser utilizados tanto para la construcción como para el mantenimiento de la infraestructura comunitaria; el porcentaje constitucional es asigna-

do exclusivamente a la construcción de infraestructura, limitándose así el nivel de autonomía local;

- b) Los fondos o cajas de comunidad podían ser utilizados para financiar los gastos de funcionamiento de servicios sociales locales, como en efecto se hizo para cubrir los gastos de educación, lo que permitió a los vecinos tener el control sobre la educación de los niños de la comunidad. El porcentaje constitucional no contempla esta posibilidad;
- c) Los fondos o cajas de comunidad funcionaron a nivel tanto de las aldeas —en base a la tenencia comunitaria de la tierra— como del gobierno del municipio —en base a la tenencia comunal de la tierra—, y el ocho por ciento se entrega, para su manejo, al gobierno del municipio. Sin embargo, en base a la participación de los presidentes de los Comités Ejecutivos de los Consejos Locales de Desarrollo en las sesiones del Consejo de Desarrollo Municipal, se asegura que los recursos se vayan asignando en función de las necesidades no solo del área urbana del municipio sino también de sus aldeas y caseríos.

Las constituciones de la República de 1956 y 1965 contemplaban en sus artículos 236 y 237, respectivamente, el mandato para que el Organismo Ejecu-

tivo asignara anualmente un porcentaje del presupuesto general de ingresos y egresos a la satisfacción de las necesidades de los municipios (Colegio de Abogados, 1976-78: 378, 428); sin embargo, en esas constituciones no se especificó que por medio de una ley se determinaría la forma en que ese porcentaje se entregaría y distribuiría entre los diferentes municipios, por lo que no tuvo el impacto o efecto que ha tenido el mandato constitucional vigente.

2.2.2.2 Participación Popular

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como se describió en el numeral anterior, contenía el marco jurídico que, por primera vez desde la Revolución Liberal de 1871^{38/}, respaldaba y promovía la **organización social a nivel comunitario** —aldeas, caseríos, barrios—, hasta la declaratoria de inconstitucionalidad que decretó la Corte de Constitucionalidad contra los Consejos Locales, la cual se describe en el numeral siguiente.

Previo a la declaratoria de inconstitucionalidad, en siete meses —9 de octubre de 1987 a 31 de mayo de 1988— de vigencia de la legislación que amparaba la organización comunitaria en un marco autogestionario, las comunidades establecieron 850 Consejos Locales de Desarrollo y estaban en proceso de formación casi otros 700 (cuadro 25); durante el mismo periodo se establecieron casi todos los Consejos Municipales (cuadro 26), todos los Consejos Departamentales y Regionales y, desde luego, el Consejo Nacional. Paralelo

al proceso de establecimiento de los Consejos de Desarrollo se observa un interés creciente de muchas comunidades y asociaciones sobre el desarrollo nacional y la eficacia y eficiencia del desempeño de los gobiernos locales y nacional; ese proceso se observa claramente tanto en las conferencias y seminarios que sobre los Consejos de Desarrollo han celebrado las asociaciones empresariales del país^{39/} como en las actuaciones y declaraciones de vecinos organizados en relación a asuntos o problemas comunitarios^{40/} y en las opiniones, positivas y negativas, emitidas por muchos sectores representativos de la sociedad guatemalteca^{41/}.

La importancia de los Consejos de Desarrollo para la población en general se manifestó en la encuesta nacional de opinión, levantada en julio-agosto de 1988, en que a pesar, por un lado, de lo reciente de su creación y, por otro lado, de la campaña publicitaria negativa realizada por los partidos y grupos sociales organizados de derecha —la que se describe en el numeral siguiente—, los Consejos de Desarrollo como institución social ocuparon el segundo lugar en la opinión de la población:

"La Procuraduría de los Derechos Humanos es la institución que más simpatía tiene, con 32% de las respuestas. Le siguen los Consejos de Desarrollo y el Ejército con el 24%..." (Revista Crónica, 27 octubre 1988).

A pesar de lo anterior, debe sin embargo señalarse el desconcierto que ocasionan los siguientes tres hechos:

- 1) De los cuatro sectores privados con representación en los conse-

jos departamentales, regionales y nacional, únicamente el sector cooperativo designó o eligió rápidamente a sus representantes conforme a las normas establecidas en la Ley y su Reglamento; el sector de las asociaciones empresariales eligió o designó a sus representantes hasta finales de 1989; y quedan aún vacantes las representaciones de los otros dos sectores —organizaciones de trabajadores; organizaciones no gubernamentales de desarrollo—;

- 2) De los partidos políticos legalmente inscritos, únicamente la Unión del Centro Nacional (UCN) ha participado en los Consejos Departamentales; y
- 3) A pesar del apoyo que la Presidencia de la República manifestó que daría al proceso de participación de la población en el proceso de toma de decisiones, reiteradamente ha confundido las instancias de participación previstas en la Ley, lo que refleja ausencia de un compromiso auténtico con el proceso en mención; lo expuesto se observa claramente en las manifestaciones o declaraciones siguientes:
 - a) Manifestaciones en que la Presidencia de la República declara que apoya la descentralización del desarrollo y a la participación de la población (Sommer, 1988) en el proceso de toma de decisiones:
 - En el planteamiento del desarrollo nacional para la próxima década (Presidencia de la Re-

pública, 1989 (1): 4, 10, 15), se manifiesta:

- Entre los desafíos que el país deberá de superar están:
"Debemos corregir los atrasos que muestran las diferentes regiones y departamentos del país, procurando el mejor aprovechamiento de su vocación y recursos." y
"...frente a una concepción marcada-mente estatista con referencia a la responsabilidad del desarrollo y del bienestar general, es necesario asumir una concepción participativa, en la que gradualmente, en un proceso de aproximación simultánea, el Estado abandone posiciones paternalistas, confiando a los sectores no gubernamentales tareas que tradicionalmente han sido reservadas para ser desarrolladas por el gobierno, al mismo tiempo que los sectores no gubernamentales asumen nuevas responsabilidades en la búsqueda de mayores niveles de eficiencia en el logro de los objeti-

vos del desarrollo."

- Adicionalmente, se manifiesta que entre los objetivos y condiciones básicas para lograr el desarrollo nacional se requiere: *"Consolidar el sistema de participación popular, incluyendo el proceso de toma de decisiones, a través de los consejos locales, municipales y regionales."*
- En el planteamiento del desarrollo nacional logrado durante la presente administración pública —1986-1990— y las acciones a realizar durante sus últimos 500 días (Presidencia de la República, 1989 (2): 11, 15, 16, 18, 19, 23, V. IX), se manifiesta:
 - Bajo los desafíos se incluye:
"La 'tendencia histórica de concentración' de recursos y esfuerzos en unas regiones, en detrimento de otras, lo que agudiza el 'pago de la deuda social' en el interior del país."
 - Bajo los logros alcanzados se incluye la participación de la población en los Consejos de Desarrollo, como parte del proceso democratizador:

"La descentralización y la participación de la población en los Consejos de Desarrollo completa estos logros, aún y cuando falta mucho por hacer."

- También bajo los logros alcanzados se hace referencia al uso del ocho por ciento constitucional para las municipalidades:
"Especial mención debe hacerse respecto de la entrega del '8% del Presupuesto Nacional a las Municipalidades' del país, lo que ha permitido impulsar obras de infraestructura en el interior del país, en el marco de descentralización de las actividades logrando un equilibrio entre las necesidades sentidas y su satisfacción —con el fortalecimiento de los gobiernos locales, base de la democracia—. En este sentido, es indispensable que comiencen a operar plenamente los Consejos de Desarrollo."
- Bajo los "Ejes de Política y Acciones Prioritarias" hasta la finalización del presente

gobierno se incluye: Participación popular para, entre otros, la descentralización de las decisiones; y Desarrollo regional, en parte a través de hacer operativos los Consejos de Desarrollo y la participación de la población en los mismos.

- b) Manifestaciones en que la Presidencia de la República equivoca las instancias correctas de participación de la población en el proceso de toma de decisiones (Presidencia de la República, julio 1987: 2, 16-17, 22, 30-32, 35-66); lo que pone en duda su compromiso auténtico con el proceso en mención.
"Necesitamos cambiar la manera de administrar el país. Las decisiones que he tomado van en este orden: primero, invitar a todos los guatemaltecos a participar en nuevas organizaciones y así estar en capacidad de dar respuesta a los problemas económicos y sociales fundamentales. Los Consejos de Agua, Tierra, Caminos, Salud, Educación, Seguridad, Vivienda, Alimentación y Exportaciones, son los responsables de llevar a cabo los proyectos prioritarios, siendo además los canales para que todos participemos activamente en la Reorganización Nacional; segundo, reorganizar la

administración del Estado, haciendo que se compartan integralmente las tareas relacionadas con la formación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las reformas administrativas que proveen la Regionalización y Descentralización y el manejo de los Recursos Humanos, Informática, Evaluación de Proyectos, Gestión Financiera y Opinión Pública;...

De lo expuesto se deduce:

- Se confunde o equivoca la participación de la población en organizaciones comunitarias y territoriales —Consejos de Desarrollo— con la participación de la población en organizaciones funcionales —Consejos de Agua, Tierras, etcétera—. La participación de la población en organizaciones funcionales se puede hacer operativa, a nivel nacional, cuando la misma ocurre dentro del marco de las organizaciones comunitarias o territoriales; en caso contrario, surge una duplicación entre las instancias de participación y, por lo tanto debilitamiento tanto de las organizaciones territoriales como de las funcionales, puesto que no existe otra temática a ser analizada y solucionada en las organizaciones territoriales que los problemas sectoriales de agua, tierra, caminos, salud, educación, seguridad,

vivienda, alimentación, etcétera, citados como temas para las organizaciones funcionales.

- Se mantiene, aunque no en forma clara o tajante, la idea que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son instancias de mera coordinación de la Administración Pública, tal como lo fueron las Coordinadoras Interinstitucionales de Desarrollo —vigentes durante el período 1984-1987—; ello a pesar que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural claramente establece y norma la participación de la población —o sus representantes, como lo son los alcaldes municipales— y de las organizaciones sociales —empresarios, trabajadores, cooperativas y organizaciones no gubernamentales— en cada jurisdicción geográfica —municipio, departamento, región y nación—.
- Adicionalmente, las organizaciones comunitarias y territoriales —Consejos de Desarrollo— en que participa la población son denominadas, y por lo tanto menoscabadas en su categoría y dignidad, como "La Organización Participativa de Apoyo", es decir que son de apoyo al gobierno central y por lo tanto se olvida la función de subsidiariedad que éste debiera tener (Presidencia de la República, julio

1987: 68-77; Presidencia de la República, marzo 1987: 14, 16-17, 19-23; Presidencia de la República, mayo 1987: 12-23, 24-33; Ministerio de Finanzas, sin fecha (¿1989?): 16).

- Por último, en relación a la participación popular debe resaltarse el hecho que la declaratoria de inconstitucionalidad, que se describe en el numeral siguiente, rompió la unidad y lógica interna que tiene el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y que se describió con anterioridad; en forma específica, el no funcionamiento actual de los Consejos Locales de Desarrollo ha promovido que el gobierno municipal haya concentrado los recursos del ocho por ciento constitucional en la satisfacción de las necesidades del área urbana y haya dejado de lado la satisfacción de las necesidades de las aldeas y caseríos. Por ejemplo, el Municipio de Quetzaltenango había percibido a julio de 1988 la suma de Q.2,505,264.18, de lo que había asignado a comunidades rurales Q.137,085.56, es decir el 5.47 por ciento (Municipalidad de Quetzaltenango, 1988: 2), a pesar que más del 61 por ciento de la población del Municipio reside en sus dos aldeas y 18 caseríos o cantones, esto es en su área rural (Se-

cretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, 1988), lo que reitera la importancia de la participación de los Presidentes de los Consejos Locales de Desarrollo en las reuniones del Consejo Municipal.

2.2.2.3 Recursos de Inconstitucionalidad

Inmediatamente después de aprobada la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los partidos y grupos organizados de derecha realizaron una fuerte campaña de oposición^{42/} a la instancia que se había logrado establecer para reconocer y enmarcar jurídicamente la organización comunitaria, reiterando su apoyo y compromiso al principio del liberalismo —positivismo— guatemalteco que predominó en el pasado y que permitió el establecimiento de un gobierno central benefactor, paternalista, autoritario. En otras palabras, se atacó la instancia en que se habría de promover y facilitar la solución de problemas locales en base a los elementos doctrinarios constitucionales listados con anterioridad —en especial los referentes a la participación comunitaria en el proceso de toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos de desarrollo y a la descentralización del desarrollo—. Los ataques citados culminaron en dos solicitudes a la Corte de Constitucionalidad para que declarara inconstitucional la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural^{43/}:

- 1) El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Ingeniero

Industrial Jorge Serrano Elías ante la Corte de Constitucionalidad, el 2 de noviembre de 1987, se sintetiza de la manera siguiente:

- a) La Ley es supuestamente inconstitucional puesto que modifica la división administrativa del país, contenida en el texto constitucional: *"El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios."* (artículo 224). Se infiere por lo tanto que la supuesta inconstitucionalidad deviene del hecho que la ley señala que: *"Podrán organizarse los Consejos de Desarrollo en las comunidades con características de permanencia en un espacio territorial determinado..."* (artículo 12).
- b) Intimamente ligado con lo anterior, se argumenta que se viola la autonomía municipal contenida en los artículos 134 y 253 del texto constitucional, al establecerse unidades territoriales menores.
- c) Se argumenta también la inconstitucionalidad en el hecho que supuestamente se afecta negativamente el mandato constitucional de descentralizar en forma sistemática el desarrollo económico y administrativo (artículo 119, literal b); esto es, se asume que la ley establece un sistema de absorbente centralismo estatal.

- d) Se señala que las funciones del Consejo de Desarrollo del Municipio duplica las funciones que la Constitución Política de la República le asigna al municipio:
 - "a) *Elegir a sus propias autoridades;*
 - b) *Obtener y disponer de sus recursos; y*
 - c) *Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios."* (artículo 253).
 - e) Por último, se arguye que no se respetó el mandato constitucional de someter a consulta de todos los ciudadanos las decisiones políticas de especial trascendencia (artículo 173) y de reforma constitucional (artículo 280).
- 2) El otro recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados Carlos Alfonso González Quezada, Ana María del Carmen González Sáenz y Fermín Gómez ante la Corte de Constitucionalidad, el 9 de noviembre de 1987, se sintetiza de la manera siguiente:
- a) La Ley es supuestamente inconstitucional porque a los Consejos Nacional, Regionales y Departamentales, creados en los artículos 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República, se agregan los Municipales y Locales.
 - b) Se señala que la Constitu-

ción Política de la República no le otorga al Consejo Nacional la función de "Promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país."

- c) Se considera que el agregado de los Consejos Municipales y Locales constituye un abuso de poder legislativo, dado que tiene una finalidad política para lograr mantener el control gubernamental, establecer un sistema de organización y participación política y beneficiar así al Partido Democracia Cristiana Guatemalteca, quien ganó las elecciones presidenciales para el período 1986-1991, para asegurarse y mantenerse en el poder.
- d) Se argumenta que se pierde la autonomía municipal dado que el Consejo Municipal, como parte del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, depende del Presidente de la República, quien coordina el Sistema.
- e) Se señala que la Ley no desarrolla el mandato constitucional referente a la Región Metropolitana (artículo 231), por lo que es inconstitucional por omisión.
- f) Se argumenta también que supuestamente se afecta negativamente el mandato constitucional de descentralizar en forma sistemática el desarrollo económico y administrativo (artículo 119, literal b), pues la Ley lo con-

centra, formando una pirámide cuyo vértice superior es el Presidente de la República, quien coordina el Sistema, retrocediéndose de esta manera a un sistema absolutista.

- 3) En respuesta a ambos recursos de inconstitucionalidad, el Ministerio Público opinó de la siguiente manera: *"...no existe en el Decreto 52-87 del Congreso de la República, Inconstitucionalidad alguna. Que dicho cuerpo legislativo no ha hecho otra cosa que complementar y desarrollar los preceptos y mandatos constitucionales contenidos en los artículos 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República, sin que con ello se haya conculcado la autonomía municipal; que lo que se pretende es impulsar el desarrollo de las áreas urbanas y rurales del país que desde hace mucho tiempo han venido siendo marginadas por el poder gubernamental, pero con nuevas concepciones en el presente, el gobierno ha manifestado preocupación por mejorar tal aspecto. Asimismo expone que no se está sustituyendo a los órganos administrativos, ni conformándose un nuevo sistema administrativo. Opina que las argumentaciones de los accionantes de las Inconstitucionalidades, sólo dejan entrever el escaso conocimiento del texto constitucional, pues es precisamente el desarrollo de esas normas, el que se ha plasmado en la ley impugnada; que tales argumentacio-*

nes reflejan además un interés político, arribando a la conclusión de que los planteamientos de Inconstitucionalidad en contra del Decreto 52-87 del Congreso de la República, deben declararse sin lugar." (sic) (Diario de Centro América, 31 mayo 1988).

- 4) La Corte de Constitucionalidad, a su vez, declaró^{44/}:
 - a) No es inconstitucional el establecimiento del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
 - b) No es inconstitucional la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país.
 - c) No es inconstitucional el establecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo, dado que:
 - Están integrados por el alcalde y el resto de los miembros de la Corporación Municipal, todos electos democráticamente y por lo tanto son representantes de la voluntad popular.
 - En caso de controversia entre la Corporación Municipal y el Consejo Municipal de Desarrollo, deberá prevalecer la opinión del primero, por ser una institución constitucional.
 - d) Solamente es inconstitucional la forma de establecimiento o creación de los Consejos Locales de Desarrollo prevista en la Ley, porque la Constitución Política

de la República reconoce al Municipio como autónomo, con autoridades representativas de la voluntad popular y, por lo tanto, no es factible la creación de otros entes públicos que:

- No estén bajo el control de la Municipalidad.
- Dispersen el poder municipal.
- Dupliquen las funciones del gobierno municipal.
- Deliberen sobre problemas locales sin que la Municipalidad participe; esto es, situados por encima de la Municipalidad.
- Territorialmente puedan situarse en más de un municipio.
- Dependan del Consejo Nacional.

A pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad, debe resaltarse el hecho que la Corte de Constitucionalidad sólo declaró inconstitucional la forma o el procedimiento para el establecimiento o creación de los Consejos Locales prevista en la Ley, pero no los Consejos Locales en sí; prueba de ello es que se mantuvo vigente, entre las funciones del Consejo Municipal, la de: "Reconocer e inscribir en su registro respectivo, los Consejos Locales de Desarrollo legalmente constituidos que se organicen en su jurisdicción." (artículo 10, literal g).

Dada la importancia de poder promover y reconocer jurídicamente la organización comunitaria a nivel local —aldeas, caseríos, barrios— como parte del tejido social —el que durante la época colonial e inicio de la época independiente floreció a través de instituciones locales como las cajas de comunidad, cofradías indígenas y hermandades indígenas—, y teniendo presente los argumentos expuestos por la Corte de Constitucionalidad para declarar la inconstitucionalidad sobre la forma de establecimiento de los Consejos Locales de Desarrollo, se prevé que la ley deberá ser modificada en dos aspectos:

- 1) Deberá explicitarse que los Consejos Locales coadyuven, a nivel comunitario —aldea, caserío, barrio—, a la realización de las funciones que la Constitución Política de la República y las leyes le asignan a la Corporación Municipal.
- 2) Deberá señalarse que cada Consejo Local debe ubicarse dentro de una sola circunscripción municipal.

2.2.2.4 Cambio en los criterios de distribución del ocho por ciento constitucional

El Congreso de la República modificó, a través del Decreto 49-88, los criterios originales de distribución del ocho por ciento constitucional para las municipalidades (artículo 257 de la Constitución Política de la República), contenidos en la Ley de

los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (artículo 23); los criterios originales y los modificados son:

ORIGINALES (Decreto 52-87)	MODIFICADOS (Decreto 49-88)
1) 25 por ciento en partes iguales a todas las municipalidades;	1) Sin modificación;
2) 25 por ciento proporcional al número de población total de cada municipio;	2) Sin modificación;
3) 25 por ciento proporcional al número de de población rural de cada municipio;	3) 15 por ciento proporcional al número aldeas y caseríos;
4) 25 por ciento proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.	4) 10 por ciento proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.
	5) 25 por ciento proporcional al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

El cambio en los criterios de distribución tuvo un efecto negativo en los municipios y departamentos más pobres, en beneficio de los municipios y departamentos menos pobres (Villatoro, 1988; von Hoegen, 1986, 1987, 1988 (1)) y, sobre todo, de los municipios con amplias zonas urbanas como son aquellos en que se localizan las cabeceras departamentales; los efectos del cambio en los criterios se ejemplifican a continuación, en base a la asignación total del ocho por ciento constitucional de 1987 —Q.122.000,000— (cuadro 24) (von Hoegen, 1988 (2)):

1) Nivel Municipal

El efecto sobre los municipios fue:

- El número de municipios afectados negativamente

fue 195, esto es 59 por ciento del total.

- Sesenta y nueve municipios perdieron anualmente, o en ese año, Q.100,000 ó más, los que en conjunto perdieron casi once millones de quetzales.
- Zonas de extrema necesidad, como el conjunto de municipios de la Zona Ixil, en el Departamento de El Quiché, fueron afectados en forma negativa:

Municipio	Decremento
• Chajul	Q. 131,810.77
• San Juan Cotzal	141,964.55
• Nebaj	99,654.70
TOTAL	373,430.02

2) Nivel Departamental

El efecto sobre los departamentos fue:

- Los departamentos más pobres (Villatoro, 1989; von Hoegen, 1986, 1987, 1988 (1)) fueron los más afectados negativamente:

Departamento	% Municipios Afectados Negativamente
• El Quiché	100
• Huehuetenango	90
• Totonicapán	87
• San Marcos	75
• Baja Verapaz	75

- El efecto neto anual en esos departamentos, en 1987, fue:

Departamento	Decremento	
	Total	Por Pers.
• El Quiché	Q.2,532,886.39	Q. 4.91
• Huehuetenango	2,986,254.56	4.66
• Totonicapán	786,728.09	2.92
• San Marcos	1,134,790.39	1.78
• Baja Verapaz	112,589.43	0.67
TOTAL	7,553,248.86	

3) Nivel Regional

El efecto sobre las regiones fue:

- El efecto neto anual en las regiones más pobres del país (Villatoro, 1989; von Hoegen, 1986, 1987, 1988 (1)) fue:

Región	Decremento	
	Total	Por Pers.
• Nor-Occidente	Q.4,762,023.38	Q. 4.77
• Sur-Occidente	1,632,376.38	0.87
• Sur-Oriente	452,564.28	0.70
• Norte	264,610.74	0.44
TOTAL	7,111,574.70	

4) Análisis Urbano

- Las principales ciudades del país se beneficiaron con el cambio en los criterios de distribución del ocho por ciento constitucional; los municipios en que se ubican cabeceras departamentales y que obtuvieran un incremento de Q.500,000 ó más son:

Municipios en que se ubican Cabeceras Deptales.	Incremento
• Guatemala	Q. 507,643.58
• Antigua Guatemala	504,171.39
• Quetzaltenango	1,194,121.86
• Puerto Barrios	885,175.95
• Zacapa	660,849.80
TOTAL	3,751,962.58

- Debe tenerse presente que además del beneficio que obtuvo el Municipio de Guatemala, el mismo ha sido beneficiario de una asignación anual millonaria para subsidiar su transporte urbano (cuadro 6).
- Solamente cinco municipios, en los que se ubican cabeceras departamentales, resultaron afectados negati-

vamente, de los cuales cuatro son de los departamentos más pobres (Villatoro, 1989; von Hoegen, 1986, 1987, 1988 (1)) del país:

Municipios en que se ubican Cabeceras Deptales.	Decremento
• Escuintla	Q. 61,846.87
• Sololá	74,288.76
• Totonicapán	248,865.35
• Sta. Cruz del Quiché	13,135.72
• Jutiapa	34,335.63
TOTAL	432,472.33

- En síntesis, las cabeceras departamentales en conjunto lograron un incremento neto de más de seis millones y medio de quetzales.

A pesar de los importantes efectos negativos que tuvo el cambio en los criterios de distribución del ocho por ciento constitucional en las municipalidades y departamentos más pobres, el mismo tuvo una escasa cobertura en los medios de comunicación social^{45/}; únicamente el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural solicitó a la Presidencia de la República que vetara el Decreto del Congreso citado, tal como quedó registrado en la resolución 8-88, de la sesión 4-88, celebrada el 26 de agosto de 1988.

2.2.2.5 Función del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural fue creado en el Decreto Ley 25-86, hacia las postrimerías de la administración del General Oscar Humberto Mejía Vítores, con la finalidad de que la administración que asumiera el 16 de enero de 1986 contara desde su inicio con la de-

pendencia que tuviera como función principal promover, facilitar o incentivar la organización comunitaria, en el marco constitucional descrito y, además, de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que, desde luego, no había sido promulgada. En forma específica, en el proyecto de Reglamento del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (1988 (1)) se estableció que:

"El Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, tiene los siguientes objetivos:

- Crear las condiciones para la participación permanente de la población en el desarrollo integral de las localidades, municipios, departamentos y regiones del país; y*
- Promover y hacer efectiva la función de subsidiariedad del Estado."*

El Ministerio, para hacer efectiva su función principal, formó y contrató varios miles de promotores sociales a través de organizaciones de desarrollo privadas sin fines de lucro; las responsabilidades (Ministerio de Desarrollo 1988 (2): 1) de los promotores sociales eran:

- Promover, incentivar o facilitar el establecimiento de una organización comunitaria en la aldea, caserío, barrio o colonia en que trabajara;
- Asesorar a la organización comunitaria en las técnicas de conducción democrática del proceso de identificación y priorización de problemas locales y sus correspondientes soluciones; además, en la consecución de recursos para ejecutar programas y proyectos que no po-

- dían ser totalmente costeados por los vecinos de la localidad; y
- 3) Respetar en todo momento y lugar las decisiones de la organización comunitaria.

La contratación de los promotores sociales a través de organizaciones de desarrollo privadas tuvo como finalidad, por un lado, evitar que se estatizara la promoción de la organización comunitaria y, por el otro lado, promover la función subsidiaria del Estado, es decir hacer efectivo el principio que debe delegarse la ejecución de programas y proyectos a instancias menores —como las organizaciones de desarrollo privadas— cuando éstas pueden hacerlo en forma más eficaz y eficiente que el gobierno central. Los resultados del trabajo fueron muy satisfactorios en, por ejemplo, la excelente labor realizada por el Centro de Integración Familiar —CIF— en Baja Verapaz, donde esa organización tenía una experiencia de más de dos décadas en promoción de la organización social, especialmente en el Municipio de Rabinal.

Con la finalidad de iniciar de inmediato el trabajo de promoción de la organización comunitaria —1986—, el Ministerio optó porque los promotores sociales fueran escogidos durante el primer período —1986-1988— por las organizaciones de desarrollo privadas. Sin embargo, para 1989 se planificó que la selección de los promotores sociales se haría a través de instancias locales, es decir se haría efectivo el respeto que el gobierno central debe tener a la opinión de las comunidades sobre la escogencia de los servidores públicos, en este caso de los que estarían a

cargo de asesorarlas y tramitarles la realización de programas y proyectos de desarrollo local.

Para efectos de lo anterior, el Ministerio envió en octubre de 1988 solicitudes para que se propusieran candidaturas a los cargos de promotores sociales y de delegados municipales del Ministerio, teniendo éstos entre sus funciones la coordinación de la Unidad Técnica del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, siempre y cuando no existiera una oficina de planificación del municipio, pues en este caso las funciones de la Unidad Técnica citada recaían en aquélla, tal como lo norma el artículo 59 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

La importancia que el Ministerio otorgó a las candidaturas a través de instancias locales se sintetiza en la siguiente referencia sobre el coordinador de la Unidad Técnica del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural:

"Esta es la instancia donde se consolidan las peticiones de la población rural (aldeas, caseríos) y urbana (barrios, colonias) previo a su traslado a las instancias decisorias para la asignación o trámite de recursos, como lo son el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y los niveles subsiguientes del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo (niveles departamental, regional y nacional). Por lo expuesto, es de gran importancia que el encargado de coordinar la Unidad Técnica en mención sea un representante de la población..." (Ministerio de Desarrollo 1988 (3)).

Las propuestas para optar a los

cargos de promotores sociales podrían provenir de las siguientes instancias:

- 1) *Las asambleas de vecinos de aldeas, caseríos, barrios y colonias.*
- 2) *Las iglesias.*
- 3) *Las cofradías.*
- 4) *Las organizaciones socio-económicas locales (cooperativas, ligas campesinas, etc.).*
- 5) *Las organizaciones privadas de desarrollo.*
- 6) *Las entidades públicas (Gobernaciones Departamentales, Corporaciones Municipales, Comandancias y Destacamentos Militares, etc.)." (Ministerio de Desarrollo (2), 1988: 3-4).*

Y, en el caso de los delegados municipales del Ministerio y por lo tanto coordinadores de las Unidades Técnicas mencionadas, las propuestas para optar a los cargos podían provenir de las cinco últimas instancias mencionadas. (Ministerio de Desarrollo, 1988 (3):3).

En ambos casos los candidatos a los cargos debían ser vecinos o residentes del lugar, ser personas respetadas por la mayoría de los vecinos —esto es, debían ser personas con autoridad moral dentro de la comunidad o municipio— y ser bilingües en el caso de las áreas donde se habla una lengua mayanense.

Como era de esperarse, las organizaciones o instancias que fueron consultadas propusieron excelentes candidatos a los cargos en mención; desafortunadamente, las autoridades que asumieron la dirección del Ministerio en marzo de 1989 optaron por realizar los nombramientos en la forma en que se ha estilado en el país

en las últimas décadas, es decir siguiendo el marco doctrinario liberal —o mejor dicho positivista— en base al cual se asume que el funcionario público tiene un mejor conocimiento de la realidad de los 330 municipios y de las más de 18,000 comunidades del país y por lo tanto está en mejores condiciones que los vecinos para escoger a los empleados públicos.

2.2.3 Código Municipal

El Código Municipal, decretado por el Congreso de la República el 6 de octubre de 1988, contiene varios elementos importantes relacionados con el marco doctrinario de la Constitución Política de la República en general y en especial con la participación de la población organizada en el proceso de desarrollo (Linares, 1989; Monzón, 1989):

- 1) Se establece que el municipio está constituido por el conjunto de personas individuales (artículo 1) y que entre sus elementos básicos están la población y la organización comunitaria (artículo 4).
- 2) Se manifiesta que entre los fines del municipio está:
"Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales." (artículo 7; ver también el artículo 10).
 Adicionalmente, se norma que le compete a la corporación municipal:
"Promover la participación del vecino en la identificación de las necesidades locales, la formulación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución. ...

La motivación y desarrollo de la conciencia colectiva de participación de los vecinos en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. ...

La protección del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, lenguas, tradiciones y costumbres..." (artículo 40).

"Mantener informada a la comunidad sobre las actividades de la municipalidad e interesarla en la participación y solución de sus problemas." (artículo 41).

Y se establece que entre las funciones del alcalde auxiliar está la promoción de la formación de asociaciones (artículo 67).

- 3) Se establecen mecanismos para favorecer la participación de la población en la administración del gobierno local, a través del hecho que las sesiones de la corporación municipal serán públicas (artículo 47), que se podrán realizar cabildos abiertos para consultar la opinión pública (artículo 48) y que el alcalde tiene a su cargo:

"Publicar semestralmente en el Diario Oficial y trimestralmente por medio de cartel fijado en lugar visible del despacho, un estado de cuentas municipales, suscritos por el tesorero y con su 'visto bueno'." (artículo 62).

- 4) Por último, siguiendo la tradición ancestral del país, se establece que las autoridades del gobierno municipal son electas en forma directa y popular (artículo 6), con la finalidad de ejercer el gobierno y administración

de los intereses locales (artículos 3, 39, 60, 61).

De lo expuesto sobre el Código Municipal se debe resaltar el reconocimiento y la importancia que le otorga a la persona humana y a la asociación de personas —organizaciones comunitarias— como elementos constituyentes del municipio, además de la autonomía que se establece para decidir sobre el desarrollo local; todo ello coadyuva al fortalecimiento de la organización social local o comunitaria —aldea, caserío, barrio— y por lo tanto del tejido social del país.

2.2.4 Ley de Alfabetización

La Ley de Alfabetización, decretada por el Congreso de la República el 8 de julio de 1986, y su Reglamento, emitido por la Presidencia de la República el 12 de octubre de 1987, también contemplan elementos importantes relacionados con el marco doctrinario de la Constitución Política de la República en general y en especial con la promoción de la participación de la población organizada en el proceso de desarrollo:

- 1) En los considerandos de la Ley se señala:
"Que toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural de la comunidad, así como de beneficiarse del progreso..."
"Que es necesario facilitar el acceso al conocimiento a través de diferentes procesos de aprendizaje como un derecho de todos los guatemaltecos cuya práctica se oriente al logro del bien común."
"Que el proceso de alfabetiza-

ción debe realizarse dentro de los principios de subsidiariedad, solidaridad, justicia social... a fin de impedir que el analfabetismo... continúe limitando la participación popular de amplios sectores de población en el desarrollo nacional."

- 2) Se establece que el objeto esencial de la alfabetización es lograr la participación de la persona humana en el mejoramiento de su vida y de la promoción del bien común (artículo 3); se reconoce la importancia del multilingüismo del país y la opción que tiene cada persona de escoger la lengua en que aprenderá a leer y escribir (artículo 5).
- 3) Se reconoce la importancia de la función que tienen, o pueden tener, las organizaciones locales en el proceso de alfabetización (artículos 5, 19, 26, 27, 28 del Reglamento), así como que éste se debe integrar a los servicios comunitarios restantes como salud, agricultura, organización comunitaria (artículo 13 y 7 del Reglamento).
- 4) Se establecen responsabilidades claras a funcionarios estatales encargados de la alfabetización en los niveles regional, departamental y municipal; es decir, se descentraliza la toma de decisiones en, por ejemplo, la gestión para la participación de entidades privadas y públicas en la alfabetización, la coordinación y ejecución de planes de investigación sobre necesidades y, sobre todo, la propuesta de candidaturas para ocupar cargos o plazas vacantes (artículos 26, 27

y 28 del Reglamento).

- 5) Se establece, por primera vez desde la Revolución Liberal de 1871, que las comunidades escogen al servidor público que tiene a su cargo la alfabetización, la que deberá realizarse en el marco de las necesidades comunitarias:

"La Coordinación Municipal... cumplirá las siguientes funciones:

- ...
 7. *Presentar nóminas de candidatos propuestos por las comunidades para animadores en el proceso de alfabetización local. Los candidatos deberán llenar los requisitos establecidos por la Secretaría Ejecutiva. Solamente en el caso de que las comunidades, previamente informadas del derecho que les asiste no presenten candidatos, la municipalidad correspondiente, deberá presentarlos.*
- ..." (artículo 28 del Reglamento).*

"Los animadores de alfabetización local dependen de la Coordinación Municipal y cumplirán las siguientes funciones:

1. *Planificar, conjuntamente con el grupo de alfabetizandos, las acciones anuales de alfabetización y post-alfabetización.*
2. *Establecer las necesidades educativas del grupo para transformarlas en objetivos de aprendizaje.*
3. *Elaborar y actualizar el perfil local del alfabetizando, to-*

mando como referencia los elementos ecológicos, económicos, sociales, culturales y religiosos de la comunidad.

4. Promover y organizar laboratorios-taller, para incentivar las distintas habilidades del alfabetizando en el desarrollo de la comunidad.

5. Organizar centros de información comunal.

..." (artículo 29 del Reglamento).

"Los grupos de alfabetizandos tienen las siguientes obligaciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y proyectos de alfabetización y post-alfabetización.
2. Exponer sus necesidades socio-educativas.
3. Establecer lugares, calendarios y horarios de aprendizaje.
4. Participar en la administración y el control de los recursos para el desarrollo del proceso de alfabetización.
5. Participar en los comités responsables de ejecutar actividades socioculturales y económicas del grupo y de la comunidad.
6. Velar por la asistencia y permanencia de los integrantes del grupo.
7. Participar en la evaluación del proceso de alfabetización"

(artículo 31 del Reglamento).

De lo expuesto sobre la Ley de Alfabetización y su Reglamento, la metodología participativa que se

aplica en el proceso de alfabetización (Comité Nacional de Alfabetización, sin fecha (1); sin fecha (2); octubre 1988) y postalfabetización (Comité Nacional de Alfabetización, sin fecha (3); sin fecha (4); septiembre 1988) y los resultados obtenidos (Revista Crónica, 5 enero 1989), debe resaltarse la importancia que se otorga al desarrollo de la organización comunitaria, a través de:

- La alfabetización en base a los valores y problemas locales;
- La participación de los vecinos en la planificación de la alfabetización, exposición de necesidades socio-educativas, control de los recursos y evaluación del proceso de alfabetización, etcétera;
- La descentralización administrativa y fomento de la coordinación del proceso de alfabetización a través de entidades sociales existentes en la región, departamento o municipio;
- La propuesta de nombramiento del personal directamente involucrado en la ejecución de la alfabetización por parte de la población beneficiaria o, en su defecto, por la municipalidad; esto constituye un cambio cualitativo y profundo sin precedente desde la Revolución Liberal de 1871, al reconocerse la capacidad de la población para designar o escoger a los empleados o servidores públicos que estarán a su servicio.

2.2.5 Proyecto de Ley General de Educación

El Congreso de la República ha estado conociendo —octubre de

1989— el proyecto de una nueva Ley General de Educación, el que se enmarca en los principios doctrinarios de la Constitución Política de la República, especialmente en los elementos relativos a la participación de la población en la toma de decisiones en materia de supervisión, control y nombramiento de los maestros. Es decir, después de 60 años (1930-1989) vuelve finalmente a reconocerse que las comunidades son capaces de hacerse responsables del manejo del sistema educativo de sus niños.

El proyecto de Ley General de Educación constituye un producto importante de la administración del Ministerio de Educación a cargo de Ricardo Gómez Gálvez —1988-1989—, durante la cual reiteradamente se enfatizaron los temas de la descentralización, desconcentración y regionalización del sistema educativo, además de la necesidad de lograr la participación de la comunidad en general, y de los padres de familia en especial, en la administración de la educación (1989: 4, 5, 6, 9, 16, 17, 26, 28, 29, 31, 33, 39, 47, 56, 65, 66); por ejemplo, Gómez Gálvez señaló la necesidad de:

"Crear instancias que permitan a la comunidad participar en el proceso de planificación, desarrollo y administración del proceso educativo." (1989: 29).

Y, en el momento de la inauguración de las direcciones regionales del Ministerio, manifestó:

"En Quetzaltenango, el Ministro de Educación, manifestó que la inauguración de las regiones educativas constituye un hecho histórico en la educación del país, porque permitirá

desconcentrar funciones que tradicionalmente han estado reservadas al despacho ministerial en la ciudad de Guatemala y porque por la vía de la regionalización los servicios educativos tienden a ser más efectivos y eficientes. Por su parte, el titular de la región educativa del Suroccidente, Carlos Cárcamo, destacó... la regionalización, a la vez, posibilita la comunicación vivencial con los integrantes de la comunidad educativa." (Diario de Centro América, 13 enero 1988).

El proyecto de Ley General de Educación establece y reconoce que:

- (1) El centro del sistema educativo es la persona humana, por lo que la educación debe promover su desarrollo integral (Considerandos; artículos 1, literal b; 2, literal b);
- (2) El país es multilingüe, multicultural y multiétnico y, por lo tanto, el sistema educativo debe adaptarse a esa realidad (Considerandos; artículos 1, literales e, f; 2, literales b, c; 34);
- (3) El sistema educativo debe administrarse en forma descentralizada y regionalizada, es decir se ordena la descentralización y, por lo tanto, la solución a los problemas descritos con anterioridad (ver numerales 1.2.2.2 y 1.2.2.4) (Considerandos; artículo 12); y, para efectos del presente trabajo, lo más relevante es que
- (4) El sistema educativo debe ser supervisado y controlado por los padres de familia (artículos 8, literales b, d; 20, 21, 26), en el caso de los centros educativos, y por la comunidad en el caso de la educación en general (artículo

los 1, literal c; 4, literal d).

En relación a este punto, es pertinente transcribir lo manifestado por el Episcopado Guatemalteco (1987:28):

"Función muy especial están llamadas a ejercer en la educación escolar las Asociaciones de Padres de Familia, como eficaz medio de unión con los maestros, de colaboración con la escuela, de defensa de sus derechos familiares y de los mismos hijos, si fuera menester. Convertir la Asociación de Padres de Familia en un simple instrumento de tipo económico para ayuda financiera en los planes de la escuela, o en un medio de manipulación y presión para imponer ciertos caprichos o arbitrariedades, sería adulterar la finalidad educadora de dichas asociaciones." (No. 4.1.1.4).

El proyecto de Ley ha merecido oposición fuerte del gremio magisterial, el cual se siente amenazado por la futura injerencia de los padres de familia y de la comunidad en general, quienes después de más de medio siglo volverían a asumir una función protagónica en el sistema educativo; es por ello que un maestro hizo la siguiente declaración de prensa:

"...lo más lesivo para el Magisterio es que con el proyecto de Ley General de Educación se otorga potestad a los padres de familia para que soliciten la remoción de los maestros, lo cual atenta contra la estabilidad laboral..." (Diario Prensa Libre, 2 noviembre 1989)

De esa declaración, así como de otras aparecidas en los medios de comunicación social^{46/}, se infiere

claramente el temor del gremio magisterial al control comunitario sobre sus servicios y, por lo tanto, se deduce que el objetivo, destino u orientación de sus servicios ya había dejado de lado a la comunidad; es decir, su fidelidad profesional se había trasladado de la población beneficiaria hacia el gobierno central, de donde emanan los nombramientos, como se describió con anterioridad.

2.2.6 Otros

Paulatinamente, aunque en forma creciente, se observa un proceso de descentralización de la administración pública, lo que en el futuro redundará en el fortalecimiento de los gobiernos regionales, departamentales y municipales y, por lo tanto, en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y de la capacidad de los mismos de velar por la eficiencia de la administración pública que, como se señaló, es una de sus funciones; entre los ejemplos del proceso de descentralización en mención están los siguientes:

- 1) El Sector Educación, el cual se describió en el apartado anterior;
- 2) El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el que aunque desde hace varios años ha tenido una administración más descentralizada que los otros ministerios, a través del Acuerdo Ministerial No. 2-89 adoptó la regionalización de la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto del Congreso de la República No. 70-86);
- 3) El gobierno central resolvió descentralizar la administración pa-

ra tramitar las exportaciones a través de descentralizar la denominada Ventanilla Unica para las Exportaciones, la que tiene como función concentrar en una sola dependencia pública los trámites administrativos para obtener la autorización para exportar; la descentralización en mención tiene como finalidades, en primer lugar, agilizar los trámites citados y, en segundo lugar, bajar los costos de los mismos, dado que los empresarios del interior del país no tendrán que incurrir en los costos de realizarlos en la Ciudad Capital, como se acostumbraba con anterioridad. La descentralización de la Ventanilla Unica para las Exportaciones se inicia en dos regiones: La Región Sur-Occidente, con sede en Quetzaltenango, y la de El Petén, con sede en Flores. (Diario La Hora, 23 enero 1990).

- 4) En la impartición de justicia se ha reiniciado la práctica antigua de facilitar el bilingüismo en los juzgados, habiéndose establecido el programa en el Organismo Judicial, en forma piloto, en los siguientes juzgados:
 - Juzgado Cuarto de Paz Penal,
 - Juzgado Quinto de Primera Instancia Penal de Instrucción,
 - Juzgado Quinto de Primera Instancia Penal de Sentencia,
 - Juzgado de Primera Instancia de Totonicapán,
 - Juzgado de Paz de San Francisco El Alto y Momos-

tenango, Totonicapán.

Las facilidades que incluye el programa piloto, y que existieron en el siglo XIX, son:

- a. *Jueces que hablen los idiomas indígenas de la región.*
- b. *Juez itinerante que pueda servir a los pueblos más aislados.*
- c. *Jueces auxiliares en las mismas poblaciones."* (Diario La Hora, 26 julio 1989).

En el contexto de restablecer el bilingüismo en los juzgados es relevante señalar que la Universidad Rafael Landívar, a través de sus Facultades de Occidente con sede en la Ciudad de Quetzaltenango, estableció la carrera universitaria intermedia de Técnico Universitario Oficial Intérprete desde el año 1988.

2.3 Resumen General

Lo expuesto sobre el marco doctrinario de la Constitución Política de la República y los efectos logrados en el transcurso de cuatro años —1986-1990—, se puede recapitular de la siguiente forma:

- 1) La Constitución Política de la República sitúa a la persona humana como sujeto y fin del orden social y, para poder hacer operativo ese principio, reiteradamente establece la participación de la población en la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos de desarrollo; es decir, después de más de un siglo —1871-1986— se vuelve a reconocer la capacidad de la población de asumir la responsabilidad sobre el manejo y destino de sus comunidades, abandonando la doctrina liberal guatemalteca —positivista—

que dominó al país.

- 2) La Constitución Política de la República bosqueja las instancias de participación de la población en la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos de desarrollo al crear los Consejos de Desarrollo, los que luego son normados en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- 3) La participación institucionalizada de la población en la toma de decisiones sobre asuntos que competen al bienestar de las comunidades se desarrolla también en el nuevo Código Municipal en que, por un lado, se reconoce a la organización social como un elemento del municipio y, por otro lado, se establece que el alcalde debe regularmente hacer pública la información sobre el manejo de los fondos públicos, lo que sin duda constituye un instrumento importante de control de la población sobre su gobierno local.
- 4) La Ley de Alfabetización es la primera legislación posterior a la Revolución Liberal de 1871 que explícitamente establece que los servidores públicos serán propuestos por la población beneficiaria o, en su defecto, por el gobierno local; es decir, por primera vez en más de un siglo se restablece explícitamente la confianza que el gobierno central está obligado a tener sobre la opinión de la población en materia de administración de la cosa pública.
- 5) El proyecto de Ley General de Educación, de aprobarse sin

modificaciones sustantivas, constituirá la segunda legislación que reconozca la capacidad de la población sobre el manejo de la cosa pública; en este caso específico debe resaltarse el hecho que al movimiento liberal tomó alrededor de medio siglo para triunfar sobre la población y quitarle toda injerencia en el manejo del sistema de educación de sus niños (1871-1930); y en menos de cuatro años (1986-1989) se está ahora discutiendo en el Congreso de la República retornar a la población el control sobre el sistema en mención. El proyecto de Ley General de Educación contempla adicionalmente la descentralización de la administración del sistema educativo y su adaptación a las culturas vernáculas locales; es decir, se inicia un proceso de revaloración de lo autóctono frente a lo europeo o estadounidense.

- 6) Apesar de los dos reveses que se han tenido en la legislación sobre la participación de las organizaciones comunitarias en el manejo de sus comunidades —declaratoria de inconstitucionalidad sobre el derecho de la población de organizarse por sí y ante sí, y luego comunicarlo al alcalde municipal en lugar de que previamente éste deba convocar a la población para organizarse; y cambio en la fórmula de distribución del ocho por ciento constitucional para obras de infraestructura municipal, con lo que salieron negativamente afectadas las municipalidades

más pobres—, se obseva un claro movimiento de la población hacia organizarse y participar en la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos de desarrollo.

De no interrumpirse esa tendencia, el país volverá a contar con una organización o tejido social fuerte que constituirá la instancia institucional para un desarrollo verdaderamente humano, es decir controlado por la sociedad civil y no por el gobierno central.

Por último, el autor sugiere que las principales metas que debieran alcanzarse en el futuro inmediato para fortalecer la participación de la población en la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos de desarrollo son:

- 1) Lograr modificar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el sentido de ajustarla al dictamen de la Corte de Constitucionalidad y poder así restablecer el respaldo jurídico a la organización comunitaria —Consejos Locales de Desarrollo—.
- 2) Lograr que los movimientos sociales representados en los Consejos de Desarrollo elijan a sus delegados —trabajadores, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, partidos políticos— y poder así asumir el control sobre la administración pública que la ley les otorga.
- 3) Aprobar una legislación que descentralice la elaboración y ejecución del presupuesto del gobierno central —Organismo Ejecutivo—; esto es, lograr que el presupuesto del sector público

se elabore y controle en el seno de los Consejos de Desarrollo, donde está presente la sociedad civil organizada.

- 4) Aprobar una legislación que haga operativo el mandato constitucional de la participación de la población en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud (artículo 98) y de los programas de los otros sectores, incluyendo en esa participación el nombramiento de los servidores públicos locales, departamentales y regionales.

ANEXO DE NOTAS

1/ Los siguientes autores también hacen referencias a la visión religiosa o mística del mundo en las culturas indígenas:

1.1 Robert Redfield (1959: 47-48):

"Se nos hace fácil calificar de 'primitivas' las ideas y costumbres de estos pueblos. No consideran el mundo como materia inanimada, que ejemplifica las leyes de la física y de la biología. La naturaleza es personificada intensamente; creen que el sol y la luna son seres sobrenaturales; los piadosos se arrodillan ante él cada mañana y ofrecen sus plegarias. Un eclipse es un acontecimiento muy temido, porque entonces el sol golpea a la luna; los niños que nacen en tal ocasión serán deformes; se toman medidas mágicas para impedir la catástrofe de la total destrucción de la luna. La lluvia no es solo lluvia, sino el agua que da la vida derramada desde el cielo por doce ángeles. El arco iris sirve para indicar los escondites de cierta serpiente maligna con grandes extremidades; los rayos buscan a tales monstruos para destruirlos. En algunos casos, los elementos de la naturaleza son identificados con los santos; por ejemplo, el viento con San Lorenzo y el sol con San Bernardo. Las actividades de los indígenas incluyen un gran número de usos, que expresan esta apreciación personal del mundo inanimado o que implican conceptos erróneos o ingenuos en relación a la causa y al efecto. Cuando un árbol frutal es cortado, el indígena tiene el cuidado de tapar el muñón con tierra y hojas 'para que no se sienta avergonzado'."

1.2 Dina Fernández (1988):

"La religión Maya consistía principalmente en una representación mística del universo y del movimiento cíclico de los cuerpos celestes."
"El propio sol moría cada día al atardecer cuando se ocultaba detrás

del horizonte y se convertía en un Señor de la Muerte, adoptando la apariencia de un temible jaguar."

"El Dios Sol moría cada día al ocultarse tras el horizonte occidental, y volvía a renacer al alba, cuando salía por el este. Esta idea los llevó a asociar el eje este-oeste con la Muerte y la Resurrección de las almas. De ahí que la mayoría de entierros se encuentran orientados en esa dirección."

2/ La política de favorecer la inmigración europea fue una de las manifestaciones del menosprecio por la población local; ello se refleja en los siguientes ejemplos:

2.1 "El Espíritu de retraimiento, hondamente arraigado en nuestro país, no ha permitido... ni ha facilitado la inmigración extranjera, agente poderoso que ha de salvarnos de la inmovilidad y del atraso."

"Necesidad injente es para Guatemala estimular, atraer la útil inmigración extranjera que nos comunique sus hábitos de trabajo..."

"Asamblea Constituyente 1872. Informe de la Comisión. Proyecto del Mes de Noviembre." (García Laguardia, 1977: 258, 259).

2.2 Para promover la inmigración se establece el 21 de enero de 1877, a través del Decreto No. 170, la Sociedad de Inmigración, quien tiene entre sus atribuciones la edición de un periódico especializado en la materia. (García Laguardia, 1977: 269-276, 281-283).

2.3 Incluso la Unión Centroamericana la fundamenta Justo Rufino Barrios, entre otros argumentos, en la necesidad de promover la inmigración: "Que una de las principales y más urgentes necesidades, que es de atraer capitales extranjeros y grandes corrientes de inmigración honrada, inteligente y laboriosa para explotar los incontables ramos de riqueza que abundan en esta tierra

privilegiada, y aprovechar los inmensos tesoros y recursos naturales que están todavía, en su mayor parte, desconocidos o abandonados, no puede satisfacerse en la actualidad por la desconfianza que inspira la falta de crédito que resulta de la pequeñez...."

Decreto de la Unión Centroamericana, de 28 de Febrero de 1885. (García Laguardia, 1977: 294).

3/ La responsabilidad asignada a una dependencia pública para tramitar lo relativo a cuestiones agrarias se observa en, por ejemplo, los casos siguientes:

3.1 Justo Rufino Barrios, el 11 de Noviembre de 1879, acordó que entre las atribuciones de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación y Justicia, estaría:

"Los negocios de tierras comunales, de terrenos baldíos y de fondos propios." (Solombrino, 1977: 94).

3.2 Jorge Ubico, el 24 de Septiembre de 1935, emitió el Decreto No. 1728 en que se manifiesta que el Despacho de Gobernación y Justicia tendría a su cargo:

"Lo relativo a cuestiones agrarias y a terrenos baldíos y comunales; y la resolución y tramitación, en cuanto le corresponda, de los expedientes o asuntos atinentes al ramo de tierras." (Solombrino, 1977: 98).

3.3 La Junta Revolucionaria de Gobierno, el 27 de Diciembre de 1944, emitió el Decreto No. 47 en que se decreta la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, asignándole a la Secretaría de Gobernación, Trabajo y Previsión Social:

"Lo relativo a cuestiones agrarias y a terrenos baldíos y comunales; y la resolución y tramitación en cuanto le corresponda de los expedientes o asuntos atinentes al ramo de tierras." (Solombrino, 197: 102).

3.4 El Congreso de la República, el 25 de Abril de 1945, emitió el Decreto No. 93 en que se decreta la Ley del Organismo Ejecutivo, en que se asigna al Ministerio de Gobernación:

"La tramitación y resolución de cuanto le corresponde de los expedientes o asuntos atinentes al ramo de tierras." (Solombrino, 1977: 106).

3.5 Y, en la ley del Organismo Ejecutivo de 1971:

Corresponde al Ministerio de Gobernación:

"Art. 19.- ...10.- Ejercer funciones de control, vigilancia, inspección, su-

pervisión y jurisdicción sobre las siguientes dependencias: ...g) la Sección de tierras y Escribanía del gobierno; ...30.- la tramitación y resolución en cuanto le corresponda de los expedientes o asuntos atinentes al ramo de tierras;..."

Decreto del Congreso de la República No. 93, de 15 de Diciembre de 1971.

4/ La inconsistencia entre los principios doctrinarios que expuso el movimiento liberal guatemalteco de 1871 y los principios que efectivamente aplicó, es reiteradamente señalada por varios autores; ver por ejemplo:

4.1 Justo Rufino Barrios "Consideraba que la implantación de los principios liberales era consecuencia del progreso material, basado en la explotación adecuada de las riquezas del país, especialmente de la agricultura, sobre la base de una paz social obtenida a cualquier costo: '... bien persuadido de que, sin el apoyo de la tranquilidad pública, no serían realizables los adelantos que el país reclama bajo las nuevas instituciones; he dedicado mi mayor empeño a conservar y afianzar sólidamente la paz que disfrutamos'; y confesaba sin eufemismos que en Guatemala en circunstancias normales era imposible realizar los principios liberales y se justificaban toda clase de medidas de emergencia..." (García Laguardia, 1971: 180).

4.2 En relación con el proyecto de Constitución Liberal: "El Poder Ejecutivo aparece organizado en el Proyecto con la amplitud de atribuciones que requiere el estado de nuestro país, en donde el poco desarrollo de las actividades individuales y sociales, no hace posible la completa práctica de la máxima política que proclaman los pueblos más aventajados en intereses y en cultura: 'el Gobierno debe gobernar lo menos'." (García Laguardia, 1977: 261).

4.3 Ramón A. Salazar (1957: 175, 162) señala en 1896:

Justo Rufino Barrios "Fue cruel, y nadie duda que su despotismo ha dejado huella sangrienta en el país. Dió leyes que no siempre cumplió, y fundó instituciones que no quiso respetar."

Y a pesar de lo expuesto y de que la Revolución Liberal actualizó las instituciones coloniales, en especial aquellas que sirvieron para explotar

la mano de obra, Salazar dice:

"En Tacaná murió de muerte vergonzosa el absolutismo clérico-aristocrático de América. Allí cuarenticinco héroes con Justo Rufino Barrios a la cabeza, cantaron los funerales al son de sus tambores guerreros y al estruendo de sus armas, de esas armas que figuran en nuestro escudo nacional, al cadáver de la colonia, que a fuerza de tópicos, clisterios y tónicos habían hecho vivir en este rincón de América los hijos de los encomenderos, disfrazados de republicanos."

4.4 Enrique Martínez Sobral, en el prólogo al libro de Mariano Zeceña, señala en 1897:

"Yo he externado mi humilde opinión acerca de la revolución de 1871. Es GRANDE, dije en otra parte, PORQUE NO FUE UN CUARTELAZO NI UN MOTIN fruto de ambiciones bastardas; PORQUE FUE UNA REVOLUCION DE IDEAS; POR LOS PRINCIPIOS QUE PROCLAMARA; POR LA NUEVA DIRECCION QUE DIERA A LOS DESTINOS DE LA PATRIA; Y PORQUE NOS ABRIÓ LAS PUERTAS DEL PROGRESO MODERNO, QUE CON CEGUERA INCALIFICABLE, SE EMPEÑABA EN MANTENER CERRADAS, EL GOBIERNO ULTRAMONTANO, sin pensar que en cuestión por tal manera grave le iba la vida y la honra.

...la hermosura de sus principios y de la belleza de sus ideales, distó mucho de justificar los excesos y los crímenes cometidos en su nombre... Hablo de la revolución como conjunto de principios, como verbo de libertad y democracia; no del cesarismo y de la autocracia que después la han ahogado..."

...Y es que debemos hacer una distinción profunda entre la revolución-verbo y la revolución-procedimiento."

(Zeceña, 1957: 8-9).

NOTA:

Las mayúsculas son del original.

4.5 Mariano Zeceña (1957: 94, 119, 120, 121) señala en 1897:

"...los más sabios y liberales principios, son inmediatamente borrados, pues quedan sujetos al imperio de leyes secundarias..."

"Hoy por hoy, la obra revolucionaria se ha hecho ineficaz para el progreso nacional. ...se ha convertido ahora en retrógrada e inútil para el engrandecimiento de la patria."

"Se necesita... Reformar la Constitución porque... hoy es retrógrada e inútil para garantizar nuestra libertad y absurdo y tiránico el centralismo espantoso en que se inspira. Reformar nuestra organización municipal porque la libertad del municipio es la base de la libertad nacional..."

"...construir lo nuevo, el progreso a que aspiramos, sobre los escombros de la de 1871, cuyos principios políticos son hoy retrógrados, constituyendo verdadero tropiezo a nuestra marcha hacia adelante."

4.6 Valentín Solórzano Fernández (1947: 359) señala:

"En el terreno político, la Reforma tuvo el carácter de un gobierno dictatorial, conducta asumida en defensa y fortalecimiento de su política económica."

4.7 Luis Mariñas Otero (1958: 161) señala:

"Los años siguientes a la muerte de Justo Rufino Barrios representan en Guatemala el triunfo y afianzamiento del Estado liberal; pero de un liberalismo que cada vez se aleja más de los ideales primitivos de las reformas y que lleva la huella del régimen fuerte de Barrios."

4.8 Antonio Goubaud Carrera (1959: 257-258) señala que las principales características del período posterior a 1880, esto es posterior a la Revolución Liberal, son:

"En primer lugar... cientos de miles de indígenas emigraban del salubre clima del altiplano, donde vivían, a las plantaciones insalubres de la costa. Estas migraciones duraban de dos a seis meses, y significaban tanto la desorganización de la vida familiar, como una mayor extensión de las normas rígidas de subordinación y superioridad entre los patronos y los trabajadores en la economía de las fincas. En segundo, la pérdida de los títulos de propiedad de las tierras comunales indígenas, por medio de leyes que establecían la propiedad individual, y que dieron como resultado la desorganización del equilibrio del sistema económico de la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas, la cual había creado monopolios de tierras de los propios indígenas, además de que algunas de ellas pasaron a poder de personas no indígenas. En tercero, la población rural agrícola se vio tras-

tornada por un sistema de educación primaria, que estaba encauzada hacia la preparación para las ocupaciones urbanas y profesionales. En cuarto, la subordinación de los valores sociales y culturales de los indígenas a los valores no indígenas impidió una acción recíproca social entre éstos, en una escala nacional. Finalmente, los indígenas perdieron el último vestigio de libertad política de que gozaban para elegir a sus funcionarios municipales, cuando se les quitó la autonomía de gobierno de la comunidad, que había existido tanto entre indígenas, como entre no indígenas, durante cuatrocientos años. La Farge tiene razón al decir que este período, de la misma manera como lo fueron la mayor parte de los periodos anteriores de transformación culturales, se caracterizó también por las adaptaciones traumáticas que ocurrieron, y que ocasionalmente estallaban en violentas rebeliones."

- 4.9 Ricardo Falla S.J. (1971: 1) señala: "...aparece la necesaria contradicción que tuvo que existir entre los principios y la acción de JRB."
- 4.10 Manuel Diéguez Flores señala: 'La dictadura impidió, por una parte, la contrarrevolución; pero, por la otra, suprimió las libertades públicas. Y una dictadura, aun en aquellos casos en que salva a un pueblo de la anarquía, es un infortunio.' (Herrick, 1974: 112)
- 4.11 Jorge Mario García Laguardia (1977: 49-50) señala: "Barrios había ejercido la dictadura desde el año 73. ...Sin embargo, la situación no aparece tan clara, porque siempre afirmó que la dictadura, como una necesidad, no estaba de acuerdo con sus principios, y cuando la asamblea le otorgó la prórroga de su mandato, afirmó, que acataba la decisión, aunque contrariaba sus deseos." (Ver también García Laguardia, 1971: 227, 228, 236, 238, 239-240, 247-248, 249, 250, 251, 255).
- 4.12 Julio Castellanos Cambranes (1985: 35, 49-51, 56-59, 61, 69, 70, 75, 77-79, 87-96, 97-115, 120, 121, 128-135, 153, 161, 300-301, 312, 320, 322-323) describe la falta de consistencia entre los principios doctrinarios económicos que postulaba el movimiento liberal y los principios económicos que efectivamente im-

plantó, en especial la falta de respeto al principio de libertad de trabajo en lugar del trabajo forzado, lo que se hizo efectivo a través tanto de expropiar tierras comunales y comunitarias como a través de restablecer instituciones laborales coloniales como la habilitación.

- 4.13 Flavio Rojas Lima (1988: 84-85) señala: "La Revolución Liberal de 1871 continúa la falta de correspondencia básica entre la praxis y la ideología. Al mismo tiempo que altera algunos sistemas coloniales, como el poder económico y político de la aristocratizante Iglesia guatemalteca, convalida y reafirma otras instituciones coloniales, aun de las más negativas, como el repartimiento de indios. En muchos sentidos, la situación colonial se prolonga paradójicamente. Se actúa en nombre de una filosofía libertaria, igualitaria, fraternizadora, pero se impulsa un desarrollo capitalista competitivo, agresivo y voraz. Se impulsa el crecimiento económico y la modernización, y se abre la economía nacional a los mercados internacionales, pero todo ello a expensas del trabajo forzoso y las tierras comunales de los indios. ...se restablece el repartimiento de indios, mecanismo básico de la negación colonial del indígena como ente productivo y como individuo libre. El trabajo forzoso del indio, de nuevo, se dirige a satisfacer, no las propias necesidades básicas de él, del mismo indio, sino las secundarias de los nuevos empresarios surgidos a la sombra de los regímenes liberales de la época. La teoría liberal es llevada a sus más altos grados retóricos y demagógicos, pero no tiene aplicación universal y verdadera, pues se excluye a las mayorías étnicas y a los estratos económicamente débiles. La expropiación de los bienes de la Iglesia y de las tierras comunales de los indios favorece a una cantidad de extranjeros advenedizos y a un grupo emergente de 'nuevos ricos', que se cobijan bajo el poder liberal y logran formar verdaderas fortunas dinásticas y oligárquicas; en manos de este estrato se combinan los grandes latifundios (obtenidos o ensanchados a base de la titulación supletoria y de la denuncia dolosa de tierras llamadas 'baldías', pero que en realidad ve-

nían siendo poseídas secularmente por sus dueños indígenas), la banca naciente, el comercio, la industria, y, por supuesto, la actividad política mercantilizada, proveedora de 'status' y fortunas."

- 4.14 Chester Lloyd Jones, en su obra "El Trabajo: Del Mandamiento a la Ley contra la Vagancia" (Luján, 1980:37-41), señala:
- "La política de los liberales hacia los indígenas no fue, ni en los años siguientes al establecimiento de su control ni en lo sucesivo, ni sombra de lo que podía esperarse por el nombre del partido y por sus declaraciones en favor de la libertad. Los primeros líderes liberales, incluido Barrios, veían en los indígenas a una raza inferior que podía ser legítimamente obligada a hacer todo trabajo duro que fuese necesario. En verdad, en ciertos aspectos los liberales fueron en su política indigenista menos progresistas aun que sus antecesores. Estos, bajo la influencia de la Iglesia, habían prohibido o procurado prohibir la confiscación de las tierras adjudicadas a los indígenas. Los liberales cruelmente desalojaron a veces a los indígenas de sus heredades, haciéndolos depender más y más de empleos como los que podían ofrecerles los finqueros... Todo indica que la política liberal hacia los indígenas ha estado lejos de ser liberal."
 - "...parece claro que los líderes guatemaltecos no podían evitar el verse impresionados por el conflicto entre sus principios declarados, y el sistema substancial de esclavitud que mantenían en la ley y en la práctica."

5/ La primera administración o época liberal —1831-1838—, esto es la de Mariano Gálvez, adoleció de los mismos defectos de inconsistencia entre principios doctrinarios y práctica observados en la segunda —1871-1944—:

- 5.1 Francis Polo Sifontes (1977) señala: "...podemos decir, que se trata de un liberalismo 'sui generis'; entendido según particulares conveniencias y circunstancias. Lo que sí es cierto, es que la parte de la doctrina liberal, que toca con el control por parte del

Estado sobre la Iglesia, sí la comprendieron muy bien y la aplicaron a fondo; no sabremos decir a punto fijo, si actuaron de tal manera por convencimiento, o por la conveniencia de agenciarse considerables fondos y propiedades." (13)

En relación a las instituciones coloniales para explotar la mano de obra, Polo Sifontes cita a Ralph Lee Woodward:

"El nuevo programa educativo, designado para proveer educación a todos, tenía previsto que los niños que no habían tenido educación, debían ser separados del seno de sus padres y asignados a ciertos 'protectores', que deberían proveerlo de educación. En la práctica, esto lo que hacía, era proveer de criados baratos a las gentes adineradas.' Como se puede ver, tal procedimiento, lo que hacía era poner en vigor de nuevo el atacado sistema de las encomiendas; porque bien vistas, no difieren en nada ambas medidas y en la práctica, esto lo que provocó fue resentimiento popular, ya que se estaba desintegrando el núcleo familiar tan respetado y sólido sobre todo en el área rural de Guatemala." (17)

En lo que respecta a la política de inmigración:

"Otro aspecto interesante, que indudablemente tiene bastante que ver con el malestar que fue cundiendo en el campo y que a la larga terminó en la sublevación de la montaña, fue la política de colonización que desarrollaron los liberales de 1834 en adelante; pues es natural que las gentes del campo, agricultores, y por lo tanto dependientes de la tierra para su subsistencia, no habrían de ver con buenos ojos, la importación de agricultores rubios, protegidos por el gobierno del Estado, y que además enajenaba las tierras comunales, en una aventura de colonización contratada con súbditos de una nación tan poco confiable como Inglaterra.

... Nos quedaría por anotar, el favorecimiento oficial, a la adquisición de las tierras comunales de los indígenas y campesinos de las áreas rurales del país, por parte de capitalistas particulares, para incrementar la producción de tipo comercial. Efectivamente, después de 1829, estos



esfuerzos recibieron mayor impulso, fomentando con ello el latifundio y la supresión de la economía de subsistencia a la que son dados los indígenas. Se entiende claramente, que la gente del campo viera con desasosiego caminar la reforma agraria y la llegada de extranjeros que recibían tierras, mientras a ellos se las quitaban." (17-19).

En relación a la implantación de sistemas anglosajones jurídicos que no tenían ninguna relación con la realidad nacional:

"El caso fue, que Barrundia, que admiraba los progresos logrados por la Federación Norteamericana, propuso la adopción en Guatemala, del código preparado por Edward Livingston para el Estado de Louisiana, Estados Unidos de América en 1824, pero nunca fue adoptado ni utilizado allá. De manera, que un código anglosajón, que nunca tuvo utilización en su sitio de origen, fue transplantado al clima tropical de Guatemala, sin contar con que, si en algunas ocasiones, la justicia que era aplicada por un juez, resultaba poco adecuada, la otra modalidad de jurados venía a ser impracticable, en un pueblo con las características que ya hemos anotado." (22).

Polo Sifontes concluye diciendo:

1. Las medidas reformistas del doctor Gálvez fracasaron, porque se aplicaron violentamente, y subestimando los usos y costumbres populares.
2. La reacción en contra del gobierno de Gálvez, surgió en el campo, porque fueron las gentes desposeídas quienes llevaron la peor parte en el programa de reformas.
3. Los liberales del período 1829-1838 actuaron sin tacto político, al importar de otras latitudes, leyes, conceptos, usos y costumbres, que no se aclimataron en Guatemala.
4. Algunas reformas, se llevaron a cabo sin tener en cuenta sus resultados peligrosos para la soberanía nacional; tales como la cesión de tierras a empresas británicas.
5. Si juzgamos por los resultados, la administración del doctor Gálvez, fue un constante experimentar con la cosa pública, y tanto tuvo de positivo como de ne-

gativo." (39).

Las reformas y los programas de esta primera administración liberal fueron desapareciendo, incluso mientras la misma aún se encontraba en el poder:

"Indiscutiblemente conforme la revuelta se hacía más seria, las reformas y programas de Gálvez fueron desapareciendo, motivado esto, por la creciente necesidad de hacer frente a los gastos que cada vez eran mayores." (28).

- 5.2 Valentin Solórzano Fernández (1947: 236-237) describe la forma como se enmarcó la primera administración liberal del país en el movimiento liberal que dominaba al gobierno federal de Centro América: "Después de las sangrientas luchas entre el Partido Conservador y el Caudillo Liberal General Francisco Morazán, éste (sic) último llegó al poder como Presidente de la República Centroamericana. Se inició entonces el primer movimiento de reforma, que trató de modificar el régimen de propiedad de la tierra, repartiendo numerosos baldíos y expropiando los bienes agrícolas del clero. Al ser expulsadas las comunidades religiosas del país, sus bienes se constituyeron en una Sección de Temporalidades, bajo la administración del Estado. Los bienes de los conventos de la Recolección, San Francisco y Santo Domingo fueron rematados entre los agricultores y propietarios que lo solicitaron. ...En esa forma, pasaron muchas tierras propiedad de la Iglesia, a contribuir (sic) pequeños núcleos de propiedad privada, base indispensable para el desarrollo capitalista que aquel régimen deseaba incrementar, de acuerdo con las ideas de liberalismo económico que sustentaba. La contrarrevolución conservadora de 1839, no pudo desvirtuar aquellas reformas en lo económico, y sólo logró reconstruir el régimen monacal y el de bienes de manos muertas en menor escala. En la época del Dr. Gálvez se decretó, el 2 de noviembre de 1837, que deberían considerarse baldías, todas las tierras realengas, decreto que como ya vimos había sido emitido también por el Congreso Federal; se tomó aquella medida en virtud del gran número de solicitudes para obtener tierras, de parte de particulares."

"La situación económica del Gobierno Federal seguía siendo aflictiva. El Congreso Federal extinguió definitivamente los tributos, y los estancos de nieves y naipes, medias annatas, bulas de la Santa Cruzada, Quinto Real, alcabalas sobre el hierro y el 2% que pagaban los cosecheros de tabaco... Los ramos que se conservaron en la Hacienda Pública eran casi todos escasamente productivos...

Con el objeto de agenciarse fondos, se recurrió a un empréstito que se debió de haber invertido en obras de infraestructura, pero "...que al igual que una mala administradora doméstica, que pide prestado a su vecino el gasto del día, aquellos empréstitos se utilizaron para pagar sueldos y cubrir el déficit de los Gastos Ordinarios" del Gobierno Federal.

- 5.3 Julio Castellanos Cambranes, más conocido bajo el nombre de Julio C. Cambranes (1985: 34), también menciona el proceso de expropiación de tierras de la Iglesia Católica durante el primer período liberal (1825-1837) y el subsecuente proceso de dar marcha atrás durante el período conservador de Rafael Carrera.

6/ La legislación a favor y en contra de la tenencia comunitaria y comunal de la tierra es muy vasta; a continuación se presentan algunos ejemplos, los que no pretenden describir exhaustivamente la legislación a favor y en contra de dicha forma de tenencia de la tierra.

- 6.1 Legislación agraria que propició o protegió la tenencia comunitaria y comunal de la tierra, esto es la propiedad de la tierra por las comunidades indígenas y los gobiernos locales.

6.1.1 Época colonial (Méndez Montenegro, 1960):

- Ley v. Que el repartimiento de tierras se haga con parecer del Cabildo, y sean preferidos los Regidores; el emperador D. Carlos en Toledo, de 4 de Abril de 1532; D. Felipe Segundo Ord. de Aud. de 1563 y Ord. 58 en Toledo, de 25 de Mayo de 1596 (11): "...a los Indios se les dexen sus tierras, heredades y pastos, de forma que no les falte lo necesario, y

tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas y familias."

- Ley vii. Que las tierras se repartan sin acepción de personas, y agravio de los Indios; D. Felipe Segundo, de 6 de Abril de 1588 (12): "Que las tierras se repartan sin acepción de personas, y agravio de los Indios."
- Ley ix. Que no se den tierras en perjuicio de los Indios, y las dadas se vuelvan a sus dueños; D. Felipe Segundo, de 11 de Junio de 1594 (12): "Mandamos, que las estancias, y tierras que se dieran a los españoles, sean sin perjuicio de los Indios, y que las dadas en su perjuicio y agravio, se vuelvan a quien de derecho pertenezcan."
- Ley xiii. Que a los poseedores de tierras, estancias, chacras y cavallerías con legítimos títulos, se les ampare en su posesión, y las demás sean restituidas al Rey; D. Felipe Segundo, de 20 de Noviembre de 1578, 8 de Marzo de 1589 y 1 de Noviembre de 1591 (14): "... conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas cosas lo que a Nos, o a los Virreyes, Audiencias y Gobernadores pareciere necesario para plazas, exidos, propios, pastos, y valdíos de los Lugares, y Concejos, que están poblados, assi por lo que toca al estado presente en que se hallan, como al por venir, y al aumento que pueden tener, y repartiendo a los Indios lo que buenamente huvieren menester para labrar, y hacer sus sementeras, y crianzas, confirmándoles en lo que aora tienen, y dándoles de nuevo

