

**RA-31**

ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES  
Guatemala

**Organización Social:  
Notas sobre el pasado y  
lineamientos para el  
futuro**

**1**

**1991**



ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES  
Guatemala



**EDITOR**

Asociación de Investigación  
y Estudios Sociales (ASIES)  
Apdo. Postal 1,005 A  
Ciudad de Guatemala  
Guatemala, C.A.

**DIRECCION:**

Irma Raquel Zelaya  
Arnoldo Kuestermann  
Miguel Angel Balcárcel  
(coordinador)

**IMPRESION**

Serviprensa Centroamericana

**ORGANIZACION SOCIAL:**

**NOTAS SOBRE EL PASADO Y  
LINEAMIENTOS PARA EL FUTURO**



---

*“Urge reconstruir, a escala de calle, de barrio o de gran conjunto, el tejido social, dentro del cual el hombre pueda dar satisfacción a las exigencias justas de su personalidad”*

SS. Pablo VI,  
Constitución Pastoral Gaudium  
et Spes, No. 11.

---

## ***Indice***

---

# Indice

---

<b>1. INTRODUCCION</b>	<b>15</b>
<b>2. Notas sobre el Pasado</b>	<b>25</b>
2.1 La Organización Social Territorial	25
2.1.1 El Marco Jurídico e Institucional	26
2.1.1.1 Período de Destrucción de la Organización Social Territorial (1871-1930)	26
2.1.1.2 Período de Organización Social Territorial Débil (1930-1982)	26
2.1.1.3 Período de Reconstrucción de la Organización Social Territorial (1982-1989)	27
2.1.2 El Comportamiento Cuantitativo	33
2.1.2.1 El Nivel Comunitario	33
2.1.2.2 El Nivel Municipal	34
2.1.2.3 Los Niveles Superiores	35
2.1.3 Los Problemas Principales	35
2.1.3.1 El Nivel Comunitario	35
2.1.3.2 El Nivel Municipal	37
2.1.3.3 Los Nivel Superiores	39
2.2 La Organización Social Funcional	40
2.2.1 El Movimiento Cooperativo	40
2.2.1.1 El Marco Jurídico e Institucional	40
2.2.1.2 El Comportamiento Cuantitativo	49
2.2.1.3 Los Problemas Principales	52

2.2.2	El Movimiento Laboral	55
2.2.2.1	El Marco Jurídico e Institucional	55
2.2.2.2	El Comportamiento Cuantitativo	60
2.2.2.3	Los Problemas Principales	63
2.2.3	El Movimiento Empresarial	65
2.2.3.1	El Marco Jurídico e Institucional	65
2.2.3.2	El Comportamiento Cuantitativo	66
2.2.3.3	Los Problemas Principales	67
2.2.4	El Movimiento Político Partidista	68
2.2.4.1	El Marco Jurídico e Institucional	69
2.2.4.2	El Comportamiento Cuantitativo	70
2.2.4.3	Los Problemas Principales	71
2.2.5	Otros Movimientos	75
2.2.5.1	Defensa de los Derechos Humanos	75
2.2.5.2	Defensa de los Consumidores	77
2.2.5.3	Mejoramiento de las Condiciones de Vida del Campesino	78
2.2.5.4	Organizaciones no Gubernamentales (ONGs)	79
2.3	Resumen	83
2.3.1	La Organización Social en General	83
2.3.2	La Organización Social Territorial	84
2.3.3	La Organización Social Funcional	85
<b>3.</b>	<b>Lineamientos para el Futuro</b>	<b>89</b>
3.1	Objetivos	89
3.1.1	Objetivo Fundamental	89
3.1.2	Objetivos Generales	89
3.1.3	Objetivos Específicos	89
3.2	Lineamientos de Estrategia	90
3.2.1	Mejorar las Condiciones para la Organización de los Movimientos Sociales	90
3.2.1.1	Establecer Valores Sociales Favorables a la Participación	90
3.2.1.2	Establecer o Reconstruir la Credibilidad en las Instituciones Sociales	91
3.2.1.3	Eliminar los Obstáculos para la Autorización y Funcionamiento de Asociaciones Sociales	92
3.2.2	Establecer y Fortalecer las Instancias de Participación	92
3.2.2.1	Fortalecer el Proceso de Descentralización y Desconcentración de la Administración Pública	92

3.2.2.2	Apoyar y Fortalecer los Gobiernos Municipales	93
3.2.2.3	Apoyar y Fortalecer el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	94
3.2.2.4	Mejorar el Acceso de la Población al Proceso de Elaboración de Leyes y Normas Legislativas Secundarias	96
3.2.2.5	Establecer y Fortalecer la Participación de los Movimientos Sociales en las Juntas Directivas de las Instituciones Públicas Autónomas y Descentralizadas	97
3.2.3	Mejorar el Nivel de Organización de los Movimientos Sociales	97
3.2.3.1	Aumentar el Número de Organizaciones Sociales	98
3.2.3.2	Fortalecer las Asociaciones Sociales Existentes	98
3.2.3.3	Promover la Articulación y Agrupación de las Asociaciones Sociales entre sí	98
3.2.3.4	Fortalecer el Soporte Técnico y Financiero de las Asociaciones Sociales	98
	Apéndice de Notas	101
	Anexos	139
	Apéndice de Bibliografía	149

## **ABREVIATURAS**

ANAM:	Asociación Nacional de Municipalidades
CONALFA:	Comité Nacional de Alfabetización
CONFECOOP:	Confederación de Federaciones de Cooperativas
ECA:	Empresa Campesina Asociativa
FECOAR:	Federación de Cooperativas Agrícolas Regionales
FENACOAC:	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito
FEPYME:	Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca
GUCONOFE:	Gran Unión de Cooperativas no Federadas
IGSS:	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INACOP:	Instituto Nacional de Cooperativas
INFOM:	Instituto de Fomento Municipal
INTA:	Instituto Nacional de Transformación Agraria
INTECAP:	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
LIDECOM:	Liga del Consumidor
ONG:	Organización no Gubernamental
PEA:	Población Económicamente Activa
PNB:	Producto Nacional Bruto
PROINPO:	Programa de Integración Popular Centroamericana

## **1. *Introducción***

---

# 1. Introducción

---

Miguel von Hoegen\*

El ser humano es, por naturaleza, social o gregario, dado que se asocia con otros seres humanos para realizar actividades que satisfagan sus necesidades, tal como lo señalara SS. León XIII, en 1891, en su Encíclica Rerum Novarum:

***“La reconocida cortedad de las fuerzas humanas aconseja e impele al hombre a buscarse el apoyo de los demás.” (No. 35)”***

La asociación de seres humanos se lleva a cabo, en primera instancia, en la familia, la que constituye la unidad u organización básica de la sociedad; en segunda instancia, en las organizaciones sociales como los comités pro-mejoramiento de la comunidad, cooperativas, gremios, sindicatos, cámaras empresariales, partidos políticos, etcétera; y, en última instancia, en el Estado, el cual articula a todas las organizaciones de una sociedad. Es decir, el Estado articula en su seno al conjunto de organizaciones sociales en que se asocian las personas o familias; ese conjunto de organizaciones constituye el tejido social del país (gráfica 1).

---

(\*) Miguel von Hoegen  
Economista graduado de la Universidad Rafael Landívar con estudios de postgrado en University of New Mexico (U.S.A.), McMaster University (Canadá) y University of Bradford (Inglaterra). Entre los principales cargos que ha ocupado están: Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Viceministro de Desarrollo Urbano y Rural, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Rafael Landívar y miembro de ASIES.

GRAFICA 1

LA ORGANIZACION O TEJIDO SOCIAL

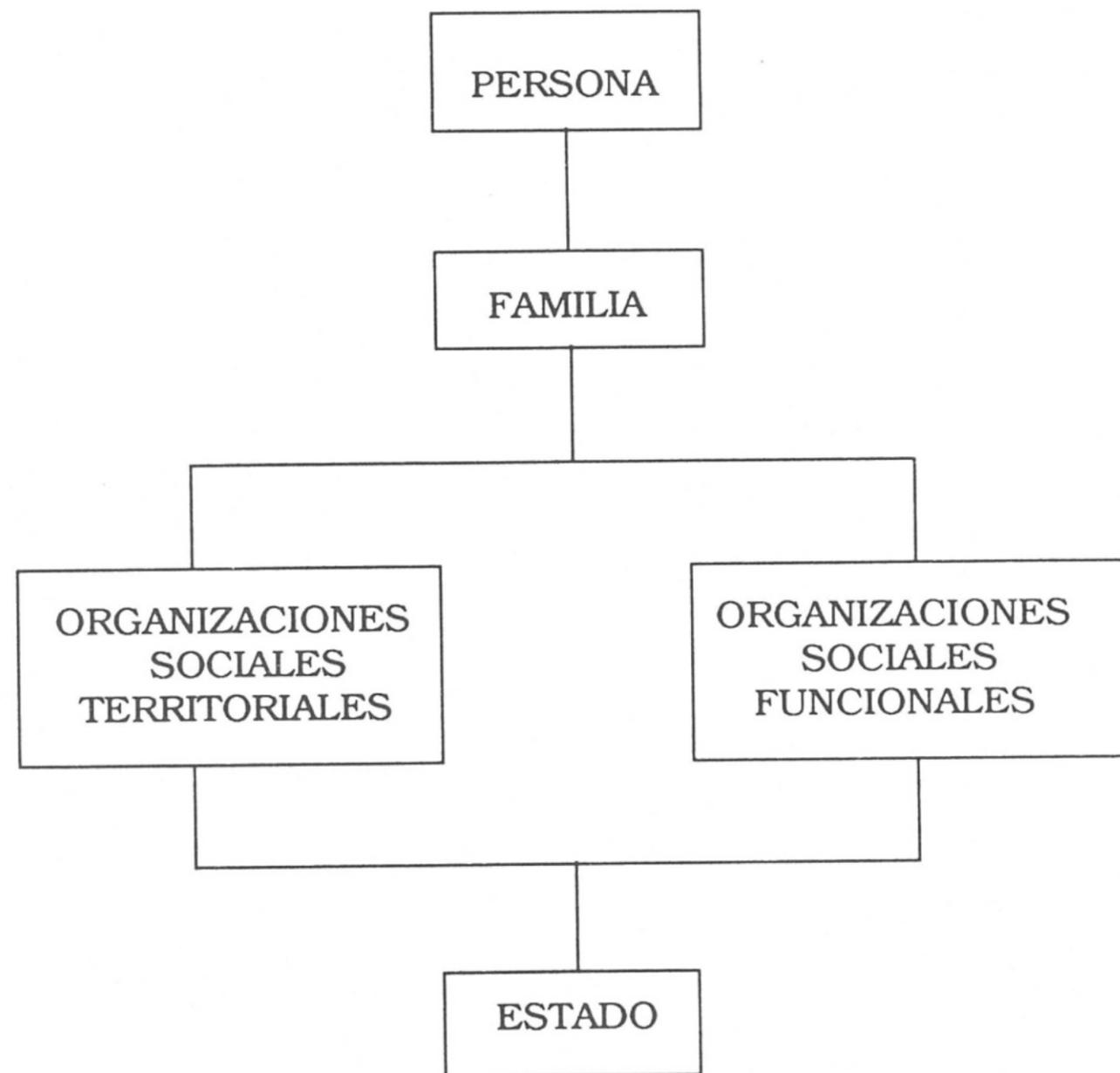


Las asociaciones sociales son organizaciones intermedias en el sentido de que se establecen por encima de la organización social básica, que es la familia, y por debajo de la organización social nacional, que es el Estado, con la finalidad de, como se indicó, satisfacer necesidades de sus miembros (Fiallo, sin fecha: 9-12, 21, 24-25).

Las asociaciones sociales se pueden clasificar en dos grandes categorías: las territoriales y las funcionales. Las primeras son aquellas que utilizan las personas o las familias para satisfacer las necesidades de sus comunidades —aldeas, caseríos, barrios—; y las segundas, para satisfacer las necesidades de su gremio o grupo de interés —trabajadores, empresarios, consumidores, etcétera—, independientemente de la comunidad —aldea, caserío, barrio— de residencia de los afiliados (gráfica 2).

GRAFICA 2

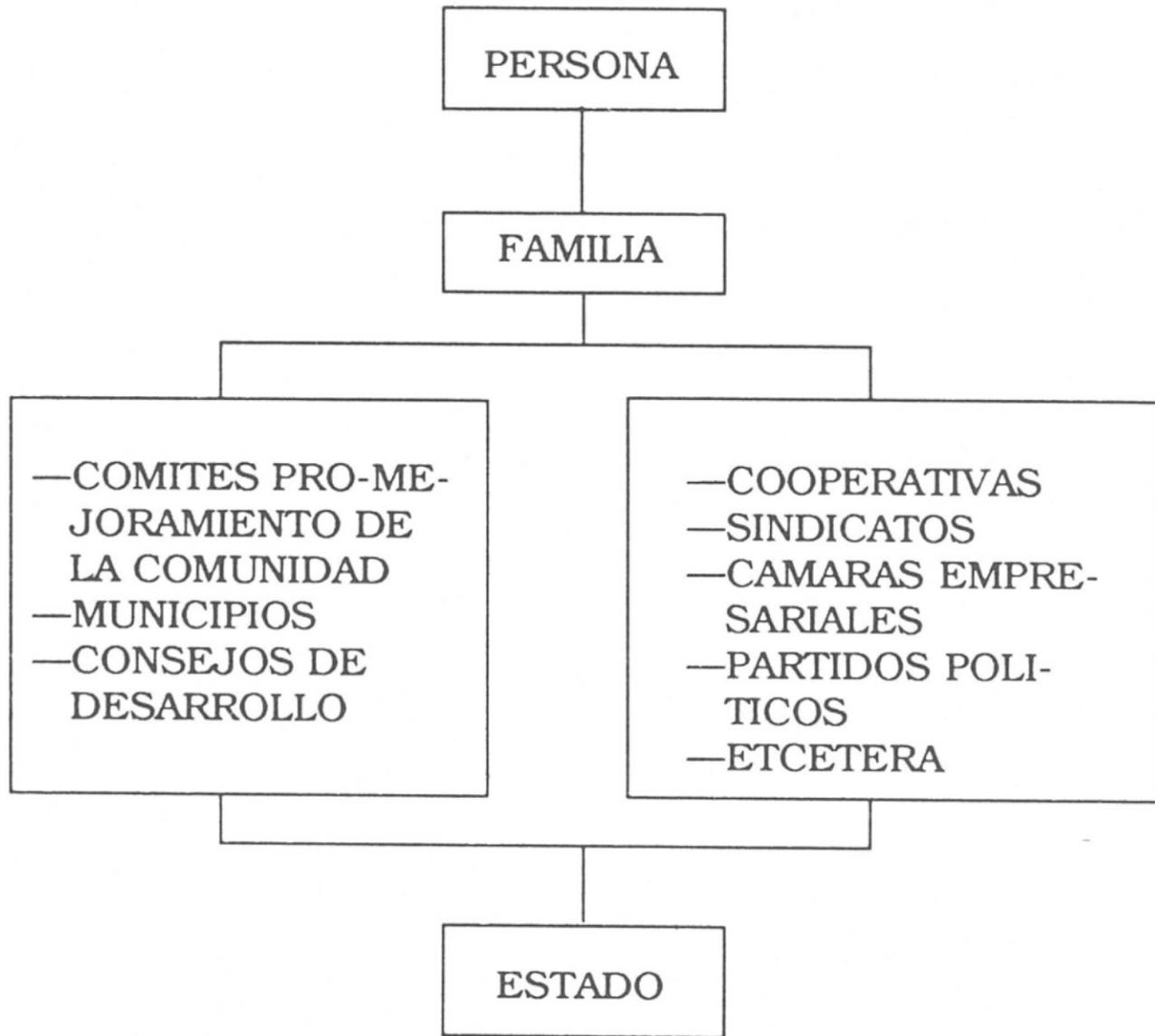
LAS ORGANIZACIONES SOCIALES



Entre las formas guatemaltecas contemporáneas de asociaciones sociales territoriales están los comités pro-mejoramiento general de la comunidad, los comités pro-mejoramiento específico de la comunidad —escuela, agua, camino, etcétera—, los municipios (Soto Ramírez, 1987: 2, 5, 10) y los consejos de desarrollo urbano y rural; y entre las funcionales están las cooperativas, las asociaciones laborales o sindicatos, las cámaras empresariales, los partidos políticos, etcétera (gráfica 3).

**GRAFICA 3**

**LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEL PRESENTE**



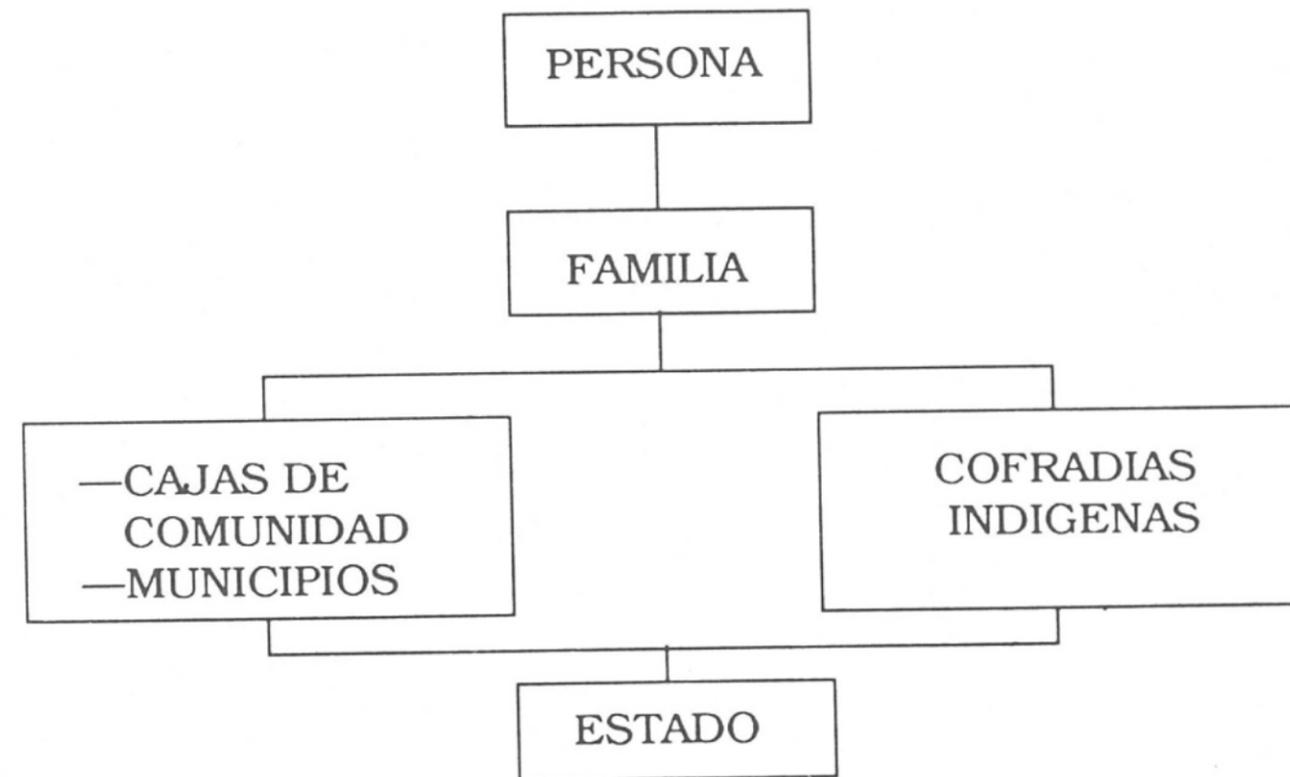
Las asociaciones sociales funcionales de base, es decir de primer grado o nivel, tienden a organizarse territorialmente en asociaciones de segundo grado o federaciones y de tercer grado o confederaciones; por ejemplo: Los gremios de artesanos de un municipio pueden asociarse a nivel departamental, regional y nacional; lo mismo pueden hacer las cooperativas, sindicatos, cámaras de comerciantes, cámaras de industriales, etcétera. Esta asociación territorial de las asociaciones funcionales de primer grado es válida, pues tiene como finalidad satisfacer las necesidades de los asociados en una jurisdicción territorial más amplia que la local.

El estilo de vida que dominó la mayor parte del pasado del país fue muy rico en asociaciones sociales, tanto territoriales como funcionales, dado que tuvo un estilo de vida —especialmente entre la población indígena, que ha sido la mayoritaria— predominantemente comunitario, corporativo o, como lo llaman algunos autores, folk; en este estilo de vida predominan los valores de pertenencia a una comunidad y solidaridad entre sus miembros sobre los valores de individualismo y competencia entre sus miembros.

Las asociaciones sociales en las que en el pasado —1550 a 1930— se manifestó, o se hizo operativo, el estilo de vida comunitario o corporativo fueron las cajas de comunidad, los municipios (Soto Ramírez, 1987: 4, 11-14) y las cofradías indígenas (gráfica 4); en las cajas de comunidad se administraron los recursos de la localidad con la finalidad de financiar la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura comunitaria y, además, el servicio de educación, incluyendo el pago a los maestros; en los municipios se defendieron las aspiraciones de los criollos frente a los peninsulares (Soto Ramírez, 1987: 4, 11-14) y, en el caso de las alcaldías indígenas, establecidas en el siglo XVI por López de Cerrato, se realizó el gobierno local de la población nativa frente a los criollos y a los peninsulares (Terga, 1988: 13).

**GRAFICA 4**

**LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEL PASADO  
(1550 a 1930)**



En las cofradías indígenas se administraron los recursos de los asociados para cubrir los gastos de celebraciones religiosas y de asistencia social o socorro mutuo, tales como la atención a viudas, huérfanos, enfermos y enterramientos.

Las cajas de comunidad fueron el mejor ejemplo de la organización territorial de la población y las cofradías indígenas de su organización funcional, ambas a nivel comunitario. Los ingresos que sustancialmente permitieron, en ambos casos, cubrir los gastos de las actividades mencionadas provenían del producto de las tierras comunitarias, las cuales eran propiedad de las comunidades y de las cofradías indígenas; el producto de las tierras comunales, propiedad de los ayuntamientos o municipios, financió actividades similares a las de las cajas de comunidad.

El estilo de vida comunitario o corporativo fue duramente atacado y debilitado —en muchos casos destruido— por el movimiento liberal, el que se mantuvo en el poder durante el período 1871-1944 y ha influido en la sociedad guatemalteca hasta el presente; este movimiento se caracterizó por el afán de sustituir el estilo de vida comunitario ancestral por el estilo de vida europeo o estadounidense, el cual se caracteriza por el individualismo y la competencia entre las personas.

El estilo de vida comunitario o corporativo se mantuvo vigente, como estilo de vida predominante, hasta varias décadas después de la Revolución Liberal de 1871 —más o menos hasta 1930—; luego se debilitó —en muchos casos se destruyó— ante el ataque que el movimiento liberal concentró en la tenencia comunitaria y comunal de la tierra, la que, como se señaló, era precisamente la fuente financiera que permitía tanto sufragar los costos de las actividades de las asociaciones sociales territoriales —cajas de comunidad y municipios— como los de las funcionales —cofradías indígenas—.

Paralelamente al proceso de destrucción —1871-1930— de las asociaciones sociales funcionales —cofradías indígenas—, el movimiento liberal y sus gobiernos —1871-1944— promovieron la introducción de asociaciones concebidas para satisfacer las necesidades de los grupos que se formaron en las sociedades europea y estadounidense, tales como las cooperativas y los sindicatos. Debe sin embargo señalarse que después de casi un siglo —1900-1990— de haberse introducido esas formas extranjeras de asociación social, las mismas han adquirido carta de ciudadanía y actualmente representan formas legítimas en que se satisface la necesidad primaria del ser humano de asociarse para resolver sus necesidades.

El debilitamiento —en muchos casos destrucción— de las asociaciones sociales comunitarias —cajas de comunidad— no contó, durante el período liberal —1871-1944—, con ningún sustituto, como ocurrió en el caso de las asociaciones sociales funcionales; la única asociación social comunitaria o local que funcionó, aunque con limitaciones, fue la de los comités pro-mejoramiento de la comunidad. No fue sino hasta en la década de 1980 que resurgió el respaldo a las asociaciones sociales territoriales, primero con las coordinadoras interinstitucionales y luego con los consejos de desarrollo urbano y rural.

En relación al gobierno del municipio debe resaltarse que se mantuvo, aunque profundamente debilitado; incluso en el período 1935-1944 se le retiró la potestad de elegir a sus autoridades, las cuales fueron sustituidas por el intendente municipal, designado por el presidente del Organismo Ejecutivo, tal como lo contemplaba la Constitución de la República de 1935.

El presente trabajo describe someramente el estado de la organización social tanto territorial —comités locales de desarrollo, gobiernos municipales, consejos de desarrollo urbano y rural— como funcional —movimientos cooperativo, laboral, empresarial, político partidista y otros—, con el objeto de llamar la atención a los problemas principales que deben resolverse para poder iniciar el desarrollo y fortalecimiento de dichas organizaciones, es decir del tejido social, con el fin único de volver a hacer viable la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos de desarrollo, en todos los ámbitos de la vida nacional; en otras palabras, para devolver a las organizaciones sociales intermedias el poder de tomar decisiones sobre políticas, programas y proyectos que, a través del movimiento liberal, se concentró en manos de empleados y funcionarios del gobierno central, el cual se transformó en un gobierno benefactor, paternalista, autoritario y, con frecuencia, dictatorial.

La importancia de lo expuesto, es decir del fortalecimiento de la organización social —tejido social—, reside, entre otros, en los hechos siguientes:

- Es una manifestación natural de la propensión del ser humano a asociarse;
- Promueve y facilita la satisfacción de las necesidades humanas y el respeto a la dignidad y libertad de la persona humana al hacer operativo que la población, y no el gobierno central, tome decisiones sobre problemas sociales que le atañen de manera inmediata a las comunidades o a los grupos de personas asociadas;
- Logra un mayor nivel o grado de eficacia y eficiencia en la administración de la cosa pública que cuando esa administración la realiza y controla exclusivamente el gobierno central; y
- Constituye un elemento importante de la fortaleza de la nación en su totalidad o conjunto, pues la fortaleza de la nación depende de un sistema orgánico —tejido social— y no de la organización y poder de su gobierno central. (von Hoegen, 1990: 5).

El presente trabajo describe, cada vez en que fue factible, tres aspectos de los movimientos sociales contemporáneos: el marco jurídico-institucional, el comportamiento cuantitativo y un listado de los problemas principales; y, en el último capítulo, los objetivos y lineamientos de estrategias para su desarrollo y fortalecimiento conjunto, es decir de la organización social nacional, los cuales se basan en la propuesta de estrategia nacional de desarrollo planteada por ASIÉS (2, diciembre 1990) para el período 1991-1995, precisamente para la organización social.

## **2. Notas sobre el pasado**



---

## 2. Notas sobre el pasado

---

El reconocimiento jurídico al derecho natural de los guatemaltecos a asociarse se estableció en las constituciones políticas desde hace más de cien años, lo cual se puede comprobar en:

- El artículo 25 de la Ley Constitutiva decretada el 11 de diciembre de 1879;
- El artículo 25 de la Constitución, con todas sus reformas, que entró en vigor el 19 de julio de 1935;
- El artículo 32 de la Constitución decretada el 11 de marzo de 1945;
- El artículo 54 de la Constitución decretada el 2 de febrero de 1956;
- El artículo 64 de la Constitución decretada el 15 de septiembre de 1965 (Colegio de Abogados, 1976-1978: 169, 273, 307, 350, 393); y, por último,
- El artículo 34 de la Constitución vigente, decretada el 31 de mayo de 1985.

Ese reconocimiento constitucional ha servido de fundamento al marco legal de las asociaciones sociales, tanto territoriales como funcionales, que se describen y analizan brevemente en este capítulo.

### 2.1 La Organización Social Territorial

Las asociaciones sociales territoriales son aquellas que utilizan los vecinos para satisfacer las necesidades de sus comunidades —aldeas, caseríos, barrios—, municipios y espacios geográficos más amplios como los departamentos y regiones; en la actualidad, las más comunes son los

comités de vecinos pro-mejoramiento de la comunidad, los municipios y los consejos de desarrollo urbano y rural. La importancia del municipio, y por lo tanto del gobierno municipal, reside en que es una manifestación de la voluntad popular y, además, es la primera instancia a la que pueden, o debieran poder, recurrir las comunidades para plantear y resolver sus problemas.

### **2.1.1 El Marco Jurídico e Institucional**

El desarrollo del marco jurídico e institucional de la organización social territorial contemporánea se puede dividir en tres períodos (von Hoegen, 1990), los cuales se describen a continuación en forma sintética.

#### **2.1.1.1 Período de Destrucción de la Organización Social Territorial (1871-1930)**

Las asociaciones que durante siglos —1550-1930— hicieron viable el funcionamiento de la organización social territorial fueron, en primera instancia, la caja de comunidad y, en segunda instancia, el gobierno municipal; ambas basaban su capacidad de satisfacer las necesidades de los vecinos en el producto de las tierras de tenencia comunitaria —propiedad de aldeas y caseríos— y comunal —propiedad del municipio, ayuntamiento o comuna—.

La Revolución Liberal de 1871 atacó y sustancialmente destruyó ambos tipos de tenencia de la tierra y con ello debilitó y destruyó la organización social territorial del país; es decir, destruyó las instancias sociales en las que la población, organizada territorialmente, tomaba decisiones sobre los problemas de su comunidad.

#### **2.1.1.2 Período de Organización Social Territorial Débil (1930-1982)**

La organización social territorial, durante el medio siglo siguiente —1930-1982—, no tuvo instancias formales fuertes en las que pudiera tomar decisiones sobre los problemas comunitarios; las dos instancias que utilizó fueron:

- (1) A nivel local —aldeas, caseríos, barrios—, los comités de vecinos pro-mejoramiento de la comunidad; esos comités podían recibir autorización del gobierno departamental para recaudar y manejar fondos, en base al Decreto No. 2082, emitido el 2 de mayo de 1938 (Azurdia Alfaro, 1981: 188-190). Sin embargo, esa organización social territorial no tuvo una base legal que sistematizara y unificara sus funciones, integración y canales de comunicación con organismos localizados dentro y fuera de la circunscripción territorial en que operaba.
- (2) A nivel del municipio, el gobierno municipal, aunque quedó profundamente debilitado y disminuido en sus funciones por la falta de acceso a recursos financieros —destrucción de la tenencia comunal de la tierra— e incluso por el hecho que, durante los años 1935-1944, el funcionario que lo presidía dejó de ser electo para ser

nombrado por la presidencia del Organismo Ejecutivo (Art. 18, Ley Municipal de la República de Guatemala; Art. 96, Constitución de la República, decretada el 19 de julio de 1935) (anexo 1).

Durante este período se centralizó la toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos de desarrollo, e incluso sobre nombramientos de empleados o servidores públicos del nivel local, en funcionarios y empleados del gobierno central, ubicados fundamentalmente en la ciudad de Guatemala; esa concentración se hizo a costa de la función subsidiaria que debiera haber desempeñado el gobierno central y, por lo tanto, a costa de la fortaleza de los gobiernos departamentales, municipales y de las asociaciones sociales locales o comunitarias, es decir de la autogestión local.

La concentración de la toma de decisiones en los funcionarios del gobierno central se derivó de la concepción del ser humano que introdujo el movimiento liberal guatemalteco en 1871, quien lo concibe como estúpido e ignorante y por ello incapaz de asumir la responsabilidad del desarrollo de su comunidad. Consecuentemente, la responsabilidad de la toma de decisiones se trasladó al gobierno central, supuestamente integrado por funcionarios y empleados sabios, inteligentes e ilustrados y, por lo tanto, capaces de asumir la responsabilidad del desarrollo de las 18.000 comunidades que componen el país; de esa forma, el gobierno central se transformó en un gobierno benefactor, paternalista, autoritario y, con frecuencia, dictatorial.

#### **2.1.1.3 Período de Reconstrucción de la Organización Social Territorial (1982-1989)**

La reacción al proceso de destrucción de las asociaciones sociales territoriales se inició en 1982 con el proceso de reconstrucción de las instancias que hacen viable la participación de la población en la toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos de desarrollo; ese proceso se ha manifestado en por lo menos cinco acciones formales que se describen a continuación.

- (1) La primera acción formal del proceso de construcción —o reconstrucción— de las instancias de participación de la población en la toma de decisiones sobre planes, programas y proyectos de desarrollo fue la emisión de la legislación sobre el Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo —Decreto Ley No. 111-84—, cuyo objetivo era:

***“... orientar y coordinar las acciones y esfuerzos del sector público y de las organizaciones no-gubernamentales, con participación de la población en la generación, ejecución, instrumentación y operación de los planes, programas y proyectos encaminados a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país a nivel nacional, departamental, municipal y local.” (Art. 2).***

Las instancias de participación que creó esta ley eran:

- La Coordinadora Interinstitucional Nacional (CIN);
- Las Coordinadoras Interinstitucionales Departamentales (CID);

- Las Coordinadoras Interinstitucionales Municipales (CIM); y
  - Los Comités de Desarrollo Locales (CDL) (Art. 14).
- (2) La segunda acción formal fue la emisión de la Constitución Política de la República, que entró en vigor en enero de 1986, en que se establecen:
- Elementos favorables a la participación social, los cuales son:
    - La administración descentralizada (Arts. 119, literal b; 224);
    - La administración descentralizada y regionalizada del sistema educativo (Art. 79); y
    - La participación de la población, como derecho y obligación, en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud (Art. 98).
  - Instancias para la participación, las cuales son:
    - El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Art. 225);
    - Los Consejos Regionales (Art. 226); y
    - Los Consejos Departamentales (Art. 228).
- Además, íntimamente ligado a la descentralización y a las instancias de participación, la asignación del ocho por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las municipalidades, con el objeto de financiar obras de infraestructura y servicios públicos (Art. 257). La importancia de esta asignación reside en el hecho que, después de más de un siglo —1871-1986—, se restablece una fuente financiera estable que permite a la población escoger y ejecutar proyectos sin tener que recurrir al gobierno central; es decir, finalmente se logró un sustituto de la fuente financiera —tenencia comunal de la tierra— que por siglos financió las acciones de los gobiernos municipales.
- (3) La tercera acción formal fue la emisión, en el marco constitucional citado, de la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto del Congreso de la República No. 70-86) y de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto del Congreso de la República No. 1041-87); esta última contiene las normas siguientes:
- Los consejos de desarrollo

***“...se instituyen para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo... y participación de la población en el desarrollo integral del país” (Art. 1);***

- El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se integra con instancias de participación similares a las establecidas en el Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo:
  - El Consejo Nacional;
  - Los Consejos Regionales;
  - Los Consejos Departamentales;
  - Los Consejos Municipales; y,
  - Los Consejos Locales (Art. 2).

- Cada una de las cinco instancias tiene, en su jurisdicción, la función de promover la participación efectiva de la población en la identificación y solución de los problemas (Arts. 4, literal d; 6, literal b; 8, literal b; 10, literal c; 13, literales b, c).
  - Las instancias local y municipal deben reunirse cada tres meses, con la finalidad de deliberar sobre los problemas del municipio y analizar sus posibles soluciones (Art. 11). De esta forma se logra formalizar y fortalecer el vínculo natural entre la instancia comunitaria —aldeas, caseríos, barrios— y su gobierno municipal y, además, el acceso de aquélla a los recursos financieros que administra éste, incluyendo los recursos del ocho por ciento constitucional ya citados; es decir, se restablece el sustituto de la fuente financiera —tenencia comunitaria de la tierra— que por siglos financió las acciones de las comunidades —aldeas, caseríos—.
  - El gobierno central, es decir el Organismo Ejecutivo, no tiene voz ni voto en los consejos de los niveles local y municipal; tiene minoría de votos en el nivel departamental; tiene mayoría de votos en el nivel regional; y, dependiendo del número de designados de la Presidencia de la República para participar en el nivel nacional, podría tener mayoría de votos en el Consejo Nacional (anexos 2, 3, 4, 5); por lo tanto, en los primeros niveles —local, municipal, departamental— se hace operativa la función de subsidiariedad que le corresponde al gobierno central.
- Debe también resaltarse el hecho que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural asigna al gobierno central más una función de subsidiariedad que de protagonismo, al establecer que los consejos de desarrollo regionales y departamentales tienen, entre otras, la función de velar por la eficiencia de la administración pública en su jurisdicción (Arts. 6, literales f, g, j; 8, literales e, f); en otras palabras, se hace operativo el mandato constitucional de descentralizar la administración pública al asignar a instancias geográficas menores —regiones, departamentos, municipios— las funciones o responsabilidades que pueden realizar en forma más eficiente que el gobierno central, como es, por ejemplo, controlar los servicios de salud, educación, construcción de obras públicas, etcétera.
- Esta tercera acción formal ha tenido un revés serio en la declaratoria de inconstitucionalidad, emitida por la Corte de Constitucionalidad el 19 de mayo de 1988, sobre la forma de establecer, constituir o crear los consejos locales, aunque debe resaltarse el hecho que no declaró inconstitucional a los consejos locales en sí; las razones de la declaratoria se basaron en que no es factible la creación de otros entes públicos que:
- No estén bajo el control de la municipalidad;
  - Dupliquen las funciones de la municipalidad;
  - Deliberen sobre problemas del municipio, sin la participación de la municipalidad;

- Territorialmente puedan situarse en más de un municipio; y
  - Dependan del Consejo Nacional.
- Las tres primeras razones son claramente indicios o vestigios del marco doctrinario liberal guatemalteco, el cual sostiene, como se indicó arriba, que únicamente los funcionarios y los empleados públicos tienen la capacidad de identificar y satisfacer las necesidades de la población (von Hoegen, 1990: 15, 29-42).
- La declaratoria de inconstitucionalidad afectó al nivel más importante de las instancias para hacer operativa la participación de la población en la toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos de desarrollo, dado que dejó en suspenso el marco legal para el establecimiento y funcionamiento de la organización social comunitaria — aldeas, caseríos, barrios—.
- (4) La cuarta acción formal del proceso de construcción de las instancias para la participación de la población en el proceso de toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos de desarrollo fue la emisión, el 6 de octubre de 1988, del nuevo Código Municipal (Decreto No. 58-88 del Congreso de la República), el cual reitera y fortalece los conceptos vertidos en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; el Código Municipal contiene las normas siguientes:
- El municipio está constituido por las personas individuales (Art. 1) y tiene entre sus elementos básicos la organización comunitaria (Art. 4);
  - Uno de los fines del municipio es la promoción de la participación de la población en la solución de los problemas locales (Arts. 7,10);
  - Entre las competencias del gobierno municipal está promover la participación del vecino en la identificación de las necesidades locales, la formulación de soluciones y la ejecución de las mismas; motivar la conciencia colectiva de participación y mantener informada a la población sobre las actividades del gobierno municipal e interesarla en la participación (Arts. 40, 41);
  - Una de las funciones del alcalde auxiliar es promover la formación de asociaciones sociales (Art. 67); y
  - Entre las obligaciones del alcalde está hacer periódicamente público el estado de las cuentas municipales (Art. 62), lo cual sin duda constituye un elemento importante para el control de la población sobre el gobierno de su municipio.
- En el marco de esta acción debe también citarse el intento de modificación al Código Municipal, decretado el 10 de enero de 1991 (Decreto 13-91 del Congreso de la República), en el que:
- Se reitera el derecho que tienen los vecinos para organizar comités para realizar obras o prestar servicios que el gobierno municipal no esté en condiciones de satisfacer;
  - Se regula que la autorización para el funcionamiento de dichos comités se concentra en el alcalde municipal, lo mismo que su fiscalización; y
  - Se establece que el registro de los comités se localiza en el registro municipal (Art. 1).

El Decreto en mención también fortalecía las funciones del gobierno municipal a través de explicitar su jurisdicción en los aspectos siguientes:

- La capacidad de intervenir en los servicios municipales (Art. 2); y
  - La potestad de formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial (Art. 7).
- Desafortunadamente el Organismo Ejecutivo vetó el Decreto 13-91, a través del Acuerdo Gubernativo No. 66-91, y el Congreso de República aceptó el veto en su sesión del día 6 de febrero de 1991; el Organismo Ejecutivo adujo que las disposiciones del Decreto 13-91 afectaban el régimen de legalidad. Las razones que fundamentaron el veto, en lo que respecta a otorgarle al gobierno municipal la potestad de reconocer la personalidad jurídica de las organizaciones sociales de su jurisdicción y descansar en ellas para la construcción de infraestructura comunitaria y entrega de servicios y, además, fiscalizarlas, fueron las siguientes:
- El temor a la proliferación incontrolable de personas jurídicas que, en forma independiente y descoordinada de la acción estatal, lleven a cabo obras o presten servicios que supuestamente hacen con eficiencia las entidades gubernamentales;
  - La desconfianza a la capacidad del gobierno municipal para poder delegar, en organizaciones sociales locales, la prestación permanente de servicios públicos municipales, dado que se asume que ello quiebra la estructura administrativa de las municipalidades; es decir, se asume que los gobiernos municipales son incapaces de seleccionar las organizaciones locales que pueden eficientemente satisfacer la entrega de servicios a la población y que los mismos deben ser, en aras de no quebrar una estructura administrativa —la cual no se define o explicita en los argumentos para el veto—, entregados por el gobierno, aunque sea el local; y
  - La desconfianza en la capacidad del alcalde, aunque sea funcionario electo democráticamente por la población del municipio —y por lo tanto sea expresión de la voluntad popular local—, para autorizar el establecimiento de organizaciones comunitarias en su jurisdicción y, aún menos, para fiscalizarlas; se asume que esas funciones deben mantenerse en poder de empleados públicos designados por el Organismo Ejecutivo, ubicados unos en las gobernaciones departamentales y otros en la Contraloría General de Cuentas de la Nación, en la ciudad capital. (Congreso de la República, 1991: 22-23).
- Lo anterior vuelve a poner de manifiesto la vigencia que tiene el marco doctrinario liberal guatemalteco en las esferas de poder del Organismo Ejecutivo y su capacidad de convencimiento, en esta materia, sobre el Organismo Legislativo. Entre otros aspectos, como se ha señalado arriba, dicho marco doctrinario asume que la población y sus organizaciones sociales comunitarias son incapaces de identificar y satisfacer sus necesidades, por lo que la responsabilidad de satisfacerlas

debe trasladarse al sector público, en especial al gobierno central; en otras palabras, la decisión sobre las acciones de desarrollo que deben realizarse en las 18,000 aldeas y caseríos de que se compone el país, en las que viven poco más de nueve millones de guatemaltecos, debe estar en manos de funcionarios y empleados públicos, los cuales se consideran a sí mismos ilustrados y conocedores de las necesidades de toda la población del país (von Hoegen, 1990: 15, 29-42).

- (5) La quinta acción formal fue la emisión, el 8 de junio de 1986, de la Ley de Alfabetización (Decreto No. 43-86 del Congreso de la República) y, el 12 de Octubre de 1987, de su Reglamento (Acuerdo Gubernativo No. 898-87); dicha ley constituye el primer caso, después de la Revolución Liberal de 1871, en que explícitamente se establece que los servidores públicos —los alfabetizadores— serán propuestos por la población beneficiaria o, en su defecto, por el gobierno municipal; 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, confiando para el efecto en la capacidad de la población para escoger a sus servidores públicos.

Es importante destacar el hecho que la promoción de la organización social territorial ha sido apoyada, desde 1982, más por el sector público que por el sector privado, dado que las organizaciones no gubernamentales han concentrado su apoyo en la organización social funcional (AVANCSO e IDESAC, 1990:15). Pareciera ser que, después de más de un siglo —1871-1982— y con fluctuaciones o contradicciones —declaratoria de inconstitucionalidad a la forma de establecer, constituir o crear los consejos locales y veto a la modificación del Código Municipal—, el Organismo Legislativo y el Organismo Ejecutivo están poco a poco volviendo a comprender que la población, y en consecuencia sus asociaciones sociales, son sabias e inteligentes y por lo tanto capaces de responsabilizarse de su propio desarrollo; aún más, están volviendo a comprender que los funcionarios y empleados públicos no son, ni pueden ser, depositarios de la sabiduría popular y por lo tanto no pueden ser depositarios de la responsabilidad del proceso de toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos de desarrollo, la cual debe ubicarse en las instancias de participación social, es decir en las organizaciones sociales territoriales, las cuales hoy son los consejos de desarrollo.

Para finalizar, también debe destacarse el resurgimiento del movimiento social en favor del control comunitario sobre la administración pública, tanto en Guatemala como en otros países,<sup>2/</sup> lo que ha favorecido la organización social comunitaria,<sup>3/</sup> la descentralización y desconcentración de la administración pública —incluyendo el proceso de toma de decisiones— hacia el interior<sup>4/</sup> y, por último, el fortalecimiento de la identidad local, étnica y de nacionalidades.<sup>5/</sup>

## 2.1.2 El Comportamiento Cuantitativo

### 2.1.2.1 El Nivel Comunitario

En el transcurso de los siete meses —9 de octubre 1987 a 31 de mayo 1988— en que estuvo vigente el marco jurídico que respaldaba la organización social del nivel comunitario —aldeas, caseríos, barrios—, la población estableció no menos de 850 consejos locales de desarrollo y estaba tramitando no menos de 689, lo que da un total de no menos de 1,539 asociaciones sociales comunitarias (anexo 7), es decir casi 220 por mes.

La mayor concentración de los consejos locales —organizaciones sociales comunitarias— se observó en la Región Sur-Occidente (531 en total), siguiéndole la Región Nor-Occidente (241 en total) y la Región Norte (199 en total) (anexo 7).

El promedio de consejos locales por municipio fue, en el período de siete meses en mención, de 4.66; el promedio regional mayor se observó en la Región El Petén (10.75), Región Norte (8.65) y Región Sur-Occidente (4.8); y el menor en la Región Metropolitana (2.29), Región Nor-Oriente (2.47) y Región Sur-Oriente (3.21) (anexo 8).

El promedio mayor de consejos locales por municipio y por departamento se observó en Totonicapán (11.38), Chimaltenango (10.94), El Petén (10.75) y Alta Verapaz (10.53); y el menor se observó en Chiquimula (0.36), Sacatepéquez (0.56), Jutiapa (1.65) y Guatemala (2.29) (anexo 8).

El promedio de habitantes por consejo local fue, en el período citado, de 5,806 y de 3,617 personas de la Población Económicamente Activas (PEA); el promedio menor —lo que significa mayor número de consejos locales por habitante— se observó en El Petén, Chimaltenango, San Marcos y Sololá y el mayor en Chiquimula, Guatemala y Sacatepéquez (anexo 8).

El promedio de consejos locales por promotor social contratado por organizaciones no gubernamentales, con recursos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, para promover la organización comunitaria fue de 1.57; por arriba de ese promedio se localizaron las regiones Sur-Occidente (2.2), Central (1.92), Norte (1.91) y Nor-Occidente (1.77); el promedio menor se observó en la Región Metropolitana (0.27). Debe al respecto destacarse la formación de consejos locales en El Petén, sin la presencia de los promotores sociales citados (anexo 8).

De lo expuesto, y en base a la información disponible sobre la distribución geográfica de la pobreza (anexo 9), se observa que la población de los departamentos que tienen un porcentaje de familias en estado de pobreza mayor que el promedio nacional (83.4%), tendieron a organizarse más en consejos locales que el resto.

Para finalizar, la falta de información sobre el número anual de comités de vecinos pro-mejoramiento de la comunidad que se registraron, durante el período 1930-1986 en cada gobernación departamental, impide analizar el comportamiento de la organización territorial de la población, en especial a nivel comunitario, en el período de menor apoyo jurídico e institucional al tejido social. Sin embargo, durante ese período se mantuvo algún nivel de

organización social bajo la figura, como se señaló con anterioridad, de los comités locales de desarrollo, lo que facilitó el resurgimiento formal de la organización social comunitaria en el período de siete meses en que estuvo vigente la legislación sobre los consejos locales; ese nivel de organización social informal se mantiene también después de la declaratoria de inconstitucionalidad contra la forma de establecer, constituir o crear los consejos locales:

*“Hoy prácticamente no hay caserío, aldea y municipio en Guatemala que no posea uno comité pro-mejoramiento. En algunas comunidades existen cinco y más (se integran con fines muy concretos: la apertura de caminos, la introducción de agua potable, la construcción de una escuela o centro de salud, etcétera.)... Son organizaciones de base que no tienen redes de integración horizontal ni vertical (de caseríos a aldeas, de aldeas a municipios, de municipios a departamentos, de departamentos a regiones, de regiones a lo nacional).” (sic) (AVANCSO e IDESAC, 1990: 15).*

En otro estudio reciente, también posterior a la declaratoria de inconstitucionalidad sobre los consejos locales, se determinó que en los municipios más pobres del país hay en promedio 11 comités locales de desarrollo (Flores Lemus, 1990: 9), los cuales se establecieron mayoritariamente (80% de los casos) por iniciativa local —aldea, caserío, barrio— y sólo minoritariamente (20% de los casos) por iniciativa externa —gobierno central, gobierno municipal, organización no gubernamental— (Flores Lemus, 1990: 10-11).

### **2.1.2.2 El Nivel Municipal**

El éxito del establecimiento de la instancia municipal para la participación comunitaria —aldeas, caseríos, barrios—, en el período comprendido del 9 de octubre 1987 al 31 de mayo de 1988, se observa en el hecho que se establecieron 320 de los 330 consejos municipales de desarrollo, lo que equivale a 96.97% del total de consejos municipales; el mayor número de los que hacían falta eran de la Región Sur-Occidente (7 en total, de los cuales 4 eran de Sololá) y de la Región Nor-Occidente (2 de El Quiché) (anexos 7, 8).

Las asociaciones de municipalidades, cuya función fundamental es la realización de programas y proyectos de desarrollo intermunicipal, son una instancia adicional de asociación supra-municipal que ha surgido y que no se contempló en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural descrita; es decir, es una instancia adicional a la que tienen municipalidades en los consejos departamentales. Entre esas asociaciones están las siguientes: Las Asociaciones Departamentales de Municipalidades (ADEMUS), las cuales funcionan, desde 1982, sin estatutos formalmente aprobados; la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), cuyos estatutos fueron aprobados en el acuerdo gubernativo del 19 de octubre de 1960; y, recientemente, las asociaciones de alcaldes afiliados a partidos políticos, de las cuales surgió, en 1986, la Asociación Nacional de Alcaldes Demócrata

Cristianos (ANADEC) y, en enero de 1987, la Asociación Nacional de Alcaldes de la Oposición (Soto Ramírez, 1987 77-79). De todas esas asociaciones, la única que ha mostrado ser permanente es la ANAM.

### **2.1.2.3 Los Niveles Superiores**

En el transcurso de los siete meses después de la aprobación de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural —del 9 de octubre 1987 al 31 de mayo de 1988—, se establecieron todos los consejos departamentales —veintidós—, los regionales —ocho— y el nacional, aunque con las limitaciones, obstáculos y problemas que se mencionan más adelante.

### **2.1.3 Los Problemas Principales**

Los problemas principales de la organización social territorial, en base a lo expuesto y a la literatura reciente sobre el tema, son los siguientes.

#### **2.1.3.1 El Nivel Comunitario**

(1) La difusión generalizada de los valores sociales introducidos por el movimiento liberal en 1871 en relación al individualismo y competencia entre las personas, en contraposición a los valores sociales ancestrales de Guatemala que son la solidaridad y el sentido de pertenencia a la comunidad (von Hoegen, 1990: 12-18, 26-27).

En base al promedio de consejos locales de desarrollo establecidos por municipio, durante el período de octubre 1987 a mayo 1988, se deduce que los valores de solidaridad y sentido de comunidad son fuertes en los departamentos de Totonicapán, Chimaltenango, El Petén, Alta Verapaz y San Marcos; y son débiles en los departamentos de Chiquimula, Sacatepéquez, Jutiapa y Guatemala. Por lo tanto se deduce que los valores sociales ancestrales siguen siendo fuertes en las áreas en que predomina la población indígena y en la que habitan ladinos pero con una densidad de población baja —El Petén—; y los valores sociales ancestrales son débiles en las áreas en que predomina la población ladina (anexo 8).

Adicionalmente, los valores sociales ancestrales son fuertes en los departamentos más pobres y son débiles en los menos pobres (anexos 8, 9).

(2) La falta de legislación que respalde jurídicamente la organización social del nivel comunitario —aldea, caserío, barrio— (Flores, 1990:40); en otras palabras, la falta de una reforma a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en seguimiento de la declaratoria de inconstitucionalidad decretada por la Corte de Constitucionalidad (mayo de 1988) en contra de la forma de integración de los consejos locales de desarrollo.

La reforma a la Ley debiera basarse en los criterios siguientes:

(a) Explicitar que los consejos locales de desarrollo coadyuvan a la realización de las funciones que la Constitución Política de la República y el Código Municipal asignan a la Corporación Municipal; y

- (b) Delimitar geográficamente el ámbito de funcionamiento de cada consejo local de desarrollo a un solo municipio, a manera de aclarar que no puede ubicarse territorialmente en dos o más jurisdicciones municipales.
- (3) Derivado del punto anterior, la falta de acceso de la población organizada a nivel local —aldea, caserío, barrio— a las instancias en que se toman decisiones sobre la asignación y uso de los recursos financieros de la municipalidad (Flores Lemus, 1990: 40-41), en especial a los recursos del ocho por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado que la Constitución Política de la República asigna a las municipalidades (Art. 257), lo cual ha resultado en que, por ejemplo, en los municipios más pobres se observan diez veces más proyectos en el área urbana que en la rural —aldeas, caseríos— (Estrada Vásquez, 1990:81); es decir, la ausencia de instancias locales de participación para tener acceso a recursos financieros impide a las organizaciones sociales comunitarias satisfacer financieramente sus necesidades, tal como lo lograron en el pasado —1550-1930— a través del producto de la tenencia comunitaria de la tierra, el cual ingresaba a las cajas de la comunidad.
- (4) La falta de información de la población sobre el poder legal que posee, a través del Código Municipal (Art. 62), para controlar el manejo de los fondos del gobierno municipal.
- (5) El nivel bajo de instrucción de la población en general, y de los integrantes de los comités ejecutivos o juntas directivas de las asociaciones locales en especial, lo cual limita su capacidad para elaborar y tramitar proyectos de desarrollo comunitario ante agencias públicas y privadas, nacionales e internacionales (Flores Lemus, 1990: 40, 41, 42).
- (6) El nivel de pobreza generalizado (anexo 9), lo que limita la capacidad de las asociaciones locales para financiar la construcción y funcionamiento de la infraestructura y servicios comunitarios que necesita; el aporte local, cuando se construyen obras comunitarias con participación de agentes externos —gobierno municipal, gobierno central, organizaciones no gubernamentales—, se limita normalmente a mano de obra no calificada, materiales de construcción locales —arena, piedra—, terrenos y derechos de paso (Flores Lemus, 1990: 42, 43).
- (7) La concentración de programas y proyectos en las áreas de infraestructura —puentes, caminos de acceso— y servicios sociales —salud, educación— en lugar de en las de apoyo directo a la producción —crédito, comercialización—(Estrada Vásquez, 1990: 81), lo cual podría ser más efectivo para resolver el problema de pobreza citado en el numeral anterior. Esta concentración se origina, posiblemente, en influencias externas a las comunidades —gobierno central, gobierno municipal, organizaciones no gubernamentales—.
- (8) La desconfianza de las asociaciones locales en el nivel de compromiso de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, con

la realización de proyectos de desarrollo comunitario, por el incumplimiento frecuente observado en el pasado (Flores Lemus, 1990: 42-43).

- (9) La injerencia directa de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, en la construcción de infraestructura comunitaria y funcionamiento de servicios al margen de, o sin consulta con, la asociación comunitaria, lo que debilita su papel de intermediación entre los vecinos y el mundo exterior; además, con frecuencia las acciones de las entidades externas no satisfacen las necesidades locales sino las que aquellas creen que son esas necesidades, a la luz de una concepción externa de lo que debe ser el desarrollo local (ASIES, 1990, 1).
- (10) Mención especial debe hacerse de los problemas de organización comunitaria que vive la población guatemalteca refugiada en campamentos en México; la repatriada, asentada fundamentalmente en los departamentos de El Quiché, Huehuetenango y San Marcos (Manz, 1988; von Hoegen, 1990: 116); y la desplazada dentro del país, tanto en las zonas rurales —como por ejemplo en el área ixil, compuesta por los municipios de Nebaj, Chajul y Cotzal— como en las zonas urbanas —como por ejemplo Cobán, Guatemala, Rabinal y otros—.

#### 2.1.3.2 El Nivel Municipal

- (1) El nivel bajo de captación de recursos financieros a través de fuentes locales, es decir de tasas y arbitrios, cuyos niveles y sistemas de cobro son obsoletos (Estrada Vásquez, 1990: 77; Soto Ramírez, 1987: 56-77).
- (2) Derivado de lo anterior, la dependencia financiera de transferencias corrientes y de capital del gobierno central, lo que subordina al gobierno municipal al gobierno central (Estrada Vásquez, 1990: 77-78; Soto Ramírez, 1987: 26) y por ende limita la autonomía de aquel en materia de selección de programas y proyectos de desarrollo que debiera realizar para satisfacer las necesidades del municipio y no las que el gobierno central considera que deben ser satisfechas; también derivado de lo anterior, el nivel bajo de remuneración a los funcionarios y empleados del gobierno municipal, lo cual no sólo limita la contratación de personal capacitado y formado —ver numeral 5 siguiente— sino que además constituye un obstáculo para erradicar la corrupción administrativa a nivel local (Soto Ramírez, 1987: 87-90).
- (3) La reacción de algunos gobiernos municipales de reducir la presión sobre el cobro diligente de tasas y arbitrios para recaudar fondos con fines de inversión, dado que reciben los recursos contemplados en el mandato constitucional de asignar el ocho por ciento de los ingresos ordinarios del Estado para ese fin (Art. 257).
- (4) Intimamente ligado a los tres puntos anteriores, la irregularidad en la entrega del ocho por ciento constitucional (Art. 257) del presupuesto de ingresos ordinarios del gobierno, lo que ha representado problemas serios en la ejecución eficiente de programas de inversión (Estrada Vásquez, 1990:80).

- (5) La falta de instrucción y experiencia de las autoridades municipales electas y de los funcionarios y empleados de la municipalidad, lo que ha significado capacidad limitada para:
- (a) Elaborar solicitudes y tramitar financiamiento para programas y proyectos de desarrollo;
  - (b) Dirigir y supervisar la ejecución de programas y proyectos; y
  - (c) Mantener los resultados o beneficios de los programas y proyectos ejecutados; es decir, mantener en funcionamiento adecuado los servicios existentes. (Estrada Vásquez, 1990: 75-76, 79-83; Soto Ramírez, 1987: 85-88).
- (6) El nivel bajo de relaciones externas eficientes y eficaces de la municipalidad, tanto hacia las comunidades del municipio —aldeas, caseríos, barrios— como hacia el exterior —gobierno central, organizaciones no gubernamentales, otros—; ello se observa en lo siguiente:
- (a) Hacia las comunidades:
    - La falta de liderazgo del gobierno municipal para lograr la participación de los vecinos en la ejecución de programas y proyectos (Estrada Vásquez, 1990: 78), posiblemente originado en la falta de consulta sobre las necesidades que la población desea que sean resueltas; y
    - La presencia de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, que resuelven problemas comunitarios sin coordinar o consultar con las autoridades municipales. (Estrada Vásquez, 1990: 79).
  - (b) Hacia el exterior:
    - La falta de información sobre programas y proyectos de desarrollo que ejecutan o ejecutarán, entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales; por ejemplo, el 75% de los gobiernos municipales desconoce los programas de desarrollo del gobierno central y 83% los de las organizaciones no gubernamentales;
    - Intimamente ligado con el punto anterior, la falta de funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, en especial del nivel departamental, que es la instancia natural de coordinación para el nivel inmediato superior al nivel municipal; por ejemplo, el 76% de los alcaldes manifestó no haber recibido ningún beneficio de su participación en los consejos departamentales;
    - La desconfianza del gobierno municipal hacia el gobernador departamental, dado que éste se interesa más en su función política que en su función de promotor del desarrollo;
    - La falta de eficacia de las asociaciones de municipalidades para resolver problemas de desarrollo de una zona geográfica, departamento o región; y
    - los conflictos frecuentes entre entidades del sector público y los gobiernos municipales, por falta de respeto de aquellas a los valores locales y a sus autoridades electas. (Estrada Vásquez, 1990: 83-85).
- (7) El nivel bajo de presencia de instituciones de desarrollo en los municipios más pobres del país:
- (a) Excepto en el sector de educación primaria, el cual se encuentra

presente en todos los municipios, el gobierno central tiene presencia en sólo 62% de los municipios; y

- (b) Las organizaciones no gubernamentales tienen presencia en sólo 19% de los municipios. (Estrada Vásquez, 1990:83).
- (8) El marco jurídico con limitaciones, entre las cuales deben resaltarse las siguientes:
- (a) La homogeneidad jurídica de los municipios no responde a la heterogeneidad que se presenta en la realidad; por ejemplo, Soto Ramírez (1987) cita la heterogeneidad en los elementos siguientes:
    - La extensión territorial (32-39);
    - La densidad demográfica (39-42);
    - El nivel de urbanización (42-47);
    - La capacidad administrativa de servir, reflejada en el número de funcionarios y empleados (54-56, 56-77, 79-81);
    - El presupuesto (56-77);
    - La experiencia, preparación y educación de los funcionarios y empleados (86-88); y
    - La existencia o no de organizaciones municipales ancestrales, como la alcaldía indígena (27, 101).
  - (b) La falta de claridad sobre las facultades y obligaciones del gobierno central y las del gobierno local, lo que resulta en omisiones e irresponsabilidades (Soto Ramírez, 1987: 27, 101).
- (9) La prevalencia y generalidad de un gobierno local de tipo dictatorial en lugar de corporativo, es decir de concejo débil y alcalde fuerte; por lo tanto, el concejo, en lugar de órgano de decisión se ha convertido en órgano de consulta (Soto Ramírez, 1987: 24-25, 48). Este tipo de gobierno local es consistente con el tipo de gobierno —presidencialista— que se observa a nivel central o nacional (Soto Ramírez, 1987: 31-33), lo cual contradice, obstaculiza y limita la práctica de los postulados de la democracia desde el nivel local hasta el nacional.

### 2.1.3.3 Los Niveles Superiores

- (1) La falta de información y de organización de la población para participar en los consejos departamentales, regionales y Nacional de desarrollo; prueba de ello es:
  - (a) Únicamente el movimiento cooperativo se organizó y se hizo representar en los consejos de desarrollo en forma rápida; el movimiento empresarial lo hizo hasta finales de 1989 y aún no están debidamente representadas las organizaciones laborales y las entidades no gubernamentales sin fines de lucro; y
  - (b) Únicamente el partido político Unión del Centro Nacional (UCN) se ha hecho representar en los consejos departamentales, en los cuales los partidos políticos tienen voz, aunque no voto.
- (2) La falta de normas y mecanismos para elaborar y ejecutar el presupuesto del sector público a través de los consejos de desarrollo, lo cual, de lograrse, motivaría a los movimientos sociales a participar en dichos

consejos y haría operativo el mandato constitucional sobre la descentralización administrativa (Arts. 119, literal b; 224).

- (3) La falta de un compromiso político auténtico para hacer efectivo el papel subsidiario que debe tener el gobierno central (von Hoegen, 1990: 57); es decir, no se ha hecho efectivo el traslado de las funciones de gobierno que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural asigna a las regiones, departamentos, municipios y comunidades.

Para finalizar, la organización social territorial en general se ha visto afectada en forma negativa por el temor a establecer o pertenecer a organizaciones sociales, el que se deriva de la persecución que sufrieron durante la violencia generalizada que dominó los años finales de la década de 1970, la década de 1980 y que aún persiste (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1990; Ring, 1990; AVANCSO e IDESAC, 1990:15; Procurador de los Derechos Humanos, 1991: 43-524, 538-543, 555), lo cual se ha reportado regularmente en los periódicos.<sup>6/</sup>

## 2.2 La Organización Social Funcional

Las asociaciones sociales funcionales son aquellas que utilizan las personas para satisfacer las necesidades de su gremio o grupo de interés —trabajadores, empresarios, consumidores, etcétera—; para efectos del presente trabajo, las más importantes son las cooperativas, los sindicatos, las cámaras de empresarios y los partidos políticos.

### 2.2.1 El Movimiento Cooperativo

El movimiento cooperativo se inició, a principios del siglo, con la promoción de asociaciones de ayuda o socorro mutuo —asociaciones mutualistas—; posteriormente se redefinió el papel del movimiento, sustituyéndose las asociaciones mutualistas por empresas que producen bienes o generan servicios para elevar el nivel de bienestar de sus asociados.

#### 2.2.1.1 El Marco Jurídico e Institucional

El desarrollo del marco jurídico e institucional del movimiento cooperativo se basa en el derecho natural a asociarse, reconocido en las constituciones de la República, como se describió con anterioridad (ver numeral 2), y se puede dividir en cinco períodos, los cuales se describen a continuación en forma sintética.

- (1) Período de Introducción (1900-1944)

En este período se promulgó la primera Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el diario El Guatemalteco el 29 de enero de 1903. Además se promulgó, el 21 de noviembre de 1906, la Ley Protectora de Obreros (Decreto No. 669), en la cual se establecen las cajas cooperativas de socorros (Gaitán, 1986: 7); dado que esta ley norma adicionalmente aspectos relacionados con el movimiento laboral, también se le describe más adelante, en el apartado dedicado al movimiento laboral (ver numeral 2.2.2.1).

La Ley General de Sociedades Cooperativas no legisló en favor del es-

tablecimiento de empresas cooperativas de producción de bienes o generación de servicios sino que en favor del establecimiento de organizaciones mutualistas (Gaitán, 1986: 7), es decir de socorro mutuo entre los asociados. La legislación en favor del establecimiento de empresas productivas de tipo cooperativo se inició hasta en 1945, es decir en el período siguiente; sin embargo, esa Ley General estableció la función de protección o tutelaridad del Estado hacia el movimiento:

- (a) En relación a la promoción de organizaciones mutualistas en lugar de empresas cooperativas de producción, la Ley estableció que:

*“... se entiende por sociedad cooperativa aquella que tenga por base la mutualidad y el ahorro... Están comprendidos en esta denominación las sociedades de socorros mutuos, las de pensiones de retiros, temporales o vitalicias, la de construcciones de casas de obreros, —que se enajenen a largo plazo—; y las de ahorro que se establezcan con el objeto de formar un capital o renta al cabo de cierto tiempo, mediante el pago de pequeñas cuotas periódicas.” (Art. 2).*

- (b) En relación a la función de protección o tutelaridad del Estado hacia el movimiento, la Ley estableció que:

- Solamente el gobierno podía autorizar el funcionamiento de las cooperativas (Art. 3).
- El gobierno tenía el derecho de inspeccionar las operaciones de las cooperativas (Art. 6).
- El gobierno, a través del Ministerio de Fomento, debía aprobar la construcción de casas de habitación, a través de cooperativas, para obreros (Art. 13).
- El gobierno otorgaba los incentivos siguientes:  
Exención de impuestos : Timbre y papel sellado; sobre caudales y mobiliario y útiles importados; y sobre casas que se enajenarían a los obreros (Art.15);  
Venta de terrenos baldíos y de ejidos, por la mitad de su valor, y la posibilidad de pagarlos a largo plazo, con la finalidad de construir casas de habitación para los obreros (Art. 16); y  
Los jefes políticos de los departamentos debían promover el establecimiento de cooperativas de socorros mutuos, de consumo y de construcción de casas de habitación para obreros (Art. 20).

Por lo expuesto, la Ley General de Sociedades Cooperativas se caracterizó por haber estado más orientada a beneficiar a la población trabajadora urbana que a la población rural y forma parte del afán del movimiento liberal, y de sus gobiernos —1871-1944—, por introducir al país elementos del estilo de vida europeo o estadounidense, incluyendo en ese afán la introducción de formas europeas y estadounidenses de asociación social; es decir, el movimiento liberal promovió, a través del establecimiento de asociaciones cooperativas —una de cuyas funciones fue atender necesidades de socorro a través del

mutualismo—, la sustitución de las cofradías, en cuyo seno se habían atendido, durante más de cuatro siglos —1550-1930—, esas necesidades, en especial entre la población indígena.

En lo expuesto también se observa el nivel alto de tutelaridad, es decir injerencia, del gobierno en las asociaciones cooperativas, lo cual es consistente con el marco doctrinario liberal guatemalteco que, como se señaló arriba, considera que la capacidad de identificación y solución de los problemas de la población debe estar en manos de los empleados y funcionarios públicos y no en las de las asociaciones sociales (von Hoegen, 1990: 15, 29-42).

(2) Período de Apoyo Gubernamental (1944-1954) En este período, por primera vez, apareció en la Constitución de la República, decretada por la Asamblea Constituyente el 11 de marzo de 1945 (Colegio de Abogados, 1976-1978: 313-314), tres mandatos en favor del movimiento:

(a) El apoyo del Estado para la formación de empresas cooperativas, en especial las de consumo en los centros de trabajo, y el reconocimiento del mutualismo como principio y práctica de convivencia social (Art.6);

(b) El deber del Estado de proporcionar instrucción técnica, dirección administrativa, maquinaria y capital a las colectividades y cooperativas agrícolas (Art. 94); y

(c) La declaratoria que es de urgente utilidad social el establecimiento de sociedades cooperativas de producción y la legislación que las organice y fomente (Art. 100).

En el marco de esos tres mandatos constitucionales, el Congreso de la República decretó tres leyes:

(a) La primera fue la Ley del Organismo Ejecutivo, decretada por el Congreso de la República el 25 de abril de 1945 (Decreto No. 93), en que se establece que el Ministerio de Economía y Trabajo tiene la responsabilidad de:

**“El fomento, expansión, asesoramiento y control de los sistemas cooperativos de crédito, de producción, de consumo, de transportes urbanos e interdepartamentales y de otra clase.**

...

**Todo lo relativo a las organizaciones sociales, sindicatos y cooperativas...” (Art. 16, numerales 5, 27).**

(b) La segunda fue la Ley de Creación del Departamento de Fomento Cooperativo (Decreto No. 146), emitida el 1 de agosto de 1945, la que reitera la función de protección o tutelaridad del Estado hacia el movimiento y establece, por primera vez, que el movimiento tiene como finalidad el mejoramiento general de las condiciones de vida en el país, lo cual, como se señala más adelante, ya se había explicitado al normarse, en julio de 1945, que tiene como finalidad elevar el nivel de vida de sus asociados (Congreso de la República, sin fecha: 123-129):

- Se establece que el Departamento de Fomento Cooperativo, dependencia del Crédito Hipotecario Nacional (Art. 1), tenía como objeto: Promover la creación y desarrollo de empresas cooperativas de producción, consumo, asistencia social y crédito; Crear e incrementar las organizaciones para la explotación colectiva de tierras estatales y ejidales o comunales; Proporcionar ayuda técnica y económica a las empresas cooperativas y colectivas; y Fomentar la educación cooperativa y

**“...la difusión de conocimientos técnicos para mejorar la producción y las condiciones de vida en la República” (Art. 2).**

- Se asignaron Q.200,000 como capital mínimo para el Departamento de Fomento Cooperativo (artículo 4), lo que era una suma considerable para la época.

- Se estableció que entre las funciones de la Junta de Administración del Departamento de Fomento Cooperativo estaban:

**“d) Acordar las formas o tipos de empresas cooperativas o colectivizadas que organizará el Departamento, y autorizar... la constitución de tales empresas...;**

...

**k) Ejercer las funciones de inspección y vigilancia... sobre las empresas cooperativas y colectivizadas organizadas...” (Art. 10).**

- Se estableció que entre las funciones del Departamento de Fomento Cooperativo estaban:

Organizar empresas cooperativas o colectivizadas y participar como socio, con un aporte de capital de hasta 20%;

Gestionar la obtención de tierras para empresas de esta naturaleza, propiedad del Estado, municipios, ejidos o comunas;

Conceder préstamos, descontar documentos, recibir y administrar depósitos y garantizar obligaciones;

Proporcionar aperos de labranza, semovientes, implementos, maquinaria agrícola e industrial, semillas, graneros y otros;

Actuar como intermediario para la compra-venta de la producción de las empresas y de los insumos que requirieran; y

Controlar los servicios de personas que brindarían asesoría técnica y administrativa (Arts. 13, 18, 19, 25).

- Se estableció la exención de toda clase de impuestos, derechos y contribuciones fiscales o municipales (Art. 26) y sobre créditos de hasta Q.1,000 (Art. 27).

(c) La tercera ley decretada por el Congreso de la República durante este período —1944-1954— fue la Ley General de Cooperativas (Decreto No. 643), la que constituye la segunda ley general del movimiento, emitida el 13 de julio de 1945 (Congreso de la República, 1950: 114-

117); esta Ley establece, por primera vez y con claridad, que el movimiento debe beneficiar específicamente a sus asociados y no sólo en general al país; además, la Ley reitera la obligación de protección o tutelaridad del Estado hacia el movimiento cooperativo:

En relación al beneficio de los asociados:

**“Artículo 10. Las cooperativas son asociaciones de personas, no de capitales, poseedoras de una empresa, y para considerarse como tales deben reunir las características siguientes:**

a) **Procurar el mejoramiento social y económico de sus miembros mediante el esfuerzo común; ...”**

En relación a la función de protección o tutelaridad del Estado:

Las cooperativas gozarían de la ayuda del Estado y de los siguientes beneficios: exención del impuesto de papel sellado y timbres; franquicia postal y telegráfica; exoneración de impuestos, derechos, tasas y sobrecargos en las importaciones, siempre que no se produjeran en el país; y acarreo preferente y rebaja del 10% sobre fletes en transportes del Estado (Art. 4); y

Las cooperativas estarían sujetas a la inspección y vigilancia del Departamento de Fomento Cooperativo (Art. 14), debían adoptar las reglas contables establecidas por el Departamento de Fomento Cooperativo (Art. 15); y dicho departamento podía examinar la contabilidad de las cooperativas (Art. 16).

El movimiento cooperativo tendió a ser suprimido a raíz de que sus principios doctrinarios se confundieron con la ideología comunista; la confusión se facilitó al coincidir el auge incipiente del cooperativismo con el período de influencia creciente del Partido Comunista sobre el gobierno de Jacobo Arbenz, lo que culminó con el mandato del Congreso de la República, emitido el 30 de noviembre 1953 (Decreto Legislativo No. 1014), en el sentido de encargar a la Superintendencia de Bancos la intervención y liquidación del Departamento de Fomento Cooperativo; adicionalmente, la confusión en mención se basó en el hecho que se introdujo el cooperativismo como forma de manejo de las fincas confiscadas a ciudadanos alemanes durante la Segunda Guerra Mundial, las cuales fueron entregadas a campesinos sin tierra durante el gobierno de Jacobo Arbenz y, en parte, retornadas posteriormente, en el gobierno de Carlos Castillo Armas, a sus dueños originales.

El producto final de la confusión fue, como se describe en el período siguiente, no sólo la falta de apoyo gubernamental al movimiento —en algunos casos incluso se le obstaculizó (Gaitán, 1986: 8)— sino también que se difundiera la opinión generalizada que cooperativismo es lo mismo que comunismo.

(3) Período de Apoyo Privado (1954-1965)

En este período se redujo el apoyo gubernamental al movimiento —en algunos casos incluso se le obstaculizó (Gaitán, 1986: 8)— pero se

expandió el apoyo del sector privado sin fines de lucro —a través de, por ejemplo, el Instituto de Desarrollo Económico Social de Centro América (IDESAC), el Centro de Autoformación de Promotores Sociales (CAPS), la Escuela de Cooperativas (EACA), (AVANCSO e IDESAC, 1990: 23)—, incluyendo organizaciones religiosas (Gaitán, 1986: 8). La reducción del apoyo gubernamental se originó en la desconfianza que las administraciones públicas tuvieron hacia todo tipo de organización social autogestionaria, a pesar que la Constitución de la República, decretada por la Asamblea Constituyente el 2 de febrero de 1956 (Colegio de Abogados, 1976-1978: 376), contenía los dos mandatos siguientes:

(a) El Estado protege las tierras de los ejidos y de las colectividades (Art. 215); y

(b) El Estado fomenta el desarrollo de las cooperativas, brindándoles ayuda técnica y créditos a través de los bancos estatales (Art. 217). En el marco de los mandatos constitucionales citados, y a pesar de la falta generalizada de apoyo gubernamental al movimiento cooperativo, se emitió, el 27 de febrero 1956, el Decreto Presidencial No. 560, en el que se sustituye la orden de liquidación del Departamento de Desarrollo Cooperativo por la orden de que sus funciones las realizaría la Superintendencia de Bancos. Posteriormente se emitió, en junio de 1959, el Decreto Legislativo No. 1295, el que establece que el Ministerio de Economía, a través de la Superintendencia de Bancos, debía promover y controlar las organizaciones cooperativas en general, excepto las dedicadas a la agricultura, ganadería y productos derivados de esas actividades, las cuales serían promovidas y controladas por el Ministerio de Agricultura (Gaitán 1986:8-9).

A finales de la década de 1950, un grupo de sacerdotes guatemaltecos, estadounidenses y españoles que trabajaban en parroquias del altiplano occidental —Huehuetenango, El Quiché, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá y San Marcos—, iniciaron la fundación de cooperativas de ahorro y crédito y, más tarde, las de producción de cal y bienes agrícolas.

Desde Quetzaltenango, Huehuetenango y El Quiché se promovieron seminarios, con dirigentes que provenían del Movimiento Acción Católica, para instruir en la organización y administración de cooperativas, especialmente de ahorro y crédito, habiendo los promotores recibido su formación en el Coody International Institute, Antigonish, New Scotland, Canadá; como parte de ese movimiento en favor del establecimiento de cooperativas de ahorro y crédito, el 27 de noviembre 1963 se fundó en Quetzaltenango, con unas diez cooperativas de ahorro y crédito, la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Servicios Varios (FENACOAC). La Superintendencia de Bancos tenía la responsabilidad de aprobar los estatutos de esas cooperativas.

El hecho que fueran los sacerdotes católicos quienes, durante el

período de agudo anticomunismo, impulsaran la organización cooperativa con miembros reclutados de la Acción Católica, debilitó poco a poco el temor de los campesinos a la asociación que se identificaba con el régimen de Jacobo Arbenz y que había sido causa de represión y persecución. Muchos párrocos del altiplano merecen el reconocimiento por haber rescatado el movimiento en una época de desconfianza y de grandes obstáculos para obtener la personalidad jurídica de las cooperativas.

(4) Período de Autogestión y Crecimiento (1965-1980)

Durante este período se reiteró, en la Constitución de la República decretada por la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 1965 (Colegio de Abogados, 1976-1978: 404), la obligación del Estado de fomentar y proteger la creación y funcionamiento de las cooperativas y proporcionarles ayuda técnica y financiera (Art. 125, numeral 4).

En el marco de ese mandato constitucional, el Congreso de la República decretó, el 7 de diciembre de 1978, la tercera Ley General de Cooperativas, aún vigente (Decreto No. 82-78); y el Organismo Ejecutivo emitió, en 1979, el Reglamento correspondiente.

La Ley en mención, al igual que la anterior, establece con claridad que el movimiento debe beneficiar a sus asociados (Arts. 2, 4) y reitera la obligación de protección o tutelaridad del Estado (Arts. 1, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 31-58), para lo cual crea el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP) (Arts. 31, 32), en el cual el movimiento cooperativo tiene dos representantes en la Junta Directiva, uno por el movimiento federado y otro por el no-federado (Art. 36), electos por dichos movimientos. Sin embargo, el gobierno central tiene tres representantes, lo que le otorga y garantiza el control de la institución. La creación del INACOP, en los términos descritos, fue resultado del empeño del gobernante Kjell Eugenio Laugerud García de reforzar el control gubernamental sobre el movimiento cooperativo, por un lado por la desconfianza a las asociaciones autogestionarias y por lo tanto a la Confederación de Federaciones de Cooperativas (CONFECOOP), establecida en 1977; y, por otro lado, por el deseo de controlar políticamente al movimiento que se intuía había dado el éxito electoral, en 1974, al Partido Democracia Cristiana Guatemalteca.

Durante este período, como se detalla más adelante (ver numeral 2.2.1.2), creció fuertemente el número de asociados, se establecieron varias federaciones de cooperativas y, como se indicó arriba, en 1977 la CONFECOOP; todo ello enmarcado en un proceso de fortalecimiento del movimiento que paulatinamente logró una dirigencia propia, independiente de las instituciones privadas que lo habían apoyado en el período anterior (1954-1965).

También debe señalarse que en febrero de 1976 ocurrió un terremoto que devastó gran parte del territorio nacional y que el proceso de reconstrucción se basó en la organización social promovida alrededor del movimiento cooperativo (Gaitán, 1986: 9-10).

(5) Período de Crisis y Recuperación (1980-1989)

La primera parte de este período se caracterizó por el hecho que el movimiento se transformó en instrumento de política partidista de algunos de sus dirigentes, lo cual, aunado a la violencia generalizada contra todas las formas de organización social, hizo que el movimiento se estancara, tal como se detalla más adelante (ver numeral 2.2.1.2) (anexo 15).

La segunda parte del período se caracterizó por la recuperación del movimiento (Instituto Nacional de Cooperativas, 1987: 4), la cual ocurrió a partir de 1986, en el marco de la Constitución Política de la República vigente; en relación al marco constitucional, debe señalarse que el mismo establece:

- (a) Las tierras poseídas por cooperativas agrícolas, además de las poseídas en otras formas de tenencia comunal o colectiva, gozan de protección especial del Estado y de asistencia crediticia y técnica (Art. 67); y
- (b) Es obligación del Estado fomentar y proteger la creación y el funcionamiento de cooperativas, proporcionándoles ayuda técnica y financiera (Art. 119, literal e).

En el aspecto institucional, a través del Decreto-Ley No. 68-82, emitido el 20 de agosto de 1982, se fusionaron las tres instituciones estatales que existían para apoyar el movimiento:

- (a) El Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP);
- (b) La Inspección General de Cooperativas (INGECOP); y
- (c) La Coordinadora General de Cooperativas (CONACO).

En dicho Decreto-Ley se estableció que la institución rectora sería el INACOP, cuya Junta Directiva continuó siendo controlada por el gobierno central, como se indicó con anterioridad.

También en el aspecto institucional deben citarse, por un lado, las asociaciones solidaristas y, por el otro lado, las Empresas Campesinas Asociativas (ECAs); las primeras, aunque tienen características similares a las de las empresas cooperativas, se describen en el marco del movimiento laboral (ver numeral 2.2.2.2), al cual están íntimamente ligadas.

Las segundas se enmarcan jurídicamente en la Ley de Empresas Campesinas Asociativas (Decreto-Ley No. 67-84), emitida el 3 de julio de 1984, que legisla en favor de una forma especializada de organización social funcional similar a la del movimiento cooperativo, dado que establece que las ECAs tienen como finalidad beneficiar a sus asociados y reitera la obligación de tutelaridad o protección del Estado hacia esas asociaciones:

- (a) En relación al beneficio de sus asociados:
  - Se establece que la

***“Empresa Campesina Asociativa es la formada por campesinos... bajo una gestión común para explotar directa y personalmente la tierra, en forma***

*eficiente y racional, aportando su trabajo, industria, servicio u otros bienes, con el fin de mejorar los sistemas de producción en el campo, satisfacer sus propias necesidades, comercializar, transformar o industrializar sus productos y distribuir en forma proporcional a sus aportes, las utilidades o pérdidas que resulten en cada ejercicio contable" (Art. 2).*

- Se establece que las ECAs tienen como objetivos: Promover el uso eficiente de los recursos tierra, capital y trabajo; promover el mejoramiento económico-social de sus miembros; crear sentimientos de solidaridad y ayuda mutua entre sus asociados; propiciar el adiestramiento técnico individual y colectivo, para que en corto plazo sus miembros sean autosuficientes; producir, almacenar, clasificar, conservar, envasar, transportar y comercializar, en el mercado nacional o extranjero, los productos agrícolas, pecuarios, industriales o agroindustriales obtenidos por ella misma; distribuir entre sus miembros las utilidades obtenidas en el ejercicio contable, en relación directa a los bienes aportados a las empresas por cada asociado (Art. 8).
- (b) En relación a la función de tutelaridad o protección del Estado:
  - El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) tiene a su cargo el seguimiento, evaluación, inspección y fiscalización de las ECAs, tendiente a que las mismas lleguen a la autogestión; y el Consejo Nacional de Transformación Agraria, es decir la junta directiva del INTA, tiene la capacidad de emitir la declaratoria de consolidación y capacidad de autogestión de una ECA (Arts. 14, 72, 73).
  - Los estatutos de las ECAs los aprueba el Consejo Nacional de Transformación Agraria (artículo 16), lo mismo que sus modificaciones (Art. 17).
  - El INTA califica la sustitución de los miembros de una ECA, lo mismo que la admisión de nuevos miembros (Art. 35).
  - Las dependencias del Estado deben suministrar a las ECAs —aunque éstas pagarán el costo de los servicios y suministros cuando así se establezca— lo siguiente:
    - Servicios de mecanización agrícola, conservación de suelos, reforestación y sanidad vegetal;
    - Semillas, plantas, sementales y útiles de labranza; y
    - Asesoría para irrigación, drenaje y control de inundaciones y asesoría en materia agropecuaria, material de instrucción y organización técnico-administrativa (Art. 61; ver también Arts. 62, 63).
  - Las ECAs gozan de la protección del Estado, quien les proporciona asistencia técnica y financiera, especialmente:
    - Exención total de impuestos, contribuciones, tasas y arbitrios municipales sobre bienes, rentas o ingresos y actos jurídicos que celebren;
    - Exención de impuestos, derechos, tasas y sobrecargos sobre importaciones que requieran (Art. 64);
    - Cobro de únicamente el 50% del arancel de lo que corresponda a toda

inscripción o anotación efectuada en el Registro de la Propiedad que cause honorarios (Art. 70); y

Mandato al Estado para establecer una política financiera de apoyo a las ECAs (Art. 65).

Para finalizar con el aspecto institucional, debe señalarse la falta de representación del movimiento cooperativo en algunas juntas directivas de instituciones públicas autónomas y descentralizadas, las cuales en parte debieran atender sus demandas; las únicas excepciones son INACOP, ya mencionada, y el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), en el que tiene un representante, entre ocho del sector privado y 17 en total (Art. 7 de la Ley de Alfabetización, Decreto No. 43-86 del Congreso de la República). Debe también señalarse que los movimientos campesinos asociativos no tienen ninguna representación en el Consejo Nacional de Transformación Agraria, el cual es el órgano directivo del INTA y se integra totalmente con funcionarios del sector público (Art. 3, Ley de Transformación Agraria, Decreto No. 1551 del Congreso de la República, emitida el 11 de octubre de 1962).

#### **2.2.1.2 El Comportamiento Cuantitativo**

El análisis del comportamiento cuantitativo se basa en el material estadístico disponible y se divide en datos sobre la fuerza o volumen total del movimiento y su nivel de organización, tanto interno como sectorial y regional o territorial.

##### **(1) Volumen**

###### **(a) Número de cooperativas**

- El movimiento cuenta con 1,093 cooperativas de primer grado, diez de segundo y dos de tercer grado (anexo 10), aunque de éstas solo una —CONFECOOP— está legalmente registrada como tal, pues la otra —Gran Unión de Cooperativas No Federadas (GUCONOFE)— está registrada como una organización privada sin fines de lucro.
- Del total de cooperativas de primer grado, una tercera parte está inactiva y sólo poco más de la mitad opera en forma razonablemente aceptable (anexo 11).
- El número de cooperativas nuevas registradas por año muestra un pico en los años 1979-1980, es decir al final del período que se denominó de autogestión y crecimiento (1965-1980); en esos años se registró un fuerte número de cooperativas nuevas en todos los departamentos, lo cual no ha vuelto a ocurrir (anexo 15). Luego, en el período denominado de crisis y recuperación (1980-1989), se observa en primer lugar una fuerte contracción en el número de cooperativas nuevas registradas por año y una lenta recuperación a partir de 1985, llegando en 1989 a registrarse 66 cooperativas nuevas, lo cual no se había observado en los últimos nueve años; esas 66 cooperativas nuevas representaron el 6% del total de cooperativas

existentes (anexo 15). Desde el punto de vista sectorial, 42.4% de las cooperativas que se establecieron en 1989 fueron agrícolas y 27.9% de consumo y, desde el punto de vista territorial, 36.4% se localizaron en la Región Sur-Occidente y 19.7% en la Metropolitana (anexo 16).

(b) Número de asociados

- El movimiento cuenta con casi un cuarto de millón de afiliados (anexo 21), lo que representa el 2.7% de la población total y 4.4% de la PEA (anexo 25).

- Si se asume que cada familia está integrada por 5.2 miembros y que cada afiliado representa una familia, se tendría que 14.2% de la población del país está en forma directa o indirecta ligada al movimiento.

- Durante el año 1989, es decir dentro del período que se denominó de crisis y recuperación (1980-1989), se asociaron 2,008 personas (anexo 17), lo que representa 0.82% del total de asociados (anexos 17, 21).

- Desde el punto de vista sectorial, el 38.2% de los que se afiliaron en 1989 lo hicieron en cooperativas del sector de la agricultura y el 25.4% en el sector de consumo y, desde el punto de vista territorial, en las regiones Sur-Occidente (39.1%), Metropolitana (19%) y Central (15.5%) (anexo 17).

(2) Nivel de Organización Interna

(a) Como se señaló en el apartado anterior, el movimiento cuenta con diez cooperativas de segundo grado o federaciones y con dos de tercer grado, aunque sólo una de ellas está legalmente registrada como organización cooperativa, dado que la otra está registrada como organización privada sin fines de lucro (anexo 10).

Las federaciones prestan una amplia gama de servicios a las cooperativas afiliadas, entre los cuales los más frecuentes son:

- Comercialización;
- Financiamiento;
- Educación cooperativa;
- Asistencia técnica; y
- Asesoría (anexo 14).

(b) Las federaciones más fuertes son las de ahorro y crédito, pues agrupan al 23.2% de las cooperativas federadas y 60.0% de los asociados a las cooperativas federadas (anexo 13).

(c) Del total de cooperativas de primer grado, únicamente 310 pertenecen a una federación, es decir 28.4% (anexos 13, 18); sin embargo, el 60.6% del total de asociados pertenece a cooperativas federadas (anexo 13, 21).

El promedio de asociados por cooperativa federada es 475.8 (anexo 13), mientras que el promedio general es 222.6 (anexo 24); las federaciones con los promedios de asociados más altos son las agrícolas y las de ahorro y crédito —FECOAR, FENACOAC—, con 2,646.3 y 1,223.0 respectivamente (anexo 13), mientras que el promedio nacional para las cooperativas agrícolas es 110.53 y las de ahorro y crédito es 719.44 (anexo 24).

A nivel nacional debe también señalarse el tamaño relativamente alto de las cooperativas de consumo (123.37) y vivienda (121.94), las cuales son de todas formas de tamaño menor que las federadas —247.5 en el caso de las de consumo y 160.6 en el de vivienda— (anexos 13, 24). De lo expuesto se deduce que el componente federado del movimiento es más fuerte que el no federado, dado el porcentaje (60.6%) de asociados al movimiento federado y el número promedio de asociados por cooperativa (475.8 en comparación con 222.6 del promedio general).

(3) Nivel de Organización por Sector

(a) El 47.9% de las cooperativas se concentra en el sector agricultura; le sigue en importancia el sector ahorro y crédito con 19.1% y el sector consumo con 14.4% (anexo 19).

(b) El 23.8% de los asociados se concentra en el sector agricultura, el 61.8% en el sector ahorro y crédito y el 8% en el sector consumo (anexo 22).

(c) El 55.4% de las cooperativas está directamente ligado a la producción de bienes —agricultura, producción, pesca— (anexo 19), pero esas cooperativas representan únicamente el 25.2% de los asociados (anexo 22); por lo tanto se deduce que el movimiento es sustancialmente de demanda o generación de servicios —ahorro y crédito, consumo, etcétera—, pues a pesar que únicamente el 44.6% (anexo 19) de las cooperativas es de alguna actividad de servicios, ese porcentaje agrupa al 74.8% (anexo 22) de los asociados.

(d) Lo anterior se confirma al observarse el número promedio de asociados por cooperativa: Las ligadas directamente a la producción de bienes tienen en promedio menos asociados —agricultura con 110.5, producción con 41.3— que las de demanda o generación de servicios —ahorro y crédito con 719.4, consumo con 123.4, vivienda con 121.9— (anexo 24).

(4) Nivel de Organización por Región

(a) El 23.8% de las cooperativas se ubica en la Región Sur-Occidente y 16.6% en la Región Nor-Occidente; es decir, el 40% se ubica en el occidente del país; y el 21.1% se ubica en la Región Metropolitana (anexo 20).

(b) El 39% de los asociados se ubica en las dos primeras regiones citadas (21% y 18% respectivamente); y el 22.6% se ubica en la tercera región citada, es decir en la Región Metropolitana (anexo 23).

(c) Las cooperativas, por sector, se ubican así:

- El 41% de las agrícolas en las regiones Sur-Occidente y Nor-Occidente;
- El 33.5% de las de ahorro y crédito en la Región Metropolitana y el 38.3% en las regiones Sur-Occidente y Nor-Occidente;
- El 21.5% de las de producción en la Región Metropolitana y 53.2% en las regiones Sur-Occidente y Nor-Occidente;
- El 33.1% de las de consumo en la Región Metropolitana y 41.4% en las regiones Sur-Occidente y Nor-Occidente;

- El 61.0% de las de vivienda en las regiones Metropolitana y Central; El 68% de las de transporte en la Región Metropolitana; y
  - El 67.6% de las de servicios especiales en la Región Metropolitana (anexo 20).
- (d) Los asociados, por sector, se ubican en forma similar o paralela a la ubicación observada en las cooperativas (anexo 23), debiéndose sólo resaltar la alta concentración de asociados a cooperativas de consumo ubicadas en la Región Metropolitana (72.5%) (anexo 23).
- (e) Las cooperativas más fuertes, es decir las que tienen el promedio mayor de asociados, en todas las regiones, son las de ahorro y crédito; generalmente le siguen en importancia las de agricultura y consumo (anexo 24).
- (f) Los sectores predominantes de cooperativas por región son:
- En la Región Metropolitana: Ahorro y crédito, consumo, vivienda y transporte, es decir sectores de servicio; y
  - En el resto de regiones: Agricultura, ahorro y crédito (anexo 19, 22).
- (g) Las regiones en que el número de asociados, en relación a la población total y a la PEA, es más alto es Nor-Oriente (4.3% y 7.0%, respectivamente) y Nor-Occidente (3.6% y 6%, respectivamente); y es menor en las regiones Sur-Oriente (0.8% y 1.4%, respectivamente) y El Petén (1.3% y 2.2%, respectivamente) (anexo 25).

### 2.2.1.3 Los Problemas Principales

Los problemas principales del movimiento cooperativo se enmarcan en los problemas principales del país, que son:

- (1) Acceso limitado, de la mayoría de la población, a la propiedad o al uso de los medios de producción —tierra, maquinaria, tecnología, etcétera— y, además, acceso limitado a los medios de instrucción y capacitación.
- (2) Como consecuencia de lo anterior: (a) Niveles bajos de productividad; y (b) Niveles bajos de ingreso.
- (3) Derivado de los dos puntos anteriores, la mayoría de la población vive en un estado de pobreza generalizada; en forma específica, 83.4% de las familias se encuentran en estado de pobreza y, aún más, ese porcentaje se divide en 64.5% de familias en estado de pobreza extrema y 18.9% en estado de pobreza no extrema (anexo 9). La generalización de la pobreza no es un problema exclusivo de Guatemala, aunque es más grave aquí que en otros países.<sup>7/</sup>
- (4) Concentración geográfica de la inversión pública y privada. Por ejemplo, el sector público invirtió anualmente, en el período 1970-1976, Q.33.80 por persona en el Departamento de Guatemala y Q.2.20 en El Quiché; y el sistema bancario concedió anualmente, en el período 1977-1986, préstamos y descuentos de Q.465.83 por persona en el Departamento de Guatemala y Q.4.78 en el de Totonicapán (von Hoegen, 1987).

- (5) Como consecuencia de lo anterior, concentración geográfica de la infraestructura para servicios productivos —transportes, comunicaciones, etcétera— y del bienestar social —74% de analfabetismo en Alta Verapaz y 18% en Guatemala, 24% de cobertura de educación primaria en El Quiché y 61% en Guatemala, 27,193 personas por médico en Huehuetenango y 3,968 en Guatemala, etcétera (von Hoegen, 1986); y déficit generalizados en los indicadores sociales —salud, educación, vivienda, etcétera—.
- (6) Crisis económica que ha causado contracción en el nivel de ingreso por persona; inflación generalizada, especialmente en los productos de consumo popular; desempleo y subempleo; etcétera.
- (7) Corrupción generalizada, tanto en el sector privado como en el sector público (Conferencia Episcopal de Guatemala, mayo 1987).<sup>8/</sup>
- (8) Inseguridad ciudadana, originada tanto por la violencia política como por la delincuencia.
- (9) Como consecuencia de lo anterior, pérdida de credibilidad en las instituciones sociales.

En el marco de los problemas principales del país, los problemas principales del movimiento cooperativo son los siguientes:

- (1) Los cooperativistas poseen únicamente alrededor del 5.2% de la tierra nacional, lo que significa que predominan los minifundios —finca cuyo nivel de producción no alcanza a satisfacer las necesidades materiales de una familia— y por lo tanto tienen escaso acceso al crédito (anexos 26, 27), además de presentar niveles altos de morosidad.
- (2) El 80% de los cooperativistas son indígenas y, dada la falta de información tecnológica disponible en lenguas mayas, tienen dificultad de acceder a los adelantos tecnológicos que podrían elevar la productividad de sus parcelas o de sus actividades productivas en general.
- (3) Derivado de lo anterior, el peso del PNB generado en empresas cooperativas, aunque no se ha medido en su totalidad, es bajo; por ejemplo:
  - (a) El 8.2% de la producción agrícola de consumo interno;
  - (b) El 1.9% de la producción agrícola de exportación;
  - (c) El 10% de la producción agrícola destinada a la industria;
  - (d) El 0.1% de la producción pecuaria;
- (e) De los cuatro puntos anteriores, se infiere que la participación en el sector agrícola es de alrededor del 5.25% de la producción del sector;
- (f) El 4.3% de la producción de artesanías;
- (g) En base a todo lo anterior, se estima que la participación total en el PNB es de 3.6%, aunque el movimiento agrupa a alrededor del 4.4% de la PEA (anexo 25).
- (4) La mayor parte de la producción —granos básicos, productos artesanales— del movimiento cooperativo está destinado al mercado interno, con niveles bajos de remuneración. El acceso al mercado internacional, incluyendo el centroamericano, ha sido limitado; al respecto, ver más adelante (apartado (3) del numeral 2.2.3.3) la falta de apoyo al

Programa de Integración Popular Centroamericana (PROINPO), cuyo propósito fue que tanto el movimiento cooperativo como el de los pequeños y medianos empresarios se beneficien de la integración económica con Centro América y otros bloques económicos.

- (5) El peso de la población asociada en cooperativas es bajo, a juzgar de los datos siguientes:
  - (a) 2.7% de la población total; y
  - (b) 4.4% de la PEA (anexo 25).
- (6) Derivado de los tres últimos puntos, la capacidad de influencia política del movimiento es limitada.
- (7) La mayor parte de los cooperativistas vive en el altiplano occidental —regiones Nor-Occidente y Sur-Occidente, con 40% de las cooperativas (anexo 20) y 39% de los asociados (anexo 23)—, el cual presenta índices altos de analfabetismo y de agotamiento de la tierra e índices de pobreza mayor que el promedio nacional —en la Región Nor-Occidental, el 91.5% de las familias vive por debajo del nivel de pobreza; mientras que en la Región Sur Occidental es el 85.8% y en la Región Metropolitana es únicamente el 63.5% (anexo 9)—.
- (8) El nivel de desarrollo institucional de las asociaciones cooperativas es deficiente:
  - (a) Nivel bajo de conciencia cooperativa de los asociados, originado en el nivel bajo de formación y capacitación de la mayoría de los asociados.
  - (b) Nivel bajo de desarrollo administrativo, lo cual incluso se refleja en el bajo porcentaje de cooperativas que llevan registros contables formales (anexo 11).
  - (c) Nivel bajo de capacidad para realizar estudios de factibilidad que permitan negociar y obtener recursos financieros para la ejecución de proyectos rentables que aseguren elevar el nivel de ingreso y, por lo tanto, de la satisfacción de las necesidades básicas de los asociados.
  - (d) Nivel bajo de pertenencia al movimiento federado —28.4% de las cooperativas y 60.6% de los asociados (anexos 13, 18, 21)—, lo cual limita el poder de influencia política tanto del movimiento federado como el del movimiento en su conjunto.  
(Instituto Nacional de Cooperativas, 1987: 6-7).
- (9) La falta de control sobre la dirección del INACOP, por tener minoría de votos en la Junta Directiva, lo que lo deja bajo el control del gobierno central; y adicionalmente la falta de representación ante otras juntas directivas de instituciones públicas autónomas y descentralizadas, las cuales debieran atender sus demandas.
- (10) Lo anterior se complementa con la falta de apoyo de parte del sector público, que fue una característica del período 1986-1990, en que incluso la Presidencia de la República incumplió acuerdos o convenios suscritos con el movimiento ("Cerezo Nunca Cumplió con el Cooperativismo". En: Diario La Hora, 13 agosto 1990).
- (11) El nivel bajo —en algunos casos ausencia— de aplicación de normas democráticas en la conducción de las organizaciones, tanto en la

elección de afiliados para ocupar cargos directivos como en la selección de programas y proyectos de desarrollo que solucionen los problemas de todos, o de la mayoría, de los asociados y, además, en la unificación de criterios para emitir pronunciamientos públicos sobre problemas que afecten a todo o a parte del movimiento.

- (12) El temor a establecer o pertenecer a organizaciones sociales, el que se deriva de la persecución que sufrieron durante la violencia generalizada que dominó los años finales de la década de 1970, la década de 1980 y que aún persiste (Gaitán, 1986: 5; Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1990; Ring, 1990; AVANCSO e IDESAC, 1990: 15, 16-17; Procurador de los Derechos Humanos, 1991: 43-524, 538-543, 555), lo cual se ha reportado regularmente en los periódicos.<sup>6/</sup>

### 2.2.2 El Movimiento Laboral

El movimiento laboral cobró más formalidad organizacional después de la Revolución de Octubre de 1944 que durante el período previo (1900-1944), el cual cuenta con un estudio reciente, realizado bajo el patrocinio de ASIES (Witzel, 1991).

#### 2.2.2.1 El Marco Jurídico e Institucional

Entre las primeras leyes laborales que se emitieron en el siglo XX está la Ley Protectora de Obreros, Decreto No. 669, de 1906, citada con anterioridad (ver numeral 2.2.1.1), a través de la cual se estableció:

- (1) La indemnización a los obreros que sufrían un accidente durante el trabajo, la que corría a cargo del jefe del establecimiento (Arts. 1, 3, 9, 10, 11);
- (2) La norma que los patronos debían tomar precauciones para evitar accidentes de trabajo y para mantener condiciones buenas de salubridad del lugar en que se laboraba (Art. 2); y
- (3) Para el pago de indemnizaciones en establecimientos con más de diez obreros, la formación de una Caja Cooperativa de Socorros (Gaitán, 1986: 7), la cual sería financiada por obreros y patronos (Arts. 4, 5, 6, 7); las cajas serían aprobadas por el gobierno (Art. 8).

El marco jurídico e institucional del movimiento laboral se ha fundamentado, a partir de 1945, en el reconocimiento al derecho de sindicalización contenido en las constituciones políticas de la República, el cual a su vez se basa en el marco del derecho natural a asociarse, descrito con anterioridad (ver numeral 2). El derecho de sindicalización ha sido reconocido en:

- El artículo 58, numeral 8, de la Constitución decretada el 11 de marzo de 1945;
- El artículo 116, numeral 9, de la Constitución decretada el 2 de febrero de 1956;
- El artículo 114, numeral 12, de la Constitución decretada el 15 de septiembre de 1965 (Colegio de Abogados, 1976-1978: 312, 359, 402); y, por último,

- El artículo 102, literal q, de la Constitución vigente, decretada el 31 de mayo de 1985.

En el marco de las constituciones citadas, el Congreso de la República emitió, entre otras, las siguientes leyes principales :

- (1) La Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 93, del 25 de abril de 1945, que estableció la responsabilidad del Ministerio de Economía y Trabajo sobre todo lo relativo a las organizaciones sindicales (Art. 16, numeral 27);
- (2) El primer código en materia laboral, Decreto No. 330, del 8 de febrero de 1947;
- (3) El Decreto No. 526, del 5 de julio de 1948, en el cual se estableció el derecho de reinstalación en el trabajo;
- (4) El Código de Trabajo vigente, Decreto No. 1,441, del 23 de noviembre de 1978;
- (5) La Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto No. 71-86, del 11 de diciembre de 1986, que da cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Política de la República en lo referente al derecho de sindicalización de los empleados del sector público (Art. 116); y
- (6) Las leyes en que se norma la representación del movimiento laboral en la dirección de instituciones públicas autónomas y descentralizadas y, normado en el Código de Trabajo citado, en comisiones para fijar salarios.

El Código de Trabajo vigente, en lo que afecta en forma directa a la organización del movimiento laboral, establece:

- (1) La definición de sindicato es:

**“Sindicato es toda asociación permanente de trabajadores o de patronos o de personas de profesión u oficio independiente (trabajadores independientes), constituida exclusivamente para el estudio, mejoramiento y protección de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes” (Art. 206).**

Esa definición está íntimamente ligada con lo normado en la Constitución de la República decretada el 15 de septiembre de 1965, vigente en el momento en que se emitió el Código de Trabajo en mención:

**“Son principios de justicia social que fundamentan la legislación del trabajo: ... Derecho de sindicalización libre de trabajadores y patronos para fines exclusivos de defensa económica y de mejoramiento social...” (Art. 114, numeral 12).**

- (2) La función de protección o tutelaridad del Estado —entendiéndose ésta como nulidad ipso jure de todo acto que constituya disminución o tergiversación de los derechos de los trabajadores— sobre las asociaciones laborales, al señalar que:
  - (a) Están exentas de toda clase de impuestos fiscales y municipales sobre bienes inmuebles, rentas o ingresos (Art. 210);

- (b) El Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, realiza una política de defensa y desarrollo del sindicalismo, incluyendo en ella la vigilancia, colaboración, fomento de la unidad de la clase trabajadora y grupos sindicales (Art. 211);
- (c) El Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, autoriza el funcionamiento de los sindicatos (Arts. 217, 218) y dicho Ministerio sirve de conducto para solicitar, ante los Tribunales de Trabajo, la disolución de esas organizaciones sociales (Arts. 226, 227), a menos que una de ellas resuelva por sí misma su disolución (Art. 228), la cual debe tramitar ante dependencias del Ministerio en mención (Arts. 228, 229).
- (3) Entre las actividades específicas de los sindicatos está beneficiar a sus asociados:

**“Velar en todo momento por el bienestar económico-social del trabajador y su dignidad personal” (Art. 214, literal c).**

**“Crear, administrar o subvencionar instituciones, establecimientos y obras sociales de utilidad común para sus miembros, tales como cooperativas, entidades deportivas, culturales, educacionales, de asistencia y de previsión” (Art. 214, literal d).**

Y, sobre todo, a través de:

**“Celebrar contratos colectivos de trabajo y otros convenios de aplicación general para los miembros del sindicato.” (Art. 114, literal a).**

La legislación que norma la representación del movimiento laboral en la dirección de instituciones públicas autónomas y descentralizadas y en comisiones para fijar salarios mínimos es la siguiente:

- (1) Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), Decreto No. 295 del Congreso de la República, emitida el 28 de octubre de 1946:
  - (a) El movimiento laboral tiene un representante en la Junta Directiva, la que se conforma de seis miembros (Art. 4);
  - (b) El gerente convoca a los sindicatos, a través del Diario Oficial, para proponer candidatos; y
  - (c) Se elige al que haya sido propuesto por el mayor número de sindicatos (Art. 10).
- (2) Ley Orgánica del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), Decretos Nos. 17-72 y 7-83 del Congreso de la República:
  - (a) El movimiento laboral tiene tres representantes en la Junta Directiva, la cual se conforma de 12 miembros, de los cuales seis son de las asociaciones empresariales y tres del gobierno central (Art. 14);
  - (b) El Ministerio de Trabajo y Previsión Social convoca a los sindicatos para que propongan candidatos; y
  - (c) El Organismo Ejecutivo escoge de entre los propuestos y los nombra a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.