

**UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS**

**MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL**

**LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL  
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA GUATEMALTECA**

**UN PROYECTO DE CAMBIO**

**RAUL ROMERO SEGURA**

**2001**

**TESIS**

**LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y  
RURAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
GUATEMALTECA**

***UN PROYECTO DE CAMBIO***

**PONENTE  
RAÚL ROMERO SEGURA**

## RESÚMEN EJECUTIVO

Dentro de todas las acciones puestas en marcha por el gobierno, la adopción del mandato constitucional que se refiere a la creación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a todo nivel, constituye la acción innovadora que tiende a viabilizar y apoyar la participación activa de la comunidad en la solución de sus propios problemas. Esta acción innovadora pretende dinamizar y efectivizar la proyección gubernamental, orientando los servicios al las necesidades prioritarias de la comunidad, eliminando el paternalismo institucional y fomentando en forma paralela la participación y autogestión de la comunidad.

Lamentablemente en la actualidad, debido a diferentes factores entre los cuales destaca la resistencia misma de la administración pública a experimentar un cambio de conducta personal e institucional, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tienen dificultades para su funcionamiento, especialmente porque han desvirtuado su razón de ser, al convertirse en entes eminentemente ejecutores y burocráticos, sin constituirse en foros de conciliación de intereses, priorización de necesidades y determinación de soluciones para la población. Además de ello, presentan limitaciones de convocatoria, legales, de formación y de apoyo político que deben de ser corregidas en la medida que se implemente un mecanismo efectivo de seguimiento y orientación en los niveles implicados.

La definición de la naturaleza de dicho sistema es clara: “organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial y, promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país”.

Entre sus funciones principales, se establecen:

- Promover el desarrollo económico, social y cultural del país
- Promover la descentralización de la administración pública

En tal sentido, y dada la vital importancia que reviste la participación organizada de la población en el proceso de Descentralización, El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el instrumento ideal y legalmente establecido para operativizar dicho proceso, por lo que resulta fundamental fortalecer y consolidar dicho sistema en todos sus niveles, a efecto de ejecutar la política de modernización del Estado Guatemalteco.

# **INDICE**

**1. CARÁTULA**

**2. RESUMEN EJECUTIVO**

**3. INDICE**

**4. INTRODUCCION**

- **Presentación del Problema y Diagnostico del Entorno Actual.**
- **Definición e Hipótesis del Tema .**

**5. DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO**

- **Descripción del P.C. y Objetivo de Cambio.**

**6. AVANCE DEL PLAN PILOTO**

**7. CONCLUSIONES**

**8. BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS**

# INTRODUCCIÓN

## PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNÓSTICO DEL ENTORNO ACTUAL

### 1. EL PROGRAMA DE REORGANIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA.

En mayo de 1986, el gobierno del Presidente Vinicio Cerezo, en cumplimiento del mandato constitucional de que "... la Administración Pública será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país" , (1) declaró como meta prioritaria la Reorganización y Reforma Administrativa del aparato técnico-administrativo del Estado para lo cual se hizo necesaria la creación del "Comité de Gerencia Presidencial", como organismo asesor de alto nivel y de apoyo a la formulación y ejecución del programa de "Reorganización y Sistematización de la Administración Pública" (2) bajo la Dirección y Coordinación de la Vicepresidencia de la República.

El programa de Reorganización y Sistematización de la Administración Pública se presenta como una estrategia del gobierno demócrata-cristiano, a efecto de incrementar la capacidad productiva de las instituciones estatales responsables de ejecutar los "proyectos prioritarios". En este sentido, para facilitar el seguimiento de programas y proyectos prioritarios y efectivizar la gestión técnico-administrativa de los recursos humanos especializados en la Administración Pública, se establecieron los llamados "Grupos de Acción con la participación de uno o dos funcionarios de las instituciones involucradas. Estos grupos fueron creados con el objeto de coordinar los programas y proyectos y la instrumentación de los procesos de reorganización administrativa, con el apoyo, la asesoría y el seguimiento de la Vicepresidencia de la República, el Comité de Gerencia Presidencial, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Oficina nacional de Servicio Civil (ONSEC).

---

(1) Constitución Política de la República, artículo No.224

(2) El Programa de Reorganización y Sistematización de la Administración Pública, tiene su fundamento legal, en el Artículo 1º. del Acuerdo Gubernativo No.151-86, de fecha 14 de mayo de 1986.

De acuerdo a lo que plantea el documento básico del programa de Reorganización y Sistematización de la Administración Pública, los componentes estratégicos son: (3)

- a. La desconcentración, descentralización y regionalización del aparato estatal, a través de la instrumentación progresiva del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural;
- b. La concientización y la capacitación de los servidores públicos, de los ministerios e instituciones, involucradas en los proyectos prioritarios del gobierno;
- c. La eficiencia y eficacia de los “Sistemas de Apoyo” de la administración pública (planificación, información, presupuesto, contabilidad, proyectos, compras y suministros, etc.); y
- d. Fortalecimiento de la Administración Pública Municipal, para acrecentar la participación de los distintos niveles de gobierno, en los procesos de decisión y acción que requiere el gobierno.

El programa de Reorganización y Sistematización, se presenta en consecuencia, como una estrategia de reforma y modernización que se explica en función de desconcentración y descentralización de la Administración Pública y la participación social a través de los Consejos de Desarrollo y la capacitación.

---

(3) Doc. Mimeo. “Programa de Reorganización y Sistematización de la Administración Pública”. Vicepresidencia de la República. Guatemala, mayo 1, 1987. pag. 3

## **2. LA EXPERIENCIA DE LA DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA.**

### **2.1 La Estrategia de Desconcentración y descentralización del Gobierno Democrata-Cristiano.**

#### **2.1.1 Áreas Prioritarias de Atención Estatal**

La Vicepresidencia de la República conjuntamente con el Comité de Gerencia Presidencial, formularon la estrategia general y definieron las acciones específicas del programa de Desconcentración y Descentralización de la Administración Pública. Sin embargo, se hizo necesaria la selección y participación de las instituciones y entidades que conforman los “sectores prioritarios”, para la planificación operativa e implementación de la estrategia en cuestión, como instrumento de Reforma Administrativa. En este sentido, las áreas o sectores considerados prioritarios en el programa de Desconcentración y Descentralización son los siguientes:

- a. Agropecuario y de Alimentación
- b. Salud y Asistencia Social
- c. Trabajo y Previsión Social
- d. Educación
- e. Comunicaciones
- f. Infraestructura Urbana y Rural (INFOM)

Dentro de la estrategia se consideró fundamental y prioritaria la participación de las instituciones estatales de apoyo a la gestión técnico-administrativa del gobierno, principalmente destaca la intervención del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC).

#### **2.1.2 Bases Teóricas de la Estrategia (4)**

- a. La primera base esta fundamentada en los objetivos de que la desconcentración, descentralización y la conformación de los Consejos Regionales tienen un carácter dinámico y procesal, lo cual posibilita la incorporación de elementos de coordinación interinstitucional.

---

(4) Vicepresidencia de la República “Estrategia para conformar el nivel regional de Desarrollo en el Marco de la Desconcentración y Descentralización Administrativa”. Guatemala, 1987. pags. 8-10

- b. La segunda base parte del supuesto de que la descentralización del aparato administrativo del Estado, como elemento importante de una estrategia de desarrollo para el país y como mandato constitucional, produce los siguientes efectos:
- i. Refuerza el proceso de transición a la democracia, al permitir la participación de organizaciones comunitarias y oficiales de nivel subnacional (en los Consejos de Desarrollo) ;
  - ii. Hace más eficiente y eficaz la Administración Pública, al acercarse el aparato administrativo a los administrados, reduciéndose el número de actos administrativos que son resueltos en el nivel central y permitiendo un conocimiento más real de los problemas que se suscitan a nivel local, departamental o regional, para que en esos niveles se tomen las decisiones del caso;
  - iii. Garantiza el cumplimiento de programas de desarrollo prioritarios, ya que el manejo integrado de decisiones que tienen la característica de ser específicos, evita las distorsiones de actividades aisladas.
- c. La tercera base se refiere a lograr, a través de una concentración, el consenso necesario para apoyar aquellas medidas consideradas esenciales para desarrollar el proceso de descentralización y aceptar los costos del mismo, generando una amplia movilización en ese sentido.
- d. La cuarta base parte de la necesidad de modificar algunas estructuras y funciones del Estado. Una estructura del Estado como la impide el funcionamiento de una opción descentralizada. Debería descartarse el rol político y normativo de las instancias centrales, frente al rol ejecutivo de las instancias municipales, departamentales y regionales.
- e. La quinta base está relacionada con el papel instrumental que corresponde al sistema financiero, tanto público como privado, para facilitar la gestión de las instancias descentralizadas.
- f. La sexta base está orientada al establecimiento de mecanismos que refuercen las organizaciones sociales, pues son precisamente esas organizaciones los principales agentes del proceso de cambio que significa la descentralización y el desarrollo regional fundamental a través de su participación en los Consejos Regionales, Departamentales y Municipales.



- g. La séptima base está determinada para la flexibilidad de los esquemas de gestión descentralizada a las particulares condiciones sociales y económicas de las regiones. Lo anterior debe traducirse en normas lo suficientemente amplias como para que su aplicación operativa sea definida por la propia instancia de gestión (Consejo de Desarrollo urbano y Rural Regional, Departamental o Municipal).
- h. Los consejos de Desarrollo deben ser la expresión de los niveles que representan. A ellos corresponde definir programas a ser ejecutados en el ámbito correspondiente, con ocasión de la aprobación del presupuesto. A ellos corresponde por lo tanto la aprobación del un plan-anual de desarrollo.

### **2.1.3 Formulación del Diseño del Proceso de Desconcentración y Descentralización**

Para viabilizar la estrategia de Desconcentración y Descentralización, la Vicepresidencia de la República como rectora del proceso, formuló el diseño del proceso de desconcentración y descentralización para que sirviera de base a los planes operativos sectoriales; el cual se basa en tres etapas: (5)

- a. Preparación de las normas para la operativización del proceso.
- b. De transición hacia la conformación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en sus diferentes niveles.
- c. De consolidación del Sistema de Consejo de Desarrollo

En esta perspectiva, se plantea el diseño de un proceso de Desconcentración y Descentralización Administrativa, fundamentado en tres etapas que tienen como condición la instalación y consolidación de los Consejos de Desarrollo durante el período 1987-1990.

---

(5) Vicepresidencia. Estrategia para conformar..... Op. Cit. Pag. 11.

- a. **En la primera etapa se pretende la PREPARACIÓN de las normas y directivas para ajustar los instrumentos de gestión y las estructuras institucionales en función de las metas de desconcentración y descentralización de corto y mediano plazo. Como parte de la etapa de preparación también se prevé la realización de estudios científicos para conocer los aspectos de caracterización sectorial y regional y de análisis institucional y del marco normativo, como elemento de apoyo a esta primera etapa.**
- b. **La segunda etapa de INICIACIÓN resulta de importancia fundamental ya que fue concebida tomando en consideración la coyuntura económica. El Mandato Constitucional y el elemento estratégico de organización y participación de la población contenidos en el Memorando Presidencial a Todos los Guatemaltecos, de fecha 19 de marzo de 1987 y en el Memorando Presidencial Número 2 – Programa de la Reorganización Nacional 1987-1988 de fecha 22 de julio de 1987.**

**Esta etapa que puede durar entre dos y tres años, consiste fundamentalmente en formalizar las normas básicas relacionadas con el Sistema de Consejos: los organismos de coordinación regional; el Consejo nacional de Desarrollo Urbano y Rural; los Consejos Departamentales; las Oficinas Regionales de Planificación (sub-sistema de planificación regional), y los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural.**

- c. **La tercera etapa de CONSOLIDACIÓN del proceso supone la conformación definitiva de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, de los Consejos Departamentales, Municipales y Locales y, además, la revisión de los diferentes sistemas administrativos de APOYO, definidos por el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y su modificación a fin de adecuarlos al nuevo sistema de gestión desconcentrado y descentralizado.**

**Adicionalmente la estrategia contempla que los distintos ministerios y entidades que conforman los sectores prioritarios elaboren sus “planes operativos sectoriales”, en el marco de tal estrategia.**

**La estrategia de desconcentración y descentralización de la Administración Pública se orienta pues al fortalecimiento a nivel regional, creado por la Ley Preliminar de Regionalización en respuesta al mandato constitucional, mediante un proceso dinámico que va de lo simple a lo complejo de la desconcentración a la descentralización de la Administración Pública hacia las regiones y de participación social de los niveles inferiores hacia el nivel regional, a través de la creación y consolidación del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.**

**En esta perspectiva, la estrategia define el nivel regional como la base para la coordinación intersectorial de la desconcentración administrativa, la que requiere un amplísimo proceso de delegación y transferencia de atribuciones del nivel nacional hacia el regional, que permita en primer lugar, racionalizar y dinamizar a la vez que agilizar el funcionamiento de la Administración Pública; en segunda lugar, aumentar la capacidad operativa y la facultad de iniciativa de los funcionarios públicos ubicados en el interior, en tercer lugar, fijar responsabilidades, simplificar los trámites, acelerar la solución de instancias, peticiones y recursos; y de manera general elevar los niveles de productividad de la Administración Pública.**

**DISEÑO DEL PROCESO DE  
DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

<b>Apertura del Proceso</b>	<b>Consejos Regionales, la mayoría de los Departamentales y Municipales.</b>	<b>Conformación de todo el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y funcionamiento.</b>
-----------------------------	--	---

<b>PREPARACIÓN 1987</b>	<b>INICIACIÓN 1988 – 1989</b>	<b>CONSOLIDACIÓN 1990.....</b>
-----------------------------	-----------------------------------	------------------------------------

<b>Diseño de las normas relacionadas con el proceso de Descentralización.</b>	<b>Formalización de las normas básicas relacionadas con el proceso de Descentralización.</b>	<b>Ajuste de las estructuras y mecanismos de gestión de los Consejos de Desarrollo en los diferentes niveles y conformación de los Sub-Sistemas y del Sistema Completo.</b>
<b>Preparación de la estrategia para la desconcentración que permita apoyar el proceso.</b>	<b>Ejecución de las medidas que inicien la dinámica del proceso.</b>	<b>Revisión de los diferentes Sistemas Administrativos y paulatina modificación para adaptarlos al nuevo Sistema de Gestión Descentralizada.</b>
<b>Difusión y promoción respecto a las medidas a ser tomadas y de las normas legales a promulgar.</b>	<b>Establecimiento del Consejo Nacional, de los Consejos Regionales, de la mayoría de los Consejos Departamentales y de los Consejos Municipales y Locales.</b>	
<b>Inicio del proyecto de Desconcentración y Descentralización de la Administración Pública.</b>		

**Fuente: Vicepresidencia de la República.**

## **2.2 Principales Acciones Realizadas**

### **2.2.1 Eventos para la Planificación del Proceso**

Durante los últimos meses de 1986 y principios de 1987, una de las primeras acciones de la estrategia de desconcentración y descentralización, consistió en desarrollar eventos (seminarios, talleres, etc.), con el objeto de involucrar a los funcionarios y técnicos de los diferentes ministerios y entidades descentralizadas que conforman los “sectores prioritarios”, como también a funcionarios y técnicos de las instituciones de apoyo, a efecto de analizar la problemática y diseñar la estrategia y planificación operativa del proceso de desconcentración y descentralización. (6) En este sentido en noviembre de 1986 se realizó un seminario cuyo objetivo central fue analizar el tema de la Descentralización en una primera aproximación y desde el punto de vista teórico-conceptual. En junio de 1987 la Vice-presidencia de la República en coordinación con INAP, realizaron el “Segundo Seminario –Taller sobre Descentralización Administrativa”, el objetivo principal de este segundo evento, fue “...realizar una profunda y amplia reflexión sobre el tema, que sirva de base para una toma de conciencia de la administración pública a sus más altos niveles y a niveles medios, sobre la complejidad y amplitud del proceso de descentralización, con vistas a la identificación de estrategias de corto, mediano y largo plazo, que sirvan de fundamento en la preparación de un “programa de descentralización administrativa del gobierno”, para el período julio 1987 diciembre 1990”. (7)

Como resultado del evento, se consideró que el era necesario realizar las siguientes acciones estratégicas:

- a. Formulación de un marco conceptual sobre el tema de la Desconcentración y Descentralización y dar seguimiento a eventos de capacitación.
- b. Formulación de un Diagnóstico sectorial, con el objeto de caracterizar la situación socio-económica y política regional y departamental.

---

(6) Es importante señalar que EL INAP, entre 1986 y 1987, realizó una serie de eventos de carácter nacional e internacional para conocer las experiencias de México, Brasil y Venezuela en Descentralización y Desburocratización, en donde participaron funcionarios y técnicos de los sectores prioritarios.

(7) Doc. Mimeo de la Vice-presidencia de la República/INAP. “Informe Final Segundo Seminario-Taller sobre Descentralización Administrativa. Guatemala, julio 1987. pag.2

- c. **Formulación de un Diagnóstico institucional para caracterizar la problemática de los diferentes ministerios y entidades que conforman los sectores sociales prioritarios.**
- d. **Determinación de las bases fundamentales para la delegación y coordinación de los niveles intra e intersectoriales; con la ejecución de esta etapa se pretende garantizar la transferencia de funciones, recursos y poder de decisión en cada sector, según el caso y particularidades de los mismos; así como detectar mecanismos de coordinación y control para lograr la optimización de recursos.**
- e. **Formulación del plan operativo que implica la definición de la Imagen-objetivo, las estrategias, los objetivos operacionales, metas y la puesta en marcha de programas, proyectos y actividades concretas en apoyo al proceso de Desconcentración y Descentralización que corresponda a cada una de la instituciones que conforman los sectores prioritarios.**

## **2.2.2 Formulación del Marco Conceptual sobre Desconcentración y Descentralización**

Se evidenció la necesidad de formular un “marco teórico-conceptual” sobre el tema de la Desconcentración y Descentralización; dado que los funcionarios y técnicos involucrados en los eventos realizados, manejaban de manera heterogénea y distinta los conceptos básicos, lo cual planteó la necesidad de elaborar un documento que homogeneizara y planteara la “visión oficial” de la Desconcentración y Descentralización. Para entender en su justo sentido los conceptos y criterios básicos, la Vice-presidencia de la República y el INAP editaron un documento llamado “Marco Conceptual de las Reformas Administrativas y los procesos de Desconcentración y Descentralización” (8), en donde se aclaran y definen los conceptos y criterios atinentes a la desconcentración y descentralización.

---

(8) Documento preparado por la Vicepresidencia y el Comité de Gerencia Presidencial. Por aparte el INAP preparó un documento en donde se definen cuatro categorías: Delegación Desconcentración, Descentralización y Autonomía.

### **2.2.3 Formulación del Diagnóstico Regional y Departamental**

Con el objeto de obtener una caracterización socio-económica política y cultural de las diferentes regiones y departamentos la Vicepresidencia de la República se hizo cargo de realizar la caracterización de los sectores prioritarios.

### **2.2.4 Formulación de Diagnósticos Institucionales**

Para la formulación de los “Diagnósticos Administrativos Institucionales, como estrategia de trabajo se organizaron “equipos técnicos institucionales” de las instituciones que conforman los sectores sociales prioritarios, bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República y de la asesoría técnica del INAP.

Los resultados de los “Diagnósticos institucionales” ponen de relieve indicadores muy importantes como los siguientes: (9)

- a. grado de concentración y desconcentración de unidades administrativas.
- b. grado de concentración y desconcentración de recursos humanos.
- c. grado de concentración y desconcentración de recursos financieros.
- d. grado de concentración de recursos materiales.
- e. grado de concentración de funciones: sustantivas, de regulación y control y de apoyo.

Asimismo, los Diagnósticos proporcionan información sobre aspectos de marco jurídico-normativo y sobre los principales problemas de proceso administrativo (Dirección, Planeación, Organización, Control, etc.) así como de las principales necesidades institucionales de los diferentes sectores involucrados.

### **2.2.5 Capacitación a Funcionarios y empleados públicos sobre Desconcentración y Descentralización.**

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), durante 1988 y 1989 ha desarrollado un agresivo programa de capacitación a niveles estratégicos (Alta Gerencia, Gerencia media y Técnico-Administrativa) en materia de Desconcentración y Descentralización Administrativa; y otros temas afines tales como: (10)

- a. La planificación y la Descentralización Administrativa.
- b. La programación presupuestaria en la Descentralización Administrativa.
- c. La contabilidad del Estado en la Desconcentración Administrativa.
- d. La Función de tesorería en la Descentralización.
- e. La Regionalización.
- f. Fortalecimiento de la Administración Municipal.
- g. Fortalecimiento de las gobernaciones departamentales.
- h. Otros temas de apoyo al proceso de desconcentración y descentralización en el marco del Sistema Nacional de Formación y Capacitación (SINAFOC).

### **2.2.6 Capacitación para Funcionamiento y Consolidación de los Consejos.**

Respecto de las acciones de capacitación e información para el funcionamiento y consolidación de los Consejos, se integró la “Comisión Interinstitucional”, Coordinadora de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Dicha comisión quedo integrada por las siguientes instituciones de gobierno:

---

(10) Tales temas fueron analizados y sugeridos en el “Segundo Seminario-Taller sobre Descentralización Administrativa”. Junio 1987.



- i. **Instituto de Fomento Municipal (INFOM) entidad que se encarga de la capacitación y el fortalecimiento en el nivel municipal.**
- ii. **Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (MINDES), para desarrollar las acciones de organización y capacitación social, principalmente en el nivel local.**
- iii. **Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN). Apoyo técnico a través de sus unidades técnicas de planificación.**
- iv. **Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Para desarrollar acciones de investigación, asesoría y capacitación a nivel regional, departamental, y municipal, dirigidos a los recursos humanos de distintos niveles (Gerencial, técnico-administrativo; oficina; etc.) de los ministerios y entidades que conforman los sectores sociales prioritarios. Se ha puesto especial atención a la capacitación en áreas críticas que apoyan el funcionamiento y consolidación de los Consejos Regionales y Municipales. En este sentido, el informe del Presidente de la República afirma que para 1988 "INAP está capacitando sobre el sistema de Consejo de Desarrollo a 7,000 servidores públicos, a través del Sistema Nacional de Formación y Capacitación (SINAFOC)".**

**Esta comisión formuló el plan de capacitación dirigido a los miembros de los consejos en todos sus niveles, a los mismos de las unidades técnicas y a los demás funcionarios de niveles estratégicos se les involucró en una serie de seminarios, talleres y eventos sobre el tema y otros temas tales como la Desconcentración y Descentralización Administrativa, la regionalización, etc., a efecto de capacitarlos y concientizarlos respecto de los programas y proyectos prioritarios de gobierno y su importancia en el actual proceso de transición democrática.**

## *ANTECEDENTES QUE PERMITEN COMPRENDER EL TEMA*

El origen inmediato del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural-en lo sucesivo SNCD-, lo encontramos en tres fuentes, a saber:

### **A. En el Plano Legal:**

En el contenido de los artículos 224, 225, 226 y 228 de la Constitución Política de la República que incorporan a los principios generales del derecho guatemalteco, la concepción desarrollista y de modernización de la administración pública que pretende impulsar el Estado; en el Decreto Número 70-86 Ley Preliminar de Regionalización; en el Decreto Ley Número 52-87, Ley de los Consejos de Desarrollo; y en su reglamento, Acuerdo Gubernativo Número 1041.

En el articulado de los cuerpos legales citados aparece con claridad la organización, integración y funciones de los Consejos de Desarrollo en sus distintos niveles (ver Anexos)

### **B. En el Plano Ideológico:**

El Sistema de Consejos aparece en la Administración Pública como una alternativa para darle continuidad a su antecedente institucional inmediato, El Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo. Alternativa que significa en el contexto del proceso de transición, el optar por una política pública partiendo del reconocimiento de que es imposible fortalecer al Estado si se continúa gobernando a la manera que se venía haciendo, dicho reconocimiento implica la necesidad de introducir cambios que redefinan el funcionamiento del poder gubernamental y la forma tradicional de tomar decisiones sin atentar contra la estructura del aparato estatal.

### C. En el Plano Político:

En la necesidad de convertir al aparato público en un instrumento que contribuya a la legitimación del proceso político que vive el país. En ese sentido, debe tenerse presente que uno de los elementos más importantes en este período de transición significa el esfuerzo de incorporar a la población—mediante distintos mecanismos de cooptación—, a la participación política, de tal cuenta, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural puede convertirse en el ente impulsor y ejecutor de esta modalidad, pretendiendo estimular la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

### *RAZONES POR LAS CUALES SE ESCOGIÓ EL TEMA*

Tal y como quedó anotado en el inciso B del apartado anterior, el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, viene a dar continuidad al Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo. Tal modificación se torna compleja en tanto pretende dar forma a una las políticas públicas más importantes en el proceso político que vive el país: la sistematización y modernización de la administración pública para contribuir al fortalecimiento estructural del Estado Guatemalteco.

El intento de llevar a la práctica importantes modificaciones en el funcionamiento estatal, especialmente en lo que se refiere a las formas tradicionales de ejercer el poder, conservando instituciones, estructuras y comportamiento burocrático altamente influenciados por el pasado inmediato, requiere de enormes esfuerzos que deben concretarse en apoyo político y técnico de peso, sin el cual, los objetivos definidos para el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural parecen inalcanzables.

En ese sentido, es que la modernización de la administración pública enmarcada en un amplio programa, que tiene como elementos estratégicos, la Descentralización y el Fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es considerada como una Política Nacional Prioritaria del actual Gobierno Constitucional. He ahí, la importancia y la razón del tema escogido para el presente trabajo.

CUADRO No. 1  
INTEGRACION POR NIVELES DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO

CONSEJO NACIONAL	CONSEJO REGIONAL	CONSEJO DEPARTAMENTAL	CONSEJO MUNICIPAL
Presidente de la Republica	Coordinador Regional	Gobernador Departamental	Alcalde Municipal
Vicepresidente de la Republica			
Ministro de Desarrollo Urbano y Rural	Representante del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural	Representante del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural	Sindicatos
Ministro de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	Representante del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	Representante del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	Conceales
Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Representante del MAGA	Representante del MAGA	
Ministro de Educación	Representante del Ministerio de Educación	Representante del Ministerio de Educación	
Ministro de Finanzas Públicas	Representante del Ministerio de Finanzas Públicas	Representante del Ministerio de Finanzas Públicas	
Ministro de Cultura y Deportes	Representante del Ministerio de Cultura y Deportes	Representante del Ministerio de Cultura y Deportes	
Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	Representante del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Representante del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	
Ministro de la Defensa Nacional	Representante del Ministerio de la Defensa Nacional	Representante del Ministerio de la Defensa Nacional	
Ministro de Gobernación	Representante del Ministerio de Gobernación	Representante del Ministerio de Gobernación	
Funcionario mayor Jerarquía Planificación	Jefe Oficina Regional de Planificación	Jefe Oficina Departamental de Planificación	
Coordinadores Regionales	Gobernadores Departamentales		
Un Alcalde por cada Región	Un Alcalde por Departamento	Alcaldes Municipales del Departamento	
Representante Organizaciones Cooperativas	Dos representantes Organizaciones Cooperativas	Dos representantes Organizaciones Cooperativas	
Representante Asociaciones Industriales, Agropecuarias, etc.	Dos representantes Asociaciones Industriales, Agropecuarias, etc.	Dos representantes Asociaciones Industriales, Agropecuarias, etc.	
Representante Organizaciones Trabajadores	Dos representantes Organizaciones Trabajadores	Dos representantes Organizaciones Trabajadores	
Representante ONG's	Dos representantes ONG's	Dos representantes ONG's	
Representante Universidad de San Carlos			
Representante Universidades Privadas		Secretarios Generales Departamentales de Partidos Políticos igualmente inscritos (*)	

(\*) Con voz pero sin voto

CUADRO NO 4

INTEGRACION DE LOS ORGANOS DEL NIVEL NACIONAL FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS MISMOS

ORGANO	INTEGRACION	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	NORMAS JURIDICAS
COORDINACION	Presidente de la República.  Vicepresidente de la República.	Coordinar el Consejo  Coordinar el Consejo por designación o en ausencia del Presidente. Coordinar la consolidación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.  Canalizar las resoluciones del Consejo Nacional.	Constitución, Art. 225 Ley de los Consejos, Art. 3o. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 20 Reglamento Ley de los Consejos, Art. 24 Reglamento Ley de los Consejos, Art. 74.
DIRECCION EJECUTIVA	Ministro de Desarrollo Urbano y Rural.	Ejecutar las resoluciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.  Hacer el seguimiento, control y evaluación de las resoluciones y acciones de desarrollo aprobadas por el Consejo que se realicen dentro del Sistema;  Presentar al Consejo para su conocimiento y aprobación los planes de desarrollo;  Informar al Consejo de los resultados obtenidos en el ejercicio de las funciones anteriores; y  Cumplir con otros requerimientos que le haga el Consejo.	Ley de los Consejos, Art. 3o. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 21.
SECRETARIA	Funcionario de mayor jerarquía del órgano de Planificación del Estado.	Identificar y analizar los problemas, limitantes y necesidades de carácter socioeconómico del país y en base a ello elevar a consideración del Consejo las estrategias y políticas nacionales de desarrollo urbano y rural, para su posterior aprobación;  Identificar y establecer prioridades, en función de las estrategias y políticas de desarrollo aprobadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para los programas y proyectos en base a las demandas establecidas por los Consejos de desarrollo;  Dar los lineamientos para la preparación de la información estadística y técnica necesarias para la elaboración de las políticas, programas y proyectos de desarrollo en los diferentes niveles;  Coordinar las políticas nacionales de desarrollo con las políticas regionales, departamentales y sectoriales;  Elaborar el Plan Operativo anual del Consejo Nacional y su correspondiente presupuesto, así como consolidar el Plan Operativo y el presupuesto anual del Sistema; y  Desarrollar las actividades necesarias para la realización de las reuniones del Consejo.	Ley de los Consejos, Art. 3o. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 22.
GRUPOS O COMISIONES DE TRABAJO	Miembros del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	Determinadas por el Reglamento Interno.	Reglamento Ley de los Consejos, Art. 9o. y 23.

CUADRO NO 5

INTEGRACION DE LOS ORGANOS DEL NIVEL REGIONAL  
FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS MISMOS

ORGANO	INTEGRACION	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	NORMAS JURIDICAS
PRESIDENCIA	<p>Coordinador Regional, representante del Presidente de la Republica</p>	<p>Ejercer la representación del Consejo;</p> <p>Ejecutar las disposiciones emanadas del Consejo;</p> <p>Hacer el seguimiento, control y evaluación de las acciones de desarrollo aprobadas por el Consejo, que se realicen dentro de la Región;</p> <p>Organizar y dirigir el trabajo de los organos del Consejo;</p> <p>Administrar los recursos asignados para el funcionamiento del Consejo;</p> <p>Presentar al Consejo Nacional el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento del Consejo Regional, así como los estados financieros e informes de ejecución;</p> <p>Informar al Coordinador del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural acerca de los programas y proyectos prioritarios que no pueden ser atendidos por el nivel regional;</p> <p>Coordinar la formulación de los planes de desarrollo de la región;</p> <p>Orientar y coordinar la elaboración del presupuesto de egresos de las instituciones del Sector Público de la Región, para que responda a los requerimientos planteados en los planes regionales de desarrollo y tome en cuenta las prioridades de inversión identificadas en la Región;</p> <p>Solicitar de la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la asesoría y apoyo que sean necesarios;</p> <p>Velar por el cumplimiento de las disposiciones emanadas del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en lo relacionado con la desconcentración, descentralización, organización y coordinación de la Administración Pública; y</p> <p>Cumplir con otros requerimientos del Consejo.</p>	<p>Constitución, Art. 226. Ley de los Consejos, Art. 5. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 32 y 33.</p>
SECRETARIA	<p>Jefe Oficina Regional del Organo de Planificación del Estado.  La Oficina Funciona como Unidad Técnico Administrativa.</p>	<p>Desarrollar las actividades propias de Secretaria;</p> <p>Identificar y determinar las prioridades, juntamente con las unidades regionales de planificación sectorial, las necesidades de la Región, preparar opciones de solución y proponerlas a la Presidencia, para su posterior conocimiento y consideración por el Consejo;</p> <p>Analizar y dictaminar juntamente con las unidades regionales de planificación sectorial, sobre las demandas identificadas y priorizadas por los Consejos Departamentales;</p> <p>Asesorar la formulación de los planes de desarrollo de la Región, dentro del marco de los planes nacionales de desarrollo, para que respondan a los intereses de los departamentos de la Región;</p> <p>Elaborar el Plan Operativo Anual del Consejo Regional y su correspondiente presupuesto;</p> <p>Apoyar a la Presidencia del Consejo Regional en las actividades de seguimiento, control y evaluación de las acciones de desarrollo aprobadas por el Consejo a nivel regional, y Realizar todas las acciones adicionales de apoyo técnico y administrativo requeridas por la Presidencia.</p>	<p>Ley de los Consejos, Art. 5. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 10. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 34. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 35.</p>
GRUPOS O COMISIONES DE TRABAJO	<p>Miembros del Consejo Regional</p>	<p>Las que determine el Reglamento Interno.</p>	<p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 9a. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 36.</p>

CUADRO NO 6

INTEGRACION DE LOS ORGANOS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL  
FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS MISMOS

ORGANO	INTEGRACION	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	NORMAS JURIDICAS
PRESIDENCIA	Gobernador Departamental.	<p>Ejercer la representación del Consejo;</p> <p>Ejecutar las disposiciones emanadas del Consejo.</p> <p>Hacer el seguimiento, control y evaluación de las acciones de desarrollo aprobadas por el Consejo, que se realicen dentro del departamento;</p> <p>Organizar y dirigir el trabajo de los órganos del Consejo;</p> <p>Administrar los ingresos asignados para el funcionamiento del Consejo;</p> <p>Presentar al Consejo Regional el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento del Consejo, así como los estados financieros e informes de ejecución;</p> <p>Informar al Consejo Regional acerca de los programas y proyectos prioritarios que no pueden ser atendidos a su nivel;</p> <p>Coordinar la preparación de los planes de desarrollo del departamento;</p> <p>Orientar y coordinar la elaboración del proyecto del presupuesto de agremios de las instituciones del Sector Público del departamento, para que responda a los requerimientos planteados en los planes departamentales de desarrollo y tome en cuenta las prioridades de inversión identificadas a nivel departamental;</p> <p>Solicitar al Consejo Regional, la asesoría y el apoyo que sean necesarios, para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo del departamento;</p> <p>Velar por el cumplimiento de las disposiciones emanadas de los niveles superiores en lo relacionado con la desconcentración, descentralización, organización y coordinación de la Administración Pública; y</p> <p>Cumplir con otros requerimientos del Consejo.</p>	<p>Constitución, Art. 228. Ley de los Consejos, Art. 76. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 43 y 44.</p>
SECRETARIA	<p>Jefe Oficina Departamental del Organo de Planificación del Estado.</p> <p>La Oficina funciona como Unidad Técnico-Administrativa.</p>	<p>Desarrollar las actividades propias de Secretaría;</p> <p>Identificar y determinar las prioridades con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las necesidades departamentales, preparar opciones de solución y proponerlas a la Presidencia para su posterior conocimiento y consideración del Consejo;</p> <p>Analizar y dictaminar sobre las demandas identificadas y priorizadas por los Consejos Municipales;</p> <p>Elaborar en coordinación con las oficinas sectoriales de planificación, los planes de desarrollo del departamento, dentro del marco de los planes regionales de desarrollo, para que respondan a los intereses de todos los municipios de su ámbito espacial;</p> <p>Elaborar el Plan Operativo Anual del Consejo Departamental y su correspondiente presupuesto;</p> <p>Apoyar a la Presidencia del Consejo en las actividades de seguimiento, control y evaluación de las acciones de desarrollo aprobadas por el Consejo Departamental;</p> <p>Proporcionar los insumos para el adecuado funcionamiento de la Unidad Técnica del Nivel Municipal; y</p> <p>Realizar todas las acciones de apoyo técnico-administrativo requeridas por la Presidencia del Consejo.</p>	<p>Ley de los Consejos, Art. 76.</p> <p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 10. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 45. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 46.</p>
GRUPOS O COMISIONES DE TRABAJO	Miembros del Consejo Departamental.	Las que determine el Reglamento Interno.	<p>22 Reglamento Ley de los Consejos, Art. 8a. Reglamento Ley de los Consejos, Art. 47.</p>

CUADRO NO. 7

INTEGRACION DE LOS ORGANOS DEL NIVEL MUNICIPAL  
FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS MISMOS

ORGANO	INTEGRACION	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	NORMAS JURIDICAS
PRESIDENCIA	Alcalde Municipal.	<p>Representar al Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural;</p> <p>Orientar, apoyar y supervisar la labor del Consejo y velar por el cumplimiento de las normas y reglamentaciones para la mejor marcha del mismo;</p> <p>Coordinar la ejecución de actividades del Consejo, con las de otros Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, especialmente con los colindantes;</p> <p>Solicitar de la Presidencia del Consejo Departamental asesoría y apoyo que considere necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos y funciones del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural;</p> <p>Someter al Consejo la aprobación de los planes municipales de desarrollo urbano y rural; y</p> <p>Cumplir con otros requerimientos del Consejo.</p>	<p>Ley de los Consejos, Art. 8o.</p> <p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 54.</p> <p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 55.</p>
SECRETARIA	Secretario de la Corporación Municipal.	<p>Desarrollar las actividades propias de la Secretaría;</p> <p>Cumplir con otras funciones que le determine el Consejo y la Presidencia.</p>	<p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 56.</p> <p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 57.</p>
GRUPOS O COMISIONES DE TRABAJO	Miembros del Consejo Municipal.	<p>Las que determine el Reglamento Interno.</p>	<p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 8o.</p> <p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 58.</p>
UNIDAD TECNICA *	<p>Oficina Municipal de Planificación. Si no la hay: Tesorero Municipal.</p> <p>Personal Técnico del Sector Público con capacidad instalada en el Municipio. (**)</p> <p>Coordina el representante del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural.</p>	<p>Propiciar y realizar investigación participativa para la identificación y priorización de necesidades del municipio, a fin de proponer soluciones;</p> <p>Recopilar, clasificar y ordenar información a fin de conformar y mantener actualizado un banco de datos del municipio;</p> <p>Coordinar la formulación y evaluación del plan de desarrollo urbano y rural municipal y someterlo a la consideración y aprobación del Consejo por medio de la Presidencia;</p> <p>Apoyar técnicamente la elaboración del anteproyecto de presupuesto del Sector Público a nivel municipal; y</p> <p>Realizar otros estudios técnicos que sean solicitados por el Consejo.</p>	<p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 10.</p> <p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 58.</p> <p>Reglamento Ley de los Consejos, Art. 60.</p>

(\*) El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, en su calidad de Corporación Municipal, cuenta con la asistencia técnica y financiera del Instituto de Fomento Municipal -INFORM- de conformidad con el Decreto Ley 1132 del 25 de febrero de 1965.

(\*\*) El personal técnico es seleccionado por el Consejo Municipal.



### ACTIVIDADES POR NIVELES

ACTIVIDADES NIVELES	Dar lineamientos	Conocer y Aprobar	Informar	Medio Ambiente	Propiciar Coordinación	Incorporación Presupuestaria	Capacitación	Generales	Determinación
Nacional	X	X		X		X	X	X	X
Regional	X	X	X	X				X	
Departamental	X	X	X	X				X	
Municipal		X	X	X	X			X	

### FUNCIONES POR NIVELES

NIVELES \ FUNCIONES	Generales	Promoción	Org. y Coordinación	Vigilancia	Determinación	Gestión	Evaluación y Seguimiento	Propuesta	Solicitud	Identificación e Inventario	Formulación
Nacional	X	X	X	X	X		X				X
Regional	X	X	X	X		X	X	X	X		
Departamental	X	X	X			X		X	X		
Municipal	X	X						X		X	X

## ESQUEMA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GUATEMALA



————— DEPENDENCIA  
 - - - - - COORDINACION

11.00  
 26.10.0  
 1.1  
 16.10.11  
 C D

## DEFINICIÓN E HIPÓTESIS DEL TEMA

### *RELACIÓN DEL TEMA Y SU IMPORTANCIA CONCEPTUAL CON LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL*

Resulta evidente el hecho de que Guatemala es un país centralista. La Ciudad Capital concentra el poder político, casi toda la capacidad de decisión estatal, las inversiones, los servicios públicos, etc., deprimiendo de esta manera el resto del territorio nacional.

A escala, el fenómeno es similar en el interior; las cabeceras departamentales (especialmente ciertas ciudades significativas) operan para las áreas departamentales de igual manera que Guatemala para el todo.

En estas circunstancias, se ha configurado un patrón de desarrollo totalmente desequilibrado y que tiende a acentuar las desigualdades.

Como todo fenómeno social, el crecimiento desequilibrado de las diferentes regiones (en términos de población, mayor producción riqueza, etc.) tiene que ver con la distribución territorial del poder.

La ciudad de Guatemala es el centro del poder en el país. Atrae tanto a los que tienen poder como a los que deben recurrir a ellos. Lo mismo ocurre, a escala, en las otras ciudades importantes.

Al mismo tiempo, esta centralización significa mayores facilidades para realizar actividades económicas en los lugares más desarrollados: hay mejores sistemas de comunicación, mayores accesos de todo tipo, menores gastos administrativos, mejores servicios, etc. En resumen, se hace más atractiva la inversión en estos lugares. El mecanismo se convierte de esta manera en una espiral ascendente, a medida que avanza el proceso centralista.

Este sistema centralista causa un grave daño a Guatemala y, de continuar, acentuará las disparidades y los impedimentos al desarrollo.

Para corregir estos problemas se requiere implementar un proceso de Descentralización y el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, instrumento permanente de carácter ampliamente representativo, estructurado desde la base de la sociedad y que garantiza a todos los guatemaltecos el ejercicio del derecho de participación en las decisiones que atañen al desarrollo del país.

***HIPÓTESIS***

**EL SISTEMA NACIONAL DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, ES EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE ESTABLECIDO PARA VIABILIZAR UN EFECTIVO PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, Y EL CUAL GARANTIZA LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL DESARROLLO DEL PAÍS**

## DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO

### INCORPORACIÓN DE LA POBLACIÓN AL PROCESO DE DESARROLLO

#### PLAN GLOBAL DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

Dentro de todas las acciones puestas en marcha por el gobierno, la adopción del mandato constitucional que se refiere a la creación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a todo nivel, constituye la acción innovadora que tiene a viabilizar y apoyar la participación activa de la comunidad en la solución de sus propios problemas. Esta acción innovadora pretende, dinamizar y efectivizar la proyección gubernamental, orientando los servicios a las necesidades prioritarias de la comunidad, eliminando el paternalismo institucional y fomentando en forma paralela la participación autogestión de la comunidad.

Lamentablemente en la actualidad debido a diferentes factores entre los cuales destaca la resistencia misma de la administración pública a experimentar un cambio de conducta personal e institucional, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tienen dificultades para su funcionamiento especialmente, porque han desvirtuado su razón de ser, al convertirse en entes eminentemente ejecutores y burocráticos, sin constituirse en foros de conciliación de intereses, priorización de necesidades y determinación de soluciones para la población. Además de ello, presentan limitaciones de convocatoria, legales, de formación y de apoyo político que deben ser corregidas en la medida que se implemente un mecanismo efectivo de seguimiento y orientación en los niveles implicados.

#### MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, tiene a su cargo por disposición legal (Art. 11 de la Ley del Organismo Ejecutivo) la función de colaborar con el Presidente de la Republica en la coordinación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como en la formulación de las políticas de Desarrollo Urbano y Rural. Así mismo, deberá ejercer la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, a efecto de coordinar la ejecución de proyectos y políticas aprobadas por éste.

La definición de la naturaleza de dicho sistema es clara: “organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial , promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país”.

Entre sus funciones principales se establecen:

- Promover el desarrollo económico, social y cultural del país ,
- Promover la descentralización de la administración pública.

En tal sentido, y dada la vital importancia que reviste la participación organizada de la población en el proceso de descentralización, el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el instrumento ideal y legalmente establecido para operativizar dicho proceso, por lo que resulta fundamental fortalecer y consolidar dicho sistema en todos sus niveles, a efecto de ejecutar la política de modernización del estado guatemalteco.

## **JUSTIFICACIONES**

1. Existen en la actualidad los Consejos Nacional, Regionales, Departamentales o Municipales, los que requieren de un seguimiento y apoyo permanente.
2. Las acciones educativas dirigidas a los Consejos de Desarrollo serán efectivas en la medida que éstas sean permanentes y respondan a áreas de interés dentro del funcionamiento de los mismos.
3. La coordinación de las acciones será efectiva en la medida que se diseñen proyectos que la faciliten e impulsen.
4. La fase de capacitación ha creado expectativas a distinto nivel que requerirán de soluciones inmediatas, ello será posible en la medida que los Consejos presenten un nivel aceptable de funcionamiento.
5. El involucramiento de la comunidad en la solución de los problemas que le aquejan, constituyen un elemento innovador de alta trascendencia para el desarrollo del país, el cual puede perderse en la medida que los Consejos de Desarrollo no den respuesta oportuna y adecuada a los problemas planteados.

## **OBJETIVOS**

### **1. OBJETIVO GENERAL:**

**Implementar y desarrollar acciones de carácter permanente que tienda a fortalecer y consolidar la capacidad funcional de los Consejos de Desarrollo existentes a nivel nacional, regional, departamental y municipal, como foros de discusión y priorización de necesidades y formulación de políticas de desarrollo local.**

### **2. OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- a) Elaborar un Dx situacional de funcionamiento de los Consejos de Desarrollo, con el fin de detectar áreas críticas que requieran del mayor apoyo técnico, logístico, administrativo y político.**
- b) Elaborar e implementar planes y programas que contemplen acciones destinadas a corregir los problemas identificados.**
- c) Actualizar las Agendas de Desarrollo existentes a nivel municipal, departamental y regional, con el fin de priorizarlas, según los niveles respectivos para adecuar las acciones correctivas a las áreas de mayor interés y beneficio social.**
- d) Diseñar y ejecutar un plan de carácter integral que garantice la efectiva coordinación de los sectores implicados en el desarrollo del país.**
- e) Crear mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan en forma permanente el fortalecimiento y operacionalización de los Consejos de Desarrollo.**



## **ACCIONES BASICAS PREVIAS AL DESARROLLO DEL PLAN:**

- 1. Obtener el apoyo político del más alto nivel, lo cual implica una etapa previa de presentaciones y negociaciones del plan con autoridades del más alto nivel y con organizaciones financieras extra gubernamentales que puedan apoyar las fases diagnósticas y operativas del plan.**
- 2. Crear los mecanismos que favorezcan la descentralización y desconcentración técnico – administrativo en el menor tiempo posible.**
- 3. Crear las mejores condiciones a fin de que las fuerzas vivas organizadas de la sociedad civil formalicen su participación dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.**
- 4. Negociar un techo financiero adicional al existente, a fin de dar cumplimiento efectivo y oportuno a las acciones que se requiera implementar dentro del desarrollo del plan.**

## **COORDINACION DE ASUNTOS ESPECIFICIOS**

**Con la finalidad de dar cumplimiento a la ley e implementar las políticas del Gobierno en esta materia, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva ha estructurado la COORDINACION DE ASUNTOS ESPECIFICOS, para la ejecución de acciones directas en áreas específicas del fortalecimiento del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la operacionalización del Proceso de Descentralización. Dicha instancia, se constituye en el soporte político, técnico y administrativo al Secretario de Coordinación Ejecutiva en esta temática.**

**Para tal cometido, la Coordinación de Asuntos Específicos, cuenta dentro de su estructura con seis módulos específicos para desarrollar sus actividades:**

- MODULO DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL**
- MODULO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**
- MODULO DE GESTION MUNICIPAL**
- MODULO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO**
- MODULO DE ORGANIZACIÓN COMUNITARIA**
- MODULO ESPECIFICO DE DESCENTRALIZACIÓN**

## **DESARROLLO DE LAS ESTAPAS DEL PLAN**

### **ETAPA A: PREPARACIÓN**

En esta etapa se desarrollarán las fases de normatización, preparatoria y de organización, las cuales incluyen acciones concretas, tales como:

- **Visitas de presentación de la estrategia general y búsqueda de acuerdos a los municipios incluidos en el Plan Piloto definido para el efecto. Esto permitirá la incorporación consensuada con las autoridades y la población, de dichos municipios al proceso.**
- **Revisión y adecuación de las normas y leyes vigentes y/o proposición de iniciativas relacionadas con el tema, a efecto de viabilizar el proceso de fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.**
- **Preparación de la convocatoria a la primera reunión del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.**
- **Organización de la estructura y recursos necesarios para el desarrollo del plan.**
- **Diseño y preparación de planes operativos, programas y proyectos derivados del presente plan global.**

### **ETAPA B: REACTIVACION**

Durante esta etapa se prevé desarrollar las fases de evaluación del funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, instalación e incorporación de los Consejos que no están integrados y funcionando, a efecto de reactivar eficazmente el Sistema en sus diferentes niveles.

Para ello, se tendrán que operativizar acciones en ese contexto, entre otras:

- **Visitas de evaluación e instalación a los 22 Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural.**
- **Visitas de evaluación e instalación a los municipios del Plan Piloto, a efecto de reactivar el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural.**
- **Capacitación a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en sus diferentes niveles.**
- **Capacitación al Sector Público y Privado sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.**
- **Divulgación e información a la población sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.**

## **ETAPA C: FORTALECIMIENTO**

En la etapa C, se espera desarrollar las fases de elaboración de agendas de desarrollo local, de planificación participativa, de coordinación interinstitucional y de acciones de desconcentración. Dentro de las acciones más importantes que se realizarán mencionamos:

- **Elaboración de agendas de desarrollo local**
- **Procesos de planificación participativa**
- **Coordinación interinstitucional para realizar acciones de desconcentración**
- **Monitoreo de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

## **ETAPA D: CONSOLIDACION**

En la etapa de consolidación, se desarrollarán fases que incluyen programas de cultura participativa, de políticas locales y acciones de desconcentración. Se prevee acciones tales como:

- **Desarrollo de políticas locales**
- **Acciones de desconcentración y descentralización emanadas del seno de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**
- **Acciones de evaluación y ajuste**
- **Acciones de monitoreo de los Consejos de Desarrollo**

## **CAPACITACION Y DIVULGACIÓN**

Las fases y acciones respectivas previstas, estarán respaldadas y apoyadas en programas permanentes de capacitación y divulgación.

## **SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

Para garantizar la efectividad sostenida del Plan Global de Fortalecimiento a los Consejos de Desarrollo, es necesario establecer mecanismos dinámicos de seguimiento y evaluación, que permitan fortalecer

**PLAN GLOBAL DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL**

**MARCO GENERAL 2000 - 2004**

IMAGEN OBJETIVO	Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con estructuras fortalecidas, organizan y coordinan la administración pública y promueven la organización y participación de la población en la toma democrática de decisiones relevantes para el desarrollo local, en el marco de la política de descentralización del gobierno y de los compromisos establecidos en los acuerdos de paz.			
POLITICA	FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL			
ETAPAS	A PREPARACION	B REACTIVACION	C FORTALECIMIENTO	D CONSOLIDACION
FASES	Normatización Etapa Preparatoria Organización	Evaluación Instalación Integración Reactivación Incorporación de Acciones de Descentralización	Agendas de Desarrollo Planificación participativa Coordinación de Acciones de Desconcentración y Descentralización	Cultura participativa Políticas locales Acciones de Desconcentración y Descentralización
	CAPACITACION Y DIVULGACION			
AVANCE DE EJECUCION	2000	2000 2001	2002	2004

## **RESULTADOS DEL PLAN PILOTO**

### **GIRA DE TRABAJO A LOS MUNICIPIOS DEL PLAN PILOTO DE DESCENTRALIZACIÓN**

#### **OBJETIVO DE LA GIRA DE TRABAJO**

Obtener de las corporaciones municipales del Plan Piloto de Descentralización, el compromiso explícito y formal de la incorporación de sus municipios a dicho plan y la validación de la estrategia propuesta por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia

#### **ESTRATEGIA OPERACIONAL**

- ✓ Visitas a los municipios del Plan Piloto de Descentralización.
- ✓ Reuniones con las corporaciones municipales en pleno.
- ✓ Presentación de las corporaciones municipales de la Estrategia de Fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Plan Piloto de Descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva.
- ✓ Fase de aclaraciones y consenso
- ✓ Obtención de un documento firmado por las corporaciones municipales, de aceptación de la incorporación de sus municipios en el Plan Piloto de Descentralización.

#### **COBERTURA**

Municipios seleccionados inicialmente en Plan Piloto:	44
Municipios incluidos en la Gira de Trabajo:	49
Municipios visitados:	47
Tiempo empleado:	31 DIAS CALENDARIO

**MUNICIPIOS VISITADOS EN LA  
GIRA DE TRABAJO**

**GUATEMALA**

- San Pedro Sacatepequez
- San José Pinula

**EL PROGRESO GUASTATOYA**

- San José Pinula
- San Agustín Acasaguastlán

**CHIMALTENANGO**

- Patzún
- San Martín Jilotepeque

**SACATEPEQUEZ**

- Santa María de Jesús
  - Magdalena Milpas Altas
- Sumpango

**ESCUINTLA**

- Guanagazapa
- San Vicente Pacaya

**SANTA ROSA**

- Guazacapán

**SOLOLA**

- Santiago Atitlán
- Nahualá
- San Lucas Tolimán
- Panajachel

**TOTONICAPÁN**

- Totonicapán
- Momostenango

**QUICHE**

- Chajul
- Nebaj
- Ixcán
- Cotzal

**SAN MARCOS**

- San Lorenzo
- San Pedro Sacatepequez

**PETEN**

- La Libertad
- Sayaxché
- San Francisco

## **LOGROS**

- ✓ **Municipios con convenio firmado de aceptación de su incorporación al Plan Piloto: 46**
- ✓ **Municipios sin convenio firmado de aceptación de incorporación al Plan Piloto: 01**
- ✓ **Efectividad: 98%**

## **ANALISIS DESCRIPTIVO DE FACTORES CRITICOS Y RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LA GIRA DE TRABAJO**

### **FACTORES POSITIVOS**

- 1.- **Aceptación total al proceso de fortalecimiento del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y descentralización.**
- 2.- **Un 90% cuentan con unidad técnica de planificación Municipal.**
- 3.- **Los 46 municipios manifestaron la necesidad de capacitación técnica y administrativa para el proceso.**
- 4.- **Existencia de diferentes organismos trabajando en organización y participación comunitaria como: Intervida, Care, Cooperación Española, Cooperación Holandesa, FIS, Prooriente, ONGs y otras.**
- 5.- **Reconocen la permanencia del programas del gobierno central como elemento proactivo al proceso como: Pronade, Ministerio de Salud, Maga y otras.**
- 6.- **Un 80% de las municipalidades han recibido capacitación en relación a la descentralización realizada por el Infom, el Comisionado para la Modernización y otras.**
- 7.- **Aceptan la reorientación y fortalecimiento al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.**
- 8.- **Consideran positivo la visión de la democracia participativa organizada, como medio para la identificación, validación, y priorización de sus proyectos en el plan de desarrollo local.**

## **FACTORES NEGATIVOS**

1.- Las mismas corporaciones municipales manifestaron no saber actuar como Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Municipal.

2.- El flujo de información que ha llegado a las corporaciones Municipales Sobre el tema de descentralización no responde a los lineamientos de la estrategia del plan o propuesto, generando confrontación entre las mismas corporaciones y la población.

3.- Falta de credibilidad de las corporaciones municipales respecto de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en los criterios y procesos para la aprobación y ejecución de obras.

4.- Desconocimiento del mandato Constitucional y leyes conexas que establecen el marco legal para el fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Descentralización.

5.- La existencia de planteamientos y planes operativos distintos al proceso planteado por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva.

6.- La falta de oficialización de las entidades encargadas del proceso de descentralización del estado, lo cual provoca incertidumbre en los gobiernos locales para abordar acciones concretas.

7.- Falta de coordinación institucional para la inversión pública, misma que no responde a las necesidades planteadas por las comunidades.

8.- Aceptan y asumen el compromiso como gobierno local, para llevar a cabo su gestión con los lineamientos y procesos propuestos en el plan operativo.

9.- Reconocen el esfuerzo realizado por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, para poner en marcha el proceso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

10.- Están concientes que las características del proceso, como la no politización, reconocimiento del gobierno local, y la honestidad con que se plantea el mismo, son elementos fundamentales para los planes de desarrollo Nacional.



## ASPECTOS ESPECIALES

1.- En el municipio de Jalapa indico la corporación, que las municipalidades, se estaban organizando, para que por medio de la ANAM se gestionara la anulación de los Consejos de Desarrollo Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, por que no cumplen su función, petición que sería girada a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia y el Congreso de la República.

2.- En Ixcán El Quiché, la corporación municipal se mostró sumamente contrariada y en desacuerdo con la actitud del señor Gobernador Departamental, puesto que, aún cuando ha convocado previamente y en fechas determinadas a reuniones del Consejo Departamental, por causas ignoradas las ha cancelado reiteradamente y en último momento, trayendo como consecuencia la movilización y gastos innecesarios de las corporaciones municipales del departamento.

3.- Livingston Izabal, denunciaron la intervención directa del diputado distrital en asuntos que no son de su competencia, si no de la corporación municipal, tales como la asignación de proyectos no prioritarios, mas bién de su interés lo cual va en detrimento de la autonomía municipal.

4.-En Cubulco Baja Verapaz denunciaron que la Gobernadora departamental ha intervenido en los asuntos administrativos y financieros relacionado con la aprobación y ejecución de obras en el departamento, lo cual no es de su competencia afectando y faltando al reglamento del FSDC.

5.- Es importante resaltar que en el municipio de Jalapa, el alcalde y la corporación manifestaron que no es fundamental trasladen grandes cantidades de recursos económicos, sino que lo que más interesa es el traslado de la toma de decisiones locales con la participación organizada de la población en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

6.- En el municipio de Jacaltenengo Huehuetenango, fue la única Corporación Municipal que se negó rotundamente a incorporarse al plan piloto, por la intervención directa que ejercen el Gobernador Departamental, el Gerente del Consejo de Desarrollo Departamental y el Diputado distrital, quienes no reconocen la autoridad local en cuanto al la aprobación y ejecución de los proyectos de infraestructura, planteados y a desarrollarse en el municipio, cuyas procesos han desarrollado por medio de los secretarios generales municipales del partido oficial.

## RECOMENDACIONES

1.- Mantener la voluntad política para desarrollar las acciones necesarias y alcanzar las metas y objetivos planteados en la estrategia operativa del Fortalecimiento del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la descentralización.

2.- Seguir contando con el apoyo de los Recursos Humanos, financieros y materiales necesarios en las estrategias planteadas en el programa de trabajo del Fortalecimiento a los CDUR y el proceso de descentralización ejecutado por la SCEP.

3.- En la medida de las posibilidades incrementar los recursos indispensables para desarrollar eficazmente las actividades de los diferentes módulos operativos que integran la coordinación de asuntos específicos y descentralización, debido a que se ha trabajado con limitaciones, pero no obstante esto no se ha convertido en obstáculo para realizar el esfuerzo necesario y viabilizar el proceso.

## CONCLUSIONES

1. **El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tiene la posibilidad de constituirse en el instrumento que aumente la capacidad funcional de la Administración Pública guatemalteca, siempre y cuando su consolidación se convierta en un objetivo nacional, independientemente del partido político que aspire a ejercer responsablemente el poder.**
2. **Si los responsables de coordinar el trabajo en los niveles departamental y municipal al contrario de buscar soluciones a las distintas demandas planteadas ante ellos, únicamente las trasladan a los niveles regional y nacional, estarán contribuyendo por un lado a incrementar la confusión institucional existente, y por el otro, a perpetuar el centralismo como modelo de gestión pública.**
3. **Por lo mismo, los Consejos de Desarrollo en todos sus niveles deben de ser, además de foros de discusión y priorización de necesidades, instancias propositivas.**
4. **El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural carece de un subsistema de información que le facilite las tareas de organización y coordinación de la Administración Pública para el cual fue creado.**
5. **La burocracia carece de identificación con las nuevas funciones que le corresponde asumir al Gobierno constitucional. Esta situación obstaculiza el proceso de modernización de la Administración Pública.**
6. **Existen discrepancias entre los niveles departamental y regional, originadas en la interpretación de los instrumentos legales que regulan el sistema de Consejos; dichos instrumentos, no definen con precisión los ámbitos funcional y territorial que les corresponde.**
7. **El éxito del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural va de la mano con el fortalecimiento del proceso democrático y el éxito que obtenga el proceso de descentralización. Constitucionalmente los niveles reales de gobierno son el nacional, departamental y municipal; cada uno de ellos contempla un Consejo de Desarrollo. En estas circunstancias, el Consejo Regional debe ser considerado como instancia de apoyo técnico**

- 8. Se concluye entonces, que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el instrumento por excelencia a través del cual se puede viabilizar un efectivo proceso de Descentralización, y por ende, la Modernización de la Administración Pública Guatemalteca. Este proyecto de cambio, debe sustentarse en una activa participación de los diversos sectores de la población en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas de desarrollo en todos los niveles.**
- 9. Finalmente, el Proyecto de Cambio propuesto va encaminado al fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en todos sus niveles.**

## BIBLIOGRAFÍA

**ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1984.** Constitución Política de la República de Guatemala. Tipografía Nacional, 1985.

**AVANCSO: La Política de Desarrollo del Estado Guatemalteco 1986-87.** Cuadernos de Investigación No. 2. Inforpress, Guatemala, 1988, 128 pp.

**COMITE DE GERENCIA PRESIDENCIAL.** Procedimientos de Trabajo en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Programa de Reformas a la Administración Pública. Vicepresidencia de la República, Guatemala, 1986. 71 pp.

**EJERCITO DE GUATEMALA.** Polos de Desarrollo, filosofía desarrollista. 1984

**FIRME, RAMON.** Los principales problemas que se presentan en el funcionamiento del Ejecutivo. PNUD-INAP, Guatemala 1988, 200 pp.

**INAP-SEGEPLAN.** Experiencias del Sistema Nacional de Coordinación Interinstitucional y de las perspectivas de organización y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala 1985.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-ICAP-** Estado, Políticas Públicas y Pobreza en Centroamérica. Costa Rica 1982.

**LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL.** Tipografía Nacional, Guatemala 1988.

**MANZ, BEATRIZ.** Guatemala, cambios en la comunidad, desplazamientos y repatriación. Centro de Estudios Internacionales, Harvard University, 1986.

**MORALES, OTTO.** La coordinación interinstitucional en Guatemala. INAP, 1988. 65 pp.

**SECRETARIA DE COORDINACIÓN EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.** Plan General de Fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Coordinación de Asuntos Específicos. Guatemala, 2000.

**VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA.** El Sistema de Consejos de Desarrollo, su Marco Institucional y Jurídico. Guatemala, 1989.

# ANEXOS