

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

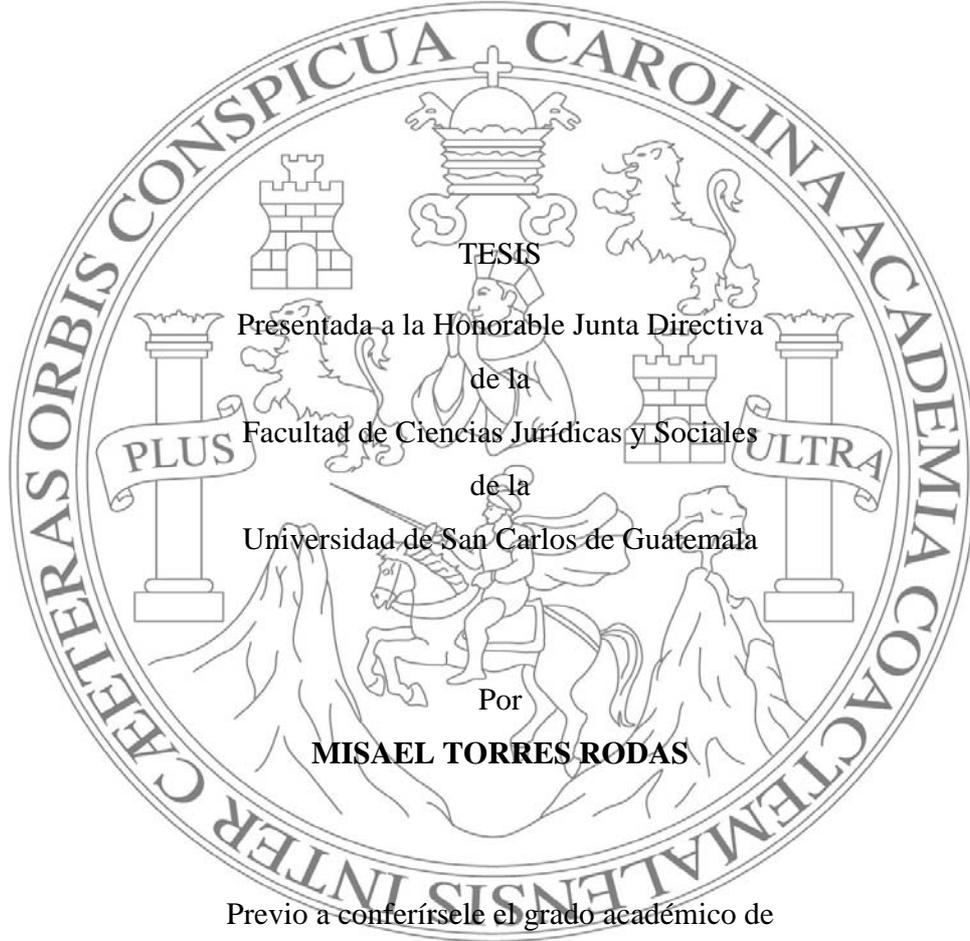


MISAEEL TORRES RODAS

GUATEMALA, JUNIO DE 2009

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA NECESIDAD DE APLICAR POLÍTICAS DE ESTADO Y
MODIFICAR EL PERÍODO PRESIDENCIAL**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MISAE TORRES RODAS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, junio de 2009

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V: Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Rafael Morales Solares
Vocal: Lic. David Humberto Lemus
Secretario: Lic. Jaime Ernesto Hernández

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Luís Efraín Guzmán Morales
Vocal: Lic. Guillermo Díaz Rivera
Secretario: Lic. César Solares Salazar

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la Tesis.” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

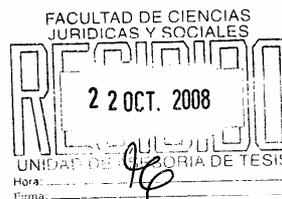
Lic. Mario Arturo Girón Guevara

ABOGADO Y NOTARIO.
3ra. Avenida 5-19 "A" Zona 1. -Escuintla
Teléfonos: 78880545 - 78890352



Escuintla, 22 de octubre del año 2008.

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Estimado Licenciado:

Tengo el honor de dirigirme a usted, con el fin de manifestar que por providencia de fecha veinte de noviembre de dos mil siete, emanada de esta Unidad he servido de Asesor de Tesis al Bachiller Misael Torres Rodas, y que oportunamente proceda a emitir Dictamen correspondiente.

Atentamente le informo que **ASESORÉ** la Tesis del Bachiller Misael Torres Rodas, la cual se titula **"PLAN DE ESTADO Y PERÍODO PRESIDENCIAL"**. Es de indicar que el contenido científico del trabajo es de carácter jurídico, político y social dentro del ámbito del Derecho Administrativo, en el que se desarrolla lo relativo a las políticas de Estado y la modificación del período presidencial.

El trabajo se desarrolla en cinco capítulos y llena los requisitos técnicos que requiere una investigación de tal magnitud, de acuerdo con el **Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público**; a) Se hizo uso de los métodos inductivo y deductivo; b) La técnica de investigación documental está acorde al mismo; c) Se revisó la redacción del trabajo; d) Las conclusiones y recomendaciones llenan su cometido, así como el anexo y la bibliografía utilizada; e) El trabajo por su proyección contribuye grandemente al desarrollo del Derecho Administrativo y a lo que concierne al desarrollo y estudio de las políticas públicas de Estado.

Asimismo se procedió a hacerle algunas correcciones para el mejor desarrollo de la tesis, en especial sobre el título de la investigación, el cual se denominará: **"LA NECESIDAD DE APLICAR POLÍTICAS DE ESTADO Y MODIFICAR EL PERÍODO PRESIDENCIAL"**, con el objeto de tener una mejor visión sobre el contenido de la misma; por tal motivo considero que el trabajo correspondiente, llena los requisitos que exige el Normativo, estimando que el mismo puede ser aprobado, para los efectos consiguientes, emito el presente **DICTAMEN FAVORABLE** y que es procedente ordenar se nombre el revisor respectivo, oportunamente su orden de impresión, y el Examen General Público, para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos de Abogado y Notario.

Sin otro particular, atentamente,


Mario Arturo Girón Guevara
ABOGADO Y NOTARIO
No. de colegiado: 1,976

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

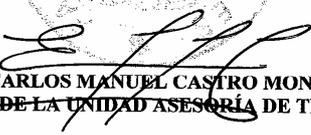
Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinticuatro de octubre de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a) LICENCIADO (A) LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante MISAEL TORRES RODAS, Intitulado: "LA NECESIDAD DE APLICAR POLÍTICAS DE ESTADO Y MODIFICAR EL PERIODO PRESIDENCIAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
CMCM/ragm





Oficina Jurídica

Lic. Luis Efraín Guzmán Morales

ABOGADO Y NOTARIO.



Guatemala, 30 de octubre del año 2008.

LICENCIADO:

Carlos Manuel Castro Monroy.

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad de San Carlos de Guatemala.



Tengo el honor de dirigirme a usted, con el fin de manifestar que por providencia de fecha veinticuatro de octubre de dos mil ocho, emanada de la unidad, he sido nombrado Revisor de Tesis al Bachiller Misael Torres Rodas, en su trabajo denominado: "LA NECESIDAD DE APLICAR POLÍTICAS DE ESTADO Y MODIFICAR EL PERÍODO PRESIDENCIAL", en esa virtud rindo el dictamen respectivo en la siguiente forma:

I. El trabajo del Bachiller Misael Torres Rodas, consta de cinco capítulos, inicia con un estudio sobre la relación existente entre la sociedad civil, el Estado y el gobierno, posteriormente realiza un análisis de la realidad nacional en los ejes social, económico y político, para desarrollar lo concerniente a las políticas de Estado, como acuerdos con una visión de nación a largo plazo, así como la aplicación de un nuevo periodo presidencial que se modificaría a seis años, finalizando dicho trabajo con un análisis jurídico de la transformación del Estado, producto de la aplicación de las políticas de Estado y la reforma constitucional para el cambio en el periodo presidencial.

II. El trabajo de investigación se realizó con base los requisitos establecidos en el Artículo treinta y dos (32), del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, los cuales son: 1) El contenido científico y técnico del trabajo de investigación; 2) La metodología; 3) Técnicas de investigación utilizadas; 4) La redacción del trabajo de investigación; 5) Las conclusiones, recomendaciones; 6) Anexo y bibliografía. El trabajo de investigación permite identificar que dicho trabajo contribuye al desarrollo del Derecho Administrativo en cuanto al estudio del Estado y las políticas de Estado.

III. Por lo anterior, emito **DICTAMEN FAVORABLE** al trabajo de tesis de Misael Torres Rodas, ya que cumple con la reglamentación establecida para los trabajos de tesis, previo a optar a los títulos profesionales de Abogado y Notario, y el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, y en tal virtud es procedente continuar con el trámite del Reglamento de Graduación.

Con muestras de estima,

Lic. Luis Efraín Guzmán Morales
Número Colegiado: 47700

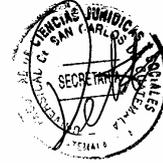
7a. Avenida 6-53 Zona 4. Oficina 62
6to. Nivel, Edificio "El Triángulo" Guatemala.
Teléfonos: 5259-6501, 5864-7000.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, ocho de mayo del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante MISAEL TORRES RODAS. Titulado LA NECESIDAD DE APLICAR POLÍTICAS DE ESTADO Y MODIFICAR EL PERÍODO PRESIDENCIAL. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh



DEDICATORIA

A DIOS:

A quien amo con toda mi alma, porque en su espíritu encontré fuente de vida, fuerza en mi debilidad, luz en mi oscuridad y gracia eterna.

A MIS PADRES:

Misael y Sara Anabella, por su amor y apoyo incondicional en todo tiempo, que en este día me permite culminar mis estudios profesionales, por lo que les estoy profundamente agradecido.

A MIS HERMANOS:

Jeniffer Alejandra y Alan Estuardo, por su consejo, aliento y cariño incondicional brindados en todo tiempo.

A LA FAMILIA RODAS TOBÍAS:

Por su apoyo, consejo y cariño sincero durante este largo camino, que en este día veo culminado.

A MIS ABUELOS:

Antonio Rodas y Francisca Reyes (Q.E.P.D.), Miguel Ángel y Cristina Torres.

A TÍOS, PRIMOS, Y DEMÁS FAMILIA:

Gracias por su cariño, aliento y confianza brindada.

A MIS AMIGOS:

Todos aquéllos que durante todo este tiempo de vida que Dios me ha obsequiado, consideran serlo; gracias por su apoyo y cariño, por estar allí cuando les necesité.

A LOS PROFESIONALES:

Lic. Rafael Godínez Bolaños, Licda. Edna González de Camargo, Licda. Aura Mazariegos, Licda. Mirna Valle, Lic. Mario Arturo Girón Guevara, Lic. Luís Efraín Guzmán, Lic. Fredy Orellana, Lic. Bonerge Mejía Decano de la Facultad, Lic. Avidán Ortiz y su esposa Licda. Patricia de Ortiz, y a mi padre Lic. Misael Torres Cabrera.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y a la jornada matutina.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Sociedad civil, Estado y gobierno.....	1
1.1 La sociedad civil.....	1
1.1.1 Sociedad civilizada.....	6
1.1.2 El debate actual.....	7
1.1.3 Estado y sociedad.....	9
1.2 Surgimiento del Estado.....	11
1.2.1 Definición de Estado.....	14
1.2.2 Elementos constitutivos del Estado.....	19
1.2.2.1 Sociedad humana.....	21
1.2.2.2 Territorio.....	22
1.2.2.3 Orden jurídico.....	24
1.2.2.4 Poder soberano.....	25
1.2.3 Formas de Estado.....	28
1.2.3.1 Formas históricas.....	29
1.2.3.2 Estado unitario o simple.....	30
1.2.3.3 Estado compuesto o federal.....	32
1.2.3.4 Estado representativo.....	33
1.2.3.5 Estado socialista.....	35
1.2.3.6 Estado moderno.....	38
1.2.3.7 Estado de derecho.....	41
1.3 Gobierno.....	46
1.3.1 Formas de gobierno.....	50

1.3.1.1 Monarquía y república.....	52
	Pág.
1.3.1.2 Parlamentarismo y presidencialismo.....	54
1.3.1.3 Gobierno mixto.....	57

CAPÍTULO II

2. Síntesis y análisis de la situación actual en la sociedad guatemalteca 2007-2008.....	61
2.1 Aspecto social.....	61
2.2 Aspecto económico.....	70
2.3 Aspecto político.....	78

CAPÍTULO III

3. Políticas públicas de Estado.....	89
3.1 Políticas públicas de Estado.....	89
3.1.1 Definición.....	91
3.1.2 Características de las políticas públicas.....	94
3.1.2.1 No discriminatoria.....	94
3.1.2.2 Incluyente.....	94
3.1.2.3 Intercultural.....	95
3.1.3 Sujetos que intervienen en las políticas públicas.....	95
3.1.3.1 Agentes de poder.....	95
3.1.3.2 Autoridades y organismos estatales.....	95
3.1.3.3 Beneficiarios (población).....	96
3.2 Funcionamiento de la políticas públicas.....	96
3.3 Políticas públicas en Guatemala.....	98
3.3.1 Políticas públicas vigentes en Guatemala.....	99
3.4 Problemas de politiquería y discontinuidad.....	101
3.5 Políticas de Estado.....	102

3.5.1 Proceso de establecer las políticas de Estado.....	104
	Pág.
3.5.2 Inmutabilidad o ajustes periódicos de las políticas de Estado.....	105
3.5.3 El sostenimiento de las políticas de Estado y forma de desvirtuarlas.....	106

CAPÍTULO IV

4. Aplicación de un nuevo período presidencial.....	109
4.1 Elección presidencial en latinoamérica.....	109
4.1.1 Vía de elección.....	112
4.1.1.1 Elección directa.....	112
4.1.1.2 Elección indirecta.....	112
4.2 Principio de elección.....	113
4.2.1 Mayoría absoluta.....	114
4.2.2 Mayoría relativa.....	115
4.2.3 Mayoría específicas.....	115
4.3 Duración del período presidencial.....	116
4.3.1 Período cuatro años.....	118
4.3.2 Período cinco años.....	119
4.3.3 Período seis años.....	119
4.4 Aplicación de un nuevo período presidencial para Guatemala.....	119
4.4.1 Consecuencias de la aplicación del período presidencial de seis años.....	120
4.4.2 Beneficios de la aplicación de un período presidencial de seis años.....	122

CAPÍTULO V

5. Análisis final.....	125
5.1 Análisis jurídico.....	125
5.1.2 Transformación del Estado y la gestión pública.....	127
5.2 Reforma constitucional.....	130

5.2.1 Procedimiento de reforma a la Constitución.....	131
	Pág.
5.2.1.1 Reforma por Asamblea Nacional Constituyente.....	131
5.2.1.2 Por el Congreso de la República de Guatemala y consulta popular.....	132
CONCLUSIONES.....	135
RECOMENDACIONES.....	137
ANEXO.....	139
BIBLIOGRAFÍA.....	143

INTRODUCCIÓN

Al analizar la situación actual del país, es importante recordar que se ha pasado por acontecimientos históricos que han dejado marcas en la sociedad guatemalteca, obteniendo como resultado un proceso de restauración, en el cual también se ha ido incubando un proceso lento de democratización y desarrollo; asimismo, hoy día la realidad muestra una inadvertida crisis e inestabilidad social, pues con los continuos cambios de gobierno que interrumpen la continuidad con ideologías y aplicación de políticas públicas diferentes, no se han mostrado cambios positivos para la solución de los diferentes problemas sociales, condenando a la población a un exiguo crecimiento en su nivel de vida, creando así un círculo vicioso en donde continuamente se busca cambiar la situación con propuestas políticas idealistas en aras de conseguir un alto nivel de vida democrática, la consolidación de la justicia social como idea regulativa fuerte; ¿Cómo se puede calificar, entre la propuesta y el incumplimiento social, su ignorancia; o bien, la imposibilidad para llevar a cabo sus propuestas de gobierno?

Por lo anterior, mediante la realización del presente estudio, se pretende contribuir con un verdadero conocimiento que coadyuve a determinar la solución al problema antes descrito, así se alcance establecer las bases y la continuidad del desarrollo económico, político y social. Para ello es preciso realizar, previamente, un diagnóstico de las causas que han llevado a la actual postración social en que está el país. Es indudable que estas causas están íntimamente relacionadas con profundas razones políticas y sociales, que inciden considerablemente en la elección de alternativas y de propuestas políticas que al final no son fructíferas.

La hipótesis planteada para este análisis fue: “Aplicar políticas de Estado y modificar el período presidencial, permitirá consolidar el desarrollo y crecimiento real del Estado democrático; evitando los repetitivos cambios de gobierno cada cuatro años, con lo que se contará con un nuevo período presidencial de seis años, tiempo suficiente para establecer las bases y garantizar la continuidad de las políticas de Estado; con todo esto se busca dar un seguimiento fijo para el

próximo período de gobierno; con el trabajo unificado de los diferentes sectores de la sociedad; asimismo, de los partidos políticos y el gobierno, dirigidos con un propósito y una visión de Estado”.

En cuanto al enfoque metodológico utilizado en el desarrollo del trabajo, se utilizaron los métodos lógico-deductivo, comparativo y analítico; también, las técnicas de investigación, bibliográficas, jurídicas y documentales. Esta tesis está contenida en cinco capítulos, los cuales se detallan a continuación: en el primero, lo referente a la doctrina de la relación existente entre la sociedad, el Estado y el gobierno; en el segundo se documenta un análisis de la realidad nacional como un diagnóstico en los ejes social, económico y político; en el tercero, se hace referencia a las políticas públicas de Estado y las políticas de Estado, así como su aplicabilidad; en el capítulo cuatro, se desarrolló un estudio comparativo del período presidencial en los países de Latinoamérica, especialmente en Guatemala; y la conveniencia de modificar el período presidencial de cuatro años a seis; y, el quinto, constituye el análisis final respecto a la implementación de políticas de Estado y la necesidad de modificar el período presidencial en Guatemala.

CAPÍTULO I

1. Sociedad civil, Estado y gobierno

1.1 La sociedad civil

La sociedad civil como se conoce comúnmente, no se puede definir fácilmente ni tampoco delimitar su extensión sin tomar en cuenta el término *Estado*, en el lenguaje político actual, es conocido generalmente como uno de los términos de la gran dicotomía sociedad civil/Estado, lo que se busca decir con ello, es que ambos términos guardan una relación dialéctica, es decir, que no pueden ser separados uno del otro.

Para algunos autores se entiende el término de sociedad civil de manera negativa, pues la consideran como “a la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo. Este pensamiento se remonta al pensador August Ludwing Von Schlözer (1794), y es continuamente retomada a la literatura alemana sobre el argumento, la distinción entre *societas civiles sine incum imperio*, (sociedad civil sin poder central) y *societas civiles cum imperio* (sociedad civil con poder central)”,¹ donde la segunda expresión indica lo que en la gran dicotomía se designa con el término *Estado*, en un contexto en el que todavía no nacía la contraposición entre sociedad y Estado, y tan solo bastaba con una distinción interna de especie. A la noción restrictiva del Estado como órgano del poder coactivo, que permite la formación y asegura la persistencia de la gran dicotomía, concurren el conjunto de las ideas que acompañan el nacimiento de lo que se conoce como, el mundo burgués que constituyen el conjunto de grupos independientes del Estado que en su manera llegan a restringir el poder del Estado,

¹ Bobbio, Norberto, **Breviarios-Estado, Gobierno y sociedad**, pág. 39.

de ello surge una esfera de relaciones interindividuales como lo son las relaciones económicas que en cuya regulación no interviene el Estado sino que ésta se auto regula; “la sociedad es creada por nuestras necesidades y el Estado es creado por nuestra maldad”,² con ello lo que muestra es que el hombre naturalmente es bueno, pero que necesita para conservarse y prosperar, de limitar el uso de sus leyes civiles para imponer con la coacción.

La expresión de sociedad civil, se remonta al siglo XIX, que como hoy día se sigue aplicando, nació de la contraposición, desconocida para la tradición, entre una esfera política y una esfera no-política, es más fácil encontrar una definición negativa, que una positiva, tanto más cuando en la práctica del derecho público y de la doctrina general del Estado, jamás falta una definición positiva del Estado: sociedad civil como conjunto de relaciones no reguladas por el Estado, y por consiguiente como todo lo que sobre, una vez que se ha delimitado bien el ámbito en el que se ejerce el poder estatal. Cuando se habla de sociedad civil, se encuentra frente a tres acepciones, siempre con la relación que guarda con el término Estado, está lo no-estatal con lo pre-estatal, que según para la corriente iusnaturalista, que antes del Estado hay diversas formas de asociación que los individuos forman entre si para satisfacer sus necesidades y sobre los cuales el Estado se establece para regularlos, pero sin provocar ningún tropiezo; para la segunda acepción, la sociedad civil adquiere una connotación axiológicamente positiva e indica el lugar donde se manifiestan todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio, donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político, donde los llamados contrapoderes cobran fuerza.

La tercera acepción la sociedad civil tiene al mismo tiempo un significado cronológico, como la primera y un significado axiológico como la segunda, representa el ideal de una sociedad sin Estado destinada a surgir de la disolución del poder político, esto es donde se une el pensamiento marxista, que establece que es la extinción del Estado descrito más bien

² **Ibid**, pág. 40.

como la absorción de la sociedad política por la sociedad civil, aduciendo que la sociedad civil es donde se ejerce la hegemonía diferente del dominio liberada de la sociedad política.

La expresión sociedad civil, como un término que se relaciona fuertemente con el término Estado, es derivado de la corriente ideológica marxista, pues se debe a los escritos en la literatura de Marx, donde se usaba la expresión *sociedad civil*, posteriormente se substituye la expresión por el término *sociedad*, como aparece en otros textos de origen alemán el término *gesellschaft* que significa *sociedad* y que comprende el área de nuestro tema, sociedad civil.

Citado por Norberto Bobbio, “para Marx, la sociedad civil constituye la sede de las relaciones económicas, o sea de las relaciones que constituyen la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política, sociedad civil significa el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, y en cierta forma agota la comprensión de la esfera pre-estatal, que se había llamado Estado de naturaleza o sociedad natural”.³ Más adelante se debe tomar en cuenta, que la sociedad civil de Marx, que se menciona, es la *bürgerliche gesellschaft* posterior, que adquiere el significado de *la sociedad burguesa*, en el sentido propio de la sociedad de clases, y que en Marx, tiene el sentido de lo que se conoce como burguesía. Así mismo cabe mencionar que resulta cada vez más interesante, como dicho término ha tomado diferentes interpretaciones, tal como menciona Norberto Bobbio que “para Hobbes, toda sociedad civil es precisamente una guerra del hombre contra el hombre, de todos los individuos, aislados uno de otro ahora sólo por su individualidad, y es el movimiento general desenfrenado”,⁴ esto derivado de su concepción del Estado de naturaleza traducido como la guerra de todos contra todos.

³ **Ibid**, pág. 46.

⁴ **Ibid**, pág. 46.

Según Norberto Bobbio “para Gramsci en cambio el momento de la sociedad civil, es superestructural, pues la considera como el conjunto de organismos llamados vulgarmente *privados* y aquel de la *sociedad política o Estado*, y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad y el de dominio directo o de mando que se manifiesta en el Estado y en el gobierno jurídico”.⁵ Para aclarar un poco la definición, Gramsci considera a la sociedad civil como la esfera en la que actúan los aparatos ideológicos en la que su principal tarea es la de ejercer la hegemonía, de obtener el consenso. Pues Gramsci, recupera el significado iusnaturalista de sociedad civil como sociedad basada en el consenso.

Por otro lado Norberto Bobbio menciona que “para Hegel, la sociedad civil representa en un primer momento la formación del Estado jurídico-administrativo, cuya tarea es la de regular las relaciones externas, mientras que el Estado propiamente dicho es el momento ético-político, cuya misión es la de realizar la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la que forma parte”.⁶ Pues Hegel veía a la sociedad civil como una figura histórica, ya que consideraba que, en los estados de la antigüedad no existía la sociedad civil, así como en las antiguas ciudades griegas y del oriente, pues no tenían en su seno una sociedad civil, de tal manera que consideraba que la misma aparece con el transcurso del tiempo y en tiempos del mundo moderno.

Para la corriente iusnaturalista desde Hobbes hasta Kant, la contraposición de términos continua, y termina por prevalecer el de sociedad civil, sobre la sociedad natural, pues le atribuyen a dicha expresión como *sociedad artificial*, mientras que en su sentido aristotélico la sociedad civil, es una sociedad natural al igual que la familia. La sociedad civil, también utilizada normalmente para distinguir el ámbito de competencia de la iglesia o poder religioso en la contraposición sociedad civil/sociedad religiosa, se agrega a los términos tradicionalmente utilizados de sociedad doméstica/sociedad civil. Por ello el

⁵ **Ibid**, pág. 49.

⁶ **Ibid**, pág. 53.

estudio exhaustivo de la filosofía del derecho, en el área del derecho social, donde Antonio Rosmini filósofo italiano, desarrolla tres tipos de sociedades: la sociedad teocrática o religiosa, la sociedad doméstica y la sociedad civil, esta división deriva de la dicotomía familia/Estado, proveniente del pensamiento aristotélico, con la dicotomía iglesia/Estado, del pensamiento cristiano. Pero el significado de sociedad civil, es resaltado en el artículo de la obra *Encyclopédie*, en el año 1,765 cuyo autor es anónimo, dedicado especialmente a este tema, encontrándose que sociedad civil es el cuerpo político, que los hombres de una nación, de un Estado, de un pueblo u otro lugar, forman juntos, y los lazos políticos que los vinculan unos a otros.

Como bien se ha mostrado resulta mucho más difícil dar una definición positiva de lo que es la sociedad civil, se trata de hacer una mezcla de todos los aspectos que se han discutido respecto el término Estado. De ello se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tiene la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos, y dentro de esta agrupación se encuentran los sujetos que constituyen los movimientos, agrupaciones sociales, organizaciones de clase, grupos de interés, asociaciones de diverso tipo o bien con fines sociales o políticos, movimientos étnicos o juveniles, grupos defensores de los derechos de la mujer o niñez. Así mismo surgen los partidos políticos, éstos se encuentran en parte en la sociedad civil y por otra parte en el Estado, por tal razón algunos estudiosos piensan que debería asegurarse y enriquecerse el modelo dicotómico de sociedad civil y Estado, con Estado y sociedad política, pretendiendo abarcar el fenómeno de los partidos políticos que no pertenecen ni a un grupo ni al otro.

Respecto a los partidos políticos dentro de la sociedad civil, cumplen un papel muy importante, ya que seleccionan, agregan y transmiten las demandas de la sociedad civil que se volverán objeto de decisión política. Desde la sociedad civil se formulan las demandas que se dirigen al sistema político a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta. El contraste que se da entre la sociedad civil y el Estado, se presenta como el

contraste entre cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuestas adecuadas y rápidas, de esto surgen un sin número de temas de los cuales sobresale el tema de la gobernabilidad, ya que una sociedad se hace más ingobernable, en cuanto aumenta en número de demandas sin poder dar cumplimiento a todas, por tal razón aparecen las crisis de gobernabilidad, donde surge el tema de la legitimación, pues la misma ingobernabilidad produce crisis de legitimación, ya que las instituciones representan al poder legítimo donde se toman decisiones para la colectividad, o sea la sociedad civil, la cual representa la sede donde se forman y desarrollan los procesos de deslegitimación y de relegitimación. Aquí surge la afirmación de la solución a la crisis del sistema político, donde debe buscarse en la propia sociedad civil, pues de ella se pueden extraer nuevas fuentes de legitimación y nuevos espacios de consenso que conllevaría al desarrollo y progreso. Asimismo como se ha mostrado, la sociedad civil se encuentra integrada por diferentes sectores que a su vez establecen lazos con el Estado, para poder armonizar y subsistir, mutuamente.

1.1.1 Sociedad civilizada

Lo que se menciona por sociedad civil, significa también, sociedad civilizada, todo ello producto de un progreso histórico datado de sociedades primitivas a las sociedades evolucionadas, desde que la humanidad pasó y continúa pasando del Estado salvaje de los pueblos cazadores sin propiedad y sin Estado, hasta el Estado de barbarie de los pueblos que se ocupan de la agricultura e introducen los primeros gérmenes de la propiedad, y con ello surge el estado civil que se caracterizó por la institución de la propiedad, el intercambio y el Estado.

La llamada *societe civile*, se le atribuía claramente al adjetivo *civile*, el significado de *civilizado*, pues describe la condición del hombre natural, que todavía no vive en una sociedad porque no la necesita, y en un segundo plano describe el estado de corrupción en

el que el hombre cae luego de la institución de la propiedad privada, que estimula, alienta, y pervierte los instintos egoístas y a la invención de la agricultura y la metalurgia, hoy se diría técnicas que multiplican su poder sobre la naturaleza y son transformadas en instrumentos de dominación del hombre sobre el hombre de parte de los más hábiles y fuertes, y llama a este estado de corrupción *societe civil*, aunque se le da una connotación axiológicamente negativa, que distingue su posición en referencia a la civilización de la mayor parte de los escritores de aquel tiempo y en general de la teoría iluminista del progreso. Pues el significado preponderante de sociedad civil como sociedad civilizada, no excluye que esta sociedad sea también en ciernes una sociedad política a diferencia del Estado de naturaleza, aunque en la forma corrupta del dominio de los fuertes sobre los débiles, de los ricos sobre los pobres, de los astutos sobre los simples, en una forma de sociedad política en que los hombres deben salir para instituir la república basada en el contrato social, es decir en el acuerdo paralelo de la hipótesis iusnaturalista que parte de una inversión de juicio de los dos términos, el hombre debe salir del estado de naturaleza.

1.1.2 El debate actual

La historia ha demostrado la variedad de significados, y bajo los cuales ha sido usada continuamente la expresión *sociedad civil*, pero el significado preponderante, ha sido el de sociedad política o Estado, usado por lo demás, si esta sociedad civil o política haya sido diferenciada de la sociedad doméstica, de la sociedad natural o sociedad religiosa. Así también en otro significado tradicional, es el que aparece en la secuencia de la sociedad humana, desde la sociedad salvaje, bárbara y civil, que es tomada en cuenta en los estudios de los escritores del siglo XVIII, lo que constituyó, un esquema clásico para describir el progreso de la humanidad, con la gran excepción de Rousseau, quien continuó considerando a la sociedad civil, aun siendo civilizada, como un momento negativo del desarrollo histórico.

Por otro lado muy diferente, según Norberto Bobbio “para Hegel, la sociedad civil, no constituye el Estado sino que constituye únicamente un momento en el proceso de formación del Estado que con el tiempo y con el desarrollo logra consolidarse para alcanzar dicho fin. Esto prosigue con Marx, quien concentrando su atención en el sistema de las necesidades, que es solo el primer momento de la sociedad civil que plantea Hegel, ubica en la sociedad civil, en las relaciones materiales o económicas y con un cambio completo del significado tradicional, no solo separa la sociedad civil del Estado, sino que hace de ella al mismo tiempo el momento fundador y contradictorio. Así también es de gran importancia resaltar la opinión al respecto de Gramsci, quien continúa con la distinción entre la sociedad civil y el Estado, pero toma a la sociedad civil de la base material y la traslada a la esfera superestructural, constituyéndole el lugar donde se forma el poder ideológico”.⁷

Asimismo cabe mencionar que en el debate actual de la contraposición de sociedad civil y Estado, continúa recordando que durante muchos siglos la misma expresión de sociedad civil fue usada para identificar el conjunto de instituciones y normas que hoy constituyen al Estado, demostrando con ello que la sociedad civil marcó un primer momento en la formación del mismo, ya que dicha expresión traducía la sociedad de Aristóteles, que a su vez designaba a una comunidad diferente de la familia pero superior a ella, como una organización de una convivencia que efectivamente tenía características del Estado en todas sus formas.

Por lo anteriormente expuesto, la sociedad civil debe ser concebida como una esfera solidaria en la cual cierta clase de comunidad universalizada viene a definirse, y hasta cierto punto viene a reforzarse. Esta comunidad solidaria, que además posee sus propios códigos culturales y sus narrativas en un idioma democrático, está configurada a partir de un conjunto de instituciones peculiares, las más notables, de las cuáles son las periodísticas y las jurídicas, y se hace visible a través de un conjunto característico de prácticas

⁷ **Ibid**, pág. 63.

interaccionales, como civilidad, igualdad, criticismo y respeto. Esta clase de comunidad civil, no puede existir solo por sí misma sino en función de sus relaciones. Esto es así porque ella esta siempre interconectada e interpenetrada con otras esferas, más o menos diferenciadas, las cuáles tienen sus propios criterios de justicia, y sus propios sistemas de gratificaciones. No hay razón para preferir alguna de estas esferas no civiles sobre las otras. La economía, el Estado, la religión, la ciencia, la familia, cada una de estas esferas diferenciadas de actividad, constituye una característica definitoria de las sociedades modernas y posmodernas. No se está en una sociedad capitalista, más de lo que estamos en una sociedad burocrática, una secular, una racional o una civil.

1.1.3 Estado y sociedad

Lo que ha cambiado, que incluso se ha invertido completamente en el curso de la reflexión secular sobre el problema del Estado, es la relación entre sociedad y Estado. En la historia se puede apreciar que la organización política fue el objeto por excelencia de toda consideración sobre la vida social del hombre, o bien sobre el hombre como animal social, como la llamada *civitas*, donde estaba comprendido sin diferenciación del doble significado actual de social y político. Con esto no quiere decir que el pensamiento antiguo no haya resaltado la existencia de formas asociativas humanas diferentes del Estado, pero la familia es tomada en cuenta por Aristóteles, como la primera forma embrional e imperfecta de la *civitas*, y su estudio es ubicado al inicio de su obra *La Política*. Con ello hace a las otras formas de sociedad, constituidas por acuerdo o por necesidad de los individuos con objeto de alcanzar fines particulares, son abordadas por el mismo Aristóteles en el capítulo de *la etica nicomaquea* dedicado a la amistad, precisamente en cuanto son formas para el logro de fines particulares. La relación entre la sociedad política que únicamente es la *societas perfecta* y las sociedades particulares es una relación entre el todo y sus partes, en la que el todo, el ente que engloba, es la *civitas*, las partes englobadas son la familia y las asociaciones.

Según Norberto Bobbio “en el *Leviatán* de Hobbes, además del capítulo sobre la familia y la sociedad patronal que es común a todos los tratados de política de aquel tiempo, está también el capítulo número XXII, sobre las sociedades parciales llamadas grecamente *systems*, de las cuales se presenta una valiosa ejemplificación, de algún tratado de sociología, igualmente siempre relacionado con lo que se conoce el aparato estatal. Paulatinamente la sociedad en sus diversas articulaciones se vuelve el todo del que el Estado, considerado de manera restringida, como el aparato coactivo con el que un sector de la sociedad, ejerce el poder sobre otro sector, es degradado en parte”.⁸ Si el curso de la humanidad hasta ahora se ha desarrollado de las sociedades menores como la familia al Estado, ahora finalmente, de un lado, con el descubrimiento de las leyes económicas que permiten al hombre una convivencia armónica con la mínima necesidad de un aparato coercitivo y por lo tanto de poder político, de otro lado con el desarrollo de la organización industrial, se desarrollará un proceso inverso del Estado opresivo a la sociedad liberada.

Para Maquiavelo, el Estado ya no puede ser comparado con una forma de sociedad, pues cuando él habla de Estado, se refiere “al máximo poder que se ejerce sobre los habitantes de un determinado territorio y del aparato del que algunos hombres se sirven para adquirirlo o conservarlo en el entendido que se refiere a un estado-máquina”.⁹ La contraposición entre sociedad y Estado que abre paso con el nacimiento de la sociedad burguesa, es la consecuencia natural de una diferenciación que se presenta en las cosas y al mismo tiempo de una conciente división de fundaciones, cada vez más necesaria entre quien se ocupa de la riqueza de las naciones, y quien se ocupa de las instituciones públicas. A lo largo de los años, a la sociedad le ha correspondido un proceso de estabilización y socialización del Estado, a través de las diversas formas de participación en las alternativas políticas, el crecimiento de las organizaciones sociales que ejercen poder político, por lo que la expresión Estado social, no solo puede ser entendido como Estado que ha permeado la sociedad, sino también como Estado que la sociedad ha permeado, estas observaciones son correctas, sin embargo la contraposición entre la sociedad civil y el Estado continúa

⁸ **Ibid**, pág. 80.

⁹ Maquiavelo, Nicolás, **El príncipe**, pág. 3.

utilizándose, cosa que refleja una situación real. Por ello la sociedad y el Estado funcionan como dos elementos necesarios, separados pero contiguos, diferentes pero interdependientes, del sistema social en su complejidad y en toda su articulación.

1.2 Surgimiento del Estado

Se considera que el concepto de Estado y la correspondiente teoría deban ser tan amplios que abarquen ordenamientos diferentes del Estado en la actualidad y anteriores a él, y en consecuencia no tiene ninguna dificultad en disociar el origen del nombre del origen de la cosa, no puede dejar de plantearse el problema de si el Estado existió siempre o si es un fenómeno histórico que aparece en un cierto momento de la evolución de la humanidad. Una tesis recorre con extraordinaria continuidad toda la historia del pensamiento político: el Estado, entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de una comunidad primitiva, basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias, derivadas de la unión de muchos grupos familiares, por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa). Como lo indica la historia con el sedentarismo, que fue la primera manifestación de agrupación del hombre, debido a la búsqueda del espíritu y la acción, ya que al vivir a merced de la naturaleza y en condiciones extremadamente precarias, se vio en la necesidad de organizarse en pequeños grupos y asentarse en un lugar, aprendiendo de esta forma a convivir con más seres de su misma especie y repartiendo deberes y obligaciones tales como el cultivo y la caza. Después el mismo hombre primitivo, aprendiendo a vivir en conjunto con otros seres, forma la primera institución social: la familia, cuya evolución es importante por ser la primera unión con otros seres biológicamente necesarios.

Nadie sabe en sí cuándo surge la familia como tal, porque no existen modos, ni formas, ni medios con los cuales pueda estructurarse el conocimiento de la familia primitiva, desde que un hombre empezó a vivir con una mujer, hasta el nacimiento del primer hijo y su

convivencia. Lo cierto es que marcó la pauta para la primera estructura social. Con el tiempo, y con la ayuda del medio ambiente y la familia, se desarrollan ciertas formas pre-estatales como: la banda y la tribu, la horda, la gens, el clan y el tótem. Cada uno con su forma de organización distinta.

Según Norberto Bobbio, en cuanto otros autores piensan que el Estado surge de diferentes maneras, tal es el caso de Adam Ferguson, que considera que “el nacimiento del Estado señala el inicio de la época moderna, de acuerdo con esta más antigua y común interpretación, el nacimiento del Estado representa el paso de la época primitiva, dividida en salvaje y bárbara, a la época civil, donde *civil* significa al mismo tiempo, *ciudadano* y *civilizado*. Por otro lado para Vico, la primer forma de Estado en sentido estricto está precedida por el *Estado ferino* o bien (asocial), y por el Estado de las familias que se constituye como un estado de las familias, que es un Estado social, pero todavía no es propiamente político, y nace cuando después de la revuelta de los *sirvientes*, los jefes de la familia se ven obligados a unirse y dar vida a la primera forma de Estado, la república aristocrática. Más adelante en la teoría marxista se ve al Estado como un instrumento de dominación de clases, para Engels, el Estado nace de la disolución de una sociedad gentilicia basada en relaciones familiares, y el nacimiento del Estado señala el paso de la barbarie a la civilización”,¹⁰ de tal manera se puede ver la forma diferente de interpretar el nacimiento del Estado aportada por Engels, pues le da una interpretación económica, proveniente del nacimiento de la propiedad privada, pues consideraba que con dicho nacimiento surgía igualmente la división de trabajo que produciría desarrollo, y posteriormente nace la división de clases dentro de la sociedad, enunciada en dos grandes grupos, por un lado la clase de los propietarios marcada por la clase fuerte que eran los terratenientes y la clase de los desposeídos, y posteriormente al nacimiento de la división de clases surge el poder político, y por el cual aparece el Estado, cuya función esencial es mantener el dominio de una clase sobre otra incluso recurriendo a la fuerza y por tanto de impedir que la sociedad dividida en clases se transforme en un Estado de anarquía permanente.

¹⁰ Bobbio, **Ob. Cit**; pág. 98.

Pero con ello se puede observar un gran dilema en el proceso histórico acerca del nacimiento del Estado. Para la antropología, el hablar de Estado es aún, poco comprometido, ya que dicho término es muy ambiguo, debido al uso que se hace de él para designar al Estado moderno, y hablan más bien de organización política o bien de sistema político. Lo más importante lo constituye el análisis de las diferencias y las semejanzas entre las diversas formas de organización social, como se pasa de una a otra cuándo se llega a una formación que presenta tales caracteres diferenciales en referencia a la anterior que lleva a atribuirle un nombre diferente o una especificación diferente del mismo nombre. Por otro lado, hay otro tipo de estudiosos que han sustituido el término por el de sistema político, para hacerlo más comprensivo y tener un significado axiológicamente más neutral que el término Estado. Tradicionalmente el Estado es definido como el portador del poder supremo o conocido antiguamente como la *suma potestas*, pues cuando se define de esta forma, su estudio se centra en las diferentes potestades que le competen al soberano.

La existencia del Estado es el resumen de todo lo que una sociedad ha acumulado en los siglos en que ha ido desarrollando sus capacidades para enfrentar los problemas de la vida en común; acumulación en creación de métodos de trabajo o hábitos destinados a producir alimentos, protección contra los climas radicales, sean fríos o cálidos; un lenguaje, una manera de escribir ese lenguaje, armas para defenderse de otros hombres o de animales, casas en que vivir, remedios para los quebrantos de salud, manera de domesticar los animales, conocimientos de las señales que comunican los cambios en la naturaleza; y en lo cual está el ejemplo de la cultura griega, que fundó su Estado muchos siglos después que otros pueblos y lo crearon con más riqueza de atributos y conocimientos, que los colocó a la cabeza de todos los que les precedieron, encontrando a Roma más adelante con el Estado de mayor influencia y poder.

Pero la historia del Estado, más adelante en el conjunto de los países europeos, tiene una importancia excepcional, porque con la formación de los primeros Estados en Europa,

aparece un nuevo modo de producción, lo que significa un nuevo tipo de organización social que a su vez provoca un nuevo tipo de Estado.

A medida que ha avanzado el desarrollo de lo que es Estado, este ha evolucionado, con el pasar del tiempo, pero ésta evolución ha tomado siglos, como se pudo mostrar, desde un inicio, cuando una nación estaba organizada como debía ser, constituía un Estado, aún sin conocer en ese tiempo la palabra Estado, éste ya había surgido producto de todo el proceso de evolución histórica de la misma sociedad. Los Estados gobernados por reyes, al pasar el tiempo, fueron tomando otra forma y fue cuando, posteriormente, se redactó un documento conocido como constitución, que es el que describe cómo funciona el Estado.

De esta forma surge El Estado, el cual ha evolucionando constantemente, como lo muestran los pensamientos de los filósofos, y en todo el desarrollo de lo que se le llama y se conoce como Estado.

1.2.1 Definición de Estado

El origen del vocablo se remonta a la Grecia antigua, en donde la organización política tiene su gran antecedente con la *polis*, que quiere decir ciudad, la palabra que identificaba la realidad política de aquella época, su extensión comprendía los límites de la ciudad, no obstante, con el tiempo se rebasan esos límites y surge un fenómeno político diferente, y más amplio al que se llamó *to-koinon* palabra griega que significaba comunidad. Más adelante en la antigua Roma, que se hereda la política griega, aparece dicho fenómeno político con las mismas características que la polis pero con el nombre de lo que se ha explicado anteriormente, de *civitas*. Así mismo sobresale el grupo de ciudadanos con ánimo de defender la cosa común del pueblo, a la que se le llamó *res publicae*, que no era más que una comunidad de intereses a la cual se referían los intelectuales romanos cuando escribían

que se trataba del conjunto de instituciones políticas de su *civitas*. Más adelante aparece nuevamente un fenómeno que desborda los límites, el cual se denominó *imperium*, que tiene que ver con un nuevo concepto, conocido como *poder de dominación*. Durante la edad media, este concepto aparece, en diferentes países, tal es el caso de Alemania, con la *Reich*, en España con *reino*, y en Inglaterra y Francia con *empire*, pero no fue sino hasta el siglo XVI, que se actualizó el término y se utiliza la palabra Estado, con el fin de identificar a toda comunidad política estatal.

En el uso correcto de la palabra Estado, se debe ver una forma política históricamente determinada y no un concepto universal válido para todo tiempo y lugar. El concepto de Estado, se impuso por la difusión y el prestigio del *Príncipe* de Maquiavelo. Como se sabe, la obra comienza con las siguientes palabras: “todos los estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”,¹¹ con ello no quiere decir que la palabra fue introducida por Maquiavelo. Amplias investigaciones sobre el uso del Estado, muestran que el paso del significado común del término status de *situación* a *Estado*, en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica, *status rei publicae*, el mismo Maquiavelo no hubiera podido escribir tal frase precisamente al comienzo de la obra si la palabra en cuestión no hubiera sido ya de uso común.

Ciertamente con el autor de *El Príncipe*, el término *Estado* sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo cambio, los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando, este largo camino se demuestra por el hecho que, todavía a finales del siglo XVI, Jean Bodin intitulara su tratado político *De la république* en 1576, dedicado a todas las formas del Estado, y no solo a las repúblicas en sentido restringido. La palabra de género conocida por los antiguos para señalar las diversas formas de gobiernos era la de *civitas*, pero ya en Europa en tiempo de Maquiavelo, el término

¹¹ Maquiavelo, **Ob. Cit**; pág. 1.

civitas debía verse considerado para quien hablaba vulgarmente como cada vez más inadecuado para representar la realidad de los ordenamientos políticos que territorialmente se extendían mucho más allá de las ciudades, incluidas las repúblicas que tomaban el nombre de una ciudad. El éxito del término de Estado, pasó a través de cambios no del todo claros, de un significado genérico de situación a insignificado específico de posición permanente y exclusiva de un territorio y de situación de mando sobre sus habitantes como aparece en el propio fragmento de Maquiavelo, en el que el término Estado, a penas introducido inmediatamente es acompañado del termino *dominio*. A pesar de la novedad del fragmento, en el que Estado es usado como el término de género, y *República* como el término de especie, para señalar una de las dos formas de gobierno, y la importancia que ha tenido para la formación del léxico que se usa hasta hoy día, el significado tradicional de estos términos no es abandonado del todo por Maquiavelo, y su uso continua siendo común.

El problema de dicho término no se hubiera hecho más grande, si la introducción del nuevo no se hubiese dado en ocasión para sostener que no solamente corresponde a una necesidad de claridad terminológica sino que resolvió la exigencia de encontrar un nombre nuevo para una realidad nueva, dicha realidad constituye el Estado, moderno precisamente, el cual debe considerarse como una forma de ordenamiento diferente de las anteriores que ya no puede ser llamado con los nombres antiguos. Con Maquiavelo no solo se inicia con el éxito de una palabra, sino la reflexión de una realidad desconocida para los escritores antiguos, y de la cual la nueva palabra es un ejemplo, de manera que sería oportuno hablar de Estado, únicamente para las formaciones políticas que nacen de las crisis sociales y no para los ordenamientos anteriores, es decir que el término Estado, debería usarse con cuidado para las organizaciones políticas que existieron antes del ordenamiento que de hecho fue llamado por primera vez Estado; el nombre nuevo, no es más que el símbolo de una cosa nueva.

Cualquiera que sean los argumentos a favor o en contra de la continuidad de una organización política de la sociedad, la cuestión de si el término de Estado existió siempre o si se puede hablar de Estado socialmente a partir de una cierta época, es un asunto cuya solución depende únicamente de la definición del Estado, del que se parte: si se da una definición amplia o restringida. La preferencia por una definición depende de criterios de oportunidad y no de verdad. Cuando más numerosas son las connotaciones de un concepto tanto más se restringe el campo que él denota, es decir, su extensión, pues se vuelva más amplio. Pues quien considera como elemento constitutivo del concepto de Estado un determinado aparato administrativo y la realización de ciertas funciones que solo el Estado actual desempeña, forzosamente deberá sostener que la *civitas* griega, no es un Estado, que la sociedad feudal no tenía un Estado. El problema real es quien tenga interés por entender el fenómeno del ordenamiento político, no es si el Estado existe como tal, únicamente de la época moderna en adelante, sino más bien si encuentra semejanzas y diferencias entre el llamado Estado actual y los ordenamientos anteriores, y si deben resaltarse más unas que otras, cualquiera que sea el nombre que se quiera darle a los ordenamientos.

Mostrar una definición de Estado, continua siendo una tarea muy ardua, que el hombre ha tenido que enfrentar a lo largo de la historia. Cada definición ha sido producto de la misma época que vivió aquel que la intentó y hasta hoy día, dicha tarea no ha sido culminada. Según Gerardo Prado “para Platón, el Estado era un ente ideal, y Aristóteles lo tuvo como una sociedad perfecta. Los romanticistas (entre ellos Hegel y Savigny) lo consideraron como un ser espiritual. Juan Jacobo Rousseau lo calificó como la sociedad política libremente fundada por los partícipes del contrato social. Para Emanuel Kant, dijo que era una reunión de hombre que viven bajo leyes jurídicas”.¹²

Por ello según cita de Gerardo Prado, “Hans Kelsen lo identifica como una ordenación de la conducta humana, definiéndolo de esta forma es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental. De esta forma

¹² Prado, Gerardo, **Teoría del Estado**, pág. 22.

muestra una concepción del Estado como un orden jurídico. Para George Jellinek, el Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”,¹³ aquí considera la palabra corporación como la síntesis jurídica que expresa las relaciones jurídicas de la unidad de asociación y considera a esa corporación como un sujeto de derecho. En las dos definiciones se identifica al Estado una característica esencial, la cual es el ordenamiento jurídico, tanto para Hans Kelsen como George Jellinek, el Estado está dotado de un ordenamiento que desarrolla lineamientos jurídicos para dirigir a la sociedad, para uno lo representa la síntesis jurídica y para el otro lo representa el orden jurídico, ubicando al Estado en un sistema de derecho.

Gerardo Prado comenta que “Herman Heller, concibe al Estado como una estructura de dominio, la cual es duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio. Y para Adolfo Posada, el Estado es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”.¹⁴ Visto de esta manera se entiende al Estado como un aparato ordenado, estructurado y establecido en un territorio y determinado por el elemento social.

En su acepción más moderna, por Estado se entiende, “el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado, y en un territorio dado. Como tal, el Estado se distingue de la sociedad, pues éste es mucho más que sociedad política, pero también es una realidad social, o sea vida humana social de hombres asentados en un territorio, con una organización montada sobre un núcleo de poder, unificada sobre una suprema unidad de decisión e informada por una idea del derecho que se realiza en un sistema jurídico”.¹⁵ De

¹³ **Ibid.** pág. 22.

¹⁴ **Ibid.** pág. 22.

¹⁵ Cancino, César, **Léxico de la política, compilación de ensayos, Estado**, pág. 222.

esta forma se distingue el concepto de Estado, identificado por constituir el mayor cuerpo político organizado y controlador de los actos de los hombres dentro de la sociedad. Asimismo se puede señalar al Estado en términos sencillos, que constituye una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien común, formando una institución con personalidad moral y jurídica.

1.2.2 Elementos constitutivos del Estado

Únicamente se puede llegar al conocimiento científico del Estado, hasta después de haber efectuado la interpretación racional del fenómeno político, en una forma reflexiva, objetiva y sistemática. Analizando, se podrá construir esa noción previa, que permite observar la realidad, a la que se denomina Estado y el cual está determinado por características esenciales que algunos autores denominan elementos o límites constitutivos del Estado. Por ello, es preciso analizar el orden de los elementos del Estado, pues no hay que olvidar en ningún caso que estos elementos del Estado sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interrelación, lo cual deja clara la evidencia de que la falta de uno de esos elementos podría dar lugar, si no a la desaparición del ente estatal, a una situación anómala.

En el ámbito jurídico se ha estudiado en gran manera el tema del Estado, por lo que dicho término ha sufrido cambios debido a las interpretaciones que muchos estudiosos aportan, como consecuencia de ello el término Estado, es definido mediante los tres elementos constitutivos del pueblo, del territorio y de la soberanía. Pues, en la reducción rigurosa que hace del Estado a ordenamiento jurídico, el poder soberano, se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho, es decir normas vinculantes en un territorio hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer, recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino eficaz (legitimidad y eficacia se reclaman mutuamente). El territorio se convierte en el

límite de validez espacial del derecho del Estado, en el sentido que las normas jurídicas emanadas del poder soberano únicamente valen dentro de determinados confines. El Pueblo se vuelve el límite de validez personal del derecho del Estado, en cuanto las mismas normas jurídicas solamente valen, salvo casos excepcionales, para determinados sujetos que de tal manera constituyen los ciudadanos del Estado. Lo anterior fue visto desde una perspectiva clásica, donde la doctrina contempla que los elementos del Estado son: el pueblo, el territorio, y la soberanía o autoridad.

Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental, la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado, es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia.

También se piensa que además de los límites de validez espacial y personal, que redefinen en términos jurídicos los dos elementos constitutivos del territorio y del pueblo se toma en consideración otras dos especies de límites, el límite de validez temporal, por los que cualquier norma tiene una validez limitada en el tiempo que corre entre el momento de la emancipación, y el momento de la abrogación, y el límite de la validez material, en cuanto existen a) materias que de hecho no pueden ser sometida, objetivamente a alguna reglamentación y b) materias que pueden ser hechas indispensables por el propio ordenamiento en los que está garantizada la protección de algunos espacios de libertad, representados por los derechos civiles, en los que el poder estatal no puede intervenir, y una norma aunque fuese válida, que los violase puede ser considerada ilegítima por un procedimiento previsto por la misma constitución.

De esta forma se han mostrado tres elementos esenciales del Estado, esto permite un mayor parámetro de análisis, y la primera característica o elemento, el cual muestra que no se vive

aislado sino en unión con otros seres humanos con los que se está vinculado de distintas maneras, integrando una sociedad humana. Así la primera nota que se tiene es: el Estado es una sociedad humana o pueblo.

1.2.2.1 Sociedad humana

Al continuar con la exposición relativa al grupo humano como primer elemento del Estado, es importante identificar los términos de nación y pueblo, con el propósito de señalar los fenómenos políticos o decisiones que tienden a constituir, desarrollar, y defender o transformar un orden vinculante de convivencia en la sociedad.

Estos fenómenos se dan en el marco de comunidades que se denominan naciones, su concepto alcanza a decir que es una especie de sociedad humana caracterizada por su alto grado de evolución sociológica e histórica, con diversos elementos comunes que con el tiempo generan un sentimiento común de solidaridad y destino. Según Gerardo Prado “Luis Sánchez Agesta señala que la nación aparece como un concepto político básico y es el ámbito de las comunidades políticas y constituye la legitimación de su mismo origen, con unidad histórica en el pasado, cohesión en el presente y comunidad de aspiraciones al futuro, donde existe unidad de lengua, raza y cultura”.¹⁶ Y como pueblo se entiende al compuesto social de los procesos de asociación en el emplazamiento cultural y superficial, o el factor básico de la sociedad, o una constante universal en el mundo que se caracteriza por las variables históricas. El principal valor del pueblo está en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.

La observación anterior permite conocer que el Estado, el cual se encuentra establecido permanentemente en una sociedad humana en cuya seno se forma el desarrollo de la

¹⁶ Prado, **Ob. Cit**; pág. 25.

misma, así como es donde nace la defensa de los derechos fundamentales, ocurren los fenómenos políticos y surgen las decisiones de transformación, se encuentra determinado en un territorio definido. Así que otra idea importante es: El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde.

1.2.2.2 Territorio

El territorio constituye también elemento del Estado, al respecto es el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, identifica que la formación estatal misma supone un territorio y que sin la existencia de éste no podrá haber Estado. Así también, es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o *imperium*. Como esfera de competencia el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones.

El territorio constituye el soporte físico común de las comunidades políticas, con el fin de determinar las características se hace una breve relación del papel que el territorio desempeña en el Estado. Para explicar esas características existen tres teorías: a) la del territorio-sujeto, que lo considera como un elemento de la personalidad misma del Estado, llegando al extremo de pensar que sin el territorio ese Estado no podría expresar su voluntad; b) la de territorio-objeto, que lo considera como objeto de una especie de dominio o de propiedad para el Estado y de aquí surge el punto de vista de los derechos jurídicos del Estado; y c) la teoría del territorio-límite, que consiste en considerar al territorio como la circunscripción en cuyo interior ejerce su poder el Estado, es decir que significa el límite material de la acción de los gobernantes y el límite dentro del cual se asienta la población. Esta teoría es la más aceptada en la actualidad. Dentro de las tres teorías, la tercera siendo la más aceptada, es la que mayor coincide al estudio del presente tema, debido a que expone de mejor forma la característica del territorio como poder ejercitado en el interior del Estado, determinando un límite espacial.

El territorio también puede ser visto desde la perspectiva de la función que debe cumplir, al respecto opina Gerardo Prado cita a “Vladimiro Naranjo Mesa que el territorio tiene tres funciones: la primera se configura por la determinación de un espacio territorial por medio del cual el poder inscribe a la nación dentro de un plano de realidades concretas, y puede realizar una síntesis de un suelo e idea que son la esencia de esa nación; de esta manera, el territorio resulta ser el factor de la unidad del grupo. La segunda función, es aquella en la que el territorio es también para el Estado una condición para su independencia, o sea que se puede ejercer el dominio y la autoridad sobre cosa propia, pero para ello hay que trazar los límites de ese dominio. En este caso, el territorio es un espacio de competencia, es el marco natural dentro del cual los gobernantes ejercen sus funciones. Y la tercera función, según el autor colombiano, consiste en que el territorio es también un medio de acción del Estado, por el cual éste con su autoridad imprime una orientación a la actividad de la comunidad nacional, que está en un espacio físico determinado, y por otra parte, su función ordenadora se cumple más fácilmente sobre la población que está dentro de sus propios límites. Esto significa que el Estado ejerce derechos sobre su territorio, y que existe una relación jurídica, entre territorio y Estado. Según Jellinek, éste consiste en el dominio que el Estado ejerce, al cual califica como un *imperium*”,¹⁷ que en todo caso significa poder de mando aplicable únicamente a las personas, pues la relación jurídica existente, otorga legalidad al Estado, para poder actuar con poder de mando sobre las personas que habitan dicho territorio, pero así mismo éstas pueden alegar al Estado por los derechos que les correspondan.

Dado que la existencia de una sociedad humana implica, necesariamente, la presencia de un orden normativo de la conducta, se añade así el orden jurídico, y con ello nace otra idea: El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico.

¹⁷ **Ibid**, pág. 56.

1.2.2.3 Orden jurídico

Este elemento del Estado, es la organización de la unidad social a través de un orden jurídico unitario, esa unidad tiene su punto de partida en un conjunto de normas de carácter fundamental que forma el cuerpo normativo de mayor jerarquía, que comúnmente se conoce como Constitución Política, donde se establecen los principios relacionados con el orden y con el régimen político imperante, y público. Así mismo, lo unitario se articula mediante determinaciones jurídicas que integran un sistema, en el que no hay contradicciones. El orden jurídico como sistema, constituye un todo relacionado y que sus partes son interdependientes entre sí, pero establecen esa unidad completa que se desarrolla y cumple su función mediante la labor de los funcionarios, quienes están obligados a definir, realizar y garantizar ese orden; cumplen pues una función pública institucionalizada.

El orden jurídico constituye es el conjunto de normas jurídicas vigentes y positivas que se relacionan entre sí; que están jerarquizadas y que rigen en cada momento la vida del hombre y la de las instituciones de todas clases dentro de una nación determinada. A ello salen a relucir dos autores que al respecto han dejado su huella, pues tanto Adolfo Merkl y Hans Kelsen llamaron *pirámide jurídica*, y que en cuya cúspide colocaron a la Constitución como ley fundamental, pues le consideraron tan esencial que no podría existir ningún Estado sin Constitución.

El orden jurídico, es de suma importancia, ya que sin su existencia, no se concibe la vida social, así mismo no hay Estado. Este orden supone la existencia de un ordenador. En la sociedad humana el orden jurídico es creado, aplicado y sancionado por un poder que dispone de las facultades necesarias para ese objeto, en última y suprema instancia, de forma independiente de otro poder que le sea superior y que por ello se llama soberano: El

Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano.

1.2.2.4 Poder soberano

El poder se entiende como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción, voluntaria o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas. Toda sociedad, no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos. Originalmente el poder o autoridad, fue un atributo que se le otorgó a un solo hombre y dio lugar al surgimiento del absolutismo, lo cual significó ejercer la autoridad por un individuo en forma personal y por delegación divina, hoy día este pensamiento ha cambiado, y se considera que dicho poder le corresponde al pueblo, como grupo en convivencia y donde se manifiesta la acción pública.

Según Gerardo Prado, “para Maurice Hauriou, La acción pública se expresa en una estructura de tres elementos 1) Energía impulsadora del poder que configura la misma comunidad política, en la medida que determina la obediencia de quienes integran esa comunidad y les impone el cumplimiento de normas de conducta y las reforma o las renueva. 2) El fin de paz y los objetivos concretos que el poder propone, siendo así que el poder es un principio directivo hacia unas metas. 3) Este poder político, como energía social, gobierna ordenando una pluralidad de conductas individuales, o sea que las coordina y las orienta hacia los objetivos propuestos”.¹⁸ Haciendo un resumen, el poder es un principio de impulsión y dirección, así como un principio de unificación y coordinación, de orden, de una pluralidad de conductas a través de preceptos jurídicos.

¹⁸ **Ibid.** pág. 56.

Respecto al poder, Gerardo Prado comenta que “el autor Vladimiro Naranjo Mesa, agrega la palabra público, que es el elemento formal del Estado, e indica que consiste en aquella circunstancia en que la población, como grupo político y jurídicamente constituido, está sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, es decir que los órganos del Estado son los que manifiestan ese poder. Y para Sanchez Agesta, la unidad social jurídicamente ordenada se organiza mediante un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado”.¹⁹ La unidad social y jurídicamente ordenada se encuentra determinada por un poder jurídico, que muestra otro término denominado soberanía, que ha sido durante muchos años el concepto central de la teoría política, la soberanía es el ejercicio de la autoridad soberana que reside en el pueblo y que se ejerce a través de los poderes públicos de acuerdo con su propia voluntad y sin la influencia de elementos extraños.

La soberanía, “según la clásica definición de Jean Bodin en su obra *Los seis libros de la república*, es el *poder absoluto y perpetuo de una república* y soberano es quien tiene el poder de decisión, de dar leyes sin recibirlas de otro, es decir, aquel que no está sujeto a leyes escritas, pero si a la ley divina o natural. Según este autor soberano debía ser el monarca, y se caracterizaba dicho poder por ser absoluto, perpetuo, supremo, ilimitado, indivisible e imprescriptible. En 1762, Rousseau retoma la idea de soberanía pero con un cambio sustancial”.²⁰

El soberano es ahora la colectividad o pueblo, y esta da origen al poder enajenando sus derechos a favor de la autoridad. Cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo, ya que contribuye tanto a crear la autoridad y a formar parte de ella, en cuanto mediante su propia voluntad dio origen a esta, y por otro lado es súbdito de esa misma autoridad, en cuanto se obliga a obedecerla. También la palabra soberanía se conceptualiza como el derecho de una institución política de ejercer su poder.

¹⁹ **Ibid.** pág. 56.

²⁰ Wikipedia, enciclopedia libre, **soberanía**, 11 mayo 2008, <http://es.wikipedia.org/wiki/Soberan%C3%ADa> (15 junio de 2008).

Tradicionalmente se ha considerado que tres son los elementos de la soberanía: territorio, pueblo y poder, mismos que forman parte igualmente que los elementos del Estado, mostrando de esta manera que dichos términos están íntimamente relacionados. También para otros autores consideran la soberanía como suprema autoridad o mando superior, se señala como la competencia estatal al mando, es decir que es la forma en que se distingue y se muestra el poder del Estado, por medio del cual se afirma su superioridad en términos jurídicos sobre otro poder.

Las características que distinguen a la soberanía y que la afirman, es que es única, excluyente e indivisible, debido a que no puede existir otra soberanía en el territorio, también es indelegable e inalienable, pues se es imposible su transferencia a un particular o a un grupo, ya que la soberanía reside en la nación del Estado, es permanente, porque existe en tanto exista el Estado y no se agota por el hecho de su ejercicio, es imprescriptible, ya que el hecho de que sea ejercida por un grupo o por un solo individuo, no significa que haya prescripción, y según Gerardo Prado “Naranjo Mesa establece que también es absoluta, pues no es posible que haya, en relación a ella escalas o grados, lo que permite a cualquier Estado actuar frente a otro con total independencia, y por último se dice que es incondicional, porque no estará sujeta a condición alguna”.²¹

Por otra parte, la soberanía se puede comprender desde dos perspectivas, una jurídica y una política. La soberanía jurídica es aquella a través de la cual un Estado puede tomar contacto con el mundo, con lo internacional, a través de su participación en diferentes organizaciones internacionales, tratados, pactos y compromisos diplomáticos, entre otros. Y la soberanía política es aquella que hace alusión a poder del Estado de imponer todo aquello que le parezca necesario. Aunque se piense que cada Estado ejerce su soberanía jurídica y política, no es así en todas las naciones. Existen casos en los que el Estado puede tener la soberanía jurídica, sin embargo, su soberanía política depende de los dictámenes de otras naciones en cuanto a su desarrollo social, político y económico.

²¹ Prado, **Ob. Cit**; pág. 74.

El Estado guatemalteco, es libre, independiente y soberano, pues dicha soberanía radica en el pueblo, quién la delega para su ejercicio. Lo que hace reflexionar que todo gobierno, proviene del consentimiento del pueblo, cualquier método de selección usado, para elegirlo o repudiarlo requiere necesariamente la aprobación pasiva y el apoyo activo de los ciudadanos para el gobierno y las políticas que pretenda aplicar. Desde la perspectiva de los constitucionalistas, la soberanía es un término que expresa la autodeterminación del Estado, que se manifiesta en la forma coercitiva del derecho, es decir en el grado de validez y de eficacia de que dispone su orden normativo. Como en tiempos anteriores dicho término se le atribuía al monarca o príncipe, lo que posteriormente cambia y surge la soberanía del pueblo. Así que en términos sencillos la soberanía es un concepto que se define en torno al poder y se comprende como aquella facultad que radica en el pueblo y que posee cada Estado, de ejercer el poder sobre su sistema de gobierno, su territorio y su población, constituyéndose de esta forma como un elemento más del Estado.

Se han señalado los diferentes elementos esenciales del Estado, asimismo el estudio de la actividad de la sociedad humana estatal, muestra que moldeada por el orden jurídico, que conlleva a la obtención del bienestar popular, es de interés de todos o de interés público, pero el mismo es transitorio, es decir bien público temporal. El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal. Así el Estado es una institución que disfruta de personalidad moral, a la que el orden jurídico atribuye un conjunto de derechos y obligaciones que le hacen nacer como una persona jurídica.

1.2.3 Formas de Estado

Siendo muchos los elementos que se toman en cuenta para distinguir las formas de Estado, especialmente en referencia a las relaciones entre la organización política y la sociedad, en

diferentes épocas históricas y en las diversas sociedades las tipologías de las formas de Estado son tan variables y cambiantes que hacen difícil y quizá inútiles su exposición completa. Se puede distinguir las formas de Estado según Norberto Bobbio, “en dos criterios principales el histórico y el referente a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad”,²² por ello se hace mención de la forma de Estado denominada forma histórica.

1.2.3.1 Formas históricas

La tipología más común y acreditada entre los historiadores de las instituciones es aquella que propone la siguiente secuencia: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y Estado representativo. Según Norberto Bobbio “el Estado estamental, aparece en los estudios de los alemanes Otto Von Gierke y Max Weber, que colocan un Estado estamental entre el Estado feudal y el Estado absoluto, igualmente después fue retomado por historiadores de las instituciones para sus propias obras, tal es el caso de la obra denominada *Elementos de ciencia Política*, autor Mosca, G. en 1,896, donde todavía campeaban los dos tipos de ideales de Estado feudal, de un lado, caracterizado por el ejercicio acumulativo de las diversas funciones directivas de parte de las mismas personas y por la disgregación del poder central en pequeños núcleos sociales, y de otro lado el Estado burocrático caracterizado por una progresiva concentración y al mismo tiempo por la especialización de las funciones de gobierno, también progresiva. Y por Estado estamental conocido en el alemán como *ständestaat*, se entiende la organización política donde se han venido formando órganos colegiados, los *stände* o Estados, que reúnen a los individuos que tienen la misma posición social, precisamente los estamentos, y en cuanto a los derechos que hacen valer frente a quienes tienen en sus manos el poder soberano mediante asambleas deliberantes como los parlamentos”.²³

²² Bobbio, **Ob. Cit**; pág.157.

²³ **Ibid**, pág. 158.

Tal es el caso de Francia que contaba con un Estado estamental con tres cuerpos diferente, respectivamente el clero, la nobleza y la burguesía. Mas la formación de las instituciones que representan intereses de grupo, que hacen contrapeso a la potencia del príncipe, muy común en los estados Europeos.

El Estado estamental según Norberto Bobbio, “como forma intermedia entre el Estado feudal y el Estado absoluto, se distingue del primero por una gradual institucionalización de los contrapoderes y también por la transformación de las relaciones personales, propias del sistema feudal, en relaciones entre instituciones; de un lado la asamblea del estamento de otro el rey con su aparato de funcionarios, que allí donde terminan por tener éxito dan origen al Estado burocrático característico de la monarquía absoluta; la diferenciación de segundo radica en la presencia de una contraposición de poderes en conflicto continuo entre sí, que el advenimiento de la monarquía absoluta tiene a suprimir”.²⁴ Pues la forma de Estado absoluto se da mediante un doble proceso paralelo de concentración y centralización del poder sobre un determinado territorio.

1.2.3.2 Estado unitario o simple

El Estado como se ha podido mostrar, ha sufrido muchos cambios a través de la historia, pues ha pasado por fases que en cierta manera ya se han mencionado. Por los que se llega a esta forma de Estado en particular y que se puede decir que es la que más se ha adoptado por la mayoría de las organizaciones políticas del mundo incluyendo Guatemala.

El Estado simple o unitario, es aquel en que la soberanía se ejercita sobre un solo pueblo que está habitando un mismo territorio y que, además, posee un solo centro de impulsión política y administrativa, dando lugar a que se hable de: 1) centralización administrativa,

²⁴ **Ibid**, pág. 159.

que se registra cuando el órgano superior mantiene sin limitación ni distinción la competencia de dirección, comando y control sobre todos los órganos que integran la administración; y 2) descentralización política, la cual se refiere a la forma unitaria de la organización del Estado en virtud de la cual la actividad pública corresponde a órganos cuya competencia se extiende a todo el territorio.

Se puede decir que el Estado simple o unitario, es aquel en el que la soberanía se ejercita directamente sobre un mismo pueblo, que se encuentra en un mismo territorio, es decir aquel en donde existe un solo centro de poder político que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado, mediante sus agentes y autoridades locales, delegadas de ese mismo poder central. Además cuenta con un solo poder legislativo que legisla para todo el país; un poder judicial, que aplica el derecho vigente a todo el territorio del Estado y que en su seno se establece una Corte Suprema de Justicia, la cual tiene jurisdicción a nivel nacional, un solo poder ejecutivo que está conformado por todos los gobernantes (presidente, gobernadores, alcaldes...); y además cuenta con una sola Constitución Política que rige en todo el territorio y a la cual se hayan sometidas todas las autoridades y habitantes del Estado. En otras palabras en el Estado unitario se da la cuádruple unidad: unidad de ordenamiento jurídico (derecho), unidad de autoridades gubernativas, unidad de gobernados o destinatarios del ordenamiento jurídico y de las decisiones políticas y unidad de territorio.

Pues como bien se ha mencionado en el Estado unitario o simple, se concentra el poder sobre un territorio, aquel en el que se concentra un ente único, el poder sobre todo el territorio nacional, sin divisiones internas, salvo las de la naturaleza administrativa. Pues en el Estado unitario un solo centro de poder, designado como poder central, está facultado para la creación de normas jurídicas cuyo ámbito de validez se extiende a la totalidad del territorio, y así mismo su estructura se compone de un único conjunto de instituciones cuyo poder y cuyas competencias abarcan el Estado en su integridad. Como parte esencial de él

una única constitución se aplica por igual a todos los ciudadanos del Estado, lo que supone que todos tendrán los mismos derechos y las mismas obligaciones.

1.2.3.3 Estado compuesto o federal

También se le conoce con el nombre de colectivo, por definición se entiende a esta forma de Estado como aquella en la que aparecen unidos de una u otra manera dos o más estados, sea por vínculos de política nacional o internacional, lo cual da lugar al estudio de varias modalidades, entre las que aparecen el Estado federal, la confederación de Estados y otros.

El Estado federal es una figura compleja, ya que juega un papel integracionista lo jurídico y lo político. Su carácter está configurado en un estado principal (federal) que comprende a otros (federados) que, en opinión de otros autores reciben el nombre de corporativos. Al Estado federado se le contempla como una asociación de Estados en la cual los miembros están sometidos en ciertos aspectos, a un poder central único, pero conservan su propia autonomía para el ejercicio de determinadas funciones internas de carácter administrativo o político.

Entre las características de esta forma de Estado esta: a) que el territorio suma de los territorios de los estados miembros, es una sola unidad; b) que la soberanía es única, pues el poder supremo lo ejerce el Estado federal, siendo que los demás participan dentro de su específico ámbito o circunscripción geográfica y en aquellos puntos que la constitución federal indique; c) que la personalidad del ente jurídico-político es también única, ya que éste es el representante que actúa en el plano internacional. Asimismo también es importante resaltar que dentro de cada Estado miembro que integra la población del Estado federal, se tienen los mismos derechos, obligaciones y deberes ciudadanos en relación con la entidad local y por supuesto con el ente integrador. Pues este ente integrador se basa en

una distribución funcional y territorial como se ha indicado, del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias, o territorios) independientes y federados, los cuales participan en un pacto que se sustenta en el cuerpo normativo supremo, todo ello se trata de una forma de Estado, es decir “una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del poder gubernamental, creando un poder soberano conocido como gobierno federal, en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades”.²⁵

En el Estado federal funciona la descentralización política, ya que los asuntos políticos son ejecutados en mayor o menor escala por órganos o asociaciones políticas con competencia limitada a una región o localidad. Pues como bien se ha mostrado en esta forma de organización se concibe como Estado de estados, una amplia forma de descentralización política, que consiste en un sistema de distribución territorial del poder y una formula para repartir poder entre el Estado central y las autoridades. Al Estado federado se ha conocido a lo largo de la historia como sistema de organización política, o bien como forma histórica de unificación política, debido a la forma de salvaguardar las autonomías nacionales o regionales dentro de una unidad política, en virtud de un pacto entre individuos, territorios y naciones, y cuyo arreglo institucional es entre ámbitos de poder estatal y federal, y en donde los mismos están subordinados a la constitución, pues la modificación de ésta no se puede hacer sino mediante la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran al Estado, con ello se crea un equilibrio entre ámbitos de gobierno federal y estatal en el que ningún poder está sobre otro.

1.2.3.4 Estado representativo

Para iniciar con el tema del Estado representativo es necesario reforzar un poco de hechos ocurridos en la historia, que dan una especial antesala al entrar en concreto a exponer esta

²⁵ Ziccardi, Alicia, **Léxico de la política, compilación de ensayos, federalismo**, pág. 238.

forma particular de Estado. Se parte de los hechos históricos en Europa después de la revolución francesa donde ocurren muchas fases de transformación de regímenes, ya que se dan cambios surgiendo como consecuencia a ello, la monarquía constitucional y la parlamentaria, así también aparece la república presidencialista en los Estados Unidos después de la revuelta de las trece colonias contra la madre patria. Se inicia una fase más de la transformación del Estado que dura hasta hoy día.

El nacimiento del Estado representativo, particularmente en Inglaterra, nace a continuación del Estado feudal y del Estado estamental, mediante la guerra civil y la revolución gloriosa del año 1688, y en la Europa continental nace sobre las ruinas del absolutismo monárquico. Como el Estado estamental, también el Estado representativo se afirma, se afirma en un primer momento, como el resultado de un compromiso entre el poder del príncipe, cuyo principio de legitimidad es la tradición y el poder de los representantes del pueblo o bien la clase burguesa en ese entonces, lo constituía el consenso. La diferencia entre el Estado representativo y el Estado estamental, radica en el hecho de que la representación por rangos o de intereses, es sustituida por la representación de los individuos, a los que se les reconocen derechos políticos. Entre el Estado absoluto y el Estado representativo, está el descubrimiento de los derechos naturales de los individuos, los cuales le son inherentes e irrenunciables. El reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, en una primera instancia del punto de vista iusnaturalista y visto de manera práctica en la declaración de los derechos del hombre, representa la verdadera y propia revolución de la evolución de las relaciones entre gobernantes y gobernados, el Estado ya no considerado como *ex parte principis*, sino *ex parte populis*.

El individuo es primero que el Estado, pues el individuo no es para el Estado sino es el Estado para el individuo. Según Aristóteles y Hegel, las partes son primero que el todo y no el todo primero que las partes. Pues el presupuesto ético de la representación de los individuos tomados singularmente y no por grupos de interés, es el reconocimiento de la

igualdad natural de los hombres, es decir que todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto miembro de éste o aquel grupo partícula.

Según Norberto Bobbio, “la igualdad natural de los hombres sea el postulado ético de la democracia representativa, llamada por sus adversarios atómistas, no quiere decir que de hecho los Estados representativos la hayan reconocido desde el principio. Y que el desarrollo del Estado representativo coincide con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos, hasta el reconocimiento del sufragio universal masculino y femenino, haciendo necesaria la construcción de partidos organizados, lo que modificó profundamente la estructura del Estado representativo, a tal punto que provocó un cambio sensible en el propio sistema de representación que ya no es de los individuos, sino que está permeado por organizaciones poderosas. Mientras que un sistema político representativo con sufragio restringido, los individuos son los que eligen un individuo, y los partidos se forman dentro del parlamento, en el sistema político representativo con sufragio universal, los partidos se forman fuera del parlamento y los electores seleccionan un partido más que una persona (especialmente bajo el sistema proporcional)”.²⁶ Esta alteración del sistema, ha llevado a la transformación del Estado representativo en Estado de partidos, en el que los sujetos políticos ya no son los individuos sino los grupos organizados en base a intereses de clase, pero existe la opinión de algunos autores como Norberto Bobbio, que en lo que se conoce como Estado representativo moderno, los sujetos políticamente relevantes son individuos y no los grupos, y que a la larga en momentos de tomar decisiones, las minorías terminan manifestándose como mayorías.

1.2.3.5 Estado socialista

El Estado socialista se define como “el sistema que está constituido por el conjunto de doctrinas y movimientos que se orientan a la transformación de la comunidad de individuos

²⁶ Bobbio, **Ob. Cit**; pág. 164.

para realizar la justicia en las estructuras económicas, políticas y sociales”.²⁷ Con el ideal de que la justicia se sustenta en una práctica basada en la búsqueda de igualdad entre los integrantes de la sociedad, mediante la supresión de los privilegios de clase.

En esta forma de Estado, se busca hacer prevalecer los intereses de la comunidad, sobre las expectativas de ganancia de los individuos y garantizar la igualdad jurídica, social y económica de los integrantes de la colectividad. Esta forma de Estado deriva de la corriente denominada socialismo, este término se difundió con la revolución industrial para designar los principios inspiradores del movimiento obrero, el surgimiento y desarrollo de la revolución industrial, que en Europa siguieron su curso de Inglaterra en la última parte del siglo XVIII, luego a Francia y por último a Italia durante el final del siglo XIX y el inicio del siglo XX. Se caracterizan, entre otros sucesos fundamentales, por la aparición de un nuevo sujeto social y políticamente relevante: la clase obrera. Originalmente el socialismo, se expresa en una serie de teorías que aun cuando describan muy realísimamente los males que derivaban de las desigualdades producidas por la sociedad capitalista, señalaban de manera muchas veces abstracta y utópica los posibles remedios. En este sentido el socialismo llegó a proyectar un particular tipo de régimen político, considerado desde los albores del siglo XIX, por una gran cantidad de pensadores como el intento más acabado de crear la más grande utopía de la historia.

Entre los Estados que han adoptado ésta forma en particular, está la Unión Soviética, la cual no es fácil decir cual es la forma de Estado que la Unión Soviética representa, al ser demasiado grande la diferencia entre los principios constitucionales formal y material. No existe una definición generalmente aceptada por los juristas y los politólogos de la forma de Estado de la Unión Soviética después de superar la fase de la dictadura del proletariado que por lo menos era una fórmula histórica y doctrinariamente relevante cada vez que se ha vuelto más inaceptable la definición de república de consejos que solamente permanece en la titulación como recuerdo de los orígenes.

²⁷ Cisneros, Isidro, **Léxico de la política, compilación de ensayos, socialismo**, pág. 692.

Por el problema que se ha generado respecto a que ha hecho falta una definición oficial del Estado de la Unión soviética, las caracterizaciones comunes son con frecuencia interpretaciones parciales y polémicas, intentos de ubicar el elemento o los elementos predominantes. Se puede señalar algunos según comenta Norberto Bobbio, “en la línea de Max Weber del proceso de racionalización formal que caracteriza al Estado moderno y tiene como consecuencia la ampliación del aparato burocrático despersonalizante y la transformación del Estado tradicional en Estado legal-racional y de la previsión catastrófica del propio Weber sobre el ineludible advenimiento de un Estado burocrático en un universo completamente colectivizado, una de la interpretaciones más comunes del Estado soviético, que se valió en los años del predominio incontrastado de Stalin de la respetable confirmación de Trotsky, es la que lo considera un Estado burocrático, dominado por una oligarquía que se renueva por captación”.²⁸

El Estado socialista se ha mostrado predominantemente en la Unión Soviética, rescatando una característica particular la cual consiste en el dominio de un único partido político, introduciendo un sistema político con principio monocrático de los gobiernos monárquicos del pasado. El Estado socialista como se mostró anteriormente, se ha logrado identificar por ser un sistema de organización social que afirma la superioridad de los intereses colectivos sobre los intereses individuales, así como la necesidad de la acción común para el mayor bienestar de la comunidad.

La potestad plena del Estado socialista, está dirigida a estructurar la sociedad y la economía, sobre la base de la propiedad colectiva de los medios de producción y cambio, y para concluir con una característica principal, la cual es la división de clases y la lucha entre las mismas por efecto de las desigualdades que el capital engendra entre poseedores y desposeídos, o bien entre empresarios y trabajadores.

²⁸ Bobbio, **Ob. Cit**; pág. 167.

1.2.3.6 Estado moderno

Suele hablarse de Estado moderno, entendiéndolo por ello a una forma de ordenamiento político, surgida originalmente en Europa durante la edad media y que de allí se propagó a todo el mundo civilizado. Este origen histórico del Estado le otorga sus rasgos peculiares respecto de otras formas de organización política. De esta forma el Estado moderno surgió con la señal de una progresiva centralización de poder, por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas.

El Estado moderno se entiende según la definición de Hall e Ikenberry “a) un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destacan muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción; b) un conjunto de instituciones localizadas en un territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a su sociedad; c) la instancia que monopoliza el establecimiento de reglas, en el interior de su territorio, lo cual tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos”.²⁹

Ha sido objeto de estudio el Estado moderno, desde un punto de vista histórico, y un tema largamente discutido también el origen de esta forma de organización política. Hoy día se sabe, producto de estudios realizados por expertos, que las estructuras de las comunidades medievales en Europa eran sumamente complicadas y variables y no pudo hablarse para esa época de soberanía real sobre territorios y gentes, ni tampoco de Estados sino hasta la entrada de la edad media. El parteaguas radicó en la afirmación gradual de una estructura feudal jerárquica, y ascendente que permitió dos formas de patrimonio como fundamentos de la autoridad política: al rey le pertenecía el patrimonio de la corona, que comprendía una porción considerable del territorio, y existía además la propiedad feudal, en la que el rey consideraba la soberanía pero se había convertido en propiedad hereditaria del feudatario.

²⁹ Hall, J. y G. Ikenberry, **Léxico de la política, compilación de ensayos, Estado moderno**, pág. 230.

Así se desarrolló a través del vínculo feudal el Estado de los estamentos: el príncipe y sus feudatarios se repartían el poder sobre la tierra y el suelo. Mientras que el rey o príncipe trataba de consolidar su poder, los otros señores se aliaban con un objetivo en común.

Por lo que respecta al tratamiento que del Estado moderno, ha hecho la ciencia del derecho, suele hablarse de una doctrina general del Estado, para referirse al conjunto de criterios y principios operativos que regulan la actividad, estructura y organización de esta forma política. Se debe a muchos autores entre los que destacan Jellinek y Kelsen, con obras de suma importancia y que han contribuido en este campo, proporcionando estudios dirigidos al Estado concebido principalmente como órgano de producción jurídica, y en su conjunto como ordenamiento jurídico.

Cabe mencionar que con la transformación histórica del Estado, a Estado social, las teorías meramente jurídicas del Estado, condenadas como formalistas, terminaron siendo abandonadas por los propios juristas, cediendo su lugar a estudios de la sociología política, que tiene por objeto el Estado como forma compleja de organización social, (de los cuales el derecho es solo uno de los elementos constitutivos). Y en este campo se debe mucho a Max Weber, el estudio más coherente sobre el Estado moderno, pues hasta hoy día su contribución sigue permeando las discusiones sobre lo político moderno, ya que fue uno de los primeros en ubicar al Estado en el horizonte de la modernidad capitalista. Asimismo puso el acento en su condición como monopolio legítimo de la violencia, que como tal siempre es una aspiración más que una realidad. Este monopolio solo puede ser atributo del Estado moderno, es decir de una realidad histórica individualizada, el cual no podía encajar sino en el marco de la racionalidad capitalista. Por su parte la legitimidad de la que se habla no se refiere a una calidad intrínseca del poder ni supone una dimensión ética normativa, sino la creencia firme de los sometidos en que el poder está justificado, al dar por supuesto que sirve a los intereses de la mayoría, aunque en la realidad solo convenga a los intereses del poder.

Las ciencias políticas, son las últimas de las disciplinas sociales que por razones lógicas se han ocupado del estudio especializado del Estado. Sin embargo, la vertiente funcionalista optó por sustituir el concepto de Estado, por el de *sistema político*, en el cual se afirma que tiene una base empírica, libre de presupuestos éticos y valorativos, capaz de seguir adelante y en esa medida, describir más objetivamente la vida política. Por esa vía el lugar del Estado era sustituido por una noción según la cual la asignación de los valores dentro de la sociedad, por medio del sistema político, haría más justa la realidad política.

La historia ha manifestado diferentes cambios, de los cuales se han producido consecuencias discutidas por los estudiosos del tema, a lo que todos coinciden es que el Estado evolucionó de tal manera que han surgido diferentes formas de las que sobresalen el Estado liberal, democrático y social. A partir de las transformaciones del Estado han surgido diversas interpretaciones acerca de la naturaleza de las mismas, como las luchas clases, lucha por la democratización, crisis política y económica, crisis institucional. Así que el Estado moderno puede ser entendido desde los cambios y transformaciones de la misma sociedad civil en el espacio público. Está claramente el ejemplo del Estado latinoamericano, que muestra dentro de sí un sin número de puntos encontrados que añoran ser tratados para alcanzar su desarrollo y pronta solución, tales como el incierto proceso de democratización, los límites al desarrollo económico, político y social.

Reflexionar y debatir sobre el Estado y desde la perspectiva latinoamericana, sugiere tomar en cuenta, dentro de la esfera pública: la sociedad civil, de donde pueden ser tratadas con mayor precisión las transformaciones surgidas en la historia, y que produciría como consecuencia redefinir no solo el concepto de Estado, sino también el conjunto de ideas sobre lo político, produciendo una nueva faceta de lo que se conoce como Estado moderno.

1.2.3.7 Estado de derecho

Los presupuestos de los que brota la idea de Estado de derecho no se desarrollaron espontáneamente, sino como resultado del choque de los reinos o ducados alemanes con las ideas revolucionarias francesas que Napoleón fue extendiendo por Austria y Prusia, en su designio de incorporar a toda Europa a los principios de la revolución. Pero la unión de estos principios con las diversas naciones existentes determinó en cada caso resultados diferentes y característicos: en Alemania uno de estos resultados fue precisamente la idea del Estado de derecho, un *Estado de derecho* que estaba concebido en función de unos principios monistas, según los cuáles estaba siendo pensada la unidad de la sociedad política alemana como término de la refundición de Reich, tal como Fichte, Hegel, Savigny, Mohl o Bluntschli la concibieron. El mismo Engels, hacia 1840, se sumó a quienes defendieron la tesis de que la primera tarea de la revolución democrática no podía ser otra sino la de unir a un país dividido política y económicamente en 38 estados diferentes.

Es el derecho germánico, heredado del pueblo de Arminio, es el derecho llamado a unificar a los reinos, principados y grandes ducados alemanes, y a todos los hombres, considerados ante todo como alemanes, dentro de una democracia hecha posible por quienes comparten, ante todo, la condición de miembros de una cultura común. “Sólo por esto, y no por su condición de seres humanos, abstractos y universales, impulsados por un imperativo categórico formal (el que Kant, el último escolástico, había pretendido revelar) los individuos podrán considerar como propias las normas jurídicas. Sólo así tendrá lugar la fusión entre la ética, la moral y el derecho, que en la época de la Ilustración, en la época de Kant, todavía no se veía posible (Kant había considerado al derecho como una norma *heterónoma*, coactiva y externa, a diferencia de las normas *autónomas*, de la ética o de la moral; unas normas que debían valer para todos los hombres, porque eran universales, o,

dicho de otra manera, que carecían de significado político específico, aunque tuvieran consecuencias políticas importantes)”³⁰.

Estado de derecho es un concepto con dos componentes; por un lado el Estado como poder político concentrado, y por otro el derecho como conjunto de normas. El Estado de derecho es un poder limitado por el derecho. En el Estado absolutista, el soberano es el rey, él es el poder que está por encima de todos, es el que unifica todas las funciones del poder político y no admite límite ni contrapeso ni crítica. Para limitar al Estado absolutista va surgiendo el Estado de derecho. En el Estado absolutista el poder se instituye desde arriba, no surge del pueblo, sino del poder mismo, es un poder único sin divisiones ni separaciones, es un poder que inunda a la sociedad, que la domina y la avasalla; el individuo carece de fuerza frente a ese poder. Y para limitar el poder absoluto del soberano se va desarrollando la idea del Estado de derecho, entonces surgen conceptos como la división o separación de poderes.

Aparece el parlamento, que genera un contrapeso al monarca absoluto, y los tribunales van adquiriendo autonomía frente al soberano y surge el concepto de la soberanía popular, es decir, el pueblo como soberano, no el monarca y el de los derechos humanos como reivindicación jurídica de los individuos frente al poder del Estado. La democracia forma parte de esta evolución buscando la legitimación del poder por el ciudadano, materializando así la soberanía del pueblo. Esta evolución que se da a lo largo de los siglos XVII, XVIII y XIX permite dar a luz el concepto de Estado de derecho. Ya no hay un monarca absoluto, tampoco se concentra el poder en un solo órgano, se establecen contrapesos, los individuos ponen límites al poder del Estado, y el poder político se legitima con el voto de los ciudadanos.

El Estado de derecho es aquel en donde sus autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un derecho vigente, en lo que se conoce como un Estado de derecho formal.

³⁰ **Ibid.** pág. 230.

Este se crea cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma; es así que el poder del estado queda subordinado al orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder del estado a través de sus órganos de gobierno, creando un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

También puede ser identificado como el imperio o la soberanía de las leyes, es decir, la legalidad. La función jurisdiccional, es decir, la que ejerce constitucionalmente el poder judicial, es la garantía de legalidad frente a todos. Pero establecer un criterio de definición de lo que ha de denominarse *Estado de derecho*, conlleva necesariamente a establecer distintas reflexiones, sobre el mismo. Varias corrientes dogmáticas, generadas esencialmente por juristas mueven a lograr un panorama de su significado muy variado la mayoría de las veces por el no ajeno carácter de la evolución política y jurídica de los pueblos a través de su historia.

Según José Arrache el concepto como se menciona anteriormente “se remonta a Alemania con el jurista Roberto Von Mohl, quien utiliza por primera vez esta expresión al mencionar en su obra: - *Das Rechtstaat* - (*Del Alemán Recht.- Derecho, Ley normatividad. y Staat.- Estado*) en la época moderna (1830). Ya que anteriormente existen pocos datos imprecisos con los Romanos y los Griegos. La visión que se tiene de este término varía de acuerdo a diferentes doctrinas como posteriormente se contrasta a la luz de ciertas teorías”.³¹

El Estado de derecho, lo siguió considerando como el orden jurídico el que determina el titular de la autoridad y la forma de ejercerla; quien debe mandar y quien debe obedecer. Para algunos autores todo Estado, lo es de derecho puesto que se rige por normas jurídicas cualquiera que sea su procedencia o la autoridad de que dimanen; con tal que tenga la posibilidad de hacer cumplir sus determinaciones dentro del orden interno. En consecuencia el concepto sería aplicable lo mismo a un gobierno democrático y constitucional, que a uno

³¹ Arrache Murguía, José Gerardo, **Ensayo sobre el Estado de derecho análisis y perspectivas de su concepto**, pág. 30.

autocrático y tiránico. Sin embargo la mejor doctrina es absolutamente contraria a esa tesis, por entender que el derecho no puede estar, representado por la voluntad de una persona, o de una minoría que se impone a una mayoría; y en ese sentido, solo es derecho la norma emanada de la soberanía popular en uso de su poder constituyente. Por tal razón el Estado de derecho equivale a Estado constitucional, con el contenido dado a esta idea. El concepto de Estado de derecho puede construirse partiendo del supuesto de que toda sociedad política ha de contener algún tipo de ordenamiento jurídico, es decir, del supuesto de que la idea jurídica de la sociedad política, la consideración del Estado en cuanto ámbito del derecho, es inexcusablemente el Estado de derecho un concepto que lleva al límite totalitario, la idea jurídica de la sociedad política.

“El Estado de derecho se opone así a cualquier sociedad política que, aun disponiendo, desde luego, de algún tipo de ordenamiento jurídico (de un Estado de derecho, en sentido débil), no está plenamente juridificada, lo que ocurre cuando sectores importantes de la vida política se desenvuelven al margen de las normas jurídicas; cuando existen, en la sociedad política, espacios vacíos de derecho, o zonas vírgenes, no colonizadas jurídicamente, y, por tanto, no sometidas a la esfera del poder judicial (*nulla crimen sine lege*). El Estado de derecho se define por la pretensión de cubrir jurídicamente la totalidad de la vida de la sociedad política, a fin de que todas sus regiones, abandonando su condición jurídicamente salvaje, puedan íntegramente ser colonizadas, o racionalizadas, por la norma del derecho, según esto una Constitución que como la del Brasil de 1937, en su Artículo 94, prohibía al poder judicial conocer en materia exclusivamente política, no será un Estado de derecho pleno”.³² Sin embargo, no basta con que exista una autoridad pública sometida a derecho, para estar en presencia de un verdadero y auténtico Estado de derecho, sino que el ordenamiento jurídico del respectivo Estado, debe reunir una serie de características, lo que da origen a un Estado de derecho real.

³² **Ibid**, pág. 35.

Deben crearse diferentes órganos de poder del Estado entregándole a cada uno de ellos una de las funciones de gobierno. Esos órganos de poder del Estado deben actuar autónomamente unos de otros. Es decir, que sus decisiones no pueden ser invalidadas, modificadas o anuladas por el otro órgano. Así también debe estar establecida la forma en que se nombran los titulares del respectivo órgano, y las solemnidades y procedimientos para poner término a sus cargos.

El poder debe estar institucionalizado y no personalizado, vale decir, debe recaer en instituciones jurídico-políticas y no en autoridades específicas, las cuales son detentadores temporales del poder mientras revisten su cargo. Y el requisito más importante, en relación con que tanto las normas jurídicas del respectivo Estado, como las actuaciones de sus autoridades al aplicar dichas normas jurídicas, deben respetar, promover y consagrar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza de las personas y de los cuerpos intermedios que constituyen la trama de la sociedad.

Con ello se define al Estado de derecho como aquel en que los tres poderes del gobierno, interdependientes y coordinados, representan los tres poderes o ramas del gobierno, pertenecientes a un tronco común, nacen del pueblo en forma más o menos directa. Los tres actúan pues en su nombre, bajo el imperio de las normas constitucionales.

El Estado de derecho no tiene que ver con que si un individuo se pasa un alto, no tiene que ver con el hecho de que si una persona fuma o no en un lugar de no fumar, no tiene que ver con que si una persona guarda silencio o grita en el interior de un cine o de un teatro, no tiene que ver con que si un individuo toma cervezas en su coche junto con sus amigos. El Estado de derecho es algo mucho más complejo y más serio, y tiene que ver con la actuación del poder político central. El Estado de derecho no se hizo para castigar al ciudadano, sino para limitar al poder por medio del ordenamiento jurídico.

1.3 Gobierno

Al mencionar la palabra gobierno, alude al ámbito de la organización política y social de un país, y a la esfera de dominio, de una institución, administración u organismo o grupo social. La noción de gobierno define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño, estados, municipios, ciudades, delimitadas geográficas y administrativamente, diversas social y culturalmente. De igual forma en este ámbito se establecen relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes, se muestran autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas, comunidades con distinto grado de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas.

La palabra gobierno proviene del “griego κυβερνάω que significa *pilotar un barco*, en general, consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado. En sentido estricto, habitualmente se entiende por tal al órgano que puede estar formado por un presidente o primer ministro y un número variable de ministros, y al que la constitución o la norma fundamental de un Estado, atribuye la función o poder ejecutivo, y que ejerce el poder político sobre una sociedad”.³³

La historia señala que los primeros gobiernos se formaron en la tribu, con la intención de coordinar de manera eficiente los recursos humanos, naturales, instalaciones y herramientas, y de la misma, para generar el máximo de recursos que satisfagan las necesidades de la tribu, en alimentación, seguridad y desarrollo. Con el tiempo, la función de gobierno terminaría por dividirse en tres poderes: el poder Ejecutivo, que actúa como ente coordinador; el poder Legislativo, encargado de generar las leyes y normas que rigen

³³ Wikipedia, **enciclopedia libre, gobierno**, [http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_\(10\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_(10)), (15 de junio de 2008).

la vida en un cierto territorio; y el poder Judicial, cuya tarea es velar por el cumplimiento de dichas leyes y normas.

En términos amplios, el gobierno es aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes del Estado (funciones del Estado). El gobierno, en sentido propio, tiende a identificarse con la actividad política. El gobierno no es lo mismo que el Estado, está vinculado a éste por el elemento poder. El gobierno pasa, cambia y se transforma, mientras que el Estado permanece idéntico. En ese sentido, el gobierno es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico. Puede ser analizado desde tres puntos de vista: según sus actores, como un conjunto de funciones, o por sus instituciones.

Actualmente la figura gobierno se distingue por la cercanía entre gobernantes y gobernados, por el predominio de las relaciones directas, formales e informales, entre los actores sociales que usan el territorio y por las relaciones intergubernamentales que se establecen con otros niveles de gobierno. Entendido de esta manera Alicia Ziccardi lo define como “todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas con la ciudadanía”.³⁴

En el análisis contemporáneo de los gobiernos, intervienen factores como las formas de uso y apropiación del espacio, las políticas de descentralización y la modernización de las formas de gestión, las formas de participación ciudadana y representación social, las identidades locales, la demanda de autonomía y regional y el respeto a los sistemas culturales, de los grupos étnicos. A esto se suma el grado de fortaleza institucional y la capacidad de la esfera local de gobierno, para cumplir con la responsabilidad que le confiere la ley y responder a las demandas de la población. Estos aspectos se encuentran

³⁴ Ziccardi, Alicia, **Ciudades y gobiernos locales: Síntesis de la discusión**, pág. 109.

estrechamente asociados a la disponibilidad y organización de los recursos que se distribuyen en los territorios locales en contextos regionales y nacionales específicos.

Para Aristóteles “el gobierno representa la administración suprema, y el administrador supremo es el soberano, pero éste soberano es preciso absolutamente que sea, o un solo individuo, o una minoría, o la masa general de los ciudadanos. Cuando uno solo, o algunos, o todos, ejercen el poder supremo en vista del interés común, el gobierno es sabio y bueno. Cuando uno solo, o algunos, o todos, mandan por su interés personal, el gobierno es corrompido; porque todo individuo que tiene derecho a la cosa pública, o no es ciudadano, o debe participar de los comunes beneficios”.³⁵ De ello que surgen diferentes acepciones de gobierno, pues para algunos autores representa también un origen y régimen para gobernar una nación, provincia, plaza. Pero de todas las acepciones que se han mencionado, su gran mayoría tienen interés al derecho político, se puede decir que es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo que es sostenido por éste y que se mantiene con vida mediante los impuestos.

Citado por Manuel Ossorio “Posada, aborda el problema con la claridad y el profundo conocimiento que le caracterizan, señalando que el gobierno es cosa distinta que el Estado, ya que se considera aquel en su función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma si se le define como un conjunto de órganos; el gobierno afirma es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado”.³⁶ Con estas dos ideas funcional y estructural, debidamente compenetradas, proporcionan la idea de lo que significa gobierno.

Es evidente que un gobierno puede ser considerado como tal, desde una perspectiva jurídica, cuando un origen legal, es decir cuando está asignado, y actúa conforme la constitución y las leyes, en cuyo caso y precisamente por eso es llamado *de jure*.

³⁵ Aristóteles, **La política**, pág. 95.

³⁶ Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 337.

Apartándose por su nacimiento de la legalidad constitucional, será un gobierno de facto, de hecho y no de derecho.

Es un concepto de uso frecuente y poco preciso que designa, en la terminología política, tanto los mecanismos a través de los que se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquélla posible. El gobierno, por tanto, adquiere significados concretos diversos que pueden aludir a la forma de organización global en un Estado (o régimen político); a la acción misma de elaboración de las políticas públicas (o gobernación); o a la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado.

En esta última acepción estática y concreta, el término no sólo se aplica para nombrar al conjunto de los poderes públicos tradicionales legislativo, judicial y ejecutivo sino que también sirve como sinónimo del último. De hecho, y especialmente fuera del mundo anglosajón, con gobierno se designa específicamente a la cima política que, junto a la subordinada administración, conforma el poder ejecutivo. Circunscribiendo así la noción a la de más restringido alcance, el gobierno es una institución política de existencia universal, a diferencia de los parlamentos o los tribunales, por lo que se identifica asiduamente con el poder estatal en sentido estricto.

En las democracias actuales, su protagonismo en la orientación de las políticas puede depender de la forma de nombramiento, que varía entre los presidencialismos, donde un poderoso jefe de gobierno directa y popularmente elegido se rodea de colaboradores, siendo así un conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad.

1.3.1 Formas de gobierno

En la teoría general del Estado se distinguen aunque no sea siempre neta la línea de demarcación, las formas de gobierno de los tipos de Estado. En las tipologías de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder; en la tipología de los tipos de Estado se toma más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico.

Las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Motesquieu. Se remonta a *la Política* de Aristóteles, el éxito extraordinario de la clasificación de las constituciones con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracias o gobierno de muchos, con la consecuente duplicación de las formas corruptas, como se explicó anteriormente, que la monarquía degenera en tiranía y la aristocracia en oligarquía. Norberto Bobbio menciona que “Maquiavelo en *el Príncipe*, reduce a dos las formas: la monarquía y la República, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocracias como a las democracias, con base en la consideración de que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, de una persona física, y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo colectivo al ser menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y una asamblea popular, porque ambas, a diferencia de la monarquía donde a voluntad de uno solo es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría para llegar a la formación de la voluntad colectiva. Y para Montesquieu existe un nuevo razonamiento con base en los principios, es decir en base a las directrices que inducen a los sujetos a obedecer: el honor a las monarquías, la virtud en las repúblicas, el miedo en el despotismo. Este criterio hace pensar en las diferentes formas de poder legítimo de acuerdo con el estudioso Weber, ya que pensaba, al igual que Montesquieu, que ubica los distintos tipos de poder distinguiendo las diferentes posibles posiciones de los gobernados frente a los

gobernantes”;³⁷ la diferencia entre uno y otro radica en el hecho de que Montesquieu se preocupa por el funcionamiento de la máquina del Estado, y Weber por la capacidad de los gobernantes y sus aparatos para obtener la obediencia.

Según Norberto Bobbio, “en el siglo XIX obtiene un éxito particular la tesis de Montesquieu, de lo cual Hegel toma y utiliza para delinear el curso histórico de la humanidad que habría pasado de una fase primitiva de despotismo correspondiente al nacimiento de los grandes Estados orientales, para luego llegar a la época de las repúblicas, democracia en Grecia y aristócrata en Roma, y terminar con las monarquías cristiano-germánicas que caracterizaban la época moderna. La innovación interesante en manos de Kelsen fue que partiendo de la definición del Estado como ordenamiento jurídico, critica como superficial la tipología aristotélica basada en un elemento intrínseco como el número, por tanto sostiene que la única manera rigurosa para distinguir una forma de gobierno de otra consiste en conocer el diverso modo en el que una constitución regula la producción del ordenamiento jurídico. Estos modos son dos, el ordenamiento jurídico puede ser creado o modificado, o desde arriba (cuando los destinatarios de las normas no participan en la creación) o desde abajo (cuando si participan), Así Kelsen llama a la primera forma de producción heterónoma, y a la segunda autónoma. A estas dos formas de producción corresponden dos formas puras o ideales de gobierno la autocracia y la democracia. Por otro lado Maquiavelo unifica la aristocracia y la democracia, en la forma de república, mientras que Kelsen unifica la aristocracia y la monarquía en la forma de autocracia”.³⁸

De ello Kelsen identifica que en ningún Estado existente alguna forma en sentido estricto, definidas como formas puras.

³⁷ Bobbio, **Ob. Cit**; pág. 144.

³⁸ **Ibid**, pág. 146.

1.3.1.1 Monarquía y república

Después de la primera y segunda guerra mundial, se produjo la caída de la mayor parte de los gobiernos monárquicos. La tradicional relación entre la monarquía y la república en los últimos cincuenta años ha cambiado completamente, el gran Estado territorial moderno nace, crece y se consolida, como Estado monárquico. Los grandes escritores políticos que con sus reflexiones contribuyeron a estudiar a una verdadera y propia doctrina del Estado moderno, son preponderantemente partidarios de la monarquía, Bodin, Hobbes, Vico, Montesquieu, Kant y Hegel. Entre escritores como Vico, Hegel y Montesquieu, que con el paso de una forma de gobierno a otra, constituyen su filosofía de la historia y su teoría del progreso, la monarquía representa la forma de gobiernos de los modernos, la república la de los antiguos, o bien en la época moderna, la forma de gobierno adecuada para los pequeños Estados.

La primera república que después de la Roma nace en un territorio vasto, la república federal de las trece colonias americanas se da una constitución que es concebida a imagen y semejanza de una constitución monárquica, en la que el jefe de Estado no es hereditario sino electivo. También por la distinción entre la monarquía, y la república, pierde poco a poco cualquier relevancia porque pierde su significado original. Según Bobbio “un primer momento monárquico, es el gobierno de uno solo, república en el sentido de Maquiavelo, es el gobierno de muchos. Hoy día después de que en las monarquías, comenzando por la iglesia el paso del poder se desplaza del rey al parlamento, la monarquía que se vuelve primero constitucional y luego parlamentaria, se ha transformado en una forma de gobierno diferente de aquella para la cual la palabra había sido acuñada y usada durante siglos, es una forma mixta, mitad monarquía y mitad república, no por casualidad Hegel contempla en la monarquía constitucional de su tiempo, la nueva encarnación del gobierno mixto de los antiguos”.³⁹

³⁹ **Ibid**, pág. 148.

Seguidamente Norberto Bobbio menciona que “cuando Maquiavelo escribía que todos los Estados son principados o repúblicas, presentaba una afirmación que correspondía perfectamente a la realidad de su tiempo y distinguía lo que en realidad era diferente, la misma distinción repetida hoy constriñe la realidad en un esquema inadecuado si no incluso deformante porque distingue lo que no es fácilmente distinguible, por ejemplo la monarquía inglesa de la república italiana. Una vez se ha difundido progresivamente los gobiernos caracterizados por la distinción, entre el poder del gobierno propiamente dicho y el poder legislativo, el único criterio adecuado de la distinción se ha vuelto aquel que pone en evidencia la diferente relación entre los dos poderes, independientemente del hecho de que el titular de uno de los dos poderes sea un rey o un presidente de la república. Ya Kant llama forma republicana a aquella en la cual rige el principio de la separación de poderes, aunque el titular del poder del gobierno sea un monarca”.⁴⁰ De tal manera la república, adquiere un nuevo significado, que ya no es el de Estado en general, y tampoco el de gobierno asambleario contrapuesto al gobierno que tiene una cierta estructura interna, incluso compatible con la figura de un rey.

En la terminología política, ambos vocablos, han sido considerados contrapuestos, y quizá la misma distinción clara es que la jefatura de Estado en la monarquía es hereditaria y vitalicia, y en la república es electiva y temporal. La monarquía fue definida por el pensamiento griego, como un símbolo de unidad. Desde Montesquieu se ha venido manejando la contraposición antes indicada, la que nace de la discusión que surge con la revolución francesa para poner límite al poder monárquico. Derivado de esta evolución histórica, la monarquía se clasifica en monarquía absoluta, en la que el monarca ocupa una posición superior a la constitución y es el único personaje que figura como titular de la soberanía; y esta la monarquía constitucional, en la que el monarca está sujeto a la ley y le acompañan otros órganos quienes también corresponde el ejercicio de la soberanía. De ello nace la monarquía constitucional pura, en la que el monarca tiene a su cargo directamente la soberanía, o la monarquía parlamentaria, en la cual los ministros designados por el parlamento ejercen esa soberanía y responden ante este último órgano.

⁴⁰ **Ibid**, pág. 149.

En cuanto a la república, se caracteriza por su amplitud, ya que puede existir de diversas maneras, menos aquella en la que se le identifique como monarquía. Más bien, es posible identificarla con la democracia. En la república existe una jefatura encargada a una persona o a varias personas, pero es el resultado de una elección. Por definición equivale a una causa pública o a comunidad. De acuerdo con Gerardo Prado según “Porrúa Pérez, la república puede clasificarse en directa e indirecta, en el primer caso, es en el que la población participa personalmente en las tareas estatales, y en el segundo caso, se aplica el principio de que el pueblo es el soberano, pero el ejercicio de esa soberanía lo delega en los gobernantes, a través de la representación popular. Esta división coincide con la que está relacionada el sistema democrático, en el que el ejercicio del poder está directamente en manos del pueblo”.⁴¹

1.3.1.2 Parlamentarismo y presidencialismo

Respecto el parlamentarismo, tiene su raíz histórica en Inglaterra, durante la segunda mitad del año 700 después de Cristo, cuando se afirma al lado del rey y de las demás cámaras, un tercer poder denominado poder ministerial. El parlamentarismo inglés, es el molde del parlamentarismo de hoy día. Este ha evolucionado, de la monarquía absoluta se pasa a la monarquía limitada, y ésta última, a la monarquía parlamentaria. Este parlamento inglés, constituye el modelo de los parlamentos. Según Jorge Mario Castillo “el modelo se basa, en el célebre parlamento convocado por Simón Monfort en 1265, que reunió, a representantes de las ciudades, villas y condados, y en el parlamento de 1911 cuyo propósito es establecer diferencias entre la cámara de los lores y la cámara de los comunes”.⁴²

⁴¹ Prado, **Ob. Cit**; pág. 87.

⁴² Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo I**, pág. 141.

Por otro lado el presidencialismo es la forma de gobierno de Guatemala, creado en Estados Unidos, y fue adoptado por los primeros constituyentes, se dice que es el sistema o forma del nuevo mundo. Monstequieu, afirma que el poder se divide en poderes y que dicha división obliga a proponer tres soluciones: la separación de poderes, la concentración de poderes, y la colaboración entre poderes.

La diferencia en relación al poder, ha constituido la diferencia entre los dos sistemas de gobierno, el sistema parlamentario y el sistema presidencialista, el primero es aquel en el que más que separación, hay un juego completo de poderes recíprocos entre el gobierno y el parlamento basado en la distinción entre jefe de Estado y jefe de gobierno, en la elección indirecta del jefe de Estado de parte del parlamento y en la responsabilidad del gobierno frente al parlamento, que se expresa mediante el voto de confianza o de desconfianza. Respecto al segundo, el presidencialismo, es aquel en la que rige una separación entre poder del gobierno y poder de hacer las leyes, separación basada en la elección directa del presidente de la república, que también es jefe de gobierno, y en la responsabilidad de los miembros del gobierno frente al presidente de la república, y no frente al parlamento.

Entre estas dos formas puras existen varias formas intermedias, basta mencionar a la quinta república francesa, instaurada en 1958, república presidencial sui generis, que ha conservado la figura del presidente del consejo diferente de la del presidente de la república. Ambos sistemas han evolucionado al paso del tiempo, el sistema parlamentario como aquel en el cual el Ejecutivo está dividido en dos elementos: un jefe de Estado y un jefe de gobierno, siendo éste último, junto con su gabinete, responsable políticamente ante el parlamento, el cual tiene facultades para revocar su mandato o puede, a la inversa, ser disuelto por el gobierno. Para que se hable apropiadamente del sistema parlamentario, deben darse los dos elementos antes mencionados, por ello explica que se trata de un ejecutivo dualista, y que se da también el derecho de disolución del parlamento. El jefe del Estado que es el monarca o presidente, encarna y representa a la nación y el jefe de gobierno, comúnmente designado por el jefe del Estado, le corresponden atribuciones

propriadamente ejecutivas y administrativas junto con el gabinete, en la actualidad este sistema es el que utilizan países como Suecia, Dinamarca, Bélgica, Noruega, Holanda; Italia y la República Federal de Alemania lo vienen aplicando después de haber concluido la segunda guerra mundial, mientras que Portugal y España, desde la culminación de las dictaduras.

En el esquema del sistema parlamentario está primeramente el pueblo, el Ejecutivo que aparece dividido entre el jefe del Estado y el jefe de gobierno, bajo la responsabilidad de distintas personas y el parlamento aparece con dos cámaras Legislativas, (cámara alta y cámara baja), como hecho singular, existe un recíproco de disolución entre gobierno y parlamento, y se da fundamentalmente la responsabilidad política.

De forma que Gerardo Prado menciona que “según Ferrero R., la forma presidencial confiere al presidente de la república gran libertad de acción y de poder decisorio virtual, como sucede en los Estados Unidos respecto de los ministros, los que no pueden ser removidos ni censurados por el Legislativo y dependen exclusivamente del presidente. Este personaje es el jefe de Estado en un gran régimen republicano, cuyo ejercicio del poder se rige, comúnmente por un período determinado, es el electo popularmente a través del sufragio universal y es acompañado por un vicepresidente electo de la misma forma”.⁴³ En este sistema esta bien definida la teoría clásica de la separación de funciones mediante la existencia de los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Según Gerardo Prado, “Naranjo Mesa, señala las siguientes características: a) el Ejecutivo es monocrático o unipersonal, es decir que una sola persona ostenta el poder con el carácter de jefe del Estado y jefe del gobierno, a ese respecto la constitución guatemalteca señala que el Presidente de la República representa la unidad nacional y tiene como obligación velar por los intereses de toda la población; b) la elección popular del presidente, por medio del voto directo, con una base electoral que abarca todo el país; c) la responsabilidad del

⁴³ Prado, **Ob. Cit**; pág. 89.

gobierno es limitada, lo cual significa que no existe acción del Organismo Legislativo para obligar la renuncia del gobierno, pero sí es posible que esa responsabilidad política se dé con relación a los ministros, quienes pueden ser citados para que acudan al Congreso de la República y se sometan a la interpelación, aspecto que sí tiene lugar en lo que está establecido en el ordenamiento jurídico guatemalteco; d) no existe el derecho de disposición del parlamento, y si esto sucediera estaríamos ante un golpe de Estado y el subsiguiente surgimiento de un régimen de fuerza o facto; e) en la práctica no hay verdadero equilibrio de poderes, ya que es notoria la preponderancia que tiene el Ejecutivo con respecto de los otros poderes del Estado”,⁴⁴ en la legislación guatemalteca podría mencionarse facultades del presidente respecto el veto presidencial y el derecho a la iniciativa de ley.

La diferencia entre el sistema parlamentario y el sistema presidencialista es puramente formal, constituida sobre los mecanismos con los que debería funcionar el sistema de los poderes constitucionales más que en su operación efectiva, ha sido la relevancia de los poderes reales aunque informales.

1.3.1.3 Gobierno mixto

La teoría del gobierno mixto, es aquella que muestra la viabilidad de la tipología tradicional del gobierno, de acuerdo con la cual la mejor forma de gobierno es la que resulta de una combinación de las tres o de las dos formas de gobierno puras. Al respecto Norberto Bobbio cita a Platón, “en su obra *Las Leyes*, después de haber dicho que monarquía y democracia son las madres de todas las demás formas de gobierno agrega es obligatorio y necesario participar de ambas si deberá existir la libertad y la concordia inteligente”.⁴⁵

⁴⁴ **Ibid.** pág. 89.

⁴⁵ Bobbio, **Ob. Cit;** pág. 154.

Para Norberto Bobbio citando “Aristóteles la mejor constitución debe ser una combinación de todas las constituciones, cuando expone su obra de La Política, enuncia como una buena forma de gobierno popular, la que describe como una mezcla de la oligarquía y la democracia. Entre las diferentes teorías sobre el gobierno mixto, una de las más completa es la que expone Polibio en *las historias* allí donde el relato de los acontecimientos de la segunda guerra púnica es interrumpida por una presentación de la constitución romana, como el ejemplo más autorizado de gobierno mixto donde los cónsules les presentan el principio monárquico, el senado el oligárquico y los comicios el pueblo el democrático, la razón por la que el gobierno mixto es superior a todos los demás radica en el hecho de que, de acuerdo con Polibio, cada órgano puede obstaculizar a los otros o colaborar con ellos y ninguna de las partes excede su competencia y sobrepasa la proporción, esta es una razón que anticipa por siglos la famosa teoría del equilibrio de poderes que será uno de los principales argumentos de los partidarios de la monarquía constitucional en la polémica con los defensores de la monarquía absoluta”.⁴⁶

En la época moderna la doctrina del gobierno mixto sirve para exaltar la excelencia de la constitución inglesa frente a las monarquía francesa y en general frente a todo gobierno que quiere ser abalado; gobierno mixto es la república de Venecia y Florencia en Italia, para quien propone una u otra como la forma ideal de gobierno o por lo menos como la forma que debe ser imitada sobre cualquier otra. Teóricos propios de un Estado en el que no conoce, ni reconoce entes intermedios se critica la doctrina del gobierno mixto, por la misma razón de la que sus partidarios la sostienen, la distribución del poder soberano en órganos diferentes y distintos tiene como efecto el peor de los inconvenientes que pueden llevar un Estado a la ruina, la inestabilidad, precisamente la inestabilidad que Polibio consideraba como el carácter común de las formas puras destinadas a cambiar continuamente una por otra y que sólo la combinación de las tres formas habría podido detener.

⁴⁶ **Ibid**, pág. 155.

Con respecto a Montesquieu, Norberto Bobbio resalta que “idealiza la monarquía inglesa, en la que ve realizado el principio de la separación de poderes, si bien bajo una transposición del significado genuino de la doctrina, en cuanto una cosa es la combinación de las tres formas de gobierno y otra la separación de los tres poderes, es interpretada como forma mixta de monarquía constitucional que se vuelve el modelo universal de Estado después de la revolución francesa por lo menos durante un siglo. Y por otro lado es significativo el hecho de que Hegel, después de haber subrayado comprender la monarquía moderna afirma que se han reducido a momentos de la monarquía constitucional, el monarca es uno, con el poder gubernamental intervienen lo pocos y con el poder Legislativo se presta la mayoría en general”.⁴⁷

Asimismo, el gobierno mixto se ha visto manifestado posteriormente a la segunda guerra mundial, donde surgen varios estudiosos que opinan al respecto, tal es el caso de Carl Schmit, quien según Norberto Bobbio “sostiene que las constituciones del Estado moderno de derecho burgués son mixtas porque en ellas están siempre unidos y mezclados diversos principios y elementos, como democracia, monarquía y aristocracia, y en cuanto tales confirman una antigua tradición según la cual el ordenamiento público ideal descansa en una unión y mezcla de los diversos principios políticos. La teoría del gobierno mixto, ha sido estudiada por diferentes autores, quienes abordan el tema desde diferentes perspectivas, entre los que destacan es Gaetano Mosca, quien en su obra *Historia de las doctrinas políticas*, que confirma en su obra la teoría de las formas de gobierno, escribe que del estudio objetivo de la historia se puede sostener que los mejores regímenes, se entiende aquellos en que han tenido mayor duración, y éstos son los gobiernos mixtos”,⁴⁸ de lo que se entiende no solo aquellos en los que son combinados los diversos principios sino también aquellos en los que el poder religioso está separado del poder laico y el poder económico está separado del poder político. Con ello se puede detallar que en el gobierno mixto, no solamente se observan la combinación de formas de gobierno y aplicación de diferentes principios políticos, sino también la separación de los diferentes grupos de poder

⁴⁷ **Ibid**, pág. 156.

⁴⁸ **Ibid**, pág. 157.

dentro de la sociedad, como lo es la iglesia con el poder religioso y ciertos grupos sociales, con el poder económico.

Finalizando el presente capítulo, es menester hacer referencia a la relación existente entre los tres temas abordados y la necesidad de coordinación entre los mismos. La relación se refiere a la estructura de la esfera estatal, ésta determinada por la coyuntura e intereses en un momento dado y fundamentalmente por la especificidad de los tejidos institucionales que desenvuelven los individuos generadores de necesidades y miembros de una sociedad que a su vez son ciudadanos de un Estado. Esto significa que la estructuración del Estado, se traduce a un sistema determinado por la configuración de un régimen político, el cual le confiere identidad y corporeidad a la idea abstracta del Estado, también imprime los rasgos de estatidad a través de las diferentes instituciones, y le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretajan entorno al Estado y la sociedad, la cual se manifiesta por la sociedad civil, a su vez el mismo Estado confiere poder y autoridad formal al gobierno, para la toma de decisiones que reflejarán la conducción de la sociedad y del Estado, producto de las demandas y el comportamiento social.

CAPÍTULO II

2. Síntesis y análisis de la situación actual en la sociedad guatemalteca 2007-2008

2.1 Aspecto social

Grandes problemas están afectando a Guatemala: “El creciente empobrecimiento de la gran mayoría de la población, donde existen más de diez mil comunidades que viven en pobreza y extrema pobreza”.⁴⁹ Aumentando los niveles estadísticos de pobreza “(56.7 al 58 por ciento), pobreza extrema (21.5 al 23 por ciento) y una gran desigualdad en la sociedad”.⁵⁰ Así mismo se considera que “el 49.3 por ciento de los niños guatemaltecos menores de cinco años padecen de desnutrición crónica”.⁵¹

El modelo socioeconómico marcadamente neoliberal que privilegia los intereses de los empresarios y de las compañías multinacionales, es decir el gobierno empresarial del periodo 2004-2008, privilegió el mercado y los tratados de libre comercio (DR-CAFTA), que entró en vigor el uno de julio del año dos mil seis, orientado a la competitividad basada en la desigualdad e inseguridad alimentaria para miles de familias. La pobreza dificulta el acceso a los servicios básicos de salud, educación, vivienda y otros, incluso los de justicia. Algunos sectores de población según informe de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), “se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad y exclusión (brechas urbano-rurales, étnicas y de género). Cuando se es pobre o se pertenece a una minoría desprotegida, las expectativas de solución de conflictos se ven postergadas, debido a la marginación, la estigmatización y la desigualdad que rige la práctica cotidiana

⁴⁹ Alvarado, Hugo, **Transición**, pág. 6.

⁵⁰ El Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), **El legado de Berger-Stein al nuevo gobierno**, pág. 2.

⁵¹ Rigalt, Carlos, **Vitrina**, pág. 2.

judicial”.⁵² Teniendo como una de las principales causas, las grandes diferencias en la distribución del ingreso, ASIES menciona que según la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2006, “del total de personas que reciben un salario aproximadamente la mitad de la población económicamente activa, el 20 por ciento de los ingresos más bajos acumulaba solamente el 3.7 por ciento de los ingresos totales, mientras que el 20 por ciento de rentas más altas acumulaba el 47.3 por ciento”.⁵³

Fernando Bermúdez comenta que “otra clara realidad es que los hospitales públicos están colapsados, lo que ha generado que los médicos entren en huelga. La educación atraviesa por una crisis, donde se ve reflejado en la situación entre los sindicatos del magisterio nacional y el ministerio de educación por la firma del pacto colectivo, misma que se vendría a consolidar a principio de gestión del nuevo gobierno en el presente año, sin mencionar los problemas acerca de la falta de establecimientos escolares y los servicios esenciales en diferentes aldeas del país, los problemas del magisterio a quienes no se les ha cancelado varios meses de sueldo tomando éstos como medida de resistencia, el no presentarse a los centros de estudio a impartir clases, y donde los más afectados son los alumnos, según el informe La situación Actual de Guatemala”.⁵⁴

El proyecto marcadamente neoliberal de los empresarios, se ha limitado a impulsar una inserción a una situación económica global basada en la exportación de productos primarios, a la explotación transnacional de los recursos naturales (minería, petróleo, agua), a la entrega de los servicios y la infraestructura al capital privado para megaproyectos, a la concesión de privilegios al sector capitalista y al mantenimiento de una fuerza de trabajo barata (bajos salarios). La situación de las clases populares se sostiene gracias a las remesas del casi millón y medio de emigrantes en los Estados Unidos y a la economía informal. Situación que se va agudizando debido al acelerado crecimiento demográfico. La pobreza y la desigualdad no solamente generan problemas de índole económica y social, sino también

⁵² Linares, Luis Felipe, **El empoderamiento legal de los pobres**, pág. 3.

⁵³ Departamento de investigaciones y Consultoría Económica, **Política económica 2004-2008**, pág. 15.

⁵⁴ Bermúdez, Fernando, **Informe sobre la situación actual de Guatemala**, Guatemala 2007, pág. 1

destacan múltiples problemáticas, escribe Bernard Kliksberg: “la agudización de las desigualdades ha producido y está produciendo, daños de toda índole a la región. Algunos son económicos, como la destrucción de inúmeras pequeñas y medianas empresas, creadoras de buena parte del empleo en la economía; otros son humanos como la constitución de vastos sectores de jóvenes sin educación ni trabajo y el aumento de la exclusión y la pobreza. Otros daños son políticos, como las inmensas tensiones sociales que atentan contra la estabilidad de la democracia”.⁵⁵

La esperanza plausible para disminuir la pobreza según Fernando Bermúdez en su informe “quedó en las remesas, pero en un ambiente que abate la producción de pequeña escala, esa inyección de dinero seguirá alimentando el consumo; además, las remesas dependen de la salud de la economía de E.E.U.U, la cual está teniendo serios problemas a nivel interno que han provocado grandes cambios en la estabilidad económica de muchos países que dependen de la misma”.⁵⁶ Una de las manifestaciones de la pobreza es la economía informal, que para el año dos mil siete incrementó, según informe de la revista Momento, de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), donde se muestra que es motivada en buena parte por la falta de acceso a la protección legal efectiva, a los sistemas de bienestar social y al reconocimiento de las actividades económicas, lo que aumenta la vulnerabilidad de los pobres y reduce sus oportunidades de desarrollo. Esto trae como consecuencia la reducción del sector formal de la economía, que provoca a la vez un menor crecimiento económico, menores ingresos fiscales y en consecuencia menor inversión pública, que redundan en un círculo vicioso.

Por otro lado el incremento de la violencia, que está alcanzando límites increíbles: un promedio de 19 asesinatos diarios, según el informe de la Situación Actual de Guatemala, “así mismo se muestra que los indicadores de violencia se han incrementado en los últimos tres años, han muerto violentamente cerca de 17,000 guatemaltecos y más de 1,500

⁵⁵ Kliksberg, Bernardo, **Hacia una economía con rostro humano**, pág. 30.

⁵⁶ Bermúdez, **Ob. Cit**; pág. 2.

mujeres. La policía nacional civil ha colapsado y sigue implicada en hechos delictivos como asaltos, secuestros, extorsiones; ejecuciones sumarias (limpieza social), y operaciones de narcotráfico. La presencia del crimen organizado sigue avanzando a nivel nacional y mantiene infiltrado el organismo judicial, el ministerio público, el sistema penitenciario y las fuerzas de seguridad”.⁵⁷ La violencia tiene raíces muy variadas, desde el crimen organizado como se mencionó, con sus distintas ramificaciones en el narcotráfico y la mafia, hasta la delincuencia juvenil, conocida bajo el fenómeno de las maras. La mayoría de los jóvenes integrantes de las maras proceden de familias marginadas y muchas de ellas desintegradas y producto de la degradación de dicha institución, sin oportunidad de estudio ni de trabajo. “A diario aparecen cadáveres acribillados a lo largo y ancho del país, sobre todo en el área metropolitana. Los asesinatos unos son por ajuste de cuentas entre las distintas facciones del crimen organizado o de las maras y otros por la limpieza social. Hay constantes asaltos y robos en las calles y en los buses”.⁵⁸

Según la CIIDH, “en los cinco primeros meses del año dos mil siete hubo 36.000 asaltos a buses, es decir, más de 200 asaltos diarios. Esta situación ha creado un clima de temor e inseguridad ciudadana que, según las encuestas del Instituto Nacional de Estadística (INE), es el fenómeno que más preocupa a la población guatemalteca”.⁵⁹ Cabe señalar entre la violencia que azota al país, las amenazas, intimidaciones y allanamientos contra líderes y organizaciones sociales. Esta situación de criminalidad e inseguridad es una expresión del sistema socioeconómico y político imperante.

Las violaciones de los derechos humanos continúan porque: 1) las estructuras del terror nunca fueron desmanteladas; estos grupos paralelos tienen poder económico, político, militar y siguen operando impunemente. El Estado no ha tenido la capacidad ni la voluntad política de controlarlos ni de desarticularlos; 2) las estructuras de seguridad democrática siguen siendo débiles e ineficaces, el ministerio público, que es el ente responsable de la

⁵⁷ **Ibid.** pág. 2.

⁵⁸ **Ibid.** pág. 2.

⁵⁹ CIIDH, **Ob. Cit;** pág. 1.

investigación y persecución penal, no funciona a cabalidad mostrando cada vez más su falta de credibilidad y de hacer justicia; 3) persiste un armamentismo generalizado entre la población tomando la justicia por su propia mano; 4) el contexto internacional alimenta los comportamientos violentos, adquiriendo el carácter de política predominante.

La ineficiencia del sistema de justicia, que es arbitrario. Está lamentablemente manipulado por decisiones políticas, presiones económicas y poderes paralelos. “El 85 por ciento de la población considera que el sistema de justicia es el más sobornado, según el informe sobre La Situación Actual de Guatemala. El mismo informe expresa que hay justicia para los poderosos y adinerados, en cambio los pobres quedan excluidos. Hay casos laborales en las fincas que llevan hasta cuatro y cinco años sin avanzar, a pesar de que los trabajadores llevan la razón”.⁶⁰

Los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua. La población indígena posee grandes problemas para integrarse al mercado laboral urbano, pues los principales obstáculos son la menor escolaridad y preparación académica para ocupar espacios en la esfera productiva, así mismo cabe mencionar que un aspecto relevante referente a los trabajadores indígenas es el trabajo temporal en épocas de cosechas. Según Luis Felipe Linares “los sectores indígenas, en materia laboral se encuentran en dos grandes categorías según datos aportados por la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), donde se ubican en los trabajadores no remunerados (el cual incluye a familias, esposas e hijos menores), y los jornaleros o peones (integrado por trabajadores en actividad agrícola de carácter temporal), pero a partir de la información que aporta la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI), al inicio de los años dos mil cuatro en adelante, se han presentado una serie de datos que revelan las condiciones de desigualdad de género y etnia existentes en la sociedad guatemalteca, específicamente en el mercado de trabajo y

⁶⁰ Bermúdez, **Ob. Cit**; pág. 4.

comprueba la correlación que hay entre tal discriminación en empleo y la ocupación por un lado, y las desigualdades y pobreza por otro”.⁶¹

En el aspecto justicia, los juzgados no dan importancia a los casos en los que se presentan como actores personas indígenas. Los pueblos indígenas continúan siendo el segmento de la población que sufre más en todos los ámbitos de la esfera social. “En el año dos mil siete del total de pobres el 75 por ciento eran indígenas, según la revista de política económica de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES)”,⁶² en este sentido Guatemala es un país latinoamericano típico, en el cual los grupos de las etnias indígenas quedan fuera del desarrollo y del progreso económico, social y de justicia, por tal razón la aseveración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se aplica perfectamente a Guatemala: “A pesar de la incalculable riqueza de capital humano, que representan los pueblos indígenas y afrodesendientes para los países de la región, a inicios del siglo XXI estos grupos registran persistentes y elevadas tasas de pobreza asociadas a sus bajos ingresos laborales, por lo que se mantienen en condiciones de desigualdad y exclusión social. Complejos procesos históricos y sociales, que incluyen la secular falta de oportunidades así como la aplicación de prácticas discriminatorias en diferentes ámbitos, han incidido en que esta situación se prolongue”.⁶³

Es preocupante la falta de acceso a la justicia de gran parte de la población. Según datos oficiales aportados por Bermúdez, “de cada cien homicidios, 93 quedan en la impunidad y de las denuncias presentadas al ministerio público, sólo el tres por ciento llega a sentencia. Esto es debido a la fuerte influencia que diversos poderes fácticos ejercen sobre el sistema de justicia, en el informe sobre La Situación Actual de Guatemala para el año 2007”.⁶⁴ Existe una marcada exclusión para las áreas rurales en el sistema de salud y la educación básica y diversificada. Mostrando como consecuencia, la deficiente preparación

⁶¹ Linares, **Ob. Cit**; pág. 7.

⁶² Política económica 2004-2008, **Ob. Cit**; pág. 14.

⁶³ Organización internacional del trabajo, **Panorama laboral 2007 América Latina y el Caribe**, pág. 53.

⁶⁴ Bermúdez, **Ob. Cit**; pág. 2.

educacional del guatemalteco reflejada en el bajo porcentaje de estudiantes aptos a una educación superior.

La degradación de los valores humanos. Las conductas violentas, la criminalidad, la corrupción, el marcado individualismo, la competitividad, el afán de lucro, la acumulación e idolatría del dinero favorecido por el mismo sistema neoliberal, se han incrementado en el país. La decadencia de valores éticos afecta enormemente a toda la realidad humana, a la vida familiar, social, económica, política y cultural. El sistema educativo nacional, lejos de promover el desarrollo de los valores humanos, los está excluyendo del programa de formación. Hace énfasis en la educación mercantilista, como una capacitación para la competitividad, respondiendo al proyecto de la globalización neoliberal. Con ello se muestra una realidad que lamentablemente es verdadera, y que aunque también se ha logrado un avance en cuanto a educación según la Revista ASIES, muestra “que se incrementó el nivel del diversificado, así como el nivel de la repitencia en los tres niveles educacionales también registró una leve tendencia a la baja. Asimismo desminuyó el índice de analfabetismo”.⁶⁵

La destrucción del medio ambiente. En primer lugar hay que señalar que Guatemala es un país de alto riesgo debido a su contextura y ubicación geomorfológico, propenso a terremotos, huracanes y tormentas tropicales. El riesgo y los desastres se acentúan por: 1) La alarmante deforestación por la tala inmoderada de árboles con la consiguiente pérdida de la biodiversidad y la erosión de los suelos; 2) Las basuras vertidas en caminos y barrancos; 3) La contaminación de arroyos, ríos, lagos y costas marítimas con toda clase de residuos sólidos y líquidos. 4) La contaminación de los mantos acuíferos por la explotación minera de oro y plata a cielo abierto, según Informe sobre Situación Actual de Guatemala. Aunque la biodiversidad es todavía un activo del país, es indudable que sin políticas eficaces seguirá reforzándose en la tendencia de degradación de suelos, zonas marítimas y costeras, deforestación de bosques y zonas protegidas así como la escasez de agua dulce.

⁶⁵ Política económica 2004-2008, **Ob. Cit;** pág. 39.

Guatemala es uno de los países latinoamericanos más expuestos al cambio climático, lo cual se verá en sequías, tormentas, además que descansa sobre plataforma sísmica.

Frente a estos problemas se ha manifestado una fuerte resistencia y lucha popular, igualmente se manifestó por los hechos ocurridos como consecuencia de la crisis financiera a finales del año dos mil seis y principios del año dos mil siete. Aun se mantuvo una incertidumbre por los acontecimientos ocurridos, cuando las autoridades bancarias dispusieron el cierre operaciones de dos bancos del sistema, entre ellos el cuarto banco del país medido por el tamaño de sus activos totales, y el siguiente a tres meses después. A esta incertidumbre contribuyó la falta de explicaciones claras y oportunas de parte de las autoridades bancarias, el desconocimiento de los aspectos técnicos y legales de la banca por parte de los usuarios, y el corto tiempo que medió entre la salida del primero y del segundo banco, más algunas campañas negras en contra de otros bancos, que originaron muchos comentarios en torno a que otros bancos podrían estar en peligro de cierre.

La percepción actual “es que el número de bancos en operación podrían hacerse aún más pequeños, toda vez que se tiene conocimiento que varios bancos extranjeros con potencial y renombre mundial como Scotiabank y HSBC, además del Citigroup, tienen interés en adquirir bancos que ya están operando según la revista, de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales”,⁶⁶ sin embargo las circunstancias en las que salieron del mercado algunos bancos generaron desconfianza en el público usuario, acompañada de rumores de inminentes quiebras, que indudablemente motivó la salida relativamente rápida de varios bancos del sistema.

También se percibe un lento, pero constante, crecimiento de las organizaciones sociales: campesinas, indígenas, mujeres, jóvenes, maestros, sindicatos, de resistencia a la explotación minera, etc. Un elemento común de lucha popular gira en torno a la resistencia

⁶⁶ Política económica 2004-2008, **Ob. Cit;** pág. 60.

al Tratado de Libre Comercio (TLC), y a la explotación minera a cielo abierto, por los resultados no deseados que se han previsto, y que irremediablemente ocurrirán.

Existe multitud de expresiones sociales, pero todavía falta cohesión. “Se está fortaleciendo el movimiento nacional por los derechos humanos, presente en la mayoría de los departamentos. Así mismo, está surgiendo un movimiento político social de izquierda con una nueva visión, plural, incluyente, participativa, en base a la ética de la acción política, la justicia social, el servicio, la responsabilidad, la transparencia, el diálogo y la solidaridad, movimiento que sin ser partido, busca impulsar un proceso de reconstrucción y de unidad, para que pueda ser una alternativa en el país. Está en proceso la conformación de un frente político social de izquierda que busca ser una convergencia de las fuerzas populares, democráticas, progresistas y revolucionarias”.⁶⁷

Asimismo, la iglesia ha tomado, a la luz del evangelio y de la enseñanza social, una postura crítica frente a las políticas neoliberales, al lado de los más desfavorecidos. En este sentido son significativos los pronunciamientos y acompañamiento al pueblo por parte de la Conferencia Episcopal de Guatemala (CEG), como por las Pastorales de la Tierra, Movilidad Humana, Derechos Humanos, Conferencia de Religiosos y Religiosas de Guatemala (CONFREGUA). Asimismo, distintas iglesias evangélicas han asumido un papel de resistencia y de lucha frente al sistema, destacando la Comunidad Cristiana Mesoamericana (CCM), con un espíritu ecuménico. Como cristianos se está llamado a construir signos de esperanza frente a una realidad que interpela. Los derechos humanos son una lucha constante, así mismo la búsqueda del desarrollo de la sociedad y un mejor nivel de vida para los guatemaltecos, ya que pese a las medidas que se han tomado por los gobiernos para erradicar todo tipo de problemas sociales que se han mencionado, aún subsisten grandes retos para mejorar y establecer las bases del cambio en materia de pobreza, desigualdad y mejoramiento del bienestar de los grupos que han permanecido al margen del desarrollo.

⁶⁷ **Ibid.** pág. 60.

2.2 Aspecto económico

Entre los acontecimientos que influyeron en la actividad económica entre el año 2007-2008, sobresale el dinamismo económico mundial, a pesar de la inminente desaceleración de la economía estadounidense provocada por los problemas previstos en su mercado inmobiliario y el incremento en el precio internacional del petróleo. En tanto, el sistema bancario nacional continuó con el proceso de saneamiento y consolidación iniciado a finales del año 2006, mientras que las medidas adoptadas por las autoridades monetarias para resolver el problema de desabastecimiento de numerario de algunos bancos del sistema, presentan resultados no muy deseables. Adicionalmente cabe mencionar que Guatemala fue la anfitriona de la reunión anual de la asamblea de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y visita del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Geroge Bush.

La actividad económica nacional “tuvo un desenvolvimiento regular durante el año 2007, reflejado en indicadores macroeconómicos cambiantes; sin embargo, la economía nacional no fue ajena a los acontecimientos internacionales mencionados, que afectaron especialmente el nivel general de precios, según menciona la evaluación de la actividad económica 2007, de la revista Momento, de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES)”⁶⁸.

El crecimiento económico mundial del período 2002 - 2007 fue menos dinámico de lo que se había previsto, lo que incluso motivó la revisión a la baja de las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). “Según las nuevas estimaciones, la tasa de variación del PIB mundial de 2007 se estima en 4.7 por ciento. Dentro de las economías avanzadas, la zona del euro tuvo una ligera caída en su crecimiento, mientras que Estados Unidos tuvo

⁶⁸ Departamento de investigaciones y consultoría económica, **Evaluación de la actividad económica 2007 y perspectivas para el 2008**, pág. 1.

una desaceleración más profunda de la prevista al crecer sólo 1.9 por ciento en 2007”,⁶⁹ de esta cuenta, el crecimiento mundial fue impulsado por las economías emergentes de los países Asiáticos.

Pese al poco dinamismo de la economía estadounidense, la región latinoamericana continuó con la tendencia de crecimiento acelerado iniciada en años anteriores, específicamente en el año dos mil tres. Según las perspectivas para el 2008, de la revista Momento (ASIES), “entre otros los factores que influyeron positivamente son: los altos precios de los productos básicos de exportación, la aplicación de políticas económicas acertadas y una mayor demanda interna, así mismo informes de la misma revista se afirma que el istmo centroamericano creció en 6.6 por ciento, tasa superior a la de América latina”.⁷⁰ Este comportamiento y la desfavorable coyuntura externa del segundo semestre de 2007, sugiere que la economía de la región es ahora más resistente a los factores externos negativos. Sin embargo, aún persisten las dudas sobre el devenir económico y la posibilidad de lograr mayores tasas de crecimiento.

Según ASIES, “la CEPAL informó que Guatemala constituye la economía más grande de Centroamérica, contribuyó al sólido crecimiento de la región en 2007 con una tasa de variación del PIB real de 5.7 por ciento”.⁷¹ Sin embargo cabe preguntarse acerca de este crecimiento, si se debe a una mejor estructura económica del país en términos de capital productivo y humano, o bien se debe al impulso del ciclo económico mundial o al ingreso cada vez mayor de las remesas familiares provenientes de los Estados Unidos, o a una inversión gubernamental en infraestructura con mayor énfasis que el gasto social. Según la revista ASIES, el Valor del PIB potencial es otro de los elementos que refuerzan la idea de que el crecimiento reciente no proviene de aumento de la infraestructura productiva, de la mano de obra mejor calificada, de mercados más eficientes y competitivos. El PIB

⁶⁹ **Ibid**, pág. 1.

⁷⁰ Departamento de investigaciones y consultoría económica, **Perspectivas para el año 2008, sector real**, pág. 1.

⁷¹ **Ibid**, pág. 2.

potencial se refiere a la tasa de crecimiento económico de largo plazo de un país, basada en la dotación, utilización y desarrollo de factores. Según análisis del Central American Business Intelligence (CABI), “la tasa de crecimiento del PIB potencial para Guatemala se sitúa entre 3.4 por ciento a 3.7 por ciento”.⁷² Según la Revista ASIES en el área económica, este crecimiento por encima de su nivel potencial, durante los últimos dos años, podría traducirse en un sobrecalentamiento de la economía en el período analizado.

En términos agregados, los resultados de la producción en las encuestas empresariales de ASIES corroboran este crecimiento, pero según estos estudios, las microempresas no se beneficiaron de este dinamismo. Pues las encuestas revelan que la producción de las micro y pequeñas empresas ha estado en el lado negativo de la balanza, esto demuestra que el crecimiento económico mencionado y las políticas aplicadas, no han podido alcanzar a impactar el desempeño de las empresas más pequeñas, mientras que las medianas y grandes se beneficiaron en su mayoría del dinamismo económico reciente.

También se constató que el mejor desenvolvimiento económico de los últimos años influyó levemente en los niveles de empleo, pues hubo una ligera disminución en el desempleo y a la vez se deterioraron los salarios mínimos por el aumento del nivel general de precios. Este fenómeno es explicado en la literatura económica por un mecanismo denominado espiral de salarios en el que se ven involucrados la inflación esperada y también el desempleo, según esta teoría, un aumento en el desempleo provoca una disminución en el nivel de precios y expectativas de inflación al alza generan presiones en el costo de la canasta básica. Para medir estas relaciones en la economía guatemalteca se desarrolló un modelo econométrico con las series de la encuesta empresarial de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), según el informe de esta revista, muestra que el resultado de este ejercicio en coherencia con lo expresado por la teoría: los precios de los bienes y servicios de las empresas varían inversamente con el desempleo y directamente con la inflación esperada.

⁷² Información disponible en: <http://ca-bi.com/blackbox/p=164>, (1 de abril de 2008).

Con ello se muestra que si se busca disminuir el desempleo en Guatemala, esto tiene un costo en el incremento de la inflación, pues como la inflación no solamente depende del nivel de empleo sino también de las expectativas inflacionarias para aminorar el efecto del incremento en los precios por la generación de nuevos puestos de trabajo. El empleo formal, medido por el número de personas afiliadas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), no tuvo el mismo dinamismo que la inversión, al oscilar su tasa de crecimiento alrededor del uno por ciento. Aunque la inversión ha tenido un leve aumento su tasa de crecimiento fue más acelerada que la del empleo, es este último factor el que más aporta a la producción.

En efecto, según un modelo econométrico realizado encuesta de la revista ASIES que analizó “el aporte del empleo e inversión a la producción de bienes y servicios, pone de manifiesto que la sensibilidad en la producción al empleo es seis veces más grande que la correspondiente a la inversión”.⁷³ Estos resultados muestran que la economía guatemalteca se encuentra lejos del pleno empleo y posee muy poco desarrollo tecnológico, pues Guatemala se encuentra entre los países subdesarrollados, donde tal situación se hace posible debido a la existencia de recurso humano ocioso, que puede ser incorporado en cualquier momento al proceso de producción de las empresas, lo cual equivale a suponer que la economía se encuentra en niveles de ineficiencia, dado que no está produciendo ni utilizando sus recursos a plenitud.

Las finanzas públicas durante el año 2007 se fortalecieron en cierta manera, por el incremento de 15.93 por ciento observado en la recaudación tributaria, entre otras razones por la implementación de las disposiciones legales para el fortalecimiento de la administración tributaria, ley que fuera aprobada por parte del Congreso de la República de Guatemala, bajo el decreto número 20-2006 en junio de ese año, sin embargo los ingresos tributarios como porcentaje del PIB constituyen la carga tributaria, según revista ASIES,

⁷³ Departamento de investigaciones y consultoría económica, XXXIII **Encuesta empresarial, informe de resultados**, pág. 9-10.

“bajo la nueva medición del PIB publicada por el Banco de Guatemala y los parámetros contenidos en los Acuerdos de Paz, ésta debería alcanzar la meta mínima del 13.2 por ciento, la que aún no se alcanza habiéndose observado el 12.31 por ciento en el 2007”.⁷⁴ Así mismo al inicio de esta administración se evidenció el problema de la escasez de recursos. De acuerdo a cifras preliminares del ministerio de finanzas públicas, el nivel de ejecución presupuestaria al final del año 2007 se ubicó en 98.4 por ciento, que representa aproximadamente 14.6 por ciento del PIB. La ejecución de los gastos de capital mostró una disminución, dado que se ubicó al final del año en 4.9 por ciento del PIB, menor que el observado en los años anteriores, debido a que este tipo de gasto estuvo altamente influenciado en los años anteriores por el gasto público adicional ocasionado por la tormenta tropical Stan que afectó el territorio nacional en octubre de 2005.

Aun cuando no se logró alcanzar el compromiso adquirido por los Acuerdos de Paz, de 13.2 por ciento, de conformidad con el establecimiento de las nuevas cuentas nacionales en el año 2007, el resultado presupuestario se mejoró, ya que el déficit fiscal se ubicó en 1.5 por ciento del PIB, menor al registrado al final del año 2006 cuando se ubicó en 1.9 por ciento. Este resultado se acerca a la meta acordada en el pacto fiscal en relación al principio de balance fiscal; no obstante ésta aún no se alcanza. Es importante mencionar que el manejo de la política fiscal favoreció el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica del país, aunque se haya desestabilizado otros sectores como la pequeña y mediana empresa.

Así mismo, un hecho relevante lo constituyó la aprobación de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2008 por un monto de (Q 42,535.45 millones), el cual es superior en 12.81 por ciento al presupuesto aprobado en 2007 (Q 37,703.95 millones), igual al del año 2006; tal aprobación fue fortalecida en el rubro de los ingresos tributarios por la prórroga de la vigencia del impuesto extraordinario y temporal de los Acuerdos de Paz, (IETAAP) por un año más.

⁷⁴ Política económica 2004-2008, **Ob.Cit**; pág. 34.

Luego de los sobresaltos causados por el cierre de dos bancos del sistema entre octubre de 2006 y enero de 2007, la confianza de los usuarios en el sistema bancario se deterioró debido a la inseguridad que se manifestó derivado del problema. No obstante haberse mantenido el apoyo de la política fiscal a la política monetaria, así como los esfuerzos de esta última por mantener los niveles de liquidez adecuados al funcionamiento de la economía, principalmente a través de incrementos sucesivos y graduales de la tasa de interés líder de la política monetaria, “la inflación a diciembre de dos mil siete, se situó en el 8.75 por ciento, mayor en 2.75 por ciento al límite superior de la meta establecida por el banco central y 2.96 por ciento igualmente mayor que la observada en diciembre de 2006. El comportamiento de esta variable se vio influenciado principalmente por el alza de los precios internacionales del petróleo, el trigo y el maíz”.⁷⁵

El promedio ponderado de las tasas de interés activas y pasivas en moneda nacional y extranjera se mantuvo estable durante el año, pues sus variaciones fueron poco significativas. El margen de intermediación financiera en moneda nacional se situó en 7.95 por ciento, en tanto que el de moneda extranjera registró 3.67 por ciento, que marcó una diferencia de 4.14 puntos porcentuales, lo que podría explicar la preferencia por los créditos en dólares de parte de un sector importante de los agentes económicos, según información aportada por el Banco de Guatemala.

Derivado del dinamismo de la actividad económica según la evaluación 2007, “la liquidez en el sistema bancario y la estabilidad de las tasas de interés, el crédito al sector privado creció en un 26.3 por ciento, por encima del límite superior previsto en la política monetaria 23 por ciento. En el crecimiento del crédito bancario total, tuvo mayor incidencia el crecimiento del crédito en moneda extranjera: 47.1 por ciento al 31 de diciembre de 2007, en comparación con el 29.7 por ciento, a la misma fecha del año anterior. Los sectores que mostraron mayor variación relativa, según la rama de actividad fueron en su orden: consumo 53 por ciento; establecimientos financieros y servicio a las empresas 51.6

⁷⁵ **Ibid**, pág. 3.

por ciento; construcción 45 por ciento y comercio 36.4 por ciento. La calidad de la cartera crediticia se mantuvo, de acuerdo a que la proporción de la cartera contaminada (en mora y vencida), en relación a la cartera total del sistema bancario, se redujo de 5.49 por ciento en 2006 al 4.68 por ciento en 2007, según información aportada por las revistas de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES)⁷⁶.

El resultado de la balanza comercial a finales del año 2007 mostró un balance negativo, “registrado en (US\$ 6,544.0 millones), aunque las exportaciones crecieron a una tasa de 14.7 por ciento, valor superior al que se observó en 2006”.⁷⁷ Este dinamismo en las exportaciones, es en parte, el resultado de los altos precios de algunos de los principales productos tradicionales de exportación así como de sus volúmenes. La importación de productos también se intensificó en el año pasado, especialmente de materiales de construcción, de lubricantes y combustibles. El resultado negativo de la balanza comercial fue compensado por el flujo de remesas familiares, aún cuando éstas perdieron dinamismo en el último trimestre de 2007; por su parte, “las reservas monetarias internacionales mostraron un crecimiento de 6.4 por ciento. Estos factores incidieron en la estabilidad del tipo de cambio, que a lo largo del año dos mil siete osciló dentro de una banda de (Q 7.60 – Q 7.75 por US\$ 1.00)”.⁷⁸

A diferencia de años anteriores, el entorno internacional se muestra poco favorable para el país. En efecto, la economía mundial muestra señales de agotamiento para los próximos años, luego de la situación económica reportada en los años 2006 y 2007, tal como lo reportan las proyecciones de crecimiento mundial 4.8 por ciento del Fondo Monetario Internacional, explicado en parte por factores como presiones inflacionarias; incremento generalizado de los precios del petróleo; crisis financiera en los mercados internacionales; aumento de los precios de algunos productos y la disminución del consumo en los Estados Unidos de América.

⁷⁶ Evaluación actividad económica 2007 y perspectivas 2008, **Ob. Cit;** pág. 4.

⁷⁷ **Ibid,** pág. 5.

⁷⁸ **Ibid.** pág. 5.

Dentro de este panorama, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proyecta que el crecimiento económico de América Latina y el Caribe para los próximos años estarán por 4.9 por ciento menor en siete puntos porcentuales al año 2007. Específicamente para el caso de Guatemala, dicha comisión estima que el crecimiento del PIB para este año estará por 5.5 por ciento. Así mismo, el Banco de Guatemala estipula que todos los sectores de la producción serán dinámicos pero en menor proporción al comportamiento reportado en años anteriores, especialmente en el sector de la construcción.

En cuanto a la inflación, según el Banguat, “la tasa de inflación registró un rango de 5.79 por ciento y se no se ubicó dentro del rango establecido por la política monetaria establecida, ya que esta variable superó el techo del rango previsto en un 8.75 por ciento, respectivamente. Igualmente la deuda pública también aumentó, al 30 de junio del año dos mil ocho, la deuda pública interna registraba un saldo de (25,098.0 millones de Quetzales), mayor de cuando se inicio el período de gobierno anterior en el año dos mil cuatro, pues la misma era de (12,188.6 millones de Quetzales), en cuanto deuda externa, al 30 de junio del año dos mil ocho, ésta registró (4,373.8 millones de Quetzales) también mayor de años anteriores cuando registró la cantidad de (3,723.2 millones de Quetzales) en el año dos mil cinco, según datos aportados por el Banco de Guatemala”.⁷⁹

Una de la razones del bajo rendimiento del desarrollo en estas áreas es la aplicación incorrecta de las políticas públicas así como la falta de continuidad de proyectos, aunque este problema debe resolverse a largo plazo, es evidente que debe resolverse invirtiendo más en la aplicación de las políticas públicas correctas, y el compromiso de las próximas administraciones gubernamentales en dar seguimiento y fortalecer este compromiso de Estado al futuro.

⁷⁹ Información disponible en: <http://banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=vmc/vmc08&e=566>, (1 de abril de 2008).

2.3 Aspecto político

Para Guatemala ha sido la sexta vez desde el inicio de la apertura democrática en que la sociedad guatemalteca se encamina a elegir autoridades para regir los destinos durante el cuatrienio 2008-2012, respecto las elecciones pasadas, las cuales se llevaron a cabo en un entorno complejo. Por un lado el país experimentó un persistente clima de violencia, con manifestaciones de diversa naturaleza, lo que intensificó la sensación de inseguridad, a la vez que la incertidumbre acerca del futuro, en el ánimo de diversos ambientes de la sociedad guatemalteca. Así mismo los partidos políticos como la nueva autoridad electoral han desarrollado su quehacer en medio de una nueva normativa legal que busca mejorar la representación y participación ciudadana, lo que implica nuevas condiciones y responsabilidades. Todo ello ocurrió en medio de una campaña que si bien presentó algunas novedades no generó el entusiasmo e involucramiento activo de la ciudadanía que sería deseable.

Las elecciones fueron convocadas por el Tribunal Supremo Electoral el día dos de mayo del dos mil siete para que fuese su realización el domingo nueve de septiembre del mismo año. Los cargos a elegir fueron los de presidente y vicepresidente de la república, 158 diputados al Congreso de la República (31 por listado Nacional y 127 por los 23 distritos electorales del país) y 332 alcaldes y corporaciones municipales. El número total de cargos sometidos a elección popular fueron 3,859. Los 21 partidos vigentes, 14 participaron y dos lo hicieron en las legislaturas y municipales. A nivel municipal también participaron 147 comités cívicos electorales.

En cuanto a la participación de los ciudadanos guatemalteco en el proceso electoral, según datos aportados por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, fueron 168 organizaciones políticas las que postularon 29,364 candidatos, entre ellos (25,454 hombres y 3,910 mujeres), el total de ciudadanos empadronados ascendió a 5,990,029 dato aportado

por el Tribunal Supremo Electoral hasta la fecha nueve de junio de dos mil siete, que se cerró la inscripción de ciudadanos con derecho a votar en las elecciones generales. De todos ellos el 59 por ciento actualizó datos (3, 526,116; 2, 273,317 en áreas urbanas y 1, 252,799 en áreas rurales). Los ciudadanos afiliados a partidos políticos al 29 de junio del año dos mil siete, ascendieron a 568,940, cantidad equivalente al 9.5 por ciento de los empadronados.

Los partidos políticos desde el inicio del año dos mil siete, intensificaron sus actividades en cuanto a su participación en las elecciones generales, pues para inicio del año en enero tales organizaciones eran 19, en abril y junio otras dos lograron su inscripción. Los hechos más relevantes ocurridos en el seno de los partidos durante este período se relacionaron con la definición de su participación en las tres elecciones o solo en algunas de ellas, con la designación de sus candidaturas a cargos de elección popular, con la elaboración y propuesta de sus plataformas programáticas, así como con el cumplimiento de la nueva normativa electoral, particularmente en lo que respecta al control y fiscalización del financiamiento político, que más adelante se ve duramente cuestionado por los diferentes medios de información.

Igualmente se produjo una serie de actividades y negociaciones de candidaturas, habiéndose en algunos casos drásticos cambios de última hora en algunas postulaciones para la presidencia y para el Congreso. También otro hecho relevante fue la búsqueda de candidatos para la vicepresidencia, en ese sentido los partidos políticos y sus presidenciables optaron por incorporar a personas provenientes del sector privado tal como ocurrió con la ANN (Alianza Nueva Nación), EG (Encuentro por Guatemala), PP (Partido Patriota), aunque en la GANA (Gran Alianza Nacional) el secretario general también se ubicó a un conocido dirigente empresarial de la industria del azúcar. “De los 14 partidos que postularon candidatos presidenciales, ocho se constituyeron en los últimos cinco años, seis de ellos participan por segunda vez en un proceso electoral y dos lo hacen por primera vez. De los cuatro candidatos que más intenciones de voto a su favor presentaron desde un

principio, según datos de encuestas realizadas a nivel nacional dados a conocer por los diferentes medios de comunicación del país, fueron los candidatos de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Partido Patriota (PP), quienes se dieron a conocer en los años noventas como funcionarios públicos, por otro lado se encontraban los candidatos de la Gran Alianza Nacional (GANAN), y Encuentro por Guatemala (EG), que posteriormente se vendrían muy por debajo de lo mostrado en las encuestas, aun más en el caso de Rigoberta Menchú”⁸⁰.

Durante los meses de mayo a julio, 14 partidos dieron a conocer sus propuestas programáticas, con distintos grados de profundización. Diversas entidades de la sociedad civil, organizaron foros a nivel municipal, departamental y nacional para brindar a los candidatos la oportunidad de exponer sus propuestas. De esta forma la sociedad civil participó del proceso de democratización, de modo que se hace escuchar la exigencia ciudadana en cuanto al cómo y con qué recursos van a lograr lo que se ofrece. Así mismo también se manifestó cooperación de parte de varias entidades tal es el caso de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), que presentó contribuciones para definir una agenda nacional. Los diferentes medios de comunicación, tanto impresos como radiales y televisivos contrataron servicios de consultoras políticas para realizar encuestas lectorales mensuales, éstas según datos aportados por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, se llevó a cabo a través de entrevistas exhaustivas con candidatos creando espacios específicos, otros publicando reportajes y divulgando publicaciones especiales, y todo aquello que sirvió para contribuir a brindar una buena información que propició el debate y la participación ciudadana.

En cuanto al desenvolvimiento de los partidos políticos en el Congreso de la República, cabe recordar que durante dos años seguidos en el Congreso el partido de la Gran Alianza Nacional (GANAN), dirigió el organismo legislativo, con dos coaliciones distintas, los principales partidos de la oposición fueron –FRG, PP, PAN, UNE, PU y la bancada

⁸⁰ Departamento de investigaciones sociopolíticas, **Guatemala: Proceso electoral 2007**, pág. 2.

solidaria, éstos acordaron excluirlo de la conducción del Congreso durante su último año de gestión y promovieron, para el periodo 2007-2008, una junta directiva compuesta solo por ellos (la cual obtuvo 123 votos a favor, lo que indica que obtuvo el respaldo de todos los partidos de oposición). Uno de los argumentos utilizados para impulsar esta oposición fue que de esa manera se garantizaría un efectivo desempeño del máximo organismo de representación política del país, particularmente en un año electoral. A pesar que se sostuvieron varias reuniones con el organismo ejecutivo para concertar una agenda legislativa, al final el rendimiento fue similar o menor al de las anteriores directivas.

Pero los resultados no fueron positivos, pues la agenda legislativa de seguridad siguió sin aprobarse, a pesar de la presión de la opinión pública, del gobierno, de los medios de comunicación y de la propia comunidad internacional. La agenda del plan visión de país, que la mayoría de partidos construyó a lo largo del año dos mil seis, que comprendía cuatro temas básicos tales como la seguridad democrática y justicia, educación, desarrollo rural y salud/nutrición, no solo no avanzó en términos generales, cosa a la que se había comprometido los secretarios generales de los principales partidos políticos como la propia junta directiva del Congreso, sino que tropezó con rechazos en lo relativo a la forma como se conformaron las leyes marcos de educación y salud.

Un poco más tarde del cierre del primer período ordinario de sesiones, el 15 de mayo, según datos aportados por ASIES, se aprobó el convenio de la Haya sobre adopciones, lo cual era exigido por la mayoría de gobiernos de países con familias que han adoptado niños guatemaltecos, encabezados por el de EE.UU. Al reanudar el uno de agosto el período ordinario de sesiones, el Congreso aprobó de urgencia nacional, con una mayoría calificada de 110 diputados, la ley que crea la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Esa mañana los presidentes de la GANA, UNE y PP se reunieron en el palacio legislativo con los diputados de sus respectivos bloques para reafirmar su apoyo a la iniciativa, a pesar de las presiones derivadas de algunos sectores de la sociedad

que se encontraban en contra de tal aprobación, señalando que era inconstitucional en virtud de que violentaba la soberanía del país.

Otro problema que ha seguido afectando la imagen del Congreso de la República de Guatemala, fueron los cambios de los bloques efectuados por varios diputados. Si bien el fenómeno del cambio de partido por parte de los diputados, ha sido una característica del débil sistema de partidos del país, dado que en general existe poca identificación y compromiso de los diputados con los partidos que los postulan, el mismo cobró más fuerza en este período de análisis, en vista de la definición de candidaturas para las elecciones. En la medida que un diputado que aspira a la reelección no encuentra respaldo en su organización para un nuevo mandato, gestiona que otro partido lo respalde, máxime si asegura contar con cierto caudal electoral y con aportes financieros apropiados. Según la revista Momento de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), en el período de enero 2004 a junio del año 2007, alrededor de 68 diputados (resumido en un 43%), cambiaron de partido; de ellos, unos 15 lo hicieron en esos meses; 121 diputados buscaban la reelección, y un alto porcentaje hoy día, se les puede observar sentados en las curules.

En cuanto al proceso electoral, uno de los principales objetivos de todos los medios que intervienen en el mismo, es buscar el mayor involucramiento de los ciudadanos en el proceso. Lo que se conoce como la participación ciudadana, y lo cual ha tenido una serie de novedades resultado de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, introducidas a mediados del año dos mil cuatro y finales del año dos mil seis, las cuales pusieron a prueba las capacidades del Tribunal Supremo Electoral. Las reformas más relevantes fueron las que se refieren al proceso electoral, pues se relacionan con el acortamiento de los plazos de todas las fases del proceso electoral, la descentralización de los centros de votación que desde 1,985, se encontraban centralizados en las cabeceras municipales, mientras que ahora se establecieron además donde residían por lo menos 500 empadronados, logrando que se movilizara un mayor caudal de votantes aumentando la participación electoral. Así también

una novedad fue lo referente al control y fiscalización del financiamiento público y privado de los partidos políticos, especialmente el destinado para la campaña electoral.

Para los partidos políticos estas reformas significaron también, entre otros requisitos, el aumento en el número de afiliados al partido, “equivalente al 0.30 por ciento de los ciudadanos empadronados para el anterior proceso electoral, así como el aumento de la barrera electoral, el cual fue del cinco por ciento del total de votos válidos. Otras novedades fueron el aumento del financiamiento público al que pueden aspirar los partidos que superen tal barrera, o que por lo menos logren la elección de un diputado, monto que ahora es equivalente en quetzales a dos dólares estadounidenses por voto. Al mismo tiempo, se introdujo un techo al gasto global de campaña, equivalente a un dólar por ciudadano empadronado al 31 de diciembre de 2006, cuyo monto es de (Q44.7 millones) por cada partido, según información aportada por la revista ASIÉS.”⁸¹ La rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, fue un tema de discusión, pues fue la primera vez en que, por lo menos formalmente, se trató de promover por parte de los partidos políticos la rendición de cuentas, y por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE), el control y fiscalización del financiamiento privado de las campañas electorales partidarias. Esto último fue tema de primer orden a lo largo de toda la campaña, por la proliferación de temores y denuncias en cuanto al riesgo de penetración de dinero sucio en los partidos políticos, sobre todo en los niveles locales pero también en el entorno de los candidatos presidenciales.

Entre otras cosas los partidos políticos tuvieron que cumplir entre otras cosas, con los retos presentados por la descentralización de las juntas receptoras de votos, pues se tuvo que aumentar en igual proporción en (54%), el número de sus fiscales, siempre que quisieran contar con uno de sus representantes en cada una de las (13,756) mesas de votación que se instalaron (cantidad muy cercana al número mínimo de afiliados que los partidos deben tener). Y quienes pudieron cumplir honestos objetivos fueron los partidos políticos grandes, tales como la GANA, UNE, PP y FRG.

⁸¹ **Ibid**, pág. 10.

Por su parte la autoridad electoral también tuvo que adecuarse a la nueva normativa, pues emitió un nuevo reglamento general de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y diversos reglamentos específicos, también organizó nuevas comisiones que atendieran la descentralización de los centros de votación, también tuvieron que administrar en cuatro meses, un proceso con plazos reducidos, determinar conjuntamente con los fiscales de los partidos políticos los tiempos máximos, horarios y espacios a contar para propaganda electoral en medios de comunicación social y controlar y fiscalizar el cumplimiento por parte de las organizaciones políticas de la normativa mínima de lo concerniente al financiamiento privado recibido con motivo de la campaña electoral.

En cuanto al evento electoral, según el programa de asistencia técnica de la Organización de Estados Americanos (OEA), al Tribunal Supremo Electoral (TSE), se registró la segunda ocasión en seis elecciones generales, después de 1,985, con más ciudadanos que participaron en el proceso electoral, acudiendo a las urnas tanto en la primera vuelta como en la segunda. En la primera vuelta votaron un (60.22%) de los empadronados, mientras que en la segunda vuelta lo hizo el (48.34%), estas cifras son más reveladoras si se comparan a nivel de actualizados, distritos y áreas de residencia. Según datos del programa de asistencia técnica, mientras que el (74%) de los actualizados votó, de los no actualizados solo lo hizo el (41%). Por otra parte, el (75%) de los actualizados urbanos y el (71.5%) de los rurales respondió al llamado a las urnas. En cuanto a los votos nulos (5.75%) registrados, que proporcionalmente fueron ligeramente superiores a los votos nulos registrados en los procesos electorales anteriores. Considerando que la suma de los votos nulos (207,734) y blancos (129,184), muestra que la sociedad guatemalteca, el Estado y los partidos políticos deben trabajar para prestigiar las instituciones de manera que el ciudadano recupere su credibilidad en las mismas y se comprometa con su fortalecimiento, lo que necesariamente pasa por la asistencia a las urnas.

Asimismo finaliza la contienda electoral por la Presidencia de la República con catorce participaciones de candidatos, acompañados de sus respectivos vicepresidenciales,

postulados por igual número de partidos políticos, sin embargo como se ha indicado fue evidente que la batalla principal la protagonizaron los candidatos de los partidos políticos de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) con Álvaro Colom Caballeros y el Partido Patriota (PP) con Otto Pérez Molina, respectivamente. Los resultados de la primera vuelta de la elección presidencial fueron favorables al candidato de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) quién logró el (28.25%) de los votos válidos emitidos el 9 de septiembre. El candidato del Partido Patriota (PP) alcanzó el segundo lugar con el (23.54%) y el partido de la Gran Alianza Nacional (GANAN) alcanzó el tercer lugar con el (17.23%) de los votos válidos emitidos.

Posteriormente el día cuatro de noviembre del dos mil siete, se efectuó la segunda vuelta electoral por la presidencia de la República, entre los candidatos de los partidos UNE y PP. En esta etapa, Álvaro Colom y Rafael Espada obtuvieron el (52.82%) de los votos válidos, mientras que Otto Pérez y Ricardo Castillo obtuvieron alcanzaron el (47.18%). En consecuencia, los candidatos de la UNE se colocaron a la cabeza para ejercer las funciones de presidente y vicepresidente de la República de Guatemala durante el período de 2008-2012, obteniendo la mayoría de votos la UNE en veinte de los veintitrés distritos electorales; Por su parte el PP solo lo logró en tres distritos (Central, Guatemala, Baja Verapaz), mientras que la UNE obtuvo más del (60%) de los votos en seis distritos (Escuintla, Sololá, Totonicapán, Suchitepequez, Retalhuleu y San Marcos) y el PP sólo lo logró en un distrito (Central), según información aportada de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

El 14 de enero de 2008 inició un nuevo período de gobierno, como se mencionó es el sexto, del proceso de transición a la democracia en Guatemala. En dicha fecha tomó posesión de la presidencia de la República Álvaro Colom Caballeros, electo en segunda vuelta el 4 de noviembre, acompañado de Rafael Espada como su vicepresidente. El mismo día también inició sus labores un nuevo Congreso de la República, compuesto por 158 diputados que representan a 11 partidos políticos. El día 15 tomaron posesión de sus cargos

los alcaldes, síndicos y concejales de las 332 municipalidades del país. Todos desempeñarán sus cargos hasta el 14 de enero de 2012. Aunque desde el seis de noviembre de 2007, una vez se confirmó la elección de Colom, se intensificó el proceso de transición política impulsado por el gobierno presidido por Oscar Berger, y a pesar que desde diciembre se habían indicado algunos nombres de personas que podrían integrar el nuevo gabinete, no fue sino hasta la segunda semana de enero que se conoció la forma como el mismo se integraría en su totalidad. Por este lado, los temas que más debate han generado han sido la escasa presencia de mujeres e indígenas en el gabinete ministerial (solo una mujer, al frente del ministerio de educación, y sólo un indígena al frente del de Cultura y Deportes).

Por otro lado, los énfasis puestos en la problemática social y en particular en la atención que le brindará a la situación de pobreza que cómo se mostró en el análisis sobre el eje Social, afecta a la mayoría de guatemaltecos, así como en la orientación social demócrata que le imprimirá a este gobierno particularizando una *-Guatemala social demócrata-*, expresados en el discurso de toma de posesión, han sido temas que han generado debate. Igualmente ha generado discusión la asignación de funciones políticas clave a su señora esposa, hoy primera dama Sandra Torres de Colom, tal como designarla coordinadora del recién creado Consejo de Cohesión Social, responsable de la determinación de las prioridades en materia de inversión social, entre otros aspectos; y a su cuñada, como enlace de la presidencia con los gobiernos municipales.

En el primer mes y medio de gestión del nuevo gobierno según datos de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), “también se observó el propósito de anticiparse a eventuales problemas mediante la revisión y adecuación de varias políticas y proyectos impulsados por el anterior gobierno, tales como las prioridades y costos del nuevo aeropuerto internacional, la ejecución de obra pública por parte de organismos y ONG’s internacionales, transferencia de maestros del PRONADE al sistema nacional de educación,

nombramientos de directores de hospitales y el programa del adulto mayor, entre otros”.⁸² Paralelamente, el gobierno promovió la instalación de lo que ha denominado el sistema nacional de diálogo permanente, que en su primera fase se apoyará en el sistema de consejos de desarrollo.

Para el efecto, se realizó en este capítulo, un diagnóstico sobre las fortalezas, debilidades de las redes de relación en los ámbitos social, económico y político, exponiendo los hechos más relevantes, de manera resumida sobre el acontecer nacional, así también como la coordinación y toma de decisiones a nivel nacional, del Estado y sus instituciones con la sociedad civil, y el papel del gobierno, durante el año dos mil siete hasta los primeros meses del año dos mil ocho, con el fin de determinar el espacio apropiado para impulsar diálogos y proyectos, buscar acuerdos e impulsar políticas públicas de Estado de interés nacional y con una visión de Estado, es decir asumidas como un compromiso de Estado, para los próximos gobiernos, donde se puedan respetar las directrices establecidas como base para dar continuidad a las políticas públicas de Estado impulsadas por gobiernos anteriores con el fin de mantener y lograr un mayor nivel de desarrollo Nacional.

⁸² ASIES, **Análisis mensual No. 1-2 enero-febrero**, pág. 2.

CAPÍTULO III

3. Políticas públicas de Estado

3.1 Las políticas públicas de Estado

Para el caso de Guatemala, la normativa vigente en cuanto a políticas públicas enlaza los distintos instrumentos de gestión pública, es sumamente relevante el estudio sistemático de las políticas públicas, ya que distintos instrumentos con mandato formal tienen un horizonte de programación anual; dichos instrumentos debieran ser la expresión del horizonte de mediano plazo que establezca las políticas públicas de un gobierno. A la vez, éstas políticas habrían de estar alineadas a una política de desarrollo de largísimo plazo es decir, proyectadas a un futuro mayor con una visión establecida la cual debería ser respetada, contribuyendo a una continuidad eficiente para su cumplimiento efectivo. Sin embargo, estas son definiciones operativas, ya que el mandato formal actual no establece horizontes de programación mayores a un año. En todo caso, es mandato del Estado asesorar a las distintas instancias de gobierno en materia de políticas públicas como proceso a largo plazo. Aún con todo ello, la normativa ha evolucionado, dando lugar a un proceso de institucionalización formal que articula diferentes disposiciones.

En lo referente a la política pública, en Guatemala la Constitución Política de la República establece en su Artículo 183, literal m), que la misma debe ser coordinada por el presidente de la República, en el mismo cuerpo legal dispone como función del vicepresidente, coordinar la política de desarrollo de la nación. La Ley del Organismo Ejecutivo estipula en su Artículo 27 literal c), que las políticas sectoriales deben formularse en coherencia con la política general de gobierno. La Ley Orgánica del Presupuesto estipula en su Artículo ocho, que los planes son la expresión de las políticas de desarrollo. Por último, la Constitución Política de la República expresa en los Artículos 225 y 226, la importancia de la formulación de la política de desarrollo

urbano y rural. Otros cuerpos legales mencionan la política económica y social, pero ninguna ley define las similitudes o la coherencia entre estas políticas. Uno de los deberes del Estado a través de las instituciones de gobierno, consiste en darle seguimiento a la política general de gobierno, es decir apoyar en la formulación y planificación, así como en evaluar la ejecución de la misma.

Existen distintas motivaciones para analizar el marco formal de las políticas públicas, en este caso en particular es la búsqueda de la estabilidad y continuidad de las mismas, por ello es viable determinar el efecto de las instituciones (formales e informales) sobre las públicas. Comenta Fredy Gómez que para “los autores Acemoglu, Johnson y Robinson consideran las instituciones como la causa determinante del crecimiento de largo plazo”.⁸³ En un entorno más específico, se pretende describir la lógica de la institucionalidad formal, esa descripción busca abrir la puerta para que se efectúen investigaciones que determinen el efecto de las instituciones formales sobre las políticas públicas, por ejemplo el grado de estabilidad, el grado de implementación o el grado de calidad de estas.

Sobre este aspecto, cabe plantear preguntas sobre temas como los niveles de coherencia, eficacia, el papel del monitoreo, fiscalización y la evaluación entre las políticas, la vinculación intertemporal de las políticas y la necesidad de contar con estándares destinados a garantizar una mejor armonización, efectividad y continuidad de las mismas, considerándoseles como un compromiso de Estado, más que simples directrices de proyección a los planes de gobierno. La problemática revela como rasgos característicos la resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas, la desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación, la existencia de factores de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental; la excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos; la inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas); y finalmente, la tendencia a elaborar las agendas publicas en función de

⁸³ Gómez, Fredy, **La institucionalidad formal de las políticas públicas en Guatemala**, pág. 1.

los deseos de quien gobierna. Todo en el contexto de una precariedad política evidente y una informalidad institucional generalizada.

3.1.1 Definición

La noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico. La etimología de la acepción que aquí interesa proviene del anglosajón *public policy*, traducido por el no menos equívoco término de política pública. Desde la perspectiva de las ciencias sociales, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. También se definen las políticas públicas como una supradisciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas y caracterizada por una serie de diferentes factores relacionados con las ciencias sociales contemporáneas.

Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima la ciencia de la administración a una concepción cuyo objetivo es la resolución de problemas concretos dentro de una sociedad. En este sentido, el análisis de las políticas públicas consiste en hallar un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse. Tienen capacidad de contribuir al progreso de las ciencias sociales, porque da soluciones a los problemas con los que se enfrenta y por la pluralidad de metodologías que emplea dependiendo de éstos. En la misma dirección, consiste en la búsqueda de la creatividad y de alternativas a las políticas actuales.

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto y cuanto permita la

observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Pero además, la aproximación a la realidad administrativa del análisis de políticas públicas tiene un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno estatal.

Las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. La pregunta central de las políticas públicas es: ¿qué producen quienes nos gobiernan?, ¿para lograr qué resultados?, ¿a través de qué medios?

En un Estado de derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura). Éstas deben buscar el logro de los objetivos planteados en el documento de política pública. Utilizando una definición amplia de políticas públicas, es decir, entendiéndolas como un proceso, para tal efecto en Guatemala, se identifican distintas categorías de políticas públicas. Estas aparecen definidas en función de la institucionalidad formal y de un enfoque de ámbitos de gestión de políticas, donde sobresalen lo que se conoce como: la política general de gobierno, las políticas sectoriales y las políticas transversales. Aplicando este marco conceptual, se encasillan las políticas vigentes que se han utilizado en el período 2004-2008. Esto deviene en tanto que la planificación busca ser un instrumento de apoyo a la gestión programática de las políticas públicas, conforme lo estipulan los distintos cuerpos legales. En este sentido, conviene anotar que el alcance del presente trabajo es parcial, respecto a los cuerpos legales consultados. En efecto, no se pretende formular un recuento específico del articulado, sino más bien, enmarcar estos instrumentos dentro del proceso de políticas públicas.

Según la Segeplan, “existe una considerable dispersión en las definiciones de las políticas públicas. Bajo un enfoque normativo (*deber ser*), podrían definirse como un conjunto de proyectos gubernamentales y actividades administrativas orientado a satisfacer necesidades sociales”.⁸⁴ Este tipo de definición contrasta con aquellas basadas en un enfoque positivo (*lo que es*), de manera que según Gómez, “siguiendo a los autores Spiller, Stein y Tommasi, las políticas públicas pueden verse como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo”.⁸⁵ Ambos tipos de definición pueden ser útiles. Por ejemplo, bajo un enfoque normativo cabe analizar si el alcance de una política está ajustado a los fines últimos que justifican al Estado, el gobierno o la organización pública. Por su parte, un enfoque positivo permite analizar las políticas públicas y extraer condiciones útiles para explicar la efectividad de las políticas en términos de procesos.

Uno de los dilemas fundamentales de las políticas públicas y su estudio, es la relación que puede atribuírsele con la política, pues ¿podrá la política ser fuente de las políticas públicas? O bien ¿podrán las políticas públicas hacer la política?; si se toma como positiva la respuesta a la primera interrogante, destacarán el paradigma racional-secuencial, según el cual las políticas públicas no pueden ser más que el resultado y la ejecución de la decisión política; pero si se toma la segunda respuesta, pondrán el acento en la dimensión confrontativa-discontinua de la elaboración de las políticas ubicándolas como una de las arenas fundamentales en las que se libra la lucha política.

Las políticas públicas pueden definirse como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. El programa y las acciones que éste implica constituyen el núcleo central del análisis, cuyo esfuerzo se caracteriza por la acumulación de observaciones. Pero acertadamente, una política pública se compone de aquello que una autoridad pública

⁸⁴ Segeplan 2007, **Políticas públicas: definiciones y aspectos relevantes del proceso**, pág.1

⁸⁵ Gómez, **Ob. Cit**; pág. 3.

decide hacer o no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar como una actuación.

3.1.2 Características de las políticas públicas

Actualmente y dentro de una concepción moderna y desarrollada de las políticas públicas, se considera que éstas forman parte del quehacer del gobierno, ejecutadas por medio de la administración pública, con la participación y apoyo de la sociedad civil. El propósito de las políticas públicas es darle solución a los problemas de diferente naturaleza que afectan a la población. Partiendo de este entendido, se pueden resaltar las principales características:

3.1.2.1 No discriminatoria

En este sentido, la política pública debe favorecer la igualdad en derechos, normas y reglas que se aplican en la sociedad. Ésta debe reconocer y respetar las diferencias de género, idioma, cultura, así como también fomentar la convivencia y las relaciones positivas entre todos los sectores y grupos sociales.

3.1.2.2 Incluyente

La política pública debe caracterizarse por buscar la participación, compromiso y responsabilidad de los organismos de Estado, partidos políticos y los diferentes sectores de la sociedad civil, de manera que se tomen en cuenta la diversidad de intereses, demandas y propuestas, y que exista una fluidez de información continua y un involucramiento de las instancias representadas, actuando como canales e instrumentos de participación.

3.1.2.3 Intercultural

Toda decisión a considerar para formar parte de las políticas públicas, debe formularse de manera que responda a los intereses de la población en general, considerando las particularidades de las diferentes culturas que forman la sociedad. Pues corresponde al Estado la posibilidad de fortalecer el cumplimiento de las políticas públicas para superar las deficiencias sociales y culturales que enfrenta la sociedad, consecuencia de desequilibrios sociales y culturales históricos que ha vivido Guatemala, para consolidar la paz y el desarrollo.

3.1.3 Sujetos que intervienen en las políticas públicas

3.1.3.1 Agentes de poder

En sociedades en donde la distribución de la riqueza genera grupos sociales con intereses irreconciliables, los agentes o grupos de poder, se ven obligados a participar, en forma directa o indirecta, en el proceso que implica la formulación y ejecución de las políticas públicas, obviamente con el propósito de mantener o proteger las ventajas y condiciones que favorezcan a sus intereses.

3.1.3.2 Autoridades y organismos estatales

Por razones históricas y de acuerdo con las funciones que se le han asignado al gobierno, en una sociedad mixta (sector público y privado), corresponde a éste llevar a cabo el proceso inherente a la formulación, ejecución y en el mejor de los casos, evaluación de las políticas públicas de Estado, por medio de lo que constituye la administración pública.

3.1.3.3 Beneficiarios (población)

Se refiere a la sociedad beneficiada y receptora de los servicios derivados de la ejecución de las políticas públicas, por ejemplo comunidades, grupos sociales, sectores específicos de la sociedad, en fin la población guatemalteca. Son el objetivo principal, sin embargo, generalmente se constituyen únicamente en receptores y no participan de ninguna fase previa a la implementación de las políticas públicas, ni posterior a recibir el servicio.

3.2 Funcionamiento de las políticas públicas

Como se ha señalado, el análisis de políticas públicas centra su estudio en los procesos de elaboración de políticas y programas públicos de actuación en búsqueda del desarrollo. Tal planteamiento permite una aproximación doble: la formación del proceso de políticas desde una concepción global, compleja y sin la formulación de límites claros al proceso, ésta sería la concepción desarrollada por *Charles E. Lindblom*, y el enfoque que separa las diversas fases del proceso con la finalidad de proceder a un estudio independiente de las diferentes etapas. Esta segunda perspectiva elaborada por *Harold Lasswell* tuvo una mayor influencia en el análisis de políticas públicas, asumiendo que el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado.

De ahí que se pueda establecer las fases que determinan el proceso: ¿por qué surgen los problemas? y ¿por qué pasan a ser una preocupación de los gobiernos?, y ¿por qué se adopta la iniciativa de hacer propuestas frente a dichos problemas?, ¿cómo se produce la elaboración legislativa o de otro tipo que inicia la acción?, ¿cómo la administración pública pone en práctica las propuestas? y, por último, ¿cómo se puede evaluar la política aplicada? Así pues, el proceso de políticas públicas puede descomponerse en cinco partes analíticamente separables: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones,

adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados.

Todas las políticas públicas generan efectos y toda política pública encubre una teoría de cambio social, ya que existe una relación de causa a efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan las acciones públicas. Pero además, conlleva costos y obligaciones, e inconvenientes y beneficios para los sujetos que se ven afectados, quienes como demuestra la experiencia, consideran más importante los costos y los beneficios que le atañen de manera personalizada, que aquellos que afectan a la colectividad. Normalmente, los efectos se presentan en términos generales y abstractos; temporalmente se producen después de que una intervención pública tenga lugar, aunque la relación entre los productos de la actividad pública y los efectos de éstos, no es necesariamente directa o lineal, ya que el efecto puede ir dirigido sobre el tejido social o sobre una estructura.

Una parte central de las políticas públicas radica en la transformación de productos en impactos o efectos deseados, por cuanto que toda intervención pública genera una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad. Las políticas públicas se sirven de la identificación de los efectos reales, generados por las actividades administrativas que difieren o que acaban siendo contrarias a los efectos deseados. Ello puede ser debido a que las realizaciones efectuadas no eran las adecuadas, eran insuficientes, el comportamiento de los ejecutores o de los afectados no era el preciso para la consecución de los objetivos perseguidos, y/o las circunstancias del momento no eran las previstas. En este sentido, las políticas públicas constituyen una metodología que permite un mejor control sobre la función de producción de las autoridades públicas, tratando de que se generen los efectos esperados o al menos previniendo y reduciendo las desviaciones.

Hay dos aspectos criticables de la vertiente de las políticas públicas: en primer término una interpretación reductiva de la política al conceder escasa atención a los aspectos estructurales y a

los condicionamientos ideológicos, y en segundo, la escasa capacidad para la generalización, con la consiguiente escasez de teorización.

En cualquier caso, el análisis de políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la administración pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. Pero además este enfoque, descriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptiva en el sentido de que ofrece instrumental teórico, se dirige a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. El análisis de políticas públicas ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos para mejorar determinados servicios de la gestión pública, incorporando a tales procedimientos la singularidad y la especificidad propia del sector público. Las investigaciones en torno a las políticas públicas son una necesidad no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mejor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas.

3.3 Políticas públicas en Guatemala

Los acuerdos de paz señalaron los elementos estratégicos para generar un cambio estructural en la conducción del país. Se identificaron la ampliación y la consolidación de los espacios de participación y fortalecimiento de los poderes locales considerando que estos era los canales para llevar a cabo una transformación que superara paulatinamente, tanto la centralidad de la decisiones como el carácter excluyente del Estado. Pero hoy día la participación y la descentralización no son un proceso suficiente para generar un cambio en el país, pues el esquema de representación de la población, mas que ser representativo de los diferentes sectores y sus intereses, se caracteriza por ser representativo de intereses particulares o corporativos y fácilmente manipulables.

El Estado guatemalteco, empezó recientemente a gobernar guiado por políticas públicas, y no está suficientemente preparado y estructurado de forma efectiva. Es necesario hacer transformaciones y fortalecer instituciones clave como por ejemplo la presidencia y vicepresidencia, secretarías de Estado, gabinetes como espacios de efectiva coordinación multisectorial y multi-institucional alrededor de las políticas públicas, los consejos de desarrollo como los espacios de participación y formulación de políticas, todo ello necesariamente para propiciar la institucionalidad de las políticas públicas. Esto requiere no solamente en convertir a las políticas públicas en normas que se cumplan sino, además, propiciar procesos en los cuales las políticas se convierten en normas que adquieren valor y estabilidad entre los actores públicos y privados.

Al igual que en las políticas, existe una dispersión considerable en la definición de las instituciones, para fines del desarrollo del presente trabajo, se entienden como las directrices y reglas del juego, de esta forma la institucionalidad de la que se habla, se define como el conjunto de preceptos y reglas que estipula un cuerpo legal, en este caso, las normas jurídicas contenidas en las leyes, y que a su vez regulan la aplicación y ejecución de las políticas públicas. Estos cuerpos legales formales son aquellas reglas que aparecen explícitamente en la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes ordinarias, las regulaciones, los contratos, etc. En coherencia con las definiciones anteriores y demás información aportada, la institucionalidad formal de las políticas públicas se describe como el conjunto de reglas formales, que se encuentran prescritas en la ley, y que definen el proceso de planteamiento, desarrollo y ejecución de las políticas públicas, dentro de la administración pública del Estado.

3.3.1 Políticas públicas vigentes en Guatemala

En el marco del período de administración del actual gobierno de Guatemala, se estiman que hay vigentes 40 políticas públicas. Entre estas se incluyen la política general, las políticas sectoriales y las políticas transversales y otras políticas. Dado el carácter general del que hacer del gobierno,

forman parte de las políticas públicas aquellas emanadas de organizaciones descentralizadas y autónomas, por ejemplo, la política monetaria, cambiaria y crediticia. Entre las políticas organizacionales figura la del Infom, la política presupuestaria y la política de educación en derechos humanos. Es viable definir operativamente distintas formas de clasificar las políticas públicas. Para fines del proceso y de las políticas importa resaltar, que resulta común que las diferentes políticas se complementen entre sí; en ese sentido, una clasificación económica y social es muy básica. Además, si fuese así, las políticas debieran clasificarse en varios ejes, entre estos los siguientes: ambientales, culturales, seguridad, educación, salud, etc.

Políticas públicas vigentes:

1. Política general, lineamientos generales de gobierno, uno (1).
2. Políticas transversales, diecinueve (19).
3. Políticas sectoriales, dieciocho (18).
4. Otras políticas, dos (2).

Siendo un total de las políticas públicas vigentes, según su tipo y la cantidad, es un total de 40 políticas públicas, según fuente de la secretaría de planificación y programación de la presidencia, al año 2007.

Existen actualmente, otros cuerpos de apoyo a la política general de gobierno (para el año 2007), tales como:

1. La agenda nacional de competitividad.
2. La estrategia de reducción a la pobreza, (Guate Solidaria Rural, coordinada por SEGEPLAN).

3. La estrategia integrada para el manejo de agua, (coordinada por la SEGEPLAN).

3.4 Problemas de politiquería y discontinuidad

Hoy día es frecuente ver a políticos hacer prevalecer sus intereses personales o de partido por sobre la aplicación de las políticas públicas a las necesidades e intereses de las sociedades a las que dicen servir. Como están inmersos en una lucha por acceder, mantener o consolidar el poder, pueden anteponer las pugnas políticas, pero aun las personales, a la consideración de buenos cursos de acción o a la adopción de políticas estructuradoras de un país. En esos casos, más que considerar el mérito intrínseco de proyectos y propuestas en cuanto a su capacidad de contribuir al desarrollo nacional, prevalece una actitud de desvirtuar al adversario y negar validez a cualquier iniciativa originada en otra tienda política; es una práctica muy generalizada de nuestra pequeña e inmadura política. El adversario es transformado en enemigo y las afrentas van cristalizando irreconciliables distancias y rencores, mientras tanto no se logran resolver los problemas de fondo.

En esa lucha, no es de extrañar que los formadores de opinión terminen cayendo bajo el fuego cruzado de presiones, favores, amenazas o prebendas. La dinámica que se impone es tan perversa que arrastra aun a aquéllos que no comparten esa miserable forma de hacer política. Personas de bien y honestas se ven ante la disyuntiva de desviar energías para rebatir la mentira y el engaño, o concentrarse en el trabajo constructivo sin enfrentar la ofensa, con lo que facilitan que la manipulación o la corrupción ocupen crecientes espacios de conducción. La politiquería amenaza permanentemente la salud social. Es uno de los tantos desafíos que nuestra sociedad enfrenta. Si bien existe gente que permanece firme a pesar del clima adverso no es suficiente, ese permanente forcejeo de baja política da paso a peligrosas y costosas discontinuidades en la gestión de la cosa pública. Políticas y proyectos de la más alta prioridad estratégica para el país terminan siendo botín de luchas subalternas e intereses disfrazados.

El problema de las discontinuidades es político con gravísimas consecuencias sociales y económicas. La falta de horizontes y trayectorias estratégicas firmemente consensuadas atenta contra una plena utilización del potencial nacional o local de desarrollo. No son pocos los ejemplos de desafíos que requieren ser encarados con horizontes más largos que uno o dos períodos de gobierno. Hay temas de fondo en prácticamente todas las esferas del desarrollo que requieren de una visión de mediano plazo y continuidad de tratamiento, ya sea en educación, salud, infraestructura básica, financiamiento de la política, seguridad, medio ambiente, política industrial, pesquera, agropecuaria, minera, turismo, entre muchas otras.

Una segunda dificultad tiene que ver con la continuidad respecto del funcionario público y sus acciones estatales. Además de ser el operador de las instituciones, el funcionario es también la memoria histórica. Cambiar de funcionarios cuando cambia el jefe o la administración de turno significa perder esta memoria, y por ende, la continuidad. Durante los últimos años, Guatemala no ha logrado generar las condiciones básicas para garantizar la continuidad de las políticas públicas ni de la burocracia.

3.5 Políticas de Estado

El diagnóstico aportado en el capítulo número dos, muestra los resultados de las políticas públicas ejecutadas por los gobiernos anteriores, claramente se observan consecuencias no deseadas, además del desequilibrio político-social en cuanto a la escasez de liderazgo y la falta de credibilidad en los actores políticos. Lo que hace necesario crear un espacio entre los organismos del Estado, los partidos políticos, y los sectores sociales donde se pueda discutir y promover una agenda concertada de desarrollo del país.

Cuando el problema toma dimensiones sistémicas ya no es posible dejarlo en manos de los individuos que nos representan; no pueden ellos por sí mismos revertir la situación. Es la hora

entonces de una movilización ciudadana que fuerce un cambio sustancial en la forma de conducir la interacción política. Es necesario imponer a todas las fuerzas políticas significativas el mandato de adoptar de forma consensuada ciertos acuerdos estratégicos de mediano y largo plazo que nos permitan avanzar como nación: es decir, luchar para que se elaboren y aprueben políticas de Estado.

Para hacer frente a esos desafíos que trascienden la coyuntura política existen las políticas de Estado. Las políticas de Estado son acuerdos estratégicos que se adoptan por consenso de las fuerzas políticas significativas de un país, una provincia o una localidad, para asegurar que ciertas líneas de acción se mantendrán más allá de los circunstanciales cambios que pudieran sucederse en la conducción política de un país, provincia o municipalidad. De este modo se establece un compromiso público de sostener en el tiempo esfuerzos considerados estratégicos y que, como tales, no se los somete a los vaivenes de los humores políticos de cada elección.

Las políticas de Estado podrían ser adoptadas con cláusulas que resguarden y aseguren su vigencia y prioridad. Por ejemplo, podría aprobarse una norma que estableciese que las principales asignaciones presupuestarias (digamos al menos un 60% del monto de recursos asignables) debieran ser explícitamente justificadas en términos de las políticas de Estado vigentes.

No es sencillo imponer a los políticos el mandato de ponerse de acuerdo en temas fundamentales para el desarrollo del país o de una localidad. Y, menos aún, someterlos después al escrutinio del grado de cumplimiento de esos compromisos consensuados. Es que las políticas de Estado limitarían el grado de discrecionalidad con que suelen operar los partidos políticos cuando acceden a funciones de gobierno. Sin duda que cualquier recorte de esa discrecionalidad será duramente resistido.

3.5.1 Proceso de establecer las políticas de Estado

El propio proceso de establecer consensos estratégicos fundamentales entraña un gran desafío para la ciudadanía guatemalteca y los partidos políticos, esto es así porque las mismas circunstancias que dan origen a la necesidad de adoptar las políticas de Estado, estarán presentes en el proceso a través del cual se las definirá y adoptará. Cada quien intentará incluir como política de Estado sus propios intereses sectoriales defendiendo a ultranza su particular visión del desarrollo. La adopción de políticas de Estado será siempre un proceso de compleja definición. Pero aun así es preferible avanzar paso a paso en este propósito y luchar después porque estos acuerdos efectivamente se cumplan que carecer por completo de acuerdos estratégicos.

Lo que debiera quedar claro es que no habrá nada de mágico en la adopción de políticas de Estado y que, una vez más, ningún piloto automático podrá reemplazar el esfuerzo de las organizaciones ciudadanas por mantenerse alerta. Pero al menos con las políticas de Estado se contará con referencias de mediano plazo para contrastar la acción de los gobiernos de turno y obligarlos a rendir cuentas en función de esos acuerdos estratégicos de fondo. Para sustentar adecuadamente las políticas de Estado debe producirse una importante convergencia de intereses y percepciones. Ello permitirá escoger aquellos lineamientos estratégicos que reúnan suficiente consenso como para asegurar que tendrán un sustento adecuado con el paso del tiempo. Los demás temas donde aún no pudiera lograrse un aceptable consenso se mantendrían en la esfera de la legítima disputa política.

Las políticas de Estado deben proveer avenidas estratégicas dentro de las cuales puedan abrirse una diversidad de senderos específicos para trabajar. Esa diversidad ayudará paradójicamente a sostener la orientación esencial, reduciendo en buen grado traumáticas marchas y contra marchas. Es que, sin la diversidad que enriquece y flexibiliza la trayectoria, se podría caer con demasiada frecuencia en serios cuestionamientos sobre la dirección de los procesos principales a

adoptar. En nada ayudaría adoptar ficticiamente políticas de Estado que, o no son respetadas, o son permanentemente cambiadas o transformadas.

3.5.2 Inmutabilidad o ajustes periódicos de las políticas de Estado

Sería ilusorio pensar que las orientaciones estratégicas sobrevivirán inmutables el paso del tiempo. Si todo el contexto fáctico en una sociedad va transformándose con los años, no debiera sorprender que también las políticas de Estado requiriesen de ajustes para poder acompañar con más efectividad los nuevos desafíos y requerimientos que surgen de las realidades cambiantes.

Pero una cosa es la frecuencia con la que cambian las administraciones y, otra muy distinta, la evolución y transformación de circunstancias básicas del funcionamiento nacional. Lo que se impone es una prudente periodicidad para encarar ajustes y que los cambios estratégicos cuenten con los mismos niveles de consenso con que originalmente esas políticas de Estado fueron aprobadas: es crucial asegurarles un piso de sustentabilidad. Por ejemplo, las políticas de Estado podrían ser revisadas cada seis u ocho años, salvo excepciones fundadas en circunstancias inesperadas o razones de fuerza mayor.

El ajuste de las políticas de Estado debiera ser objeto de un tratamiento especial alejado en lo posible de los períodos electorales que son más proclives al canibalismo político, la diatriba, las promesas irresponsables y la liviandad de las conductas por parte de los grupos políticos, cabe considerar que esa actitud desaparecerá en cuanto se logre llegar a una grado mayor de madurez política.

3.5.3 El sostenimiento de las políticas de Estado y forma de desvirtuarlas

El sostén de las políticas de Estado será la voluntad popular; por lo que habrá que trabajar permanentemente sobre el esclarecimiento de todos los ciudadanos en un marco de transparencia y lucha contra la corrupción. Ése es un trabajo que las organizaciones sociales entiéndase sociedad civil, pueden cumplir como complemento y control de quienes hacen política partidista y de quienes hacen política sectorial.

Sin embargo, las políticas de Estado se formalizan a través de normas que se adoptan por acuerdo entre quienes representan a los partidos políticos. La acción ciudadana sirve para forzar a los partidos a establecer esos acuerdos y luego, para monitorear su cumplimiento; pero no puede ni debería reemplazarlos. Como la adopción de políticas de Estado suele imponer importantes restricciones para los gobernantes de turno, es muy posible que se desarrollen intentos para desvirtuarlas y evadir esas restricciones.

Existen muchas formas de desvirtuar las políticas de Estado: la más grosera es dejarlas como letra muerta, como enunciados vacíos que no se corresponden con las decisiones concretas que conforman las regulaciones y los presupuestos públicos, el caso particular de los Acuerdos de Paz. Esto puede enfrentarse con un monitoreo constante de la consistencia entre lo estratégico y lo coyuntural, a través de organizaciones civiles especializadas apoyadas por los medios de comunicación independientes.

Otra forma de desvirtuar la vigencia de las políticas de Estado ya aprobadas es por la vía cuantitativa: se asignan algunos recursos a esos propósitos para poder justificar que se los está respetando pero, los mayores recursos en proporciones muy superiores se los dedica a otros propósitos que no encuadran en las políticas de Estado. Una tercera forma de desvirtuar las políticas de Estado, es tergiversando la asignación de recursos o el tipo de regulaciones que se

adoptan. Se asigna intencionalidades que no se compadecen con los impactos; son asignaciones o acciones que se dicen están alineadas con políticas de Estado cuando en verdad y en esencia no lo están.

Otra forma de desvirtuar las políticas de Estado es a través de la corrupción. Se toman decisiones que encuadran y son consistentes con las políticas de Estado pero, al mismo tiempo, se contrabandea corrupción, clientelismo o liviandad de compromisos, y donde la población es la más afectada, donde los acuerdos y las medidas se convierten en una burla que nunca muestran resultados positivos, estancando el desarrollo del país.

Por todo lo mencionado anteriormente, no debiera sorprender que sea difícil sostener las políticas de Estado en Guatemala. El manejo de la cosa pública implica alinear y administrar múltiples intereses, que van evolucionando con el tiempo. Esto no es sencillo, pero al disponer de referencias de mediano plazo se generan mejores condiciones para vigilar e incidir sobre las trayectorias deseadas. Como se indicó, no hay mejores custodios de esas trayectorias que la propia población involucrada, alerta y organizada.

CAPÍTULO IV

4. Aplicación de un nuevo período presidencial

4.1 Elección presidencial en Latinoamérica

Uno de los criterios utilizados con mayor frecuencia para clasificar a los sistemas políticos tipificados como democráticos es el que distingue entre los sistemas de carácter presidencial y los de carácter parlamentario, como se expuso en el capítulo uno, en el caso específico de Guatemala, tiene como forma de gobierno el presidencial y con excepción de Canadá, todos los países mencionados en este estudio cuentan con este sistema de gobierno en particular. En este sentido, es posible conceptualizar a un sistema como el presidencial cuando reúne cuatro condiciones básicas:

Los cargos y funciones de jefe de Estado y de jefe de gobierno se depositan y ejercen usualmente por una sola persona o instancia de decisión, el Presidente de la República o titular del poder Ejecutivo. El acceso al cargo tiene carácter electivo-popular y su mandato es por un lapso perentorio preestablecido. La forma y ejercicio del gobierno es una prerrogativa del Presidente de la República, solo a él le corresponde detentar y dirigir la función Ejecutiva. No está sujeto al voto del Congreso y puede nombrar y remover libremente a los secretarios y ministros de Estado. El Congreso, en tanto Organismo Legislativo por antonomasia, ejerce funciones de control y fiscalización sobre los otros poderes del Estado, pero no influye en la designación o sustitución del ejecutivo.

En el caso de Estados Unidos, no sólo es el modelo original sino que de hecho constituye el prototipo de sistema presidencial en escala mundial. Uno de sus rasgos distintivos fundamentales

en relación con los otros sistemas de su tipo es que, ha logrado preservar y operar sobre la base de una genuina división y separación de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo.

Según Carlos Navarro, “aunque casi en definición, los sistemas políticos latinoamericanos y en particular el caso del sistema guatemalteco también, se fundan y estructuran bajo una forma de gobierno presidencial inspirada de manera muy señalada en la constitución estadounidense de 1787, lo cierto es que su implantación y desarrollo en un contexto y circunstancias radicalmente distintas propició su alejamiento respecto a sus ideales fundacionales de referencia. Por múltiples y complejas circunstancias, los gobiernos presidenciales en Latinoamérica terminaron por asumir, tanto formal como fácticamente, una serie de rasgos y atributos que propiciaron un acentuado predominio del Ejecutivo sobre los poderes del Estado Legislativo y Judicial”,⁸⁶ por lo que incluso se les ha tipificado cómo regímenes presidencialistas.

Este predominio fue resultado no sólo de la explosiva mezcla que produjo la interrelación entre el exceso de facultados y atribuciones formales y discrecionales que asumió el titular del Ejecutivo y la ausencia de normas jurídicas y mecanismos institucionales capaces de regular y controlar eficazmente sus funciones, sino también de las tradiciones y prácticas de las que por mucho tiempo se ha nutrido el control y ejercicio del poder político en los sistemas Latinoamericanos, en el caso de Guatemala ya existen los mecanismos de control constitucional, político, administrativos enmarcados en los cuerpos jurídicos. Si bien es cierto que actualmente se advierte una tendencia a revalorar el papel del poder Ejecutivo frente a los otros poderes u órganos de gobierno en distintas regiones del mundo, es indiscutible que en América Latina, el Presidente de la República ha conformado el centro del poder político-institucional y ha ejercido un evidente predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial.

Sólo a últimas fechas y de manera concomitante con el resurgimiento, reimplantación o consolidación de instituciones y prácticas democráticas en la mayoría de países de la región, se

⁸⁶ Navarro Fierro, Carlos, **Sistemas políticos y electorales contemporáneos**, pág.14.

advienten algunos esfuerzos, no siempre sostenidos y articulados, orientados a modificar tal situación y propiciar un auténtico proceso de división y equilibrio de poderes. En evidente contraste con el sistema de tipo presidencial, los de tipo parlamentario se caracterizan por la supremacía del parlamento en las decisiones con la formación y conducción de las tareas de gobierno. De hecho, no existe una separación o dualidad de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, el ejercicio de aquel se encuentra supeditado a la decisión o voluntad de éste. En todo caso, la integración, funcionamiento o remoción del gobierno están invariablemente sujetos al voto parlamentario.

Asimismo, cabe señalar que el sistema que el sistema parlamentario resulta propio tanto a la monarquía como a la república (rasgo no admisible por los sistemas presidenciales), por lo que es posible identificar una amplia variedad de sistemas de tipo parlamentario. Además, existe una clara distinción entre el jefe de Estado, que en la república también recibe el nombre de presidente y solo ahí tiene carácter electivo, y el jefe de gobierno, responsabilidad que cae en el primer ministro quien, en tanto superior jerárquico de la función ejecutiva, preside el consejo de ministros o gabinete, que es un órgano colegiado compuesto por los ministros de Estado y en cuyo seno se toman decisiones administrativas fundamentales.

En el caso de Canadá, es precisamente una monarquía constitucional con un sistema parlamentario de gobierno. Originalmente, la jefatura del Estado lo ostenta la reina de Inglaterra, quien es oficialmente representada por un gobernador general, invariablemente de origen Canadiense, a quien designa con el consejo del primer ministro. Este último detenta la jefatura del gobierno, y aunque formalmente es nombrado por el gobernador general, el acceso al cargo le corresponde por pleno derecho al líder del partido que domina la cámara de los comunes o cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Toda vez que Canadá no pertenece a la categoría de sistemas presidenciales, ni el acceso a la jefatura del gobierno tiene carácter electivo, en este apartado se considerará únicamente a los 18 países Latinoamericanos y a Estados Unidos.

4.1.1 Vía de elección

4.1.1.1 Elección directa

Entre los países que presenta este tipo de sistema, están Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, y Guatemala.

En todos estos países Latinoamericanos mencionados, la elección del presidente de la república se realiza, hoy en día por el principio del sufragio popular directo. Sólo podría resultar particular el caso de Bolivia, ya que la Constitución Política de la República dispone la elección por el principio de mayoría absoluta, pero faculta al Congreso de la República, para elegir entre las dos fórmulas más votadas en caso de que no se logre la mayoría absoluta en la elección ordinaria, lo que no solo abre la posibilidad de que la elección pueda tener finalmente un carácter indirecto, sino que además resulte electo el candidato que no obtuvo la mayoría de los sufragios populares.

Hasta 1994, Argentina utilizaba un mecanismo indirecto para la elección presidencial. Como parte de la reforma constitucional promulgada ese año, se consagró la elección presidencial directa en sustitución del colegio electoral que se mantuvo vigente desde el siglo pasado. En el caso particular de Guatemala se utiliza para la elección presidencial como ya se mencionó, el mecanismo directo, mediante el sufragio.

4.1.1.2 Elección indirecta

En este caso es más evidente señalar el país que presenta este tipo de sistema, el cual es Estados

Unidos, siendo el único país que ha mantenido incólume desde su fundación un mecanismo indirecto para la elección presidencial. El presidente es electo mediante el voto mayoritario de los miembros de la institución electoral, el cual se integra por un total de 538 *electores*, que son a su vez electos por los ciudadanos. Para tal efecto, en cada uno de los 50 Estados que integran la Unión Americana se elige un número de electores idéntico a la suma de representantes y senadores que componen el congreso. A los 100 senadores y 435 representantes con que cuenta el congreso se agregan, desde 1964, tres electores pertenecientes al distrito de Columbia, sede de los poderes federales que hasta ahora no cuenta con representación en el congreso federal.

Es interesante hacer notar que a lo largo de la historia estadounidense ninguna disposición constitucional ha sido objeto de un mayor número de iniciativas de reforma que la relativa a la figura del colegio electoral. Se han presentado más de 700 iniciativas en esta materia, muchas de ellas reivindicando su anulación, sin que hasta la fecha haya tenido éxito ninguno de ellas.

4.2 Principio de elección

Todos los sistemas presidenciales considerados son de carácter uninominal, es decir, la titularidad y ejercicio del poder ejecutivo se deposita en un solo individuo, tal como se ha venido mencionando anteriormente, aunque es importante señalar que con excepción de Chile y México, en todo los demás países existe la figura de vicepresidente, quien suele ser electo de manera conjunta y bajo el mismo procedimiento que el presidente. Hay tres países en donde son electos dos vicepresidentes: Costa Rica, Panamá y Perú. En Honduras son tres y se les denomina designados a la presidencia.

Bajo el principio de mayoría, que resulta intrínseco para la elección del candidato o de las fórmulas presidenciales, se identifican tres modalidades diferentes:

4.2.1 Mayoría absoluta

Entre los países que adoptan esta modalidad está Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Perú, República Dominicana, Uruguay y especialmente Guatemala. Con esta modalidad, el triunfo y consecuentemente acceso al cargo está condicionado a la obtención de más de la mitad de los votos válidos emitidos en la elección ordinaria o primera ronda. En la hipótesis de que esto no suceda, lo usual es que se disponga la celebración de una segunda ronda o ballottage entre los dos candidatos o fórmulas más votadas.

Este es el principal mecanismo previsto para garantizar una mayoría absoluta en ocho de los diez países, tales como el caso de Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Perú, República Dominicana, Uruguay, y el caso especial de Guatemala. Como ya se indicó, el caso de Bolivia, de no producirse una mayoría absoluta en la primera ronda, se faculta al congreso para elegir entre dos fórmulas más votadas. En Estados Unidos se requiere el voto probatorio de 270 de los 538 electores que conforman el colegio electoral. En el caso de que ningún candidato obtenga los 270 votos electorales requeridos, la Constitución faculta a la cámara de representantes para elegir entre los tres candidatos más votados. Para estos efectos la representación de cada uno de los 50 estados cuenta con un solo voto.

En este sentido se puede decir que por las características del sistema de elección presidencial en Estados Unidos, siempre queda abierta la posibilidad de que resulte electo por el colegio electoral un candidato que no haya obtenido la mayoría de los sufragios populares en la elección ordinaria, tal como sucedió en el caso de George Bush. Totalmente contrario para el caso de Guatemala, donde se toma la modalidad de mayoría absoluta, es decir más de la mitad de los votos válidos emitidos en la primera ronda, en ningún momento se le atribuye facultad a ninguna institución de elegir al más votado, sino solamente se le atribuye ésta facultad al pueblo de Guatemala, por mandato constitucional.

4.2.2 Mayoría relativa

Entre los países que adoptan esta modalidad se encuentran Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. Con este principio, también denominado de pluralidad o mayoría simple, accede al cargo el candidato o fórmula que obtenga el mayor número de votos, independientemente del porcentaje que representen sobre el total emitido a nivel nacional. Ha sido tradicionalmente utilizado por estos cinco países.

4.2.3 Mayoría específica

Con esta modalidad se encuentran Costa Rica, Argentina, Ecuador y Nicaragua. Ante la falta de un término convencionalmente aceptado, se ha optado por tipificar de esta forma a aquellos casos que introducen una variación en el nivel de votación requerido para acceder al cargo y que, en rigor, no se ciñen a los parámetros o combinan elementos de los sistemas de mayoría relativa y mayoría absoluta.

Costa Rica es precursor de esta modalidad. Desde 1936 su Constitución dispone que resultará electo el candidato que obtenga un nivel igual o superior al 40 por ciento del total emitido, sin embargo de no producirse este registro, ordena la realización de una segunda ronda electoral entre los dos candidatos más votados. En el caso de Argentina establece un mecanismo sui generis para la elección presidencial, pues en principio dispone una segunda ronda a la que concurren las dos fórmulas más votadas. Sin embargo, ordena que se prescinda de ello, si una fórmula obtiene más del 45 por ciento de los votos en la primera ronda, o si obteniendo al menos el 40 por ciento supera por más de 10 puntos a la segunda fórmula más votada.

En el caso de Nicaragua también siguió esta ruta, la ley 192 de reforma parcial a la Constitución Política Nicaragüense, que entró en vigor el cuatro de julio de 1995, suprimió el principio de mayoría relativa para la elección presidencial, y estableció que para resultar electo se debe obtener al menos 45 por ciento de los votos válidos. En caso de que ningún candidato resulte con este porcentaje, se ordena la realización de una segunda ronda. Para Ecuador ha sido el caso más reciente, de inserción en ésta corriente. Entre las principales reformas a la Constitución Política, durante el año de 1998, destaca aquella que dispone la elección del presidente de la república por mayoría absoluta. Sin embargo determina que no será necesaria una segunda vuelta cuando la fórmula que ocupe el primer lugar obtenga más del 40 por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre la votación alcanzada por la fórmula ubicada en segundo lugar, abriendo así la posibilidad de que la elección se dirima por una mayoría específica. De ahí la decisión de incluir a Ecuador en esta modalidad.

4.3 Duración del período presidencial

Mientras que Estados Unidos la duración del período presidencial se ha virtualmente inalterado a lo largo de su historia, la mayoría de países latinoamericanos han experimentado constantes fluctuaciones en ésta materia. Con respecto a Guatemala, ha habido cambios en el período presidencial durante la historia, reconociendo que la misma se encuentra marcada por un largo historial de gobiernos de facto, donde muchas veces el período presidencial, era prolongado por el mismo gobernante.

Tomando como referencia el Acta Constitutiva de la República de Guatemala de 1851, el período presidencial era de cuatro años, pasando a un primer cambio con la Ley Constitutiva de la República de Guatemala por Asamblea Nacional Constituyente en 1879, que modifica el período presidencial a seis años, posteriormente se reformó en 1885, reduciendo el período a cuatro años, dos años más tarde en 1887, se introducen doce reformas entre las cuales sobresalían las referentes a modificar el período presidencial, ampliándolo a seis años. En las

reformas de 1897, hubo siete Artículos entre ellos cuatro transitorios, en especial uno donde se prolonga el período presidencial del general José María Reyna Barrios. Para 1927, en el gobierno de Lázaro Chacón, se encontraba la necesidad de una nueva reforma a la Constitución, donde se presentaron propuestas por distintos sectores de la sociedad, aprobándose 48 Artículos de la Constitución casi la mitad de la misma, dentro de las reformas que se introdujeron, se encontraba la prohibición de reelección del presidente, ampliándose una gama de nuevos derechos individuales.

Para 1931, surge nuevamente la decisión de prolongar el período presidencial, por lo que se observa otra vez el procedimiento de reforma, pero el gobernante en ese entonces el general Jorge Ubico, propuso que por medio de un plebiscito, se suspendieran los efectos del Artículo 66 de la Constitución, referente al período presidencial, para así prolongar el período presidencial y fortalecer el poder ejecutivo. Posteriormente antes de finalizar la prórroga del período presidencial, se produjo otro movimiento a efecto de prolongar la presidencia del general Ubico, la cual terminaría en septiembre de 1949 y que con tal fin quedaba en suspenso el Artículo 66 de la Constitución, esto no llegó a concluirse debido al derrocamiento provocado por la revolución de 1944.

Posteriormente en el año de 1945 con la nueva Constitución, se establece un período presidencial de seis años improrrogables, así como la no reelección del presidente, sino hasta después de doce años de haber cesado en el ejercicio de esta. En la Constitución de 1956, se establece un período presidencial de seis años, y también la no reelección por dos períodos subsiguientes. Como consecuencia del golpe de estado del 1963, se produjo una Asamblea Nacional Constituyente que decreta en 1965, la Constitución de la República de Guatemala, en la que se establece un nuevo período presidencial, reduciéndolo a cuatro años, y la prohibición expresa de la reelección. Y en la Constitución de 1985, que se encuentra vigente hasta hoy día, se establece un período presidencial de cuatro años, y la prohibición expresa de la reelección.

Como se ha mostrado Guatemala se ha visto, marcada por diferentes cambios en lo referente al período presidencial, pues hubo momentos en nuestra historia donde surgió la necesidad de que la Constitución Política de la República fuera reformada, como consecuencia de los diferentes cambios en la sociedad, puesto que la misma es cambiante con el pasar del tiempo y las exigencias son cada vez mayores, con ello se muestra también la necesidad y el interés de conocer la conveniencia de adoptar un período presidencial largo o bien un período presidencial corto.

4.3.1 Período cuatro años

Los países que adoptan este período de gobierno son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Honduras, República Dominicana, y el caso especial de Guatemala.

En la mayoría de países, notablemente en Estados Unidos, ha sido característico un mandato presidencial de cuatro años, en el caso de Guatemala entre los cambios que ha tenido respecto a la duración del período presidencial, las dos últimas constituciones de 1965 y 1985 hoy vigente contemplaron un período presidencial de cuatro años. Es interesante resaltar los casos de Argentina y Brasil, donde la duración del período presidencial se redujo como resultado de reformas constitucionales recientes que también acarrearón cambios en las disposiciones relativas a la reelección, tema que se desarrolla paralelamente al de la aplicación del período presidencial. En Argentina, la reforma constitucional de 1944, reduce el período presidencial de seis a cuatro años y permite la reelección inmediata para un período adicional. En Brasil, la reforma constitucional de 1997, reduce de cinco a cuatro años el período presidencial y también abre la posibilidad de reelección para un período adicional inmediato.

4.3.2 Período de cinco años

Los países que adoptan el período de cinco años son, Bolivia, el Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. También en la mayoría de estos casos ha sido característico en los últimos tiempos un mandato presidencial de cinco años. Como casos excepcionales se podría mencionar a Uruguay, que en el año de 1985 amplió en un año la duración del período presidencial para fijarlo en cinco y, caso contrario, a Nicaragua que en 1995 lo redujo en uno para situarlo en esa cifra.

4.3.3 Período de seis años

Para este período de seis años, entre los países que adoptan este período están Chile, México, y Venezuela. En el caso de México este registro se mantiene inalterado desde 1928, en el caso de Chile también ha sido tradicionalmente característico, con excepción del período de 1980-1988, que justamente tuvo una vigencia de ocho años. En el nuevo texto constitucional venezolano se promulgó en diciembre de 1999, que se advierte un doble cambio en esta materia, se amplía de cinco a seis años el período presidencial y se abre la posibilidad de una reelección al cargo.

4.4 Aplicación de un nuevo período presidencial para Guatemala

La aplicación de un nuevo período presidencial puede generar dudas, reparos, resistencia y hasta confrontación, debido a la trascendencia de tal decisión, por lo mismo dicho tema debe tratarse con toda madurez y formalidad. La determinación del período presidencial es un tema que siempre generará controversia en la mayoría de países, y especialmente en países jóvenes y con gobierno presidencial, su establecimiento depende varios factores a considerar.

La tradición política guatemalteca ha variado en períodos de cuatro y seis años, sin embargo en la actualidad la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 184, que el Presidente y Vicepresidente de la República, serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal y secreto. El período presidencial en Guatemala ha variado, tal como se mostró anteriormente, este ha variado en un período de cuatro a seis años. Desde la Constitución de 1965, hasta hoy día, el período no ha variado, sigue siendo de cuatro años. Pero si bien es cierto, toda sociedad es cambiante, y con el pasar de los años van surgiendo nuevas necesidades y los problemas nacionales se hacen cada vez mayores, por tal razón es necesario que el gobierno en turno desarrolle los planes con las políticas públicas adecuadas y estructuradas con una visión de Estado a largo plazo, para establecer las bases necesarias para el cambio y el desarrollo del país. Esto lleva su tiempo, ya que se requiere de una reestructuración del aparato estatal así como de las políticas públicas a aplicar, funcionando como directrices principales para establecer los parámetros de trabajo.

Lo breve del período presidencial hace difícil que los gobiernos en turno puedan cumplir con los objetivos del plan de gobierno, debido a que los primeros años se ocupa de revisar el trabajo de la administración anterior, así como el tratar de establecer el plan de gobierno para que pueda funcionar de acuerdo a la realidad nacional actual, esto lleva su tiempo, lo que trae como consecuencia es que al finalizar el período presidencial en los dos últimos años, solamente se trata de hacer un trabajo de bacheo, desarrollando obras a la ligera y en su mayoría obras de infraestructura lo que abre la puerta a una carrera por llegar a la moneda anticipada y al cumplimiento de intereses particulares, que no permite a los políticos concentrarse en los temas importantes del país.

4.4.1 Consecuencias de la aplicación del período presidencial de seis años

En una nación relativamente joven y con diversas aspiraciones económicas, sociales y culturales, la opinión pública es susceptible de sufrir cambios frecuentes producto de la misma evolución

del país. Es difícil mantener la adhesión ciudadana y querer conseguir cambios estructurales para el Estado en un período de tiempo limitado, y así lo demuestra nuestra historia política y la realidad nacional que Guatemala enfrenta hoy día; el poder se desgasta y el último año del gobernante no es fructífero, sino de mera propaganda conclusiva, mostrando lo poco que se logró como mucho, donde es más importante la imagen que deja el gobierno y el aprovechamiento de intereses individuales, que dejar establecidas las bases en los procesos de transición política de gobierno para dar continuidad a las políticas públicas de Estado específicas, que permitan conducir al país al desarrollo.

Esto conlleva a buscar nuevas alternativas para generar un cambio en el país, pero también es importante señalar que el tema de la duración del mandato presidencial así como el tema de reelección presidencial, son problemas que deben ser analizados en ponderación con otros elementos propios de un régimen político como por ejemplo, la composición y forma de generación del órgano ejecutivo, el sistema electoral vigente, la duración del mandato de diputados y alcaldes, muy especialmente, la forma o tipo de gobierno imperante. Así, estos problemas adquieren mayor significación en los gobiernos presidenciales, en los cuales el Presidente de la República tiene la doble calidad de jefe de Estado y jefe de gobierno, y la duración de su mandato no está sujeta a contingencias políticas circunstanciales que lo obliguen a dimitir, como sucede en los gobiernos parlamentarios. Pero en este trabajo de investigación no se ahondará en otros temas que no sea sino el cambio de la duración del mandato presidencial.

El cambio en el período presidencial es un tema bastante delicado, lo cual hace que sea una decisión difícil de tomar, ya que todo cambio genera consecuencias, pero es menester afirmar que en este tema el tomar una decisión o bien abstenerme de ella, siempre generara consecuencias deseadas o no. Entre las principales consecuencias que produce un cambio en el período presidencial, se pueden mencionar como muestra de una reacción inmediata es el pronunciamiento de la sociedad, el pronunciamiento de los partidos políticos que ha la vez producirá la necesidad del consenso y diálogo entre los mismos, la necesidad de la planificación por parte de los diferentes partidos políticos que participaran en la contienda electoral para

ajustar sus planes de gobierno ya no para cuatro años sino para seis, reestructuración en el aparato estatal en cuanto a trabajar de forma conjunta y ordenada para un período más largo que sería seis años, la reestructuración y adecuación de la ejecución presupuestaria para acoplarse a los cambios, trabajar bajo políticas públicas de Estado sólidas con una visión de Estado a largo plazo para poder establecer las bases necesarias para la continuidad del progreso y desarrollo del país, reformas en el ordenamiento legal.

4.4.2 Beneficios de la aplicación de un período presidencial de seis años

Tomando en cuenta la historia sociopolítica de Guatemala, es necesario resaltar que se ha tenido una trayectoria marcada por diferentes gobiernos que duraron en el poder entre cuatro y seis años, la última década de los noventa fue de cuatro años salientes de una década anterior donde se inició un proceso de democratización que continúa hasta hoy día; la tarea de los gobiernos ha sido consolidar la democracia, así como solucionar los diferentes problemas que enfrenta nuestro país, hoy la realidad es otra, puesto que la dinámica del proceso electoral no ha sido muy uniforme en cuanto a la elección de un mismo proyecto político a gobernar nuestra nación por dos períodos seguidos, sino más bien ocurre un desequilibrio político, a lo que no es apropiado llamar democracia, pues ésta aun no se consolida en su totalidad, todo ello es consecuencia de que los resultados de los gobiernos en turno no han sido beneficiosos ni fructíferos para el país, por el corto tiempo para gobernar.

El gobierno en turno comúnmente no logra cumplir con todos los proyectos de gobiernos planteados en su agenda, este fenómeno ha ocurrido en los diferentes gobiernos desde que se inició el proceso de democratización con la Constitución de 1985. Por lo que es necesario reflexionar en cuanto a la duración del mandato presidencial, así como las consecuencias del aumento del mismo, esto lleva a analizar que el gobierno necesita un tiempo suficiente para desarrollar integralmente un programa y obtener resultados fructíferos. Se asegura también,

mayor estabilidad y continuidad del gobierno evitando las posibles alteraciones que producen los cambios de mando y orientación en las elecciones.

Constituye un beneficio el aumento del período presidencial en búsqueda de una mayor estabilidad en las esferas social, económica y política del país. Un período presidencial de seis años es un tiempo suficiente para que programas en el área económica y social puedan ejecutarse y producir los efectos perseguidos en el mediano y largo plazo. Es conveniente fortalecer la continuidad de las políticas aplicadas por los titulares de los órganos, lo que no significa desfavorecer al gobernante exitoso porque naturalmente la mayoría ciudadana tendrá la oportunidad de elegir para el período siguiente un gobernante de la misma tendencia que el anterior para dar continuidad a los proyectos iniciados, todo ello buscando el mejoramiento de las instituciones públicas así como fundar las bases del desarrollo.

En la realidad política guatemalteca los fenómenos económico-sociales que se suscitan pueden ser conocidos y divulgados con notable rapidez, en atención al aumento de la pobreza y la violencia imperante. Asimismo, las decisiones políticas que resuelven estos problemas, por lo general son objeto de presiones sociales, y deben adoptarse velozmente para ser cumplidas en el período de gestión del gobierno el cual resulta ser breve. Por lo tanto, frente al ritmo cada vez más acelerado con que el gobernante se ve enfrentado a desarrollar su gestión política, es importante la capacidad de planificación a mediano y largo plazo así como la innovación de estrategias, lo que hace conveniente la continuidad del gobierno aumentando el período dos años más.

Contar con el tiempo suficiente y la implementación de políticas gubernamentales correctas y definidas, producirá que el gobierno en turno logre cumplir con su agenda política en un período real, que a su vez resultará más fructífero. El período de seis años es conveniente para permitir una mayor estabilidad política, lograr mayor eficacia en la acción de gobierno y no interrumpir el desarrollo de los planes presidenciales con campañas electorales que necesariamente suponen

una inevitable paralización de la actividad política en su faz arquitectónica. Se estima que un mandato de seis años podría dar al Ejecutivo un tiempo suficiente para llevar adelante un programa de gobierno y desarrollar las acciones necesarias para transformar su gestión en un éxito. Tal duración evitaría la simultaneidad de las elecciones de presidenciales, lo que libra al país de bruscas alteraciones en la orientación de los destinos nacionales en un círculo de continuos cambios de proyectos políticos.

Según un informe de Ana María García, sobre el mandato presidencial, “se asegura que es conveniente favorecer la renovación de los gobiernos, a fin de que la ciudadanía pueda efectuar una periódica evaluación de la gestión política del presidente en ejercicio y evitar los abusos de poder. Es conveniente tener períodos cortos de evaluación y posibilidades de cambios de orientación con cierta frecuencia”.⁸⁷ Esto es referente a un período de gobierno corto de cuatro años sin reelección presidencial, tal como el caso de nuestro país, pero es necesario analizar el tema en la realidad guatemalteca, se considera que es conveniente dicha postura en un país donde existe una madurez política, donde el ciudadano es quien decide en las urnas electorales el destino del país, pero en otras condiciones políticas, económicas y sociales, como el caso de Chile, es un país con un desarrollo en avance, el caso de Guatemala es un país donde se está gestando el proceso de desarrollo y también se está consolidando un proceso de democratización, aún no se cuenta con un grado alto de madurez política en los ciudadanos ni en las diferentes organizaciones políticas, se necesita más que planes y estrategias, para lograr un cambio en Guatemala, mas allá de todo esto, es necesario que se cuente con un período de gobierno mayor, donde se pueda desarrollar cabalmente un programa político de gobierno así como establecer las bases y señalar las directrices en búsqueda de la estabilidad política y la madurez que se necesita para dirigir a un mejor cause al país.

⁸⁷ García, Barcelatto, Ana María, **Duración del mandato presidencial, reelección, y simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias**, pág. 8.

CAPÍTULO V

5. Análisis final

5.1 Análisis jurídico

Los Acuerdos de Paz señalan la modernización del sistema político guatemalteco, lo cual se ha vuelto un asunto de prioridad para regular y democratizar el funcionamiento de los partidos políticos, en forma tal que permitiera que la sociedad los considerara auténticos canales de expresión de sus diversos intereses. Estos procesos que se traducen en la modernización del sistema político, creación de espacios de negociación y decisión entre Estado y sociedad civil, y fortalecimiento del poder local, apuntan a la construcción de una democracia participativa y amplia, fundamentada en el concepto de gobernabilidad democrática, que aumente la capacidad del Estado para responder a las demandas sectoriales y específicas de la población, logrando con ello una mayor legitimidad.

El inicio del cambio se centra en el análisis del tipo de Estado con que se cuenta y el tipo de Estado que se pretende alcanzar. Cada modelo de Estado en particular posee diversas escuelas o formas de pensamiento político y se fundamenta en un tipo particular de vínculo entre lo público y lo privado que implica una concepción particular del bienestar social. Por tal razón si no conocen estos supuestos esenciales, y se ignora la forma particular en que estos patrones políticos ideológicos se plasman en una estructura organizacional concreta, no es factible orientar el sentido de ningún cambio en la sociedad guatemalteca.

Instalar una agenda política de largo plazo, es sumamente necesario y esencial para que el proyecto político del país, que tiene como meta atacar los principales problemas que enfrenta la

sociedad guatemalteca hoy día, así como la transformación del Estado, en un actor fundamental de la dinámica social, económica y política de la nación y que además sea realmente efectivo, para sentar las bases del desarrollo. El propósito es fortalecer las capacidades institucionales del Estado así como las acciones que vayan en búsqueda del fortalecimiento de las relaciones entre Estado y sociedad, para ello es necesario la planificación, obtener resultado y establecer mecanismos de toma de decisiones como componentes para los proceso de decisión pública. También es necesaria la transformación de las instituciones públicas, tales como la presidencia y vicepresidencia, secretarías de Estado y los diferentes gabinetes como espacios en los que se desarrollan las políticas públicas, y los consejos de desarrollo como los espacios de participación, para formular y acompañar el ciclo de las políticas públicas. El motivo no solamente representa el convertir a las políticas públicas en normas de cumplimiento obligatorio sino más allá de eso, propiciar proceso de transformación donde las políticas públicas puedan convertirse en normas que adquieran valor, estabilidad y continuidad entre los actores políticos.

Lo más importante es establecer la necesidad de crear un espacio donde los Organismos del Estado, sociedad civil, y partidos políticos, contribuyan a promover el desarrollo del país, mediante la materialización de acuerdos multipartidarios que se traduce, en la implementación de políticas de Estado, identificados como imprescindibles y donde en consecuencia se debe desarrollar una estrategia sostenida, independientemente de quien ejerza el poder.

El fortalecimiento del Estado y la ejecución de políticas de Estado, pasan por una amplitud y complejidad de aspectos, tales como el establecer acuerdos políticos multipartidarios de largo plazo sobre términos del cambio social, y que se genere el respaldo social y político al cambio, el que dependerá de la fortaleza de los actores y del grado de representatividad y legitimidad al cumplimiento de lo pactado. También la disponibilidad continua y permanente de recursos fiscales para hacer realidad los programas y proyectos derivados de las políticas de Estado.

Pero quizás el mayor reto, lo representa el introducir en el imaginario social y político ese esquema de acciones que contribuirán al proceso de desarrollo del país, a través de la eficaz aplicación de las políticas públicas en el sentido de políticas de Estado, es decir que permitan su proyección por varias administraciones de gobierno, lo cual sería producto de los acuerdos multipartidarios y multiactores, que permitirán su incorporación al ordenamiento jurídico, incluyendo el constitucional donde se agrega también la estrategia respecto el aumento al período presidencial a dos años más, es decir ya no cuatro años como establece la Constitución Política de la República en su Artículo 184, sino que éste sea de seis años, todo ello para que en un tiempo justo y cierto se puedan establecer las bases para el desarrollo del país, mediante la implementación y ejecución de políticas de Estado, y que esto propicie la identificación y la adhesión social y política, y más que ello sirvan de guía de acción e identidad ciudadana.

5.1.2 Transformación del Estado y la gestión pública

La estrategia política de transformación del Estado y encaminarlo hacia un proceso sostenido de institucionalización de políticas de Estado, carece de recetario, pero si es posible decir que pasa por un movimiento político, que debe impulsarse y que llegará más lejos en cuanto más fuerza se acumule, y en tanto más inteligencia y madurez política se ejerza y cuanto mayor volumen de recursos se generen y cuanto mayor arraigo e identificación social y política propicie.

El desarrollo de las estrategias para la transformación del Estado y los planes, dependerán de los órganos políticos y de su capacidad para desarrollarlos. Ya que sin la reforma política y la transformación del Estado, la formulación, aprobación e implementación de las políticas de Estado se convierten en un proceso complejo de difícil ampliación.

Dicha transformación inicia con analizar que, para que las políticas de Estado sean operativas, es necesario vincular el accionar estratégico con y los presupuestos de los ministerios de Estado,

fondos sociales, consejos de desarrollo departamentales y gobiernos municipales, a las políticas públicas. Para ello es necesario que se fortalezcan los gabinetes de gobierno como espacios de orientación de la política, de coordinación interinstitucional y seguimiento sistemático a la implementación de las políticas públicas; continuar con el desarrollo de las funciones de planificación pública y estratégica dentro del organismo ejecutivo, los gobiernos municipales y los consejos de desarrollo, ya que la planificación estratégica es un instrumento esencial para definir objetivos y poder comprometerse resultados específicos de política pública y que tengan impactos sociales concretos cuyo cumplimiento pueda ser medido.

Es necesario e imperativo desarrollar y mantener un diálogo sostenido con el Congreso de la República, para viabilizar la agenda Legislativa como un instrumento clave para modernizar y hacer más efectivo el Organismo Ejecutivo. Éste se articula en un gran número de entidades, muchas de las cuales se sobreponen desarrollando funciones similares. Existe cierta duplicidad de funciones y serias dificultades en garantizar la rectoría de los ministerios de Estado, que tiene la responsabilidad constitucional en materia de políticas sectoriales pero no la autoridad de los recursos de inversión, esto frente al poder de los fondos sociales y los consejos de desarrollo, que carecen de responsabilidad constitucional, pero sí controlan recursos de inversión.

El nuevo Estado tiene el reto de dar respuestas adecuadas a la población, esto implica profundizar su presencia en todo el territorio nacional, mejorar la cantidad y calidad de los servicios públicos, y para ello una estructura más sólida, organizada y costo efectiva. Pero es evidente que la escasez de recursos públicos y las fallas aún persisten en materia de transparencia, clientelismo político y baja calidad de gasto derivado de su escasa vinculación a las políticas públicas, pues inciden profundamente en limitar la eficacia de la acción pública y su capacidad para responder a las demandas insatisfechas de servicios básicos y las necesidades originadas por situaciones especiales y de emergencia.

La transformación del Estado implica costos crecientes, pero lo que más preocupa es que el incremento de los ingresos regulares no corresponda con el ritmo de incremento de las demandas sociales sobre el gasto público. Esta transformación del Estado aún no está completa, y los costos que este proceso demandará a futuro son mucho mayores que los ingresos de los que se disponen actualmente, lo que hace reflexionar en cuanto a una mejor ejecución presupuestaria. (Véase anexo, pág. 141).

Sin profundizar en la inversión pública detallada en el anexo número uno, se considera que entre el 50 y el 55 por ciento, de la inversión pública se ejecuta a través de administraciones locales o de entidades locales o de entidades temporales del Ejecutivo. Esta inversión se realiza en estrecha relación con los alcaldes y los diputados, tanto del partido de gobierno como de la oposición. Lo que ocurre es que el incremento del presupuesto no corresponde a un mejoramiento sustancial de las capacidades reales de planificación estratégicas y de gestión local.

La realidad muestra que muchos de estos recursos no se invierten en rubros estratégicos para la promoción del desarrollo sostenible. El efecto es que se ha descentralizado la asignación de recursos a obras que son prioridades desde una lógica política partidaria, orientada a la promoción del consenso electoral más que a la implementación de estrategias.

Los proceso para propiciar la participación, profundizar la descentralización y fortalecer el poder local, se han dado de forma desordenada, privilegiando la descentralización financiera sin reglas claras. Con ello se ha favorecido que la gestión municipal y la gestión que realizan los consejos de desarrollo, con financiamiento transferido por el gobierno central estén desarticuladas de las políticas públicas.

En los inicios del siglo XXI, Guatemala se plantea como una necesidad prioritaria alcanzar un acuerdo nacional respecto una visión de largo plazo para la reforma del Estado. A diferencia del pasado, hoy ésta propuesta de reforma debe de aplicarse en un contexto en el cual las políticas públicas ya no se apliquen de manera unilateral por parte de los organismos y entidades del Estado, sino que necesitan de la participación ciudadana y de que se logre alcanzar consensos sociales. Tal es el ejemplo reciente a estas iniciativas en esta dirección son el pacto fiscal, la aprobación de una agenda fiscal compartida, y el plan visión de país. En la actualidad las organizaciones de la sociedad civil han ganado progresivamente espacios en su demanda por mayor transparencia en la formulación y ejecución de planes y políticas.

Las experiencias recientes demuestran que es posible llegar a grandes acuerdos nacionales que establezcan una visión de nación a largo plazo, que respondan a los intereses de toda la sociedad en general y que conlleven a una reforma del Estado. Sin embargo para asegurar su cumplimiento efectivo y su continuidad entre distintas administraciones de gobierno, es necesario que las políticas públicas, se conviertan en políticas de Estado, además de la modificación del período presidencial a través de reforma constitucional, lo cual coadyuva a establecer un período de gobierno más largo que permita sentar las bases del nuevo modelo y la búsqueda de la estabilidad política y democrática así como garantizar el mejoramiento de la gobernabilidad para un mayor desarrollo en el país.

5.2 Reforma constitucional

Con el afán de buscar la estabilidad social, económica y política, la transformación y modernización del Estado, es menester sentar las bases sustantivas y fundamentales que contribuyan a la aplicación de un nuevo modelo estatal, basado en la aplicación de política de Estado y su continuidad aunado al aumento del período presidencial, convirtiéndolo en un sexenio, donde se podrá contar con un tiempo suficiente y concreto para la aplicación de nuevo modelo estatal. Para ello debe darse el primer paso el cual consisten en la reforma constitucional,

respecto al Artículo 184, de la Constitución Política de la República, donde se establece lo referente al período presidencial de cuatro años.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 184, establece en su primer párrafo respecto las elecciones del Presidente y Vicepresidente de la República, lo siguiente, “el Presidente y Vicepresidente de la República, serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años mediante sufragio universal y secreto.”

El mismo cuerpo legal regula en el título VII y capítulo único, lo relacionado a las reformas a la Constitución, en el que se necesita como primer paso, tener iniciativa, el mismo cuerpo legal decreta en su Artículo 277, quienes tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución, el Artículo establece: a) El Presidente de la República en consejo de ministros; b) Diez o más diputados al Congreso de la República; c) Corte de Constitucionalidad; y d) El pueblo mediante dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos. Posteriormente a tener iniciativa para poder reformar la Constitución, se procede a llevar a cabo uno de los procedimientos que establece el mismo cuerpo legal para la reforma, dependiendo del Artículo que se pretende reformar, además cabe mencionar que en cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República de Guatemala se ocupará sin demora alguna del asunto planteado.

5.2.1 Procedimiento de reforma a la Constitución

5.2.1.1 Reforma por Asamblea Nacional Constituyente

El Artículo 278, de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que para reformar este o cualquier Artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta

Constitución, es indispensable que los miembros que integran el Congreso, voten afirmativamente sus dos terceras partes, y convoquen a una Asamblea Nacional Constituyente. Posteriormente se emitirá un decreto de convocatoria donde se señalará el Artículo o los Artículos que haya que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral, para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

5.2.1.2 Por el Congreso de la República de Guatemala y consulta popular

El Artículo 280, de la Constitución Política de la Republica de Guatemala, establece que en caso de cualquier otra reforma constitucional, deberá ser tratada por el Congreso y que la apruebe con el voto de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas que se han propuesto no entrarán en vigencia sino hasta que las mismas puedan ser ratificadas por el pueblo, en una consulta popular, éste es un procedimiento consultivo que regula el Artículo 173, del mismo cuerpo legal, donde se establece que las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.

El procedimiento para realizar la consulta popular, inicia con la convocatoria a la consulta misma hecha por el Presidente de la República o el Congreso, ésta convocatoria a la convocatoria será publicada con anticipación no menor de noventa días a la fecha de la celebración. Posteriormente el Tribunal Supremo Electoral, publicitará la consulta y su contenido, por todos los medios necesarios de comunicación social, la forma de elaborar la consulta será elaborada con preguntas en sentido afirmativo, motivando en forma clara las respuestas de (si) o (no), para la calificación de la consulta se utilizarán los procedimientos que establece la Ley Electoral y de Partidos Político, y por último el Tribunal Supremo Electoral elaborará la resolución que define el resultado, si el resultado de la consulta popular fuera de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de a consulta.

De esta forma, se deberá promover ante el Congreso de la República de Guatemala, la reforma del Artículo 184, de la Constitución Política de la República de Guatemala, en su primer párrafo, el cual deberá quedar así:

Artículo 184.-Elecciones del Presidente y Vicepresidente de la República. El Presidente y Vicepresidente de la República, serán electos por el pueblo para un período improrrogable de seis años, mediante sufragio universal y secreto.

Con esta reforma constitucional se busca coadyuvar y fortalecer la implantación del nuevo esquema estatal, basado en la necesidad de la aplicación de políticas de Estado, con la meta de transformar al Estado, mediante una agenda política a largo plazo contando el Organismo Ejecutivo con mayor tiempo de gestión, como elemento esencial para que el proyecto político del país, pueda ser realmente efectivo.

CONCLUSIONES

1. El estudio de la relación existente entre sociedad, Estado y Gobierno permite comprender el proceso de conducción política e institucional de la sociedad y el Estado, ya que el Gobierno se convierte en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas, manifestando la particular manera en que se ha organizado y la forma de ejercer el poder político en una sociedad y desde un Estado.
2. El análisis de la realidad nacional en los diferentes ejes, tanto el social, económico y político, representa un mecanismo fundamental previo al planteamiento de propuestas de cambio para la sociedad guatemalteca, pues permite identificar los resultados obtenidos de las diferentes gestiones de gobierno en el poder.
3. Las políticas de Estado constituyen un poderoso instrumento de comunicación, y su relación con el ejercicio de gobierno son el dispositivo crucial por medio del cual se busca imponer un rumbo definido a la sociedad y al Estado que se gobierna.
4. La realidad nacional muestra que la duración del período presidencial de cuatro años, se hace insuficiente para poder desarrollar un plan de gobierno a totalidad, intercalando diferentes cambios de proyectos que no favorecen la continuidad de la política aplicada.
5. El hecho de que no se apliquen políticas de Estado muestra la falta de un esquema que fortalezca la continuidad de la administración de gobierno, que contribuya a la modernización del Estado y busque un proceso de desarrollo y solución de los diferentes problemas que se viven hoy día, y así se pueda hacer frente a las nuevas demandas sociales del país.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario que las diferentes instituciones políticas se fortalezcan en el estudio de la relación existente entre la sociedad, Estado y Gobierno, mediante la investigación y apoyo de las diferentes universidades del país, que permita tener una mayor comprensión del proceso de conducción política e institucional del Estado, y así poder plantear las propuestas necesarias para solucionar los problemas que acontecen en la actualidad.
2. En cuanto a los resultados mostrados en el análisis acerca de la realidad nacional guatemalteca sobre los ejes: social, económico y político; la población guatemalteca y el Estado de Guatemala, deben considerar de gran importancia que se modifique el período presidencial a seis años, mediante reforma constitucional, así como la implementación de políticas públicas de Estado, que contribuirá a la búsqueda de soluciones, a la nueva problemática nacional.
3. Para hacer operativas las políticas de Estado, el Gobierno de Guatemala debe llevar a cabo la vinculación del accionar estratégico a la ejecución presupuestaria, mediante definir objetivos y metas que podrían ser a corto plazo (tres años), lo que permitirá que la programación presupuestaria tenga un mayor lapso, para identificar los cambios que deben ocurrir en las asignaciones de los distintos programas de gastos, y así alcanzar los objetivos.
4. El Congreso de la República de Guatemala debe modificar el período presidencial a seis años, que beneficie al Organismo Ejecutivo, traducido en un tiempo suficiente para llevar adelante un programa de gobierno y desarrollar las acciones necesarias para transformar su gestión en éxito, mediante la implementación de políticas de Estado.

5. El Estado de Guatemala debe implantar políticas de Estado y modificar el período presidencial a seis años, por medio de la reforma constitucional, que permitirá la proyección por varias administraciones de gobierno, para fortalecer la continuidad; asimismo, dichas políticas deberán ser objeto de revisión por parte del gobierno en curso, cada tres años, para ser ajustadas de acuerdo con la evolución de la sociedad.

ANEXO

**Resumen de la inversión propuesta proyectada para el año 2007,
en millones de quetzales**

<i>No.</i>	<i>Institución</i>	<i>Cantidad</i>
1	Municipalidades	3,587
2	Ministerio de comunicaciones infraestructura y vivienda.	2,805
3	Secretarías y otras dependencias.	1,810
4	Consejos de desarrollo departamentales.	1,067
5	Ministerio de agricultura, ganadería y alimentación	839
6	Entidades no dependientes del ejecutivo.	461
7	Los otros 11 ministerios.	384
	<i>TOTAL.</i>	<i>10,953</i>

1. Fuente: Elaborada a partir de información en www.minfin.gob.gt.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, Hugo, **Transición**. Pág. 6 en Prensa Libre, Guatemala 4 de julio de 2007.

Aristóteles, **La política**. 4ª.ed.; Madrid, España: Ed. Alba, 2001.

ARRACHE MURGUIA, José Gerardo. **Ensayo sobre el Estado de Derecho; análisis y perspectivas de su concepto**. Universidad Santa Fe de México Guanajuato. Marzo 1,997.

Banco de Guatemala, **Documento informativo de las principales variables de la política monetaria, cambiaria y crediticia**,

BERMÚDEZ, Fernando, **Informe sobre la situación de Guatemala**, Pág. 3. Guatemala. Agosto 2006.

BOBBIO, Norberto, **Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política**. Fondo de Cultura Económica. México, D.F, 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario, **Derecho administrativo I**, 1ª. ed.; Guatemala, 2003.

Departamento de investigaciones y consultoría económica, **Análisis mensual No. 1-2 enero-febrero, Guatemala 2008**. Revista MOMENTO, Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), año 23, no.3- 2008.

Departamento de investigaciones y consultoría económica, **Evaluación de la actividad económica 2007 y perspectivas para el 2008**. Revista MOMENTO, Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), año 23, no. 2-2008.

Departamento de investigaciones y consultoría económica, **Perspectivas para el año 2008, sector real**. Revista MOMENTO, Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), no.1- 2008.

Departamento de Investigaciones y Consultoría Económica, **Política económica 2004-2008**. Pág. 15. Revista ASIES, Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales, no. 2-2008.

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas, **Proceso electoral 2007, Guatemala 2007**. Revista MOMENTO, Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), año 22, no.6- 2007.

Departamento de Investigaciones y Consultoría Económica, **XXXIII Encuesta empresarial, informe de resultados**. Revista MOMENTO, Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), año 22, no.2- 2007.

GARCÍA BARCELATTO, Ana María, **Duración del mandato presidencial, reelección, y simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias**. Universidad de Talca. Chile, 2008.

GÓMEZ, Fredy, **La institucionalidad formal de las políticas públicas en Guatemala**. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). Guatemala, 2007.

Informe junio del 2007, El Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), **El legado de Berger-Stein al nuevo gobierno**. Pág. 2.

Informe 2007, Central American Business Inteligente, **Tasa de crecimiento del PIB, Guatemala**. <http://ca-bi.com/blackbox/p=164>., (1 de abril de 2008).

KLIKSBERG, Bernardo, **Hacia una economía con rostro humano**. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires Argentina, 2002.

Léxico de la política. Compilación de ensayos por Laura Baca Olamendi y otros, 1ª. ed.; México D.F. Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000.

LINARES, Luís Felipe, **El empoderamiento legal de los pobres**. Pág. 3. Revista Momento, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Serie: Ciencias Sociales, año 23, no. 2-2008.

MAQUIAVELO, Nicolás, **El príncipe**. 12^a. ed.; México: Ed. Mexicanos Unidos, 2000.

Ministerio de finanzas públicas, **Resumen de la inversión propuesta proyectada para el año 2007, en millones de quetzales**, [http://www.minfin.gob.gt.](http://www.minfin.gob.gt), (20 agosto de 2008).

NAVARRO FIERRO, Carlos M. **Sistemas políticos y electorales contemporáneos**, No. 20, Instituto Federal Electoral, México D.F. 2000.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), **Panorama laboral 2007 América Latina y el Caribe**, Lima, Perú, 2007, Pág. 53.

OSSORIO, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Buenos Aires Argentina, 1,981.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado**. Guatemala, 2000.

RIGALT, Carlos, **Vitrina**, Pág. 2. en El Periódico, Guatemala 10 de mayo de 2007.

Secretaría de planificación y Programación de la presidencia, **Políticas públicas: definiciones y aspectos relevantes del proceso**, <http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com:content&task=view&id=43&Itemid=0>, (10 de julio de 2008)

Wikipedia, **Enciclopedia libre**, 25 de mayo 2008, [http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_\(10\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_(10)), (15 de junio de 2008).

ZICCARDI, Alicia, **Ciudades y gobiernos locales: síntesis de la discusión**. Instituto Mora, FLACSO, México, 2002.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley Electoral y de Partidos Políticos, Asamblea Nacional Constituyente, 1985, Decreto 85, 1985.

Ley del Organismo Ejecutivo. Del Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 114-97, 1997.

Ley Orgánica del Presupuesto. Del Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 101-97, 1997.