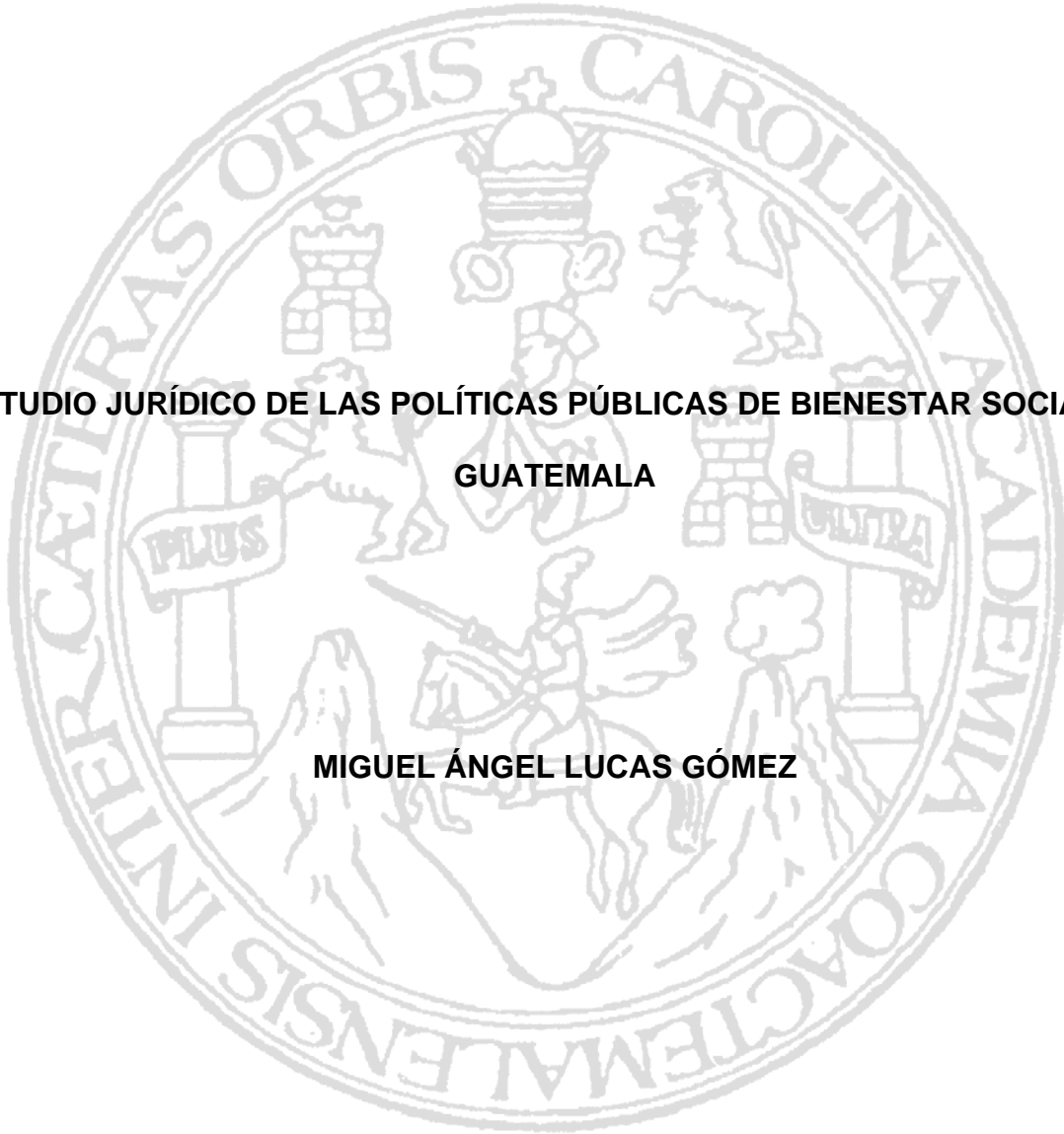


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ESTUDIO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN  
GUATEMALA**

**MIGUEL ÁNGEL LUCAS GÓMEZ**



**GUATEMALA, JUNIO DE 2010**

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

**ESTUDIO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN**  
**GUATEMALA**

TESIS

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

**MIGUEL ANGEL LUCAS GÓMEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de  
**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**  
Y los Títulos Profesionales de  
**DE ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, junio de 2010

**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. Luis Fernando López Díaz  
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. José Luís de León Melgar  
Vocal: Lic. Enextón Emigdio Gómez Meléndez  
Secretario: Lic. Héctor Ricardo Echeverría Morales

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Dixon Díaz Mendoza  
Vocal: Lic. Ronald David Ortiz Orantes  
Secretario: Licda. Eloisa Erminia Mazariegos Herrera

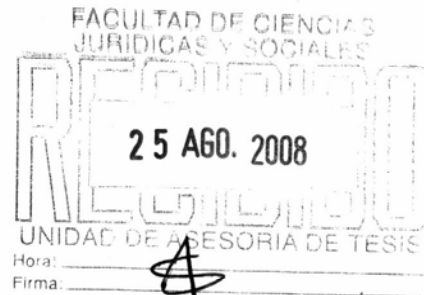
**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público)

Lic. Juan Luis de la Roca  
12 Calle "A" 12-44, Zona 1  
Tel. 55552372



Guatemala, 20 de agosto de 2008

Lic. Marco Tulio Castillo Lutín  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos De Guatemala  
Su Despacho



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

En atención a la providencia de esa dirección, de fecha veinte de septiembre del año dos mil siete, se me nombra Asesor de Tesis del Bachiller Miguel Ángel Lucas Gómez, quien se identifica con el carné estudiantil 200211020, quien elaboró el trabajo de tesis intitulado "ESTUDIO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN GUATEMALA". Habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

**DICTAMEN:**

Al recibir el nombramiento, se establece comunicación con El Bachiller MIGUEL ÁNGEL LUCAS GÓMEZ, con quien procedí a efectuar la revisión de los planes de investigación y de tesis, los que se encontraban congruentes con el tema a investigar, y en consenso con el ponente del tema, se decidió sobre la manera de elaborarlo.

Durante el desarrollo del trabajo de elaboración de tesis,, El Bachiller MIGUEL ÁNGEL LUCAS GÓMEZ, tuvo el empeño y atención cuidadosa en el desarrollo de cada uno de los temas que comprenden el trabajo de tesis, el cual cumple con los requisitos exigidos del Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; además tiene un amplio contenido científico, utilizando el ponente un lenguaje altamente técnico acorde al tema desarrollado; y haciendo uso en forma precisa del contenido científico sobre la metodología y técnicas de investigación utilizadas, lo que se refleja en las conclusiones y recomendaciones que se mencionan en el trabajo las cuales son congruentes con el tema.

*Handwritten signature and text on the left margin, partially obscured.*

Se estima favorable y se considera de parte de su servidor que el tema es de mucha importancia puesto que trata de aspectos relevantes de las políticas públicas de bienestar social en Guatemala.



En consecuencia emito **DICTAMEN FAVORABLE**, en virtud que el trabajo de tesis de mérito, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen General Público de Tesis, para ser discutido en el Examen Público, previo DICTAMEN del señor Revisor.

Atentamente,

  
Lic. Juan Luis de la Roca  
Asesor de Tesis  
Colegiado 6974  
12 calle "A" 12-44, Zona 1  
Tel. 55552372

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, veintiocho de abril de dos mil nueve.



Atentamente pase al (a la) LICENCIADO (A) DASMA JANINA GULLÉN FLORES, en sustitución del (de la) revisor (a) propuesto (a) con anterioridad LICENCIADO (A) RODOLFO ANÍBAL GARCÍA HERNÁNDEZ para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante MIGUEL ÁNGEL LUCAS GÓMEZ, intitulado "ESTUDIO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a la) estudiante, si así lo estima conveniente la modificación del bosquejo preliminar de temas y de las fuentes de consulta originalmente contempladas, asimismo, el título del punto de tesis propuesto. 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.

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



c.c. Unidad de Tesis  
CMCM/nmnr.

**BUFETE JURÍDICO  
HERNÁNDEZ & GUILLEN ASOCIADOS**  
9 a. Avenida 12-58 zona 1 2do. Nivel of. 7  
BUFETES MONACO  
2220-1002.



Licenciado:

**Carlos Manuel Castro Monrroy**  
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria.

Guatemala, 02 de junio de 2009

Señor Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis;

En cumplimiento de la resolución dictada por la Dirección a su cargo con fecha veintiocho de abril del dos mil nueve por lo cual se me designó Revisora de Tesis del Bachiller **MIGUEL ÁNGEL LUCAS GÓMEZ**, en la realización del trabajo titulado **ESTUDIO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN GUATEMALA**, respetuosamente me permito informar a usted lo siguiente:

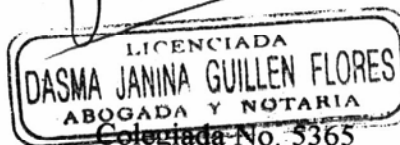


- a) Que procedí a la revisión del referido trabajo, el cual se encuentra elaborado conforme la perspectiva doctrinaria y exegética de los textos legales relacionados con la disciplina.
- b) Que se desarrolló técnicamente la bibliografía consultada la cual es adecuada y suficiente.
- c) Que el trabajo realizado, contenido en cuatro capítulos, comprende los aspectos más importantes del tema tratado.

En definitiva el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requisitos científicos y técnicos que deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas y la redacción son congruentes con los temas tratados en la investigación es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis revisado.

Atentamente,

  
**Licda. Dasma Janina Guillén Flores.**  
**REVISORA.**



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintitrés de febrero del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante MIGUEL ÁNGEL LUCAS GÓMEZ, Titulado ESTUDIO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN GUATEMALA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/slh.





## **DEDICATORIA**

**A DIOS:** Que me concediste el privilegio para tener capacidad, sabiduría, prudencia y las posibilidades de terminar mis estudios, gracias por ser mi fortaleza, mi amigo y mi catedrático por excelencia.

**A MIS PADRES:** Que además de darme la vida, con mucho sacrificio me encaminaron hacia el camino del saber y me acompañaron en todo momento, aconsejándome frente a los problemas, para madurar, valorar y sobre todo crecer.

**A MIS HIJOS:** Wilvin, Waldemar, Yasminy y especialmente a mi Sulita (Q.E.P.D.) quien también festejaría con nosotros este triunfo.

**A MI FAMILIA** Los quiero mucho.

**A MIS CATEDRÁTICOS:** Leonel Escobar y Eduardo Pizqui, por compartir sus conocimientos e inspirar en mi admiración y confianza.

**A TODOS MIS AMIGOS:** Que siempre me brindaron su incondicional comprensión y respaldo.

A LOS LICENCIADOS: Dasma Janina, Erwin Rueda, Aníbal García, Juan Luis y Rosemary, por su ejemplo de profesionalismo y toda la valiosa ayuda y asesoría en el trayecto de mis estudios.

A: Mis primos, tíos y aquellas personas que por alguna razón, o de espacio no las menciono les digo que mi corazón sin limitaciones es lo suficiente grande y que allí están y las recordaré siempre.

A: La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, y a mi otra casa la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por permitirme estudiar en sus distintas aulas de estudio.

## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. El Estado.....	1
1.1. Origen del Estado: .....	3
1.1.1. Primeras formas de estructura social .....	4
1.2. Conceptualización del Estado.....	6
1.2.1. Elementos del Estado.....	9
1.3. Generalidades.....	11
1.4. Fines del Estado.....	12
1.5. El Estado de Guatemala y la situación en la antropología Guatemalteca.....	14
1.6. Proceso de modernización del estado.....	18
1.7. Logros en la implementación del enfoque de género en la Institucionalidad del Estado.....	20
1.8. Configuración del Estado.....	28
1.9. Objetivos nacionales.....	32

### CAPÍTULO II

2. Políticas públicas.....	35
2.1. Definición de políticas públicas.....	36
2.2. Estudio de las políticas públicas en Guatemala.....	37

	Pág.
2.3. Las políticas públicas y sus incidencias en la Sociedad.....	41
2.3.1. La adopción de la política pública.....	43
2.3.2. La implementación de la política.....	44
2.4. Los problemas y las críticas al enfoque de política pública.....	45

### CAPÍTULO III

3. Bienestar social.....	57
3.1. Definición de bienestar social.....	58
3.2. Bienestar social frente al problema de género en nuestro país.....	59
3.3. La desigualdad de género en Guatemala.....	63
3.4. Los roles del hombre y la mujer.....	64
3.5. La democratización y la equidad.....	65
3.6. Implicaciones del marco legal vigente en Guatemala.....	68
3.7. Incorporación de la mujer al proceso productivo.....	69
3.8. Definición de desarrollo sostenible.....	70

### CAPÍTULO IV

4. Análisis de las políticas públicas de bienestar social.....	73
4.1. Plan de gobierno.....	73
4.2. Participación de la juventud en los planes de gobierno.....	82
4.3. Los nuevos desafíos para el desarrollo.....	91
4.4. Problemas Públicos.....	92

	Pág.
4.5. Desarrollo sostenible y bienestar social.....	98
CONCLUSIONES.....	101
RECOMENDACIONES.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	105

## INTRODUCCIÓN

El estado guatemalteco ha vivido un proceso de desarrollo democrático inminente, amenazado por factores internos y externos, que en la vida real las políticas públicas de desarrollo social no han sido construidas, mucho menos desarrolladas; debido a presiones internacionales como la globalización, y los tratados de libre comercio el papel del Estado y las funciones que debe realizar, se han reducido, obligándole a ponerle más atención a actividades orientadas únicamente al apoyo del sector económico y del mercado internacional, disminuyendo las acciones dirigidas hacia los sectores sociales menos favorecidos.

A pesar de los realineamientos externos, por su composición, ningún estado puede abandonar completamente su parte social, porque necesita promover niveles de legitimidad y de gobernabilidad, frente a todos los sectores sociales, por lo que está obligado a implementar acciones públicas que involucren al conjunto de la sociedad, situación que en Guatemala aún no se da, de allí que la hipótesis fue la poca participación de la sociedad, en el desarrollo de las políticas de bienestar social.

Los objetivos fueron: conocer la organización del estado; (su origen, sus formas, su concepto, sus elementos, sus fines, y su configuración en Guatemala); analizar las políticas públicas, (definición, principales áreas, su incidencia en la sociedad); comprender el bienestar social (su definición, sus problemas, el género, la juventud, implicaciones en el marco legal, desarrollo sostenible ) y analizar las políticas públicas de bienestar social (el plan de gobierno, los acuerdos de paz, la participación de la juventud, los nuevos desafíos para el desarrollo, problemas públicos).

La tesis se dividió en cuatro capítulos. El primero se refiere al Estado Guatemalteco. El segundo trata lo relacionado a las políticas públicas.

El tercero señala el bienestar social y el cuarto se refiere a las políticas de bienestar Social en Guatemala.

Lo afirmado en la investigación se sustenta por su propia metodología e instrumentos utilizados, investigaciones, estudios, y bibliografías analizadas permitió profundizar cada afirmación dada, lo que con toda propiedad en ella se afirma.

## CAPÍTULO I

### 1. El Estado

El Estado, es el conjunto de organizaciones que en su totalidad poseen la facultad de establecer las normas que guiarán una determinada sociedad, ejerciendo su poder en un territorio previamente establecido, dentro de los poderes de un Estado se puedan encontrar otras importantes instituciones, como son las fuerzas armadas, la policía y la administración pública.

Como se puede percibir, a partir de la definición de Estado, se trata de algo bastante fácil de confundir con el término Gobierno, sin embargo, se diferencian en que este último es el que va cambiando con las diferentes personas que ocupan cargos durante períodos de tiempo previamente delimitados, mientras que el Estado es aquel que opera bajo instituciones permanentes en el tiempo, por lo que se trata de algo que se construye paso a paso con la historia de cada nación.

Para que un Estado se constituya como tal, es necesario que cuente con ciertos elementos básicos: Población (elemento humano del Estado); Territorio (espacio físico); Poder Político (forma de organización colectiva para lograr sus fines). El pueblo, cuya principal característica radica en su universalidad, es considerado como el componente más elemental de un Estado, de este modo, no podría existir Estado sin pueblo ni pueblo sin Estado.



El territorio, es el espacio físico en donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Según algunos más que un elemento, sería una condición de existencia, ya que sin territorio desaparece el Estado. Sin embargo, si el territorio fuera la única condición de existencia del Estado, en cualquier territorio -mutable o indeterminado- podría cumplirse la condición para establecer un Estado en particular. Esto no parece ser así, advirtiéndose que la relación entre Estado y territorio es por lo común estable y específica. El territorio se convierte en elemento de cada Estado, no cualquier territorio sino uno determinado, lo que no implica afirmar su invariabilidad, ya que éste admite cambios.

La organización política es la forma específica como la colectividad humana se estructura en una realidad territorial a través de órganos que están dotados de poder de coerción. Para el Derecho Constitucional el tema relevante es el poder estatal. Se considera al poder en general, como un tipo de influencia y a ésta como un fenómeno social en que un sujeto activo obtiene que otro sujeto (pasivo) haga (acción) o no haga (abstención) algo que el sujeto activo pretende.

Otro de los elementos básicos es el poder, que se define como: la capacidad de ejercer un dominio y control a las personas, y de este modo, poder reglamentar su comportamiento y actividad. El ejercicio del poder puede ser llevado a cabo en forma voluntaria, o bien a la fuerza, sin embargo, del modo que sea, supone cierto nivel de

Subordinación de las personas al Estado.

### 1.1. Origen del Estado

Antes de iniciar el estudio de las características primordiales de las primeras culturas y asentamientos humanos originarios de algunos pueblos con características semejantes al Estado, debemos referirnos como base a algunas manifestaciones del hombre en la antigüedad.

En primer lugar se encuentra 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, aprendió a vivir en conjunto con otros seres, y 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.

### 1.1.1. Primeras formas de estructura social

Con el tiempo, y con la ayuda del medio ambiente y la familia, se desarrollan ciertas formas pre estatales como: la banda, las tribus, la horda, la gens, los clanes y el tótem.

a) La banda, Sus características principales son las siguientes: formadas por menos de 100 individuos. Su organización social es igualitaria con un liderazgo informal y efímero. En su economía son cazadores, recolectores itinerantes, presencia de chamanes, los parientes están vinculados por patrimonio y descendencia, no están divididos en clases, sin diferencias económicas o de status. Los únicos segmentos efectivos son las familias o el grupo familiar. El medio de integración de estos grupos es por medio de lazos de parentesco y matrimonio. Se asigna el trabajo. (División del trabajo) según criterios de edad y sexo. Santuarios y centros rituales en los cuales se reúnen los grupos. El número de miembros de una banda en territorios que ofrecen buenas perspectivas puede llegar hasta trescientas o cuatrocientas personas, pero se va reduciendo este máximo según las condiciones hasta llegar a ser limitados a diez o quince, pero en realidad la cifra normal entre ese máximo y mínimo es de aproximadamente cien o ciento cincuenta miembros. A la banda se le considera como un grupo local primario, con su organización y población pobre, pero no es la única forma pre estatal que se conoce. Ejemplo: Bosquimanos. Bosquimanos "llamados san, basarawa, sho, !kung o khwe son denominaciones genéricas que se aplican a varios pueblos africanos tradicionalmente cazadores-recolectores, que hablan alguna de las lenguas joisanas, caracterizadas por

incorporar sonidos de chasquido o cliquesos. La palabra bosquimano deriva del afrikaans, *boschjesman*, "hombre del bosque".<sup>1</sup>

b) La Tribus, sus características principales son: Número de miembros que forman una banda en el orden de miles, se organizan en clanes, estos son unidades con tenencia de la tierra o de propiedades; pueden existir asociaciones generales o sociedades fraternales, economía agrícola o pastoril con especies domesticadas, sedentarismo. Poblados permanentes, todos los asentamientos iguales, sin llegar ninguno a tener dominio sobre los otros, cierta especialización artesanal, ancianos con funciones religiosas, ceremonias religiosas regulares, Santuarios y centros rituales en los cuales se reúnen los grupos.

c) La horda: Comunidad nómada sin domicilio estable, de vida primitiva.

d) La gens: Conjunto de familias con antepasados comunes a través de la línea paterna que vivían en un territorio propio unidos por vínculos de ese parentesco. Por lo general, este grupo es algo mayor que una familia extensa y comparte un nombre común o apellido. La palabra gens se introdujo en el contexto antropológico a finales del siglo XVIII como sustituto de clan.

e) El Clan y el Tótem: El clan, es un grupo de gente unida por parentesco y ascendencia, está definida como la percepción de ser descendientes de un ancestro

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Wikipedia, <http://es.wikipedia.org/wiki/San>, (02 de junio de 2008).

común. El mismo podía ser real o mitológico, humano o no, y en ese caso se habla de un tótem animal o de una planta. Aun si los verdaderos linajes no se conocen realmente los miembros del clan reconocen a un padre fundador símbolo de la unidad del clan. En general, el parentesco difiere de las relaciones biológicas ya que también envuelve la adopción, el matrimonio y lazos genealógicos ficticios. El vínculo que unía a los miembros del clan fue el parentesco que tenían como descendiente de un antepasado.

## 1.2. Conceptualización del Estado

Estado, es un concepto político que se refiere a una forma de organización social soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida sobre un territorio determinado.

Es el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado.

Es una organización que reclama para sí con éxito el monopolio de la violencia legítima; por ello, dentro del Estado se incluyen instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

Asimismo, como evolución del concepto se ha desarrollado el Estado de Derecho por el que se incluyen dentro de la organización estatal aquellas resultantes de la división de poderes, siendo los mismos el ejecutivo, legislativo y judicial y otras funciones más sutiles, pero propias del Estado, como la emisión de moneda propia.

La palabra Estado, es un ser, o sea, un todo que se compone de varios factores organizado con elementos físicos y formales. Proviene del latín status y se define como una comunidad política desarrollada, de un fenómeno social, el Estado es un ente jurídico supremo, o algo no visible pero palpable en los sujetos sometidos a un orden jurídico establecido que nos limita y reconoce derechos, pero éstos son una forma de organización de vida, porque la ciudadanía es quien crea el derecho y limita los derechos, y no solamente como los otorga la Constitución, entonces existe la necesidad de radicar todo en un solo ente supremo capaz de autor regularse, por ello es imperante la justificación del Estado.

El Estado es la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente. Es un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder. El Estado está conformado por las siguientes bases: población, territorio, estructura jurídica y soberanía. La población es uno de los elementos más importantes en la formación del Estado; son aquellos grupos de personas que se reúnen en un territorio determinado, instalándose en una comunidad política para crear derechos y obligaciones sobre los demás, creando a su vez el orden jurídico para el mantenimiento del orden dentro de su población. Es la

población la causa que da origen al nacimiento del Estado. El Estado podrá dar unidad política y jurídica a varias comunidades nacionales, como lo testimonia la historia, pero no puede ser anterior a ellas. Primero existe el hombre y los grupos comunitarios y sociales que este compone y después la persona jurídica llamada Estado. La justificación que tiene la población para con el Estado es el que le da forma y estructura jurídica y natural a esto, actuando a través de sus diferentes funciones en las cuales se desarrolla su actividad.

Vicente Arredondo en el documento denominado Planeación educativa y desarrollo expone “El Estado proviene del participio latino status. El término en su sentido moderno fue introducido por Maquiavelo. Al hablar de lo stato, lo convierte en sustantivo abstracto con una significación similar a la de polis para los griegos y civitas para los romanos, es decir, comunidad humana suficiente en sí, con gobierno propio e independiente, supremo en su orden. Se diferencia de otros términos de parecida índole, como el de sociedad, porque ésta admite otras caracterizaciones fuera de la sociedad política y porque no toda sociedad política es Estado”.<sup>2</sup> Con ello podemos tener noción del origen de Estado.

El Estado consiste en la sociedad civil jurídica y políticamente organizada. Es la institucionalización jurídica y política de la sociedad. Consiste en el compuesto social de los procesos de asociación en el emplazamiento cultural y superficial, o el factor

---

<sup>2</sup> Arredondo, Vicente. **Planeación educativa y desarrollo**, pág. 16.

básico de la sociedad, o una constante universal en el mundo que se caracteriza por las variables históricas.

Para referirse al concepto de estado Ed. Porrúa manifestó lo siguiente “El concepto del Estado no es completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se auto limita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en ese sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa corporación lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes, derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.”<sup>3</sup>

#### 1.2.1. Elementos del Estado

El Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo.

a) El poder, consiste en la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con el objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este

---

<sup>3</sup> Ed Porrúa, **Introducción al Estudio del Derecho**, Pág. 24



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.

b) El territorio, es un elemento constitutivo del Estado. Es el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, y la formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia de éste no podrá haber Estado. O como lo define Rodrigo Borja en la enciclopedia de la política “El territorio 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”.<sup>4</sup> y se cita con el ánimo de conocer la definición del personaje.

c) El pueblo, es un elemento importante en la conformación del Estado, quizás más que el mismo territorio, algunos tratadistas del derecho admiten la posibilidad de que pueda existir un Estado sin territorio, pero definitivamente nadie admite que puede haber un Estado sin Población.

---

<sup>4</sup> Borja, Rodrigo. **Enciclopedia de la política**, pág. 96.

En tales condiciones, la población, la sociedad humana y jurídicamente organizada es la que le da base de sustentación, la razón de ser a la existencia de un Estado; entonces entendemos como población, que es el número de hombres y mujeres que componen un Estado.

### 1.3. Generalidades

Históricamente las sociedades han buscado su bienestar, desarrollando un sistema organizado de vida que procure asegurar la continuidad de las nuevas generaciones.

Ello ha demandado la existencia de una estructura política y jurídica denominada Estado, el cual constituye un ordenamiento producto de un pacto social, que emana de la convivencia cotidiana. En la época actual, el Estado garantiza el desarrollo, la seguridad y la defensa de los entes que le dan vida en sus diversas manifestaciones, siendo éste depositario del monopolio de la fuerza para la consecución de sus objetivos, dentro de los principios básicos de solidaridad interna y externa, aspirando al logro de la paz mundial.

En dicho sentido, las fuerzas que disponga el Estado para sus fines, comprenden la fuerza integradora, la cual permite unir elementos en búsqueda de sus fines; además, la fuerza reguladora manifestada por medio de la ley y la fuerza coercitiva que permite garantizar el cumplimiento de la normativa por parte de los integrantes del Estado.

Los Estados, se transforman dentro de diferentes eventos e hitos históricos, que inciden en la vida de las naciones.

Guatemala paso a paso va desarrollándose como Estado, por ello el autor Antonio Ramírez preceptúa “Para el caso de Guatemala, del proceso continuo de transformación deriva, en la década de los años ochenta, el deseo democratizador plasmado en la Constitución Política de la República, promulgada en 1985, la cual establece los mecanismos de relación del Estado y de la sociedad, preceptuando los valores, principios y normas de jerarquía suprema”.<sup>5</sup> Con ello podemos comprender que con la promulgación de la constitución política en 1985 Guatemala se fortalece como Estado. El principal valor de la sociedad guatemalteca se encuentra en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.

#### 1.4. Fines del Estado

Desde el orden de la realidad de los comportamientos políticos, es decir en la política como actividad que se despliega a través de conductas de gobernantes y gobernados, todo lo que se hace para alcanzar un fin al término de la actividad, habiéndolo imaginado, deseado y propuesto primero y antes en la intención. Desde el orden de las normas jurídicas, el fin del Estado aparece descrito y formulado mediante normas, sean estas escritas o no.

---

<sup>5</sup> Ramírez. Antonio. **Políticas de desarrollo en Guatemala**, pág. 17.

La Constitución del Estado contiene la descripción de sus fines. Si se toma una constitución formal o escritura como la de Guatemala, el fin es enunciado fundamentalmente en el preámbulo, donde claramente se puede apreciar su finalidad de afianzar la justicia, de promover el bienestar general, de asegurar los beneficios de la libertad, consolidar la paz, y promover la defensa común.

En el orden del valor de la justicia, el fin a que debe ajustarse el Estado para ser justo es el bien común o la realización del mismo valor justicia.

El estado tiene que promover el bien de la comunidad, la buena convivencia, justamente ordenada en beneficio de los hombres. El fin es propuesto por el derecho natural, es el derecho que naturalmente tiene el Estado y al que ha de dar acogimiento para no incurrir en desviaciones injustas.

La forma de Estado u organización territorial o modelo de Estado es un concepto de derecho constitucional que hace referencia a los diversos modelos que los Estados pueden adoptar en base a la relación dada entre sus tres elementos constitutivos, que son el territorio, la población y el poder.

En función de la articulación que se produzca de las tres variables, se distinguen dos grandes grupos. En primer lugar, el Estado unitario, donde pueblo, territorio y poder son uniformes y simples, y la relación entre ellos es unívoca y directa. En segundo lugar, el Estado complejo, resultante de la carencia de homogeneidad entre los tres

elementos mencionados, produciéndose una diversificación en la estructura de su ordenamiento jurídico.

Las distintas formas clásicas de clasificar el Estado, principalmente son la monarquía y la república, pero también existen otras, como son: aristocracia, democracia, tiranía, oligarquía, entre otras.

#### 1.5. El Estado de Guatemala y la situación en la antropología guatemalteca.

En el estudio de Género en la Antropología guatemalteca de la maestra Walda Barriso Klee encontramos la siguiente reflexión sobre nuestra antropología “En Guatemala, existen dos escuelas de antropología: la de la Universidad del Valle, privada y la pública estatal, en la Universidad de San Carlos, sobre esta última son las reflexiones que aquí se presentan.

En la carrera de antropología en dos oportunidades se impartió como materia optativa una antropología de la mujer, impartida la primera vez por Gladis Calderón y la segunda por la socióloga Ana Silvia Monzón, ambas en el contexto guatemalteco se encuentran entre las académicas pioneras en reivindicar el estatus científico para esta recuperación de las experiencias de las mujeres.

Posteriormente, el desarrollo de los estudios de género se ha enmarcado en los trabajos de las tesistas y en la conmemoración del 8 de marzo, como espacio de reflexión académica.

Los ocho de marzo, el área de antropología de la Escuela de Historia toma la iniciativa en el año dos mil, de conmemorar el ocho de marzo, como parte de las actividades de formación y académicas de la Escuela, y como una contribución a la construcción de la equidad de género al reflexionar de manera sistemática sobre la situación de las mujeres.

La primera de estas actividades se llevó a cabo el ocho de marzo del año dos mil, con el tema Mujeres y Universidad. En este Foro participaron Leticia Urizar quien hizo una reseña de los avances logrados a partir de la Conferencia de Beijing y su plataforma de acción. Ligia Archila, disertó sobre los espacios abiertos en la legislación laboral para mejorar la situación de las mujeres y las demandas desde el punto de vista jurídico.

Ana Silvia Monzón comentó sobre la historia de las mujeres universitarias en la búsqueda de la construcción de una genealogía de universitarias san carlistas. Esta intervención fue complementada por Miriam Maldonado, quién narró los avatares de la Comisión Universitaria de la Mujer y los afanes por institucionalizar la perspectiva de género en el *Alma Mater* buscando crear el Instituto de la Mujer.

Adelaida Herrera participó explicando la metodología cualitativa que es una de las herramientas de investigación usadas dentro de las ciencias sociales feministas. Lesbia Ortiz comentó la particular situación de vulnerabilidad de las mujeres

migrantes.

En el dos mil uno, se presentaron los Nuevos Enfoques en la antropología, con el objetivo de mostrar la influencia de la antropología en el planteamiento de nuevos temas. Así, Edgar Mendoza reflexionó sobre el concepto género, desde el punto de vista teórico. Santiago Bastos, disertó sobre los estudios de masculinidad. Claudia Dary, sintetizó las aportaciones de las antropólogas guatemaltecas y Brenda Mayol sobre el llamado ecofeminismo.

En el dos mil dos, se optó por un tema más político que académico, el debate sobre la Ley de Desarrollo Social. En el que hubo mucha polémica con la Iglesia Católica y grupos conservadores, que se oponían a la educación sexual, a considerar como familia a la madre sola y sus hijos y en general a la concepción de la Ley que plantea la regulación de la natalidad.

La aprobación de esta Ley por parte del Congreso de la república, se considera un avance legislativo logrado por la presión del movimiento de mujeres organizado.

En el dos mil tres, se reseñaron las distintas experiencias de los encuentros feministas en América Latina y los que estos han significado, desde el punto de vista teórico y político.

Presentamos la conmemoración del ocho de marzo como un logro, al ganarse un

espacio que permite la reflexión e ir sensibilizando a la comunidad universitaria sobre el tema. Se ha tratado de un momento de auténtica reflexión teórica, mas allá del activismo”.<sup>6</sup>

Antonio Ramírez, en el estudio políticas de desarrollo en Guatemala manifiesta “Guatemala es un país pluricultural, multilingüe y en su territorio conviven cuatro pueblos, siendo los mismos: garífunas, xincas, mayas y mestizos. Además cuenta con una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados, con una población aproximada de once millones de habitantes, de los cuales el 51.2% está conformado por mujeres y el 50.8% por hombres. Una de las características de la población guatemalteca es el hecho de que más del 50% son menores de dieciocho años y el promedio de edad es de 22.8 años. El analfabetismo es del 31.7% en mayores de catorce años, siendo las mujeres y especialmente las indígenas del área rural quienes presentan índices mayores”.<sup>7</sup> Lo que permite entender con claridad la clase de Estado que tenemos.

La economía es altamente dependiente de la producción agrícola especialmente de los productos tradicionales como el banano, azúcar, café, cardamomo, aunque en los últimos años ha habido un repunte de los productos no tradicionales, como mini vegetales, hortalizas, frutas, flores silvestres ornamentales; así mismo del sector textil y vestuario en la industria de la maquila y el turismo.

---

<sup>6</sup> Barrios Klee, Walda, <http://www.angelfire.com/planet/walda/documentos.html>, (05 de junio de 2008)

<sup>7</sup> **Ibid**, pág, 22.



Aunque existe crecimiento económico no ha sido suficiente para absorber la mano de obra y ello ha influenciado el aumento del sector informal, en donde se encuentra un alto porcentaje de mujeres trabajando, quienes no gozan de los servicios de seguridad social.

#### 1.6. Proceso de modernización del Estado

Los retos y desafíos que tiene que enfrentar actualmente el Gobierno guatemalteco, para disminuir las brechas de inequidad existentes tanto entre mujeres y hombres, como entre los distintos grupos étnicos en los campos económicos, social y político son grandes. Por ello en la actualidad las líneas de gobierno han girado en torno a la búsqueda de soluciones a las necesidades inmediatas de la población como son la salud, la educación, el empleo, la vivienda, la seguridad, entre otros. Por otra parte, el Estado guatemalteco para lograr una mayor eficiencia y transparencia de la administración pública tiene que propiciar la modernización del Estado, brindando soluciones oportunas a las demandas ciudadanas.

Para ello, el Gobierno de Guatemala en su política actual, se ha basado en los principios de:

a) Solidaridad e Inclusión, con los cuales confía en devolver la confianza a la población guatemalteca en sus autoridades e instituciones públicas, generando un ambiente de gobernabilidad razonablemente estable;

b) Descentralización y participación, lo cual pasa por fortalecer el desarrollo local, facilitar la participación comunitaria y de organizaciones de la sociedad civil, descentralizar la prestación de los servicios públicos a los niveles más cercanos de las y los usuarios; así mismo impulsar programas de educación para la tolerancia, la no violencia, práctica de la interculturalidad, ampliación de oportunidades a las mujeres, en el acceso de educación a las niñas de hogares en extrema pobreza e indígenas en el área rural y la apertura de espacios para micro empresas de mujeres emprendedoras del área rural;

c) Reforma política y del Estado institucionalizando, en donde el respeto del Estado a los derechos humanos, fortaleciéndose de la confianza en las instituciones como la Corte de Constitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia, el Sistema Electoral, incrementando la eficacia y eficiencia de la administración pública; así como el fortalecimiento de las instituciones políticas. Para el logro de los propósitos anteriormente anotados, se requiere sentar bases con pilares fundamentales en las áreas de: inversión social, condiciones para producir, sostenibilidad ambiental, seguridad integral, empleo y bienestar, en las estrategias para la institucionalización y transversalización del enfoque de equidad de género en el Estado.

La exclusión se inicia desde el núcleo social primario que es la familia y se reproduce en los sectores sociales, institucionales y del Estado en general. Lo anterior limita el desarrollo integral de las mujeres y se confirma a los niveles más bajos de la jerarquía social. Sin embargo es de importancia el reconocimiento del problema de la

discriminación étnica que es otro motivo de exclusión que sufre la mayoría de la población guatemalteca.

#### 1.7. Logros en la implementación del enfoque de género en la Institucionalidad del Estado.

La diputada Nineth Montenegro un estudio realizado destacó “En 1956 se elige por primera vez a una mujer al cargo de diputada al Congreso de la República en Guatemala. En 1995 la izquierda participa por vez primera en un proceso electoral e incursionan 12 mujeres a ocupar escaños en el Congreso. Posteriormente, y pese a que se aumentó el número de diputados en virtud del crecimiento de la población, el número de mujeres congresistas no se ha elevado sino que, por el contrario, se ha reducido. Este hecho posiblemente esté causado por el escaso estímulo a la participación política de la mujer y la fuerte presencia de un partido conservador en el Gobierno y en el Congreso. En el ámbito directivo en el Congreso, sólo hasta 1991 se registraron los primeros avances significativos para la mujer como la obtención de la Presidencia del Congreso de la República, en donde la mujer jugó un papel de primer orden”.<sup>8</sup> Este fenómeno se repitió en los años 1994 y 1997. *Guatemala junto con Paraguay, Honduras y Brasil, tiene uno de los índices más bajos de mujeres en el Parlamento. En 1999, durante las últimas elecciones parlamentarias, de las 960 candidaturas al Congreso de la República 133 eran mujeres y sólo diez fueron*

---

<sup>8</sup> Montenegro, Nineth, <http://www.google.com.gt/search?hl=es&q=estudios+mujeres+en+la+politica+de+nineth+montenegro>. (05 de junio de 2008)

electas en una Cámara Baja que cuenta con 113 escaños. A pesar de un evidente progreso, en 2002, las mujeres constituyen el 8.8 por ciento de los miembros del Congreso. La historia reciente de participación de la mujer guatemalteca en otros cargos de elección popular tampoco arroja resultados alentadores. En 1999, durante las últimas elecciones generales, dos mujeres compitieron contra 20 hombres sin ningún éxito para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. De los 331 municipios que hay en el país, en 2002 solamente tres son gobernados por mujeres. En el caso de la mujer indígena la exclusión se acentúa. Ésta alcanzó apenas el tres y dos por ciento de las candidaturas en listados distritales y nacionales respectivamente. Respecto a altos cargos estatales no electivos, en el año 2002, seis mujeres fueron nombradas a la cabeza de gobernaciones departamentales. Esto se logró, en gran medida, debido a las alianzas entre varios sectores de la sociedad civil como Kuchuj, Voz Ciudadana, Coordinadora Sí Vamos por la Paz y el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil, quienes unificaron esfuerzos en una masiva campaña de cabildeo para incidir en la decisión del Presidente. Un análisis comparado con otros países centroamericanos en cuanto a la participación política de la mujer en cargos decisivos en los organismos legislativo, judicial y ejecutivo, muestra a Guatemala en clara desventaja. Para tener un dato de la participación de la mujer en comparación con algunos países Nineth Montenegro se refiere “En 1999, Guatemala sólo alcanzaba el 1.1.3 por ciento, mientras Costa Rica cuenta con un 19.3 y El Salvador con un 16.7 por ciento. Finalmente, en relación con la participación

electoral, las mujeres en Guatemala han acudido tradicionalmente en menor número que los hombres a las urnas.”<sup>9</sup>

Esta sensible ausencia de la mujer en las decisiones electorales está estrechamente relacionada con desconocimiento elemental de sus derechos cívicos, la falta de documentación y una profunda apatía a la hora de ejercer un derecho que no se ve redituado en la vida cotidiana con mejoras en la calidad de vida del ciudadano. En cuanto al empadronamiento, se estima que en la década de los cincuenta, el 35 por ciento del registro electoral estaba compuesto por mujeres. Para 1985 este porcentaje había alcanzado tan sólo el 40 por ciento. En 2001, de un total de 4.6 millones de empadronados, las mujeres ya alcanzaban la cifra de 1.9 millones, lo cual indica un incremento en el padrón electoral de un tres por ciento. Para las elecciones generales en 1999, del número total de votantes, menos del 37 por ciento eran mujeres. Esta es una situación preocupante dado que la tendencia señala que en muchos países las mujeres comienzan a tener mayor participación en las urnas.

Actualmente, el Gobierno de Guatemala trabaja de manera activa en los temas de salud integral, en coordinación con el ente rector, priorizando componentes relacionados con la salud materno infantil y con la salud reproductiva. Para ello se ha venido coordinando en la elaboración de indicadores que cuenten con estadísticas reales que coadyuven en la implementación de políticas preventivas en la temática.

---

<sup>9</sup> **Ibid**

Para el efecto conforme la Comisión Consultiva de reforma educativa que tiene su sustento legal en el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, en México el 31 de marzo de 1995. Asimismo, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, signado por las partes el 6 de mayo de 1996, reafirma las intenciones de instituir una reforma educativa, cuyos objetivos, entre otros, resaltan la afirmación y difusión de los valores, conceptos y comportamientos que constituyen la base de la convivencia democrática y respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural y del trabajo creador. Esta comisión consultiva ha venido trabajando para la reforma educativa, promoviendo acciones en dos direcciones:

En el proceso de sensibilización a las y los docentes educativos sobre la importancia de abordar el enfoque de género en los procesos de enseñanza aprendizaje con las y con los alumnos a su cargo, trabajándose un manual para los docentes que contiene herramientas teóricas sobre el enfoque de género, las cuales ayudarán en su actividad docente, como también la elaboración de módulos para estudiantes que promueven la igualdad, equidad de género y étnica.

Por otra parte, también se están promoviendo reformas a los textos educativos para eliminar los estereotipos sexistas y de etnia que persisten a la fecha. Se ha logrado crear dentro de la comisión consultiva para la reforma educativa, la sub comisión de género para proporcionar asesoría, acompañamiento técnico y político en la teoría de

género en este proceso de reforma, planteando la temática de autoestima, de los derechos humanos, equidad e igualdad, educación sexual, equidad étnica, laboral, social; género y etnicidad, género y clase.

En entrevista que tuve con Roberto Dalton del Programa de Desarrollo Rural PRORURAL manifestó, Guatemala participa en la comisión que impulsa la agenda estratégica integral. Para el logro de dicha agenda existen tres ejes de trabajo: formulación de la política; el plan de acción del grupo; la cooperación y sinergismo técnico y financiero; contando con representantes de organizaciones de mujeres del área rural en dicha comisión; quienes están participando en la elaboración del plan de acción para el corto plazo, el cual incluye tres áreas para su abordaje:

- a) Desarrollo de los instrumentos y estudios para implementar las acciones de corto plazo para el desarrollo rural; b) análisis y abordaje de temas estratégicos y de conflictividad social para promover un clima favorable para el desarrollo rural; c) ejecución de inversiones públicas estratégicas, de corto y mediano plazo para el desarrollo rural. En el tema económico, la Secretaría Presidencial de la Mujer ha realizado una serie de estudios que están en proceso de publicación y divulgación, sobre el perfil de género en la economía guatemalteca, siendo estos: el milagro aparece y desaparece, en donde el perfil de las mujeres incorporadas económicamente a la industria guatemalteca, el segundo consiste en el análisis de la incorporación de las mujeres a las actividades económicas vinculadas al turismo en la micro región sur-occidente de la Cuenca del Lago de Atitlán y la última consiste en

observar la problemática de salud en las mujeres asociadas al trabajo, estudiando para el efecto a la industria maquiladora guatemalteca. A su vez la Secretaría Presidencial es parte de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, la cual está trabajando actualmente en el proceso de elaboración de cuatro proyectos, siendo los mismos: la estrategia de regionalización y desarrollo urbano, y la Ley de Regionalización; la Ley de Inversión Pública; la Ley de Participación y Consulta a Pueblos Indígenas; y el proyecto de nación. Por otra parte, con el apoyo de la cooperación de la comunidad Europea se está iniciando el programa lucha contra las exclusiones que tienen como propósito desarrollar las estrategias necesarias para promover la inclusión económica, política y social de las mujeres pobres rurales e indígenas.

En cuanto a la violencia contra la mujer, en los últimos meses se ha desarrollado un proceso de validación y consulta del pacto nacional por la seguridad integral de las mujeres, el cual hace referencia a los nuevos paradigmas de la conceptualización de la seguridad humana, que tiene como finalidad lograr un consenso nacional entre Estado y sociedad civil, basado en las demandas y prioridades identificadas por la ciudadanía a distintos niveles, municipal, departamental y nacional, relacionados con la seguridad de las mujeres en los ámbitos de la seguridad pública y salud.

En dicho proceso una línea de acción lo constituye el impulso de la coordinadora interinstitucional del Estado para el desarrollo de las mujeres guatemaltecas, instituciones que trabajan el tema de mujeres, como son: la Secretaría de Obras



Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) impulsando el programa creciendo bien, cuyo principal componente es el de nutrición materno infantil como parte de la seguridad integral de las mujeres; Defensoría de la Mujer Indígena, promocionando procesos de sensibilización en el tema de violencia intrafamiliar; la Oficina Nacional de la Mujer con el impulso de jornadas médicas de salud dental en áreas rurales; el Foro Nacional de la Mujer, en la promoción de los derechos humanos de las mujeres con especial atención a los temas de violencia contra la mujer y promoción de la participación ciudadana de las mujeres en el poder local.

Asimismo, se ha participado en el proceso de formulación de la política de prevención de la violencia juvenil, impulsada por la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPREPI); de la cual la secretaría forma parte de su estructura.

La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) ha venido apoyando el proceso de descentralización desde el trabajo que se realiza en la elección de representantes de los consejos de desarrollo, por medio de acciones formativas a las mujeres lideresas de los municipios que forman parte del plan piloto.

También se ha incidido en la conformación y funcionamiento del nombramiento de las comisiones de la mujer a nivel municipal, proveyéndoles de asesoría y capacitación para la elaboración de programas de trabajo.

Según la Unidad de Protección Adolescencia Trabajadora, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en el tema laboral se participa en el proceso de erradicación del trabajo infantil juvenil en. En dicho proceso, se elaboró el marco de referencia sobre las peores formas del trabajo infantil, en concordancia con el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, elaborándose también el proceso de detección de causas, consecuencias y posibles soluciones al respecto, procediéndose posteriormente a la elaboración del reglamento para normar las peores formas del trabajo infantil identificadas. Estas acciones se han trabajado en coordinación con el ente rector el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Previsión Social y su departamento de protección a la adolescencia trabajadora.

Por otra parte, Guatemala participa en el grupo interinstitucional de cooperación contra la trata de personas, en la comisión interinstitucional de género y mujeres migrantes abordando el tema en todas sus modalidades, y en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres migrantes.

Se ha participado en el proceso de elaboración de la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo incidiendo en la elaboración de los principios y valores con un reconocimiento explícito del enfoque de género en los mismos.

Según La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) participa en el ámbito

internacional no sólo dándole seguimiento a las convenciones y tratados internacionales ratificados por el Estado, sino también ha participado en reuniones de evaluación y comprobación de las conferencias internacionales.

Recientemente se logró la inclusión del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), específicamente en el subsistema de integración social permitiendo con ello lograr incidir en la incorporación de las agendas de las mujeres en el proceso de integración centroamericana; particularmente de apertura comercial.

El trabajo que la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) ha venido desarrollando por lograr la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas de actualidad, ha sido arduo y estamos seguras que estamos dando pasos firmes para lograr el avance de las futuras generaciones de mujeres.

#### 1.8. Configuración del Estado

Guatemala jurídica y políticamente es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo. Afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, reconociendo a la familia como génesis fundamental de los valores morales de la sociedad y, al Estado como responsable de la promoción del bien común, de la

consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz.

La conformación del Estado, que descansa en sus elementos clásicos, es variable de acuerdo con la dinámica de cada sociedad en el tiempo y su entorno determinado.

Guatemala está configurada por un territorio en el cual el orden constitucional democrático sirve de marco a una población con singular identidad nacional.

En la esfera de lo estatal quedan integrados los valores de la sociedad, bien sean los acumulados por el efecto de la tradición histórica, como por los que implican cambio e innovación.

La identidad nacional, formada por una convergencia multiétnica, multicultural y plurilingüe permite la singularidad necesaria y básica para el reconocimiento del Estado, en el ámbito de las relaciones internacionales. La unidad nacional, en un marco de diversidad, se construye con el reconocimiento de sus raíces, la conciencia de una historia y un destino compartido.

Es responsabilidad del Estado, el funcionamiento de la democracia y el Estado de Derecho y para que opere efectivamente es imprescindible que impere el respeto a la ley, a los derechos de los ciudadanos en los aspectos individuales, sociales, cívicos y políticos.

Así también, es imperativo que la justicia se imparta con independencia y efectiva división de poderes del Estado, sin olvidar las áreas de interrelación funcional de los

mismos; que se complementa con la existencia de un poder electoral autónomo y de órganos de control constitucional y de la administración que garanticen la legalidad y probidad de los actos públicos de los distintos poderes del Estado.

En ese marco, la defensa del orden constitucional y de la democracia es responsabilidad de gobernantes y gobernados, se materializa en el respeto que se le debe a la Constitución Política de la República y a las leyes que rigen la vida en sociedad. Esta defensa y respeto de todo ciudadano es base indispensable para la construcción de un Estado incluyente sin privilegios y para el logro de los objetivos nacionales.

La interacción de la sociedad guatemalteca, se desarrolla en un territorio cuyas fronteras han variado considerablemente desde la fragmentación de la organización política del istmo, en la época post-independentista, que dio origen a los actuales Estados de Centroamérica; aunándose a ello las segregaciones de algunos espacios por aspectos políticos o por ocupación extranjera.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, la soberanía, atributo del Estado de Guatemala, se ha establecido sobre el territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo y aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos; considerando a su vez la zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional, así

como la zona económica exclusiva en cuanto a la soberanía sobre los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera del mar territorial.

“La integración del territorio con la población y el sistema político, se ve matizada por los rasgos culturales objetivos y subjetivos, que dan base a una cosmovisión particular de la población, dentro de un orden institucional estable, permanente y democrático, con apego al derecho y a la plena vigencia de los derechos humanos, actuando el Estado como integrador, conductor y ente previsor”.<sup>10</sup>

La función integradora se sustenta en el reconocimiento de la dignidad de la persona, como individuo y como colectividad, dotada de derechos inherentes a su libertad e igualdad, y tiene su fuerza en el deber de solidaridad de los habitantes; la función conductora implica la toma de decisiones para lograr los objetivos nacionales, en un marco de orden jurídico y equilibrio social. Asimismo, la función previsorá comprende la administración de los medios para garantizar a los habitantes su bienestar, detectando aquellas circunstancias que afecten la consecución de los legítimos intereses nacionales.

Estos intereses, como aspiraciones permanentes o deseos de la sociedad, guían la acción del Estado, con el propósito de lograr el bien común y una condición de

---

<sup>10</sup> Miklos, Tomás. **Las decisiones políticas**, pág. 34.

seguridad. Para su logro se formulan las políticas necesarias en el Estado, determinando los objetivos nacionales y estableciendo las estrategias correspondientes.

### 1.9. Objetivos nacionales

Los objetivos nacionales están íntimamente relacionados con los intereses nacionales, ya que los primeros materializan a los segundos. Los objetivos nacionales son los enunciados que contemplan la finalidad hacia la cual se dirige el esfuerzo y los recursos de la nación, y que encierran los valores o propósitos fundamentales que pretende alcanzar o mantener, por considerarlos esenciales para el desarrollo y la convivencia libre y pacífica, dentro de un orden constitucional, para regir la coexistencia social y política de los integrantes del Estado.

El Estado guatemalteco, como titular permanente del poder, regula, fiscaliza y sanciona el quehacer social, para garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, en un régimen democrático, dentro de un ambiente de paz firme y duradera; siendo necesaria para el logro de esos objetivos la integración territorial, política, económica y social, en el marco del respeto a la diversidad étnica de la nación.

Los objetivos regulados en la Constitución Política de la República vigente en Guatemala, trascienden a los gobiernos y representan un punto de convergencia para

todos los esfuerzos encaminados a su materialización, tomando en cuenta la experiencia histórica, la idiosincrasia del pueblo y los recursos disponibles y potenciales de la nación.

Los objetivos nacionales son permanentes y su continuidad en el tiempo comprende que son alcanzables y buscan las aspiraciones fundamentales de independencia, soberanía, integridad territorial, progreso intercultural y material, bien común y preservación de los valores de la sociedad.

De los objetivos permanentes surge la necesidad de una política de Estado que reconozca escenarios críticos vinculados con la defensa nacional.

Cuando las capacidades del poder nacional no son suficientes para alcanzar los objetivos nacionales permanentes, es necesario un esfuerzo para lograrlos por etapas, éstos cobran importancia y se constituyen en los objetivos nacionales actuales.

Estos objetivos se refieren exclusivamente a los antagonismos que se identifican, sea en el campo interno o internacional, sea en el frente de la seguridad o del desarrollo, como factores contrarios a la consecución y salvaguarda de los referidos objetivos nacionales permanentes.

Habrán, por consiguiente, según el campo donde se ubiquen, objetivos nacionales



actuales de seguridad y nacionales actuales de desarrollo, estos objetivos son de consecución inmediata y representan así la cristalización de los intereses y aspiraciones nacionales, consideradas a la luz de las limitaciones impuestas por las circunstancias y posibilidades del momento.

## CAPÍTULO II

### 2. Políticas públicas

Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Las normas jurídicas constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan.

En la página Web de Wikipedia se encuentra, “Elaborar las políticas requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización que son utilizadas en la administración pública, y son las encargadas de elaborar las políticas y la realización práctica. Entre los recursos materiales, destacan principalmente los financieros. Para poder llevar a cabo las políticas públicas es necesario que la administración tenga recursos, esta los obtiene en su mayoría del pago de impuestos que los ciudadanos hacen. Sin recursos financieros, la administración no podría realizar la inmensa mayoría de políticas que realiza”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Enciclopedia Wikipedia, [http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas), (07 de junio de 2008).

La persuasión, representa un instrumento efectivo muy importante, ya que los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

## 2.1. Definición de políticas públicas:

Existen varias personas estudiosas de la política que se han referido a la definición de políticas públicas sin embargo las más conocidas son:

El licenciado Antonio Ramírez la define así: "Las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tienen por objeto el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad".<sup>12</sup>

Don Tomas Miklos nos da la siguiente definición: "Las políticas públicas son el conjunto de directrices garantizadas por ley, que posibilitan la promoción y garantía de los derechos del ciudadano".<sup>13</sup>

Rodrigo Borja nos da la siguiente definición: "Las políticas públicas son, la parte ejecutora de la administración pública, que respondan a los problemas sociales y que darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera".<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ramírez. **Ob. Cit.**, pág. 44.

<sup>13</sup> **Ibíd.**, pág. 45.

<sup>14</sup> **Ibíd.**, pág. 46.

## 2.2 Estudio de las políticas públicas en Guatemala:

Según lo investigado en el Internet en un documento denominado políticas publicas en su capítulo dos preceptúa “La Constitución Política de la República de Guatemala es el marco que define las garantías que otorga el Estado para el bienestar ciudadano. Desde ese ámbito, las políticas públicas son el instrumento que traducen los objetivos constitucionales que permitan el desarrollo, el crecimiento y competitividad nacional e internacional.

En ese marco, el Gobierno define la política general que orienta y sirve de referencia a los Ministerios y Secretarías de Estado, quienes implementan y ejecutan políticas sectoriales, transversales e institucionales que tendrán coherencia y articulación con las políticas territoriales y municipales en los distintos niveles gubernamentales.

Por mandato legal le corresponde a la Secretaria General de Planificación (SEGEPLAN) las funciones de seguimiento y evaluación de dichas políticas y apoyar los sistemas de coordinación de manera que cada sector mantenga coherencia con la política general del Gobierno”<sup>15</sup>

Las políticas públicas estudian 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.

---

<sup>15</sup> Enciclopedia Wikipedia, [http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas), (06 de junio de 2008).

En un estado de derecho, las políticas públicas son la traducción de las leyes de una determinada materia, o sea de la regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía y agricultura.

Las principales áreas de análisis de las políticas públicas son:

El desarrollo social, la economía, la infraestructura y expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, del desarrollo social, de la salud y de la seguridad pública, los planes de desarrollo anual y quincenal, Los presupuestos anuales de los estados y las administraciones autonómicas y municipales, la administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones, los tratados internacionales y las declaraciones de principios de los estados con énfasis en la cohesión social y la gobernabilidad para desarrollos integrales o totales.

Las políticas públicas se encuentran en el elemento institucional, llamado régimen político. Las mismas, se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad.

Son concebidas como productos del sistema político, no se entienden como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado.

Las políticas públicas son las acciones de Gobierno, es el Gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Son el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

Con el crecimiento del Estado y de las tareas que éste poco a poco va asumiendo como suyas, luego que pasa del Estado gendarme, o Estado liberal, donde sus funciones básicas eran las de policía, de defensa, al Estado actual donde sus funciones son de mayor envergadura, donde el estado se va haciendo cada vez más intervencionista con lo cual va afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya este interviene en la economía, educación, trabajo, producción, seguridad social, entre otras materias. Surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza el mismo a captar grandes cantidades de dinero, en su mayoría originado de los impuestos por parte de los ciudadanos, y los regresa a ellos en forma de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos.

Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas, de allí su importancia de estudio a través de formas sistémicas y analíticas.

Las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Es de importancia anotar algunas consideraciones, tales como:

a) Las políticas públicas tienen que ser consideradas como un proceso de decisión. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.

b) Los casos de inacción. En Guatemala, la poca inacción del gobierno pone en peligro a defensores de derechos humanos, una serie de ataques y asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos a puesto a prueba el compromiso del gobierno de Guatemala de garantizar su seguridad. Según información de Amnistía Internacional, más de 150 ataques, actos de intimidación y asesinatos contra defensores y defensoras de derechos humanos han ocurrido en los primeros ocho meses del año, y manifiesta en su documento lo siguiente: “En vísperas de la primera ronda electoral, Amnistía Internacional reiteró su llamado al gobierno a detener la violencia relacionada con la campaña dijo Amnistía Internacional. Esta nueva ola de ataques evidencia aún más la falta de compromiso de parte del gobierno con la protección del derecho de defender los derechos humanos”.<sup>16</sup>

Amnistía Internacional acoge con satisfacción algunas iniciativas como la creación de una unidad especializada dentro de la Policía Nacional Civil para la investigación de crímenes en contra de defensores y defensoras de derechos humanos. Sin embargo, la efectividad de estas medidas se pondrá de manifiesto cuando los responsables de ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos sean llevados ante la justicia.

---

<sup>16</sup> Declaración Pública de Amnistía Internacional , [http://chiapas.indymedia.org/article\\_151052](http://chiapas.indymedia.org/article_151052), (06 de junio de 2008)

“Mientras el gobierno de Guatemala continúe sin investigar efectivamente a los denominados cuerpos clandestinos y sin obtener resultados concretos, los ataques contra defensores de derechos humanos y otros actos de violencia que ocurren en vísperas de la segunda ronda de las elecciones presidenciales seguirán sucediendo”, dijo Amnistía Internacional. “El gobierno debe enviar una señal clara de que no tolerará más este tipo de incidentes, que esclarecerá los casos y que llevará a los responsables ante la justicia.”<sup>17</sup>

### 2.3 Las políticas públicas y sus incidencias en la sociedad

Las políticas públicas afectan a la ciudadanía en general. Las decisiones que toman los gobiernos influyen en la calidad de vida de las personas. Afectan las condiciones de los caminos y los puentes. A un nivel menos visible, varias políticas públicas determinan lo que se paga por la gasolina, por el pan o por el azúcar.

La comprensión de por qué existen y se hacen las políticas públicas es bien compleja. Las políticas no provienen solamente del presidente o del Congreso. Se formulan en la interacción entre varios niveles. Entre el gobierno central y los gobiernos locales, los ministerios y las instituciones descentralizadas.

Aún hay políticas que se determinan en el extranjero y aquí tienen que aplicarse. Por tanto, hay una gran variedad de actores e instituciones que concurren en una especie

---

<sup>17</sup> **Ibid**



de escenario de teatro. En el escenario están los viejos actores y entran los nuevos que luchan por desplazar a los actores tradicionales. Ahí se exponen nuevas ideas en el debate público y estas nuevas ideas propician aliados y enemigos. Y las ideas, los actores y las instituciones se encuentran en una lucha hacia una sola meta consistente en promover o bloquear los cambios de las políticas públicas.

Las políticas públicas se derivan de la política, pues se puede decir que la política es el género y las políticas públicas la especie. Las decisiones y acciones de los gobiernos siempre representan un beneficio para unos y un perjuicio o sacrificio para otros. Es decir, el triunfo de un interés sobre otro. En teoría, siempre debería ser el triunfo del interés colectivo sobre el interés privado, pero desafortunadamente, no siempre es así.

La política pública, es el curso de acción que dictan los gobiernos por lo que es de obligado cumplimiento. Esos cursos de acción están en función de los objetivos y metas que les fijan la Constitución y las diversas leyes.

Las políticas públicas tienen una direccionalidad, buscan alcanzar metas, objetivos y son más que los simples actos de gobierno, como las diversas materias, la política de alfabetización, de manejo de desechos sólidos y monetarios.

Las políticas públicas se dictan mediante quienes sustentan el poder o buscando la participación de los sectores interesados, como ocurre en los sistemas democráticos.

Hay políticas que se deciden en la mesa pequeña de los poderosos pero también hay políticas que resultan del debate y la discusión cuando se exponen y ventilan argumentos racionales.

### 2.3.1 La adopción de la política pública

Una vez definido el problema e incluido en la agenda del gobierno el siguiente paso por el que atraviesa una política es el desarrollo de las soluciones potenciales.

Típicamente sería la labor legislativa del Congreso. Sin embargo, no siempre es así.

Las leyes les dan mandatos a las dependencias públicas para que emitan políticas públicas. A veces las dependencias no cumplen esos mandatos y otras veces hacen más de lo que se les ha autorizado a hacer. En algunas ocasiones, también los jueces formulan políticas públicas cuando modifican o suspenden las políticas, como ha sido el caso de la política de minería en Guatemala.

De tal manera que, las políticas públicas se formulan a lo largo de todos los niveles de gobierno. Aquí nuevamente se refleja la lucha de los intereses y el poder. Las agencias gubernamentales luchan entre unas y otras por tener más poder y presupuesto. Los gobiernos locales presionan por mayor autonomía y los grupos empresariales, sindicalistas o ambientalistas quieren ser tomados en cuenta.

### 2.3.2 La implementación de la política

Aquí aparece otro gran tema en la implementación. Uno es el papel que se le asigne a la administración pública. Se dice que esta o aquella institución haga tal tarea. Pero ni una sola palabra de cómo y con qué esas dependencias deberán asumir las nuevas competencias. Se supone erróneamente que la administración es una gran máquina lista para recibir órdenes y con los recursos humanos y materiales suficientes. Como eso no es cierto, muchas de las políticas terminan olvidadas o lo que es peor, en las luchas burocráticas, de la politización de la administración pública o el desencanto de la población. Muchas de las crisis actuales se explican en políticas públicas fallidas precisamente en la etapa de su implementación.

Una disciplina de las ciencias políticas como es el análisis de políticas públicas y los adelantos que ha logrado debería estar al alcance de los líderes políticos, de los servidores públicos y ante todo de los ciudadanos.

El estudio del proceso de las políticas es importante para conocer qué factores propician los cambios, cuáles son los actores e instituciones determinantes y cómo en un momento y no en otro se modifica una política o surge otra.

Discutir por políticas públicas lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer es encontrar las claves para buscar un país mejor gobernado. Es decir, una mejor y más humana manera de coexistir.

## 2.4 Los problemas y las críticas al enfoque de política pública

La política pública, supone la incorporación de los distintos individuos a grupos sociales involucrados en la solución del problema seleccionado. No solamente porque su definición parte de la agenda pública, en el sentido más amplio de esta acepción, sino porque su éxito depende tanto de su diseño como de su correcta implementación.

Dicho punto de la implementación, ha abierto la puerta a los nuevos debates académicos y políticos que hoy por hoy constituyen la materia prima del tema. Si hacia los años sesenta todavía se pensaba que en el diseño de una política pública descansaba la mayor parte de sus posibilidades de obtener los resultados deseados y, ante cualquier desviación o ante un fracaso, se buscaban explicaciones en los defectos del proceso de planeación, en los últimos treinta años se ha desplegado una amplia literatura crítica que ha observado que el proceso mismo de implementación entraña riesgos propios e independientes del diseño de las políticas, que tienen que ser abordados y corregidos por separado. De esta segunda mirada se han desprendido a su vez distintas aproximaciones teóricas que han coincidido en la importancia de perfeccionar el proceso de gestión pública, así como de comprender con más rigor el marco institucional que rodea a la solución de los problemas de la sociedad.

Por el lado de las críticas, los argumentos más influyentes han provenido derivado del

concepto de racionalidad limitada, desde mediados de los años cincuenta, como una reacción a las ideas conductistas que dominaban el pensamiento organizacional de aquella época. El modelo supuestamente racional que se colocaba como premisa de casi todos los esfuerzos de planeación incluyendo aquellos que comenzaron a realizarse bajo el enfoque de política pública, partía en realidad de premisas equivocadas, pues si bien es cierto que los individuos buscan optimizar sus resultados al menor costo posible, también es verdad que suelen carecer de información completa para tomar la mejor decisión dentro de todas las probables; que no cuentan con el tiempo suficiente para estudiar los muy diversos cursos de acción disponibles; y que no tienen, después de todo, la suficiente claridad acerca de los intereses que persiguen.

En la versión clásica, el modelo racional de toma de decisiones se compone de los pasos siguientes: a) El sujeto examina todos los posibles cursos de acción; b) El sujeto construye todos los futuros escenarios al que lo llevaría cada alternativa examinada; c) El sujeto compara estos escenarios futuros y selecciona aquel que maximice su función de utilidad.

Es importante señalar que el modelo racional supone, además de información completa, que el sujeto conozca sus preferencias y que éstas sean estables, es decir, que no serán alteradas en el futuro.

El modelo de racionalidad limitada, al dejar de lado el propósito de encontrar la

alternativa óptima, no tiene necesidad de examinar exhaustivamente todo el abanico de alternativas posibles. Los pasos del modelo son los siguientes: a) El sujeto decisor establece cuál es el nivel mínimo de resultados favorables que está dispuesto a aceptar; b) El sujeto examina un número relativamente pequeño de cursos de acción; c) El sujeto construye los escenarios futuros al que lo llevan las alternativas estudiadas; d) Cuando el sujeto encuentra un escenario futuro en el que sus necesidades son satisfechas, el sujeto detiene la búsqueda y selecciona esta alternativa.

Vicente Arredondo critica la política pública diciendo: “La premisa de la racionalidad limitada no solamente explicaba el comportamiento aparentemente irracional de algunas de las decisiones tomadas por organizaciones que, sin embargo, querían obtener los mejores resultados posibles, sino que también sirvió para mostrar los límites de la capacidad de planeación a lo largo del tiempo. A las fronteras establecidas ya de suyo por la falta de información completa, por los apremios del tiempo y por las indecisiones sobre las mejores alternativas entre quienes toman las decisiones, se agregó después la certidumbre de que el ambiente en el que se formulan las políticas públicas derivado la agenda pública, no es una variable estática. Por el contrario, tiende a modificarse por el simple paso del tiempo y la agregación constante de intereses que tal vez la propia política pública desató”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Arredondo. **Ob. Cit.**, pág. 30.

A partir de dichos supuestos críticos anotados, el enfoque de política pública ha sido revisado para subrayar la importancia central de las instituciones y de la conveniencia de fijar objetivos con criterios más flexibles, menos atados a los comportamientos burocráticos predeterminados y más alertas ante las mudanzas de intereses, medios o preferencias.

El diseño de una política es fundamental para lograr los resultados que se propone, también se ha aceptado que el proceso de ejecución de la política merece un tratamiento especial.

El fracaso de una política pública residía en el intento pertinaz de los diseñadores para fijar de antemano todos los pormenores, dejando a los administradores de las políticas en la coedición de improvisar frente a las circunstancias.

A efecto de disminuir los riesgos de una planeación sobredimensionada, es fundamental partir de las siguientes premisas: 1) La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados; 2) Como los medios y los fines no son distintos, el análisis de los medios y de los fines con frecuencia es inadecuado o limitado; 3) La prueba de una buena política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política, sin que estén de acuerdo en cuál es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos; 4) El análisis es drásticamente limitado y en el mismo no se presta atención a posibles consecuencias

importantes; tampoco a potenciales alternativas políticas importantes y ni a valores afectados de importancia; 5) Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Los valores básicos a perseguir entendidos como los grandes objetivos que justifican la puesta en marcha de una política, representan que el administrador pueda tomar decisiones sobre la marcha, sin temor de abandonar los propósitos principales. Dicho de otra manera, la visión incremental subraya la importancia de establecer resultados posibles de manera clara y simple, antes que fijar procedimientos complejos a partir de una planeación inexorablemente insuficiente. Y al mismo tiempo, pugna por recuperar la importancia del medio en el que se desenvuelven las políticas, a la luz de los intereses en juego y del proceso de ajuste mutuo entre esos intereses que inevitablemente ocurren, una vez que una determinada política ha comenzado su ejecución.

De ello, se puede establecer la importancia del proceso de ajuste mutuo, que consiste en el conjunto de interacciones que de hecho, las cuales tienen los distintos grupos. El diseñador de una política ha de asumir que el ajuste mutuo tenderá a alterar algunos de los medios originalmente pensados y, por tanto, estar preparado para actuar con flexibilidad pero sin demérito de los valores centrales que se persiguen.

Vicente Arredondo al referirse a la necesidad de hacer análisis estratégicos manifiesta:

“La defensa del análisis estratégico como ideal o norma es simple:



ninguna persona, ningún comité a equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación electrónica moderna, pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego valores, opciones posibles y consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto. Lo más que podemos hacer es lograr el análisis parcial a una racionalidad limitada”.<sup>19</sup>

Sobre esa base, la planeación estratégica no supone, que el diseño de una política sea capaz de prever todas y cada una de las consecuencias que habrá durante su implementación, sino que el diseñador o el conjunto de actores involucrados en la decisión de una política determinada son capaces de seleccionar con claridad los propósitos que quieren perseguir y los valores en los que se sustentan sus intenciones, para diseñar procedimientos y rutinas relativamente simples, a tan simples como se pueda, para poner el énfasis en los resultados y no en la rigidez burocrática.

Vicente Arredondo explica cuatro pasos importantes en la planificación política: “En primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decidor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final y definitiva de un problema. Su decisión sólo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. En tercer

---

<sup>19</sup> **Ibid**, pág. 34.

lugar, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado con mayor rapidez que si la política avanzara de forma más drástica y espaciada en el tiempo".<sup>20</sup>

El abogar por la claridad de propósitos y la sencillez del diseño, las propuestas del incrementalismo antecedieron además a la crítica que se ha formulado sobre los problemas de la implementación.

Los intereses que están detrás de una política pública, y el llamado ajuste mutuo, dieron lugar a explicaciones de orden organizacional posteriores que, convencionalmente, se han reunido en la teoría de redes.

De hecho, los estudios mas recientes en esta materia señalan que cualquier política pública ha de atravesar por una red de implementación, en la que entran en juego no solamente los responsables de llevarla a cabo, sino quienes han de beneficiarse con ella y también quienes aprecian que su posición puede ser afectada. Es decir, que la dinámica de redes constituye, paradójicamente, tanto la vía para que una política pueda realizarse como su obstáculo principal. Debido a ello, la implementación ya no sólo constituye un objeto de estudio sino el elemento más importante para garantizar el éxito de una política. De aquí que, con el tiempo, la mayor parte de los estudios sobre este tema se hayan desplazado de los supuestos teóricos en los que

---

<sup>20</sup> **Ibid**, pág. 34.

se apoyaba el diseño de las políticas, a la investigación más práctica sobre las razones para las que un buen diseño puede llegar a fracasar, e incluso bajo las mejores condiciones de arranque.

Los problemas de la implementación son independientes de cualquier otro criterio que pueda afectar la realización eficaz de una política pública.

Con la finalidad de precisar con nitidez el problema de la implementación, se analiza la ausencia de todo un conjunto de factores que suelen incidir negativamente en la realización de las políticas. Por un lado, se supone que no existe ni ambigüedad ni inconsistencia interna entre los objetivos de la política, ni tampoco oposición política a los mismos, que existe además consenso sobre el empleo de los medios básicos y que el financiamiento era suficiente. Por otro lado, se supuso que las organizaciones e individuos encargados de llevar a cabo la política tenían la competencia técnica para desempeñar sus tareas y la integridad moral para cumplir con sus compromisos.

Desde dicha perspectiva, no serían entonces problemas de implementación en sentido propio los problemas que surgieran debido a que no se cumplieron esas condiciones; en ese sentido propio y estricto existe un problema de implementación cuando, a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno de los objetivos y de las condiciones iniciales, el desarrollo de la política se desvía, atrasa y frena con el resultado final del incumplimiento o fracaso.

El primer motivo que explica el fracaso de la implementación es la complejidad de la acción colectiva, que supone siempre la reunión de intereses, tendencias, costumbres y opciones que pueden resultar ajenos a los propósitos de la política misma.

Dicha primera explicación es deudora de la teoría de la acción colectiva que entre otras cosas, sugiere que los motivos que tiene cada individuo para tomar parte en una tarea común son diferentes, aunque eventualmente coincidan en un objetivo compartido con otros. Por la causa anteriormente anotada, siempre e invariablemente habrá quienes aporten y quienes se beneficien más de la misma acción colectiva.

La misma teoría dice que, por esa razón, el éxito o el fracaso de una acción realizada entre varios depende en realidad de la combinación entre los intereses personales que llevaron a cada individuo a tomar parte de la acción compartida, y el sistema de incentivos que produce el ambiente en la que se realiza. De lo anteriormente anotado, es que se establece que toda red de implementación resulta inevitablemente desigual, muy a pesar de los esquemas de planeación en los que esté basada. Y aunque esta teoría fue desarrollada para explicar fenómenos asociados a la vida política en general y especialmente a los desafíos de la participación ciudadana en la democracia, su empleo dentro del enfoque de las políticas públicas ha sido de una indudable utilidad, pues ha permitido subrayar los riesgos de un proceso de implementación que pase por alto no solo los intereses que rodean a toda política, sino las variaciones que esos intereses pueden sufrir a lo largo del tiempo.

Para explicar el fracaso de una política aparentemente bien diseñada, se presenta la multiplicidad de los puntos de decisión operativa que debe enfrentar su ejecución. Estos puntos de decisión se refieren a los momentos en los que los diferentes operadores de una política han de concretar acuerdos para garantizar su cumplimiento. Cada vez que esos acuerdos deben celebrarse, las circunstancias originales que llevaron a diseñar la política de una determinada manera ya no eran las mismas, como tampoco los intereses de quienes tomaron la decisión de partida. Y por lo tanto, el riesgo de que la política sufra desviaciones es mayor en la medida en que aumentan los puntos de decisión y el tiempo transcurre.

De allí que Vicente Arredondo hace la siguiente reflexión: “La experiencia de innumerables pasos en un programa de implementación sugiere que la sencillez en las políticas es la cualidad más deseada. Mientras menos pasos comportan llevar a cabo el programa, menores son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de las decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido”.<sup>21</sup>

En consonancia con dicha visión crítica, la participación de distintos actores en la red de implementación podría verse como un juego. No en el sentido de la teoría matemática, sino como el deseo de distintos participantes de ganar posiciones o al menos de no permitirse el perderlas frente a otros actores.

---

<sup>21</sup> **Ibid**, pág. 38.

Y en ese sentido, se considera fundamental, la importancia de las negociaciones y de la persuasión constante de quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo una política, para asegurar o al menos intentar que no prospere ninguno de los juegos destructivos.

La aportación no está tanto en su novedad, cuanto en la forma en que logró presentar argumentos que ya habían sido planteados por otros autores, que también han reconocido la importancia de elaborar una adecuada argumentación como parte del diseño de una política, a fin de fijar los valores que se persiguen desde un principio, y sostenerlos con suficiente capacidad de persuasión a lo largo del tiempo.

Los distintos estudios sobre las redes de implementación, en suma, han servido para crear conciencia sobre la importancia crucial que tiene el cuidado de una política pública desde su diseño hasta la obtención de los resultados esperados, a partir de un cuadro suficiente de precauciones tanto organizacionales como argumentativas, y sobre la base de propósitos nítidos, valores bien establecidos desde un principio y capacidad de adaptación, como ya se había dicho, de los responsables de la ejecución de cada una de ellas ante un ambiente cargado de intereses y mudable a lo largo del tiempo.

Los estudios sirven, también, para apreciar con mayor seriedad las aportaciones de las corrientes teóricas que han propuesto, hasta ahora, las soluciones más acabadas a los problemas críticos.



## CAPÍTULO III

### 3. Bienestar social

El bienestar social se basa en el conjunto de factores que participan en la calidad de la vida de la persona y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que den lugar a la tranquilidad y satisfacción humana.

El bienestar social es una condición no observable directamente, sino que es a partir de formulaciones como se comprende y se puede comparar de un tiempo o espacio a otro.

Aún así, el bienestar, como concepto abstracto que es, posee una importante carga de subjetividad propia al individuo, aunque también aparece correlacionado con algunos factores económicos objetivos. El bien social no implica un colectivismo, donde todos son, teóricamente, dueños de todo pero la propiedad, posesión y uso se transforman en una abstracción para el pueblo. No así para una minoría usurpadora que ocupa el vértice de la pirámide social, desde donde usa y abusa de la propiedad y desde allí administra la abundancia y escasez: el dominio del hombre, tal como en el capitalismo plutocrático

El bienestar social es una categoría de la literatura internacional, pero desde la óptica capitalista, y su connotación para las condiciones cubanas no está precisada; por lo



que no existen estudios científicos que permitan detectar las determinantes del mismo en las condiciones de la construcción del socialismo, lo que permite afirmar lo novedoso de las investigaciones sobre el particular y la importante contribución que pueden hacer las mismas al desarrollo de Guatemala, si se considera el bienestar social como uno de los conceptos acompañantes del desarrollo.

Determinar la situación del bienestar social en Guatemala requiere procedimientos rigurosos, contrastables universalmente, que detecten los puntos de retraso, desequilibrios y factores determinantes que lleven a obtener la información significativa para contribuir al desarrollo socioeconómico socialista.

Siendo los objetivos de la tesis el describir las determinantes del bienestar social en y proponer un procedimiento que contribuya a su medición.

### 3.1. Definición de bienestar social

El bienestar social se refiere al nivel alcanzado en la satisfacción de las necesidades básicas fundamentales de la sociedad, que se expresan en los niveles de educación, salud, alimentación, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano y medio ambiente.

El bienestar social, en términos económicos se puede medir en función del incremento del producto per cápita real; el aumento en la participación del gasto social respecto al total de egresos, mejoría en la distribución del ingreso, aumento del

empleo y fortalecimiento en la balanza de pagos; en el ámbito social se mide por el incremento en los niveles de salud, educación, vivienda, alimentación y erradicación de la pobreza extrema; desde el aspecto ecológico a través del combate a la contaminación, reforestación de áreas verdes y fortalecimiento de la red hidráulica y su dosificación, entre otros.

### 3.2. Bienestar social frente al problema de género en nuestro país

Hablar de bienestar social, sin tomar en cuenta el problema de género, es un tanto complicado, pues la sociedad ha sido influenciada por la sociedad machista, al extremo que en Guatemala cada día dos mujeres son asesinadas lo que ha provocado que: “la violencia de género sea considerada uno de los problemas sociales más grandes al ser el resultado de las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres<sup>22,</sup> manifestadas a través de diversas formas de discriminación y exclusión, dijo a la agencia Cerigua la especialista en el tema Luz Méndez, integrante de la Unión Nacional Guatemalteca de Mujeres (UNAMG). En su opinión cerigua afirma que, “la violencia de género en Guatemala, es uno de los problemas más grandes que se vive actualmente ya que se trata de un problema estructural más que cultural. Señaló que esta violencia es un obstáculo para que las mujeres guatemaltecas puedan participar en actividades productivas ante el temor de éstas de

---

<sup>22</sup> Cimac Noticias, <http://www.cimacnoticias.com/site/09100901-Violencia-de-genero.39587.0.html>, (08 de junio de 2008).

salir a las calles a buscar empleo, principalmente por los grandes riesgos que se corren por los altos índices de violencia”.<sup>23</sup>

La acepción de género, en general, se refiere a la manera en que las sociedades van construyendo el significado de lo masculino y de lo femenino y la forma en que se gestan las relaciones económicas, sociales y de poder entre mujeres y hombres.

Se parte de la premisa de las características humanas consideradas femeninas o masculinas, y que no se derivan naturalmente del sexo biológico de las personas sino se adquiere mediante un complejo proceso de desarrollo individual y de interacción social.

Sí al organizarse las sociedades bajo un principio patriarcal de ordenamiento, que asigna a cada quien actividades, funciones, relaciones y poderes específicos, se confiere a los hombres una posición dominante en la sociedad y a las mujeres una subordinada, que intenta reducir su actuar fundamentalmente al ámbito de lo doméstico y la familia.

Vale la pena entonces tomar nota de lo afirmado por Vicente Arredondo quien dijo lo siguiente “El orden creado se institucionaliza a través de los valores y las acciones que realizan las instituciones encargadas de transmitirlos, reproducirlos y perpetuarlos: la familia, la religión y la educación, entre otros. Los años cincuenta y

---

<sup>23</sup> Cerigua, [http://cerigua.info/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=14931&Itemid=31](http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=14931&Itemid=31), (08 de junio de 2008).

sesenta se caracterizaron por una política basada en la modernización de las sociedades. Se suponía que la adaptación al progreso llevaba en sí misma el bienestar de sus ciudadanos, de tal forma que una vez que se asumiera una postura progresista y moderna el desarrollo alcanzaría para todos por igual”.<sup>24</sup>

Tres son los objetivos claves para determinar las líneas a seguir de las Naciones Unidas: a) La igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género, b) La integración y la plena participación de la mujer en el desarrollo; c) Una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

La lucha de género tiene como eje transversal la igualdad de oportunidades y en ella se da un proceso de toma de conciencia de la situación individual en la que las mujeres pasan de considerarse víctimas a ser un sujeto activo, al tiempo que se toma conciencia de la condición y posición de la mujer en general.

El contacto con organizaciones posibilita a los y las participantes asistir a un proceso de transformación interior, lo que implica un cambio subjetivo en lo que respecta a género al adquirir un mayor grado de autoestima y de impulso de la voz propia que se manifiesta en la formulación de deseos transformadores en intereses.

---

<sup>24</sup> **Ibid**, pág. 39.

Se cuestionan, entonces, papeles y roles que hasta ahora habían sido considerados como propios de las mujeres por lo que la organización ejerce un papel de concientización importante.

Hoy la situación y condición de la mujer en el mundo avanza a pequeños grandes pasos, gracias al trabajo de numerosos protagonistas implicados e interesados en que esto sea posible.

Sobre todo por la lucha de muchas mujeres contra diferentes tipos de discriminación y subordinación, además de todos aquellos que trabajan en pro de los derechos de las mujeres como seres humanos.

Hay que seguir avanzando para lo cual es importante que la conciencia de hombres y mujeres se transforme conjuntamente, que ambos géneros participen en fomentar un mundo de equilibrio y fraternidad.

No es posible construir sociedades justas, si en las familias, en las escuelas, en los congresos y en los gobiernos, no existe una verdadera democracia.

Cuando se habla de la perspectiva de género, se hace visible la característica cultural y los estereotipos que se asocian a mujeres y a hombres.

Es decir, se parte de que existe una diferencia biológica entre mujeres y hombres, eso

es lo que se llama sexo. Por otra parte, existen desigualdades entre los dos sexos y esas desigualdades se explican por las características culturales asignadas a mujeres y a hombres, respectivamente.

### 3.3. La desigualdad de género en Guatemala

Guatemala ocupa el puesto 111 sobre igualdad de género de 134 países evaluados y se encuentra en el último lugar de América Latina, según un informe presentado por el World Economic Forum (WEF). De acuerdo con el documento “Reporte de la brecha global de género”<sup>25</sup> analiza la participación económica y las oportunidades en educación, salud y empoderamiento político de las mujeres. Según este estudio, Guatemala es el país que más abajo se ubica en América Latina, por debajo de México que se sitúa 12 puestos más arriba, situación que es dramática si se ve a nivel Centroamericano, pues la brecha que reporta Guatemala es mucho más alta que cualquiera de estas naciones. A escala global el país se ubica por encima de los países árabes y africanos, donde no existen garantías ni derechos a favor de las mujeres, situación que demuestra la vulnerabilidad de la población femenina guatemalteca. Amanda Morán, directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, subrayó que el informe revela la situación que viven las guatemaltecas, pues hay discriminación hacia ellas en todas las áreas políticas, económicas y sociales. A decir de Ana Gladis Ollas, Defensora de la Mujer de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), las mujeres sufren de

---

<sup>25</sup> Asociación Convive, <http://www.asociacionconvive.com/index.php?option=com>, (08 de junio de 2008)

diversas violaciones a sus derechos, entre ellos la falta de trabajo, la violencia en su contra y muchas de ellas no tienen acceso a una vida digna y a salarios dignos, situación que debe erradicarse.

Finalmente, Ollas, lamentó la situación de las mujeres en el país pues también carecen de acceso a la justicia y la mayoría siguen invisibilidades en los puestos de toma de decisiones.

Las relaciones de género, es decir, la manera en que se pautan la conducta y posiciones de hombres y mujeres, así como los nexos de poder subyacentes en ellas, contribuyen a profundizar la desigualdad en la que viven las mujeres.

Es necesario partir de las diferencias, marcadas incluso desde la naturaleza biológica de unos y de otras. Las diferencias existen y se dan a niveles diversos, objetivos y subjetivos, desde físicos y emocionales, hasta la forma de enfrentar los problemas y la vida en general. Sin embargo esas diferencias, que es necesario reconocer y respetar, no deben generar condiciones de desigualdad en el acceso a oportunidades.

#### 3.4. Los roles del hombre y la mujer

Social y tradicionalmente se han establecido roles diversos para los hombres y para las mujeres.

Las mujeres tenían según esa asignación la responsabilidad de ser madres, esposas,

de cuidar a la familia, de llevar a cabo las tareas domésticas, de cuidar de los hijos y el esposo, de ser una especie de eje sentimental dentro de cada familia.

Los hombres por su parte tenían la responsabilidad de llevar al hogar los recursos económicos necesarios para la sobrevivencia de la familia, incluso se podían sentir ofendidos ante la posibilidad de que la mujer trabajara y aportara algo al hogar porque esto hablaba de su incapacidad como hombre de proveer a su familia de todo lo que necesitaba.

Esta dinámica ha ido cambiando paulatinamente, primero por la toma de conciencia de las mujeres y los hombres de la injusticia de estos roles que le limitaban a la mujer la posibilidad de un desarrollo personal o profesional, segunda por el ingreso de la mujer al mercado laboral lo que la ha convertido en un actor protagónico no sólo en la familia sino en la sociedad.

Aún así, hoy existen diferencias entre las actividades, las oportunidades y los roles de cada uno de los sexos, pero éstas con claras tendencias a disminuir aunque sea de una lenta forma gradual.

### 3.5. La democratización y la equidad

Para lograr la democratización real de las sociedades, la equidad de género es un elemento central, sin embargo para llegar a ello a nivel social es necesario empezar



desde el nivel más básico, como es la familia, pasando por lo laboral y lo relativo a las oportunidades.

Aún cuando la mujer se constituye como jefa de familia, no se sabe si ello significa un cambio en las concepciones de crianza en que los hijos son tratados con métodos más democráticos en el que tengan una mayor participación en las decisiones familiares y se solidaricen con las responsabilidades domésticas.

El concepto de democracia tiene que comprender procesos de transformación tanto en esfera pública como en la privada.

Por lo anteriormente anotado, es que se hace necesario pensar en el desarrollo de políticas sociales que favorezcan la concepción de género que promueva la democracia de las familias, lo cual supone, en el hombre, la responsabilidad paterna y doméstica y una mayor autonomía y autoridad femenina simultánea.

La crisis económica justificó, paradójicamente, la necesidad de la salida de la mujer al mundo público por necesidades de sobrevivencia.

Así es necesario garantizar políticas desde el Estado que permitan que las mujeres, desde la más temprana edad tengan acceso a las mismas oportunidades que los hombres, que en las familias se den relaciones más democráticas y equitativas, eso permitirá a las mujeres insertarse en la vida pública y social con mayores ventajas, lo

que necesariamente lleva a una sociedad con una justicia social real y equitativa. De no darse ello, se está en riesgo de construir sociedades inequitativas, que reproduzcan los patrones tradicionales antiguos y de no ser capaces de llegar a una democracia real, para lo cual la equidad de género es indispensable.

Aunque se ha alcanzado un alto grado de sensibilización sobre el tema de la discriminación y la desigualdad por género, es necesario continuar promoviendo una serie de medidas, políticas, culturales, económicas y sociales encaminadas a reducir las brechas existentes entre hombres y mujeres.

La incorporación de las mujeres a la producción, la educación y la participación ha logrado que las diferencias disminuyan, en lo que también ha incidido el papel jugado por algunas entidades gubernamentales.

Los hombres han venido reconociendo cada vez más que las tareas del hogar, que incluyen el cuidado y la crianza de los hijos, no son únicamente responsabilidad de las mujeres.

Cada vez hay más parejas donde las responsabilidades hogareñas de ambos es equitativa. Los hombres han tomado conciencia de los efectos que implica para ellos mismos el papel de proveedores y dominadores, que los hace más propensos a sufrir y a emplear la violencia en la relación con su pareja y los hijos.

Todo esto ha llevado a que los rasgos patriarcales de la familia se vean debilitados, hecho en el que también influye la mayor posibilidad de denuncia.

### 3.6. Implicaciones del marco legal vigente en Guatemala.

Según un documento publicado en el Internet encontramos “La incorporación de la mujer al proceso productivo se ha encontrado con serias limitaciones en el marco legal guatemalteco, al no proporcionar leyes, aspectos más claros y estrechamente relacionados a los derechos de la mujer en el ámbito laboral, social y político, teniendo como consecuencia que las leyes que se emiten sean incapaces de proteger a la mujer en situaciones de discriminación. Un ejemplo claro de esta situación se encuentra en el Código de Trabajo que en algunos capítulos hace referencia a convenios laborales que favorecen al trabajo de la mujer. En la actualidad se ha observado que cada vez más mujeres se involucran al proceso productivo, motivo por el cual se han reformado algunos capítulos referentes al trabajo de la mujeres y menores de edad”.<sup>26</sup>

Es por tal motivo que el Gobierno, Asociaciones de Derechos Humanos y Agrupaciones Defensoras de los Derechos de la Mujer se han propuesto, promover reformas a las leyes existentes o bien a la formulación de nuevas leyes que amparen sus derechos, mismas que puedan aplicarse efectivamente con el fin de brindar protección a la mujer.

---

<sup>26</sup> El rincón del vago, <http://html.rincondelvago.com>, (08 de junio de 2008).

### 3.7. Incorporación de la mujer al proceso productivo.

Sobre la incorporación de la mujer al proceso productivo, el código de trabajo de Guatemala regula lo siguiente: Artículo 139 “Todo trabajo agrícola o ganadero desempeñado por mujeres o menores de edad, da el carácter a trabajadores campesinos”. Artículo 147 “El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico, desarrollo intelectual y moral”. Artículo ciento cuarenta y ocho (148) “Se prohíbe: a) El trabajo de mujeres y menores de 16 años en labores insalubres o peligrosas, b) El trabajo nocturno de las mujeres con excepción de las enfermas, servidoras domésticas y demás casos que determine el reglamento, c) El trabajo nocturno y la jornada extraordinaria de las menores de edad, d) El trabajo diurno de los menores de edad en cantinas u otros establecimientos análogos en que se expendan bebidas alcohólicas destinadas al consumo inmediato; e) El trabajo de los menores de 14 años”. Artículo 151 “Se prohíbe: f) Hacer diferencias entre casadas y solteras por el de su estado civil y para los efectos del trabajo, g) Despedir a las trabajadoras por el sólo hecho del embarazo o de la lactancia. Todo despido que de ellas se haga debe ser avisado previamente a la Inspección General de Trabajo, h) Exigir alas mujeres embarazadas que ejecuten trabajos que requieran esfuerzo físico considerable durante los tres meses anteriores al alumbramiento”. Artículo 152 “Toda trabajadora embarazada debe gozar de un descanso remunerado durante los 30 días anteriores a los 45 días posteriores al parto”. Artículo 153. “Toda madre en época de lactancia puede disponer en los lugares donde trabaja de media hora, dos veces al día durante sus labores o, sí lo

prefiere, de un intervalo de 15 minutos cada tres horas, con el objeto de alimentar a su hijo. Dichos descansos son remunerados”. Artículo 155. “Todo patrono que tenga a su servicio más de treinta trabajadores queda obligado a acondicionar un local a propósito para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos menores de tres años y para que puedan dejarlos allí durante las horas de trabajo, bajo en cuidado de una persona idónea designada y pagada por aquél”.

### 3.8. Definición de desarrollo sostenible

Desarrollo sostenible, es el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas.

En el desarrollo sostenible es de importancia el horizonte temporal, las preferencias de las generaciones futuras, las necesidades básicas a satisfacer y la coherencia interna de sostener un desarrollo que actualmente no es equitativo entre las naciones.

La sostenibilidad medioambiental apunta hacia la conservación de los sistemas como fuentes de recursos de destino o depósito de residuos; la sostenibilidad económica se refiere al mantenimiento del capital económico; la acepción social es el desarrollo del capital social.

La condición necesaria para la sostenibilidad es el mantenimiento de los niveles de capital natural en el contexto del cambio global ya que las necesidades se van a

satisfacer de forma sostenible, y se tiene que conservar y mejorar la base de los recursos naturales de la tierra.

La exigencia de la conservación del capital natural da lugar a la diferenciación entre el concepto de sostenibilidad fuerte y débil.



## CAPÍTULO IV

### 4. Análisis de las políticas públicas de bienestar social

El objetivo es analizar el desarrollo de las políticas públicas según los cambios en el estado y los modelos de desarrollo, debatiendo sobre los retos para el ejercicio profesional de Trabajo Social en perspectiva de la formación ciudadana y los Derechos Humanos, incluyendo los acuerdos de paz. Se pretende un análisis crítico sobre dinámicas de reconstrucción de los Estados y de los modelos de desarrollo como marcos explicativos de las políticas públicas. Como también, la contextualización de las políticas sociales y el papel del trabajo social como profesional de las ciencias Sociales.

#### 4.1 Plan de gobierno

Es un instrumento de acción política, económica y social materializado en un documento, que establece el conjunto de objetivos trazados por el gobierno en un determinado plazo y los medios que le servirán para alcanzarlos. Contiene, por tanto, una serie de previsiones y metas para cuya realización se prevén los métodos y los instrumentos adecuados.

El plan de gobierno es un concepto macro – económico que sirve de guía y referencia para la acción gubernativa. Todas las actividades del hombre y con mucha mayor



razón el ejercicio del poder tienen que someterse a una planificación. El plan contiene las previsiones y objetivos para cuya consecución se prevén los medios más eficientes. En este sentido, es una guía y referencia indispensables para la acción gubernativa.

En un estado de derecho, la definición de políticas públicas tiene que encontrarse dirigida hacia elevar el nivel de bienestar de la población y en última instancia hacia la creación de condiciones de gobernabilidad.

Es decir, hacia un resultado político del sistema que fortalezca la capacidad de auto corrección, que busque anticiparse a situaciones de crisis y que ofrezca soluciones equitativas. Que responda a las actividades y necesidades de la sociedad en su conjunto y que ofrezca expectativas de desarrollo y bienestar en general.

Para Vicente Arredondo “La política pública es un conjunto de principios, objetivos, líneas de acción e instrumentos, que el ente público rector declara con el propósito de orientar el comportamiento de los actores individuales, colectivos e institucionales involucrados, en un marco legal e institucional determinado, que permiten el logro de una situación deseada”.<sup>27</sup>

De la definición antes anotada, es importante subrayar los siguientes aspectos: principios, objetivos, marco legal e institucional, líneas de acción e instrumentos,

---

<sup>27</sup> B´aqtun, [http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/baqtun-13/monitoreo-indigena/glosario.html#ftnlink1\\_1](http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/baqtun-13/monitoreo-indigena/glosario.html#ftnlink1_1), (09 de junio de 2008)

porque es alrededor de ellos que se establece cualquier sistema o esfuerzo de monitoreo.

Los Acuerdos de Paz constituyen una serie de enunciados de política, que a veces se refieren al marco legal e institucional, a veces a líneas de acción y otras veces, tal vez con menos frecuencia a instrumentos, que cito a continuación:

Acuerdo de Esquipulas II, Democratización: Con este acuerdo nace la negociación formal de la Paz en Guatemala y fue firmado el 7 de Agosto de 1987 por los Presidentes de Centroamérica es decir Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En donde se tocaron algunos puntos como los siguientes: Se debe ser totalmente democrático es decir, pluralista y participativo donde se respeten los derechos humanos y también se menciona la libertad total para la televisión, radio y prensa. Así como el pluralismo político es decir que los ciudadanos tengan la libertad de decidir a qué partido político desean pertenecer si así lo quisieran ellos, y deberán hacer real el estado de derecho". "Garantías Para las Libertades de Asociación y de Movimiento: Aquí se reconoce la libertad de locomoción y de asociación. También el gobierno se compromete a no formar más comités voluntarios de defensa civil sin haber hechos que los motiven a hacerlo. También se le confiere la responsabilidad al Procurador de los Derechos Humanos hacer las investigaciones e iniciar el proceso legal de las personas responsables de obligar a los ciudadanos a pertenecer a los comités voluntarios de defensa civil violando así su derecho de asociación".

“Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos” Garantías Para las Libertades de Asociación y de Movimiento. Aquí se reconoce la libertad de locomoción y de asociación. También el gobierno se compromete a no formar más comités voluntarios de defensa civil sin haber hechos que los motiven a hacerlo. También se le confiere la responsabilidad a la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), de hacer las investigaciones e iniciar el proceso legal de las personas responsables de obligar a los ciudadanos a pertenecer a los comités voluntarios de defensa civil violando así su derecho de asociación. “Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”. Este acuerdo trata de repeler la discriminación contra el indígena así como reconocer todos sus derechos y también busca conservar la identidad del indígena. Identidad de los Pueblos Indígenas. Aquí se constituye la identidad de los pueblos mayas, garífunas y xincas se reconocen los diferentes pueblos descendientes de los mayas. Lucha Contra la Discriminación Legal y de hecho. En este punto se busca erradicar la discriminación étnica que ha sido un problema desde hace mucho tiempo haciendo la misma un delito y divulgando ampliamente los derechos de los indígenas. Derechos de la Mujer Indígena. En este punto se defiende a la mujer indígena ya que se considera doblemente discriminada como mujer y como indígena y se toma el acoso sexual como delito y el ser mujer indígena como un agravante en estos casos. Instrumentos Internacionales. En este punto se citan varios tratados internacionales en base a los cuales se harán leyes y proyectos en pro de la erradicación de la discriminación étnica en Guatemala. Derechos Culturales, esta ley fomenta el desarrollo cultural de los pueblos indígenas ya que este es de suma importancia para la sociedad guatemalteca. Espiritualidad se reconoce la importancia

de que los mayas tengan su espiritualidad intacta para poder proseguir así desarrollando la cultura indígena. Templos Centros Ceremoniales y Lugares Sagrados. Estos son de suma importancia para el mantenimiento de la espiritualidad maya, los que están en las áreas protegidas son responsabilidad del gobierno. Uso del Traje. Se le da el derecho de usar el traje típico y será un delito hacer cualquier tipo de discriminación. Ciencia y Tecnología, Se toman en cuenta los conocimientos indígenas y se impulsa a tomarlos en cuenta así como se le facilita el acceso a tecnología y ciencia contemporánea. Reforma Educativa, Aquí se regionaliza el estudio a favor de los pueblos indígenas, fomenta la educación bilingüe, se integran contenidos mayas a la educación, y se educa al pueblo para eliminar la discriminación étnica. Medios de Comunicación Social, Los medios de comunicación deberán divulgar los valores contra la discriminación así como abrir espacios de expresión para los pueblos indígenas. Derechos Civiles, Sociales, Políticos y Económicos Marco Constitucional, se deberá impulsar la ley que califique a Guatemala como una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.

Comunidades y Autoridades Indígenas Locales: Le da derecho a las comunidades indígenas a elegir sus necesidades para el plan de desarrollo general. Regionalización, Se compromete a regionalizar los servicios y a permitir una participación activa de las autoridades indígenas. Participación a todos los Niveles, Se les facilita la participación en la toma de decisiones así como se forman instituciones de los pueblos indígenas.

Derecho Consuetudinario, se tomara en cuenta a las organizaciones indígenas para legislar en casos en los q estos estén involucrados y reconoce la importancia especial que tienen las comunidades indígenas con las tierras. Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, se regulara la posesión comunal de tierras de las personas que carezcan del titulo. S prestara atención al despojos y a la apropiación indebida de tierras. Y se proveerá de tierras a los indígenas.

“Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del ejercito en una Sociedad Democrática”. El Estado y su Forma de Gobierno Se fortalecerán los 3 poderes del estado para poder profundizar el proceso democrático y así poder llegar a una sociedad ideal. Y estos 3 se apegaran a sus funciones ya establecidas en la Constitución Política de la Republica de Guatemala. Organismo Legislativo, Se le confiere la responsabilidad de Legislar al Congreso de la República y también se fomenta la modernización así como que este sea compuesto por varios partidos mediante un voto para poder atender necesidades de todos los sectores del país así como dividirlos en comisiones para poder trabajar de una manera mas especifica. Sistema de Justicia, se propone una reestructuración total para así impedir el trámite obsoleto actual del mismo y evitar que aumente la impunidad y la corrupción en esta. Reformas Legales, promueven la profesionalización de la carrera judicial así como la defensa penal para aquellos que no pueden costear una y reformar el código penal para agravar los delitos que causan más impacto social. Iniciativas y Medidas Administrativas, propone el aumento del presupuesto al Ministerio Publico y al Organismo Judicial, para tener un mejor sistema de justicia y extender el mismo hacia

el interior del país así como protección de testigos fiscales etc. y también aumentar el presupuesto de la Defensa Penal. Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, esta comisión es creada para dar un apoyo mas a todo el sistema de justicia y tiene apoyo de la Misión de Naciones Unidas Para Guatemala (MINUGUA) y tiene varias características entre las cuales encontramos: que son profesionales tienen acceso a la justicia y son actores no estatales. Organismo Ejecutivo. Seguridad Pública, en este punto se mencionan todas las responsabilidades de la Policía Nacional civil (PNC) así como, se propone una reforma a la ley para normar de una manera mas eficiente el actuar de la Policía Nacional Civil. También se reorganiza la misma y se impone la carrera policial en la Academia de la Policía Nacional Civil así como dar salarios dignos a los agentes se pide la cooperación internacional así como se regulan las empresas privadas de seguridad y la aportación y tenencia de armas. El ejército queda limitado a cumplir con su función de mantener la soberanía del país y la integridad del territorio en cualquier otra actividad este solo estará apoyando. Se deberá hacer otra Doctrina Militar encaminada al respeto de los Derechos Humanos. El tamaño del ejército así como sus recursos estarán de acorde a las funciones que desempeñe en ese momento se elimina también el servicio militar obligatorio. Presidencia de la República, el presidente podrá movilizar al Ejército cuando la situación sobrepase las medidas de seguridad pero será con un carácter temporal. Así como se acuerda la disolución del Estado Mayor Presidencial de la misma manera crear una entidad que lo supla en sus funciones. Participación Social, Se reitera la descentralización así como el fortalecimiento de los gobiernos municipales para poder tener una mejor participación del ciudadano. Así como crear los Consejos

de Desarrollo.

Participación de la Mujer en el Fortalecimiento del Poder Civil, Se valora el trabajo que han realizado las mujeres en pro del desarrollo del país así como se busca mediante la difusión en los medios de comunicación la erradicación de la discriminación hacia la mujer y la igualdad de oportunidades para optar a cualquier cargo. Aspectos Operativos Derivados de la Finalización del Conflicto Armado. Se desmovilizan los Comités Voluntarios de Defensa Civil CVDC, la Policía Militar Ambulante también fue desmovilizada, se reducirá el Ejército en un 33% y se cambiara el entrenamiento militar por uno que este acorde a sus nuevas funciones y el gobierno se compromete a reinsertar a la sociedad a los miembros del Ejército que sean desmovilizados.

Los objetivos específicos de las políticas públicas deben concretar el alcance del objetivo general. Deben ser partes o componentes esenciales del objetivo general. Por tanto, el enunciado de una política pública debe tener elementos de orientación que garanticen que las acciones a emprender sean armónicas en su conjunto.

Los mismos tienen que incluir afirmaciones y enunciados que guíen la acción y que eviten que los organismos encargados de su ejecución se pierdan. Es decir, las políticas públicas deben ser redactadas de manera clara y deben ser totalmente coherentes con los objetivos y resultados previos.

Tomas Miklos al referirse a tres grandes áreas de las políticas públicas manifestó: “En

general, las políticas públicas prevén tres grandes áreas operativas que garantizan su ejecución. Estas áreas son: sobre aspectos normativos, económicos y de sensibilización. A cada uno de esos aspectos se les denomina instrumentos, en la medida que garantizan la operativización de las políticas públicas”.<sup>28</sup>

Cuando se habla de plan económico, se refiere al conjunto de programas por aplicarse en el campo de la macroeconomía, que son una prolongación particularizada de los postulados de la ideología política.

Según Leonel Borja cuando se refiere a políticas públicas dice: “La ideología es un conjunto de principios filosóficos-políticos que presiden y guían la acción de gobierno. La ideología señala las orientaciones y las metas públicas globales, y el plan para alcanzarlas. Ella dice lo que hay que hacer y para quién desde el poder, mientras que el plan de terminar el cómo y el cuánto de aquellas acciones”.<sup>29</sup>

El plan comprende los vastos agregados sociales y económicos. Se enmarca dentro de las políticas del gobierno, esto es, de las grandes orientaciones señaladas por su ideología para los diversos campos de acción.

Los planes pueden ser imperativos o indicativos, según el carácter de su ejecución; de corto o largo plazo, según su aplicación en el tiempo; y nacionales o regionales según su escala territorial.

---

<sup>28</sup> Miklos. **Ob. Cit.**, pág. 31.

<sup>29</sup> Borja. **Ob.Cit.**, pág, 10.



“En las economías de mercado y en los sistemas económicos mixtos, aunque con diferencias de grado, los planes tienen carácter indicativo para el sector privado y obligatorio para el público. Esto significa que con respecto al primer sector ellos constituyen simplemente recomendaciones de lo que debe hacer mientras que para el segundo son una amplia autonomía a la empresa privada para desarrollar sus actividades”.<sup>30</sup>

Los planes de políticas públicas se descomponen en programas, los programas en proyectos y los proyectos en medidas. Ellos van de lo general a lo particular. Las políticas señalan las líneas maestras de acción, los planes enfocan los grandes agregados macroeconómicos y sociales. Los programas los desagregan y entregan sus diferentes partes a los proyectos. Y finalmente las medidas se encargan de los diferentes elementos particularizados para la ejecución de los programas.

#### 4.2. Participación de la juventud en los planes de gobierno

En Guatemala, el interés por tomar en cuenta a la juventud en los planes de Gobierno, se remontan a la propuesta de programación juvenil sectorial inserta en el plan nacional de desarrollo dos mil ocho dos mil once. Además surgen otras iniciativas, como: la del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con los clubes que centraban su acción en el área rural; así mismo el Ministerio de Trabajo y

---

<sup>30</sup> **Ibid**, pág. 32.

Previsión Social, la Secretaría de Bienestar Social y la Dirección de Desarrollo de la Comunidad, también realizaron acciones dirigidas hacia los jóvenes.

En el contexto de las acciones que surgen a partir del Año Internacional de la Juventud, nace en Guatemala el “Instituto Nacional de la Juventud” (INAJU) que se fundamenta legalmente en el *Decreto 73-76* del Congreso de la República y a cargo del Ministerio de Educación, orientado al desarrollo de programas deportivos, culturales, recreativos y artísticos juveniles.

En el año 1986, se formula el plan nacional de la juventud de corto plazo, el cual no fue puesto en práctica. Durante el período 1990-1995, el tema juventud queda rezagado; no es visiblemente priorizado en las acciones y planes de Gobierno, reduciendo el presupuesto asignado al mínimo, ejecutándose solamente programas sociales básicos, como por ejemplo educación.

Se pueden citar algunas características de las instancias de juventud en su proceso evolutivo. De 1974 a 1985 estuvieron encargados del tema de juventud adultos con poca orientación hacia la participación juvenil.

Dicha situación anteriormente anotada varía con el año internacional de la juventud pues se inicia un reconocimiento de los y las jóvenes como sujetos sociales. Con los acontecimientos de comienzos de los noventa, tales avances se detienen.

En el año 1996, el Gobierno retoma el tema y se da vida al Consejo Nacional de la

Juventud. Con el apoyo de UNESCO se sentaron las bases iniciales de los objetivos y las líneas de acción requeridas para la juventud, las que después no se llegaron a desarrollar con profundidad.

Durante el Gobierno correspondiente al período de enero del 2000 a enero del 2004, se produjo un serio estancamiento y debilitamiento de los objetivos en las acciones desarrolladas por el CONJUVE. Como respuesta a esta situación, a partir del año 2001, se generaron desde otras instancias de Estado, iniciativas de atención a la juventud, promoviéndose espacios para su participación a través de representantes de organizaciones juveniles, asociaciones, redes y grupos de todos los departamentos del país, quienes en forma concertada fueron construyendo varias propuestas mediante diversos encuentros nacionales y regionales, cuyos productos fueron básicos para la construcción de políticas públicas sectoriales de juventud.

Este esfuerzo fue facilitado por el Ministerio de Cultura y Deportes, en el que participaron los ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de Educación, de Salud Pública, de Trabajo y Previsión Social, así como otras instancias de Estado. Durante el proceso se contó con el acompañamiento de UNICEF, UNESCO, OPS e IICA, así como de una mesa multisectorial que incluyó a organizaciones de la sociedad civil, constituyéndose en un ente observador del proceso.

Como resultados de estos esfuerzos se aprobaron dos políticas públicas sectoriales: 1) Desarrollo y Equidad de la Juventud Rural en el Sector Agrícola de Guatemala

2002-2006, acuerdo Ministerial 747-2002 del MAGA; 2) Salud para la Adolescencia y la Juventud 2003-2012, aprobada mediante el Acuerdo Ministerial SPM-M-636-2004 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 3) Retos del desarrollo económico para el bienestar social

En los últimos años, América Latina demostró que es posible compatibilizar un alto crecimiento económico con avances sociales significativos. Sin embargo, el cambio de algunas condiciones externas, consecuencia de la crisis de Estados Unidos y la inflación mundial, obliga a reflexionar sobre la posibilidad de realizar algunas modificaciones.

Es necesario, en primer lugar, revisar los sistemas tributarios, que en América Latina descansan básicamente en los impuestos sobre el consumo, y elevar la recaudación de los impuestos sobre la renta, de modo de lograr efectos más progresivos.

Al mismo tiempo, es importante garantizar el incremento del gasto social registrado en los últimos años, pero también procurar una mayor eficiencia en la asignación de esos recursos. Solo así será posible compatibilizar el desarrollo económico con el bienestar social.

Desigualdad es sinónimo de América Latina. Cuando se compara la región con otras zonas del mundo, la desigualdad aparece como el rasgo más característico. Las diferencias entre ricos y pobres, entre empleo formal e informal, entre privilegiados y

excluidos, concentran la atención tanto de los análisis académicos como de los gobiernos.

Varios motivos explican la persistente desigualdad en Guatemala, desde razones históricas hasta la falta de voluntad política para resolverla. Sin embargo, la forma, la expansión y la gestión de nuestras economías son factores determinantes para entender el cuadro de desigualdad actual y las posibles formas de disminuirla.

El combate contra la desigualdad y la lucha contra la pobreza ha comenzado a ganar espacio en las políticas públicas, y así lo evidencian la creación y la expansión de diferentes programas sociales, como los de transferencia de renta.

Es posible incluso que estos programas de transferencia de renta hayan contribuido a desplazar la atención de las necesarias políticas públicas de carácter universal, como las de educación y salud.

Lo que es innegable, en todo caso, es que la creciente conciencia acerca de la necesidad de combatir la desigualdad ha cambiado la agenda del debate acerca de la política fiscal en América Latina. Frente al desafío de conciliar el financiamiento responsable con un gasto social creciente, la cuestión fiscal se convierte en el principal punto de interconexión entre las políticas económicas y sociales.

Conciliar políticas sociales más activas con políticas económicas que promuevan el

crecimiento sin comprometer la estabilidad constituye objeto de reflexión.

Si el desafío ya es complicado, se torna todavía más difícil al tener en cuenta los condicionamientos históricos. Basta recordar que, además de la desigualdad, otra característica típica de América Latina es que ha constituido un campo de pruebas para una amplia variedad de modelos no convencionales de políticas económicas.

Desde inicios del siglo veinte, la región alternó períodos de mayor o menor intervención estatal, apertura al comercio exterior, ingresos y fugas de capitales, expansión acelerada y fuerte retracción de la inversión pública, junto con la emergencia tardía de nuevas formas de protesta social.

Dichas políticas, calificadas como diferentes estilos de desarrollo, fueron clasificadas como neoliberales, reformistas o desarrollistas.

Hasta fines del siglo pasado, se registraron sucesivas y graves crisis externas, convirtiendo a la región en el epicentro de turbulencias que tuvieron efectos en la economía internacional.

El nuevo siglo trajo un ciclo de rápida e intensa expansión económica, al menos desde 2002, empujada inicialmente por las exportaciones favorecidas por la aceleración del crecimiento mundial, aún mayor entre las economías emergentes, y el consecuente incremento de los precios.

En un primer momento, el incremento de los ingresos públicos mejoró los resultados fiscales, el superávit se elevó y la deuda se redujo, lo que luego permitió una expansión del gasto, desde los programas sociales hasta las inversiones en infraestructura. La bonanza externa se transformó en una bonanza económica, fiscal y social.

Pero la perspectiva de la región tiene que despertar al menos cierta preocupación. El origen de la bonanza, o sea del sector externo puede ser también el que provoque la tempestad, o sea la desaceleración de la economía y las fuertes turbulencias financieras internacionales que se viven hoy constituyen un peligro, aunque sea diferido, de una moderación e incluso de una inversión del ciclo de crecimiento.

Lo anteriormente anotado, sin contar el regreso de la inflación a escala internacional por la subida de los precios, que ya no solo afecta al petróleo sino también a los alimentos, sin que sea posible todavía estimar si se trata de un fenómeno estructural o de un efecto de la especulación.

La volatilidad económica y política de América Latina obliga el incremento de los precios, y además impacta la inflación, y puede transformarse también en un remedio para las economías latinoamericanas, teniendo en cuenta que la región es un importante productor agrícola y de minerales.

La crisis de las economías desarrolladas puede ser corta y no tan profunda. Además,

la expansión del resto de las potencias emergentes se compensa con la desaceleración de los países ricos. Irónicamente, la única certeza para América Latina es la fuerte incertidumbre.

Es difícil que exista una moderación macroeconómica y prudencia fiscal a gobiernos que, después de años, por primera vez pudieron comenzar a enfrentar las demandas económicas y sociales reprimidas, especialmente con un gasto público que supera los estándares más altos de las últimas décadas.

En ese sentido, se defiende la idea de que existe una mayor madurez en la gestión de la política económica en la región y que las políticas sociales se han consolidado a punto tal que han reducido el supuesto conflicto entre lo social y lo económico.

Sin embargo, es preciso reflexionar más y cuestionarse mejor el papel reservado al Estado en esa nueva trayectoria de desarrollo.

En efecto, hoy es necesario avanzar en nuevas reformas en el campo tributario y de la seguridad social. Y al mismo tiempo, para consolidar los avances sociales, será necesario mejorar la calidad del gasto.

Desde ya, es necesario anticipar y refutar la idea de que esto supone un regreso al neoliberalismo. En realidad, más allá de cualquier ideología, no prestar atención a los temas propuestos implica despreocuparse del crecimiento y, por lo tanto, debilitar cualquier posibilidad de avanzar hacia políticas sociales universales.



Si lo anotado en el párrafo anterior ocurre, crece la importancia de los programas focalizados en los más pobres, que disminuyen la pobreza pero no transforman la sociedad.

Además, creer que la globalización fusionó la economía mundial con la nacional implica suponer que no existe ningún interés nacional que deba ser defendido y trabajado.

Frente a una posible reversión de la tendencia positiva, limitarse a rogar que la crisis de los países más ricos no llegue a los más pobres, o sentarse a esperar que lleguen los beneficios derivados, en lugar de repensar, desde cada país, los problemas y las prioridades, y diseñar una estrategia de largo plazo para buscar y conciliar el crecimiento económico con el bienestar social.

Impulsar una nueva agenda de reformas, incluida una nueva política fiscal, constituye una actitud progresista. Es justamente lo opuesto al neoliberalismo, que apuesta a que el desarrollo se produzca como resultado es una estrategia progresista, la producción y el empleo son incentivados mediante acciones públicas deliberadas, y que buscan la excelencia en la regulación estatal lo que implica sustituir al antiguo Estado que interviene directamente en la economía y en las políticas sociales que privilegian la universalidad lo que supone atreverse a ofrecer a los sectores más pobres un tratamiento más integral que una mera asistencia social.

En dicha agenda transformadora, repensar los modelos de financiamiento y de gasto público resulta crucial.

#### 4.3 Los nuevos desafíos para el desarrollo

Aunque la experiencia reciente de Guatemala permitió compatibilizar el aumento de gasto social con el crecimiento económico, la percepción general es que el nivel de bienestar alcanzado no es suficiente. De hecho, existe una creciente demanda por más derechos, ya sean económicos, sociales o culturales.

Por un lado, la función del Estado consiste en proveer de la forma más eficiente posible los servicios necesarios para que todos puedan usufructuar esos derechos. Por otro lado, la capacidad efectiva del Estado de realizar esa tarea se encuentra limitada por la falta de recursos, por la regresividad de sus políticas o por la incapacidad para ofrecer esos servicios.

La vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales tiene que ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el pacto fiscal que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores que se busca proteger.

En dicho contexto, la madurez de la gestión económica y la eficiencia de las políticas

sociales constituyen factores claves para enfrentar los nuevos desafíos. Esto implica buscar más recursos mediante la expansión de la producción y de la productividad y gestionar mejor los servicios sociales.

Es fundamental la existencia de una nueva agenda tributaria y una mayor eficiencia en el uso del gasto social dirigida a una nueva agenda tributaria. La búsqueda de equidad puede convertirse en central para una reforma tributaria en Guatemala.

#### 4.3. Problemas públicos.

En una sociedad compleja caracterizada por un aumento permanente de experiencias y acciones y por la presencia de una variedad de grupos de interés y sistemas parciales, que disponen de su propia codificación y programación frente al ambiente, resulta imposible alcanzar formas de consenso mediante la opinión pública, considerada ésta como fruto de la libre discusión de los temas públicos. En consecuencia, ante la imposibilidad de establecer intereses generales uniformemente considerados y asumidos, se impone el abordaje de los problemas mediante decisiones estratégicas de carácter parcial, es decir, de manera auto referente en el interior de cada sistema especializado de la sociedad.

En esos términos, desde el punto de vista de la generalización de los temas de interés general, resulta central considerar que, la diferenciación funcional ha ido tan lejos en la sociedad contemporánea que resulta improbable la integración social de la opinión

pública sin vinculación alguna a los sistemas parciales. Este hecho ha obligado a redefinir el concepto de opinión pública y adscribirlo a algún sistema que permita el manejo de intereses funcionalmente definidos.

Desde la perspectiva de los sistemas auto referenciales la opinión pública ya no comprende a todo el sistema social, sino fundamentalmente al sistema político como sistema parcial, mediante comunicaciones públicas derivadas de una selección contingente de temas.

El autor José Antonio Portugal Ayestas manifiesta: “Es importante saber cuáles de aquellos temas o circunstancias que afectan a la población llegan a convertirse en un problema público. Es obvio que no todos los temas alcanzan la categoría de problema público. Primero tienen que percibirse, luego definirse y de ahí tratar de encontrarles una solución. Los problemas se construyen socialmente”.<sup>31</sup>

Muchas veces, los gobiernos definen los problemas cuando ya son tragedias, como es el caso de los puentes destruidos o las poblaciones arrasadas por los desastres naturales; por ejemplo, los huracanes que han provocado desastres naturales a la población como el huracán mitch, la tormenta stan, corredor seco; y que los gobiernos no pudieron prever. Hay veces que también gobiernos se anticipan a los problemas y formulan las políticas para resolverlos anticipadamente. Otras veces los gobiernos maliciosamente dictan políticas para resolver supuestos problemas que enmascaran los problemas reales.

---

<sup>31</sup> Portugal Ayestas Jose Antonio, <http://www.mailxmail.com/curso-seguridad-inseguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana-orden-publico>, (09 de junio de 2008)

Pero definir el problema es sólo el primer paso. El segundo es lograr la atención de la autoridad y que lo incluya en su agenda. Es decir en su lista de tareas, a la que en el análisis de políticas se le llama la agenda de gobierno

Una economía se encuentra en una senda fuertemente sostenible si mantiene o aumenta su disponibilidad de capital natural a lo largo del tiempo. Por el contrario, se afirma que una economía se encuentra en una senda débilmente sostenible si el desarrollo no disminuye de una generación a la siguiente.

La razón de dicha distinción se apoya en el hecho de que los defensores de la sostenibilidad fuerte creen que el capital natural no es plenamente sustituible por el capital artificial hecho por el hombre.

En el estado actual de la tecnología los recursos no renovables no tienen una posibilidad cierta de ser sustituibles en su totalidad por el capital artificial y, por lo tanto, si esta incertidumbre se une al principio de irreversibilidad de las consecuencias ambientales de ciertas actividades humanas, es necesario preservar el capital natural así como la calidad ambiental incluida en él.

En las teorías del crecimiento exógeno que se apoyan en los modelos neoclásicos se determina de que una economía con rendimientos decrecientes en los factores y rendimientos constantes a escala conduce a lo que llaman estado estacionario, una situación teórica en la que todas las macro magnitudes básicas crecen exactamente

en la misma proporción en que lo hace la población, por lo que no se produce crecimiento en términos per cápita.

La consecuencia de lo anterior es que en una economía que se encuentra en un estado estacionario hacia el que tendería asintóticamente toda economía no produce ninguna mejora en cuanto al crecimiento del producto per cápita y los aumentos del capital se producirían simplemente para mantener el capital per cápita constante, cubriendo la depreciación y el crecimiento de población.

El punto débil de todo el esquema de los modelos neoclásicos de crecimiento radica en que parten de la ausencia de progreso tecnológico que condiciona los rendimientos decrecientes de factores. De hecho, en un contexto de cambio tecnológico constante como el existente en Guatemala, la situación de no crecimiento propia del estado estacionario no se alcanzaría nunca.

Frente a las teorías de crecimiento exógeno, se abre la vía a las teorías de crecimiento endógeno por las que la tasa de crecimiento del capital por trabajador en el estado estacionario puede ser positivo sin recurrir al crecimiento de variables exógenas al modelo.

Una consecuencia de ello es que pueden admitirse rendimientos constantes a escala en los agentes económicos individualmente considerados y rendimientos crecientes para el conjunto de la economía fruto de las economías externas de la expansión del

progreso tecnológico en un entorno de competencia imperfecta.

En dichas teorías al hablar del capital se refieren al capital total. Actualmente, se dice que las nuevas tecnologías son capaces de sustituir el capital natural por el artificial.

Por eso, aunque se considere que la degradación ambiental y sus consecuencias actuarán como límite al crecimiento económico, no por ello éste dejará de existir a largo plazo.

De hecho, se indica que los recursos de los que actualmente se dispone no son mayores que antes; quizás, ocurra lo contrario y el crecimiento no se ha detenido ya que el progreso tecnológico y las nuevas ideas han permitido una organización más eficiente de la sociedad y de los procesos productivos y ahorradora de recursos.

Así pues, las teorías endógenas del crecimiento pueden permitir un desarrollo sostenible en sentido estricto o fuerte. Sin embargo, el logro del sostenimiento fuerte presenta grandes problemas y dificultades debido, por un lado, a la dificultad de aceptar la sustituibilidad entre el capital natural, una parte del cual es agotable, por el capital artificial; y, por otro lado, el antagonismo entre la eficiencia y la equidad.

En el análisis económico el problema de la gestión de los recursos se encuentra en la consideración de tres criterios muchas veces antagónicos: eficiencia económica,

calidad ambiental y equidad intergeneracional.

Desde el punto de vista de la eficiencia, se gestionan los recursos de forma para que se obtenga el máximo crecimiento económico posible en un momento dado del tiempo. La consideración de la conservación y de la calidad ambiental sólo se tiene en cuenta si las acciones contrarias comprometen el desarrollo futuro.

Conseguir la sostenibilidad requiere de políticas estrictas a las derivadas, dado que la generación presente tiene que sacrificar ganancias en su bienestar por ganancias en la generación futura.

Cuando se gestionan los recursos pensando únicamente en la óptica económica es muy fácil el olvido de las generaciones futuras y tener sólo en cuenta la conservación de los recursos naturales en la medida en que puedan comprometer el crecimiento futuro próximo.

Cuando el desarrollo sostenible se basa más en la búsqueda del bienestar que en el puro crecimiento económico, ese desarrollo se tiene que establecer más en términos de equidad que en términos de eficiencia o, al menos, ésta debe de formularse como un problema de optimización condicionada al mantenimiento, o incremento, de la equidad en su doble vertiente de equidad intrageneracional e intergeneracional.

La mundialización, que supone características muy positivas en ciertos aspectos,



representa, sin embargo, un peligro en lo que se refiere al bienestar. Los estados se ven obligados a competir para atraer inversiones y ello condiciona a un país, para ser competitivo, a sacrificar sus actuales niveles de cohesión social, de independencia, de libertad política y de bienestar social.

La inexistencia de políticas de bienestar produce un incremento de los niveles de pobreza en todo el mundo, así como una creciente polarización social entre ricos y pobres.

#### 4.5. Desarrollo sostenible y bienestar social

El desarrollo sostenible y el bienestar social se encuentran muy relacionados, hasta el punto de que no se puede conseguir un desarrollo sostenible sin mejorar el bienestar social.

En la satisfacción de las necesidades radica la base del bienestar. Por ello, el objetivo del desarrollo sostenible debe ser lograr un bienestar per cápita no decreciente a lo largo del tiempo.

La equidad intergeneracional que debe perseguir el desarrollo sostenible y que ha de dejar como herencia a las generaciones futuras un conocimiento y habilidades, de tecnología, de capital hecho por el hombre y de bienes ambientales.

Solamente desde la perspectiva del bienestar individual y social tiene sentido referirse al desarrollo sostenible que, en otro caso, sería simplemente un ejercicio académico o un recurso de los políticos y de ciertas organizaciones no gubernamentales para autojustificarse.

En efecto, aunque la naturaleza es un bien que tiene entidad propia y cuya conservación es de por sí un objetivo que es necesario defender, aunque sólo sea por razones estéticas y éticas, no debe de olvidarse que demandar sacrificios a las generaciones presentes a favor de las generaciones futuras sólo puede hacerse pensando en el bienestar del ser humano.

En los años en que se intentaba de forma institucional aproximarse a la medición del bienestar a través de los indicadores sociales se incluyera un componente de éste relacionado con el entorno físico, tal y como se hizo en el proyecto de indicadores sociales diseñados por las Naciones Unidas, que incluía ese entorno en dominios de indicadores relacionados con las condiciones del trabajo, de salud, de vivienda y su entorno, o en la distribución del tiempo y uso del tiempo libre.

Es especialmente relevante el papel que desarrolla la vivienda en la calidad de vida y de qué modo se relaciona con el entorno urbano en el que está asentada. Los espacios naturales, las dotaciones y las infraestructuras que la rodean, los enlaces por medios de transporte con los lugares de trabajo o centros de ocio y cultura, son elementos determinantes de una buena o de una mala calidad de vida. Por eso el

ecosistema urbano, que se enfrenta en la mayoría de los casos con el ecosistema natural; es primordial para el logro del desarrollo sostenible.

De hecho, una gran parte de las agresiones al medio surgen de un urbanismo agresivo e incontrolado en el cual los criterios economicistas se imponen a criterios más conservadores del medio y a la búsqueda de soluciones más defensoras de la sostenibilidad aunque resulten más costosas.

El desarrollo sostenible tiene su justificación en la medida en que está ligado al bienestar individual y social y éste sólo se puede lograr si se da en un contexto de desarrollo sostenible en el que el bienestar de hoy pueda mantenerse en los años venideros.

## CONCLUSIONES

1. Las políticas públicas son, la parte ejecutora de la administración pública, que respondan a los problemas sociales y que darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera.
2. Las políticas públicas son el instrumento que traducen los objetivos constitucionales que permitan el desarrollo, el crecimiento y competitividad nacional e internacional.
3. La poca participación de las mujeres en el proceso de producción, educación y administración pública, ha logrado que algunas diferencias disminuyan.
4. La política pública es un conjunto de principios, objetivos, líneas de acción e instrumentos, que permite a la institución pública el logro de sus objetivos.
5. Si el Estado no atiende las demandas sociales, llega a tener crisis y pierde legitimidad, lo cual genera ingobernabilidad.



## RECOMENDACIONES

1. El Estado debe atender las demandas económicas y sociales de la población, que permitan la estabilidad gubernamental, diseñando políticas que modifiquen la estructura económica y social.
2. El Estado debe impulsar actividades donde la sociedad debata sobre el ser y que hacer del desarrollo social, a efecto de que se convierta en una verdadera participación para obtener el bienestar social.
3. Para aumentar la participación de la mujer en la producción, educación y administración pública, el Estado debe impulsar programas de concientización a la sociedad que incentive la participación.
4. Las autoridades públicas deben desarrollar la política pública con la participación de la sociedad, además es fundamental el mantenimiento adecuado de las dependencias encargadas de la resolución de la problemática social generadora de conflictos y de la violencia social.
5. Es urgente el diseño de políticas de Estado para el empleo, donde el crecimiento económico, se refleje en absorción de mano de obra y desarrollo en general.



## BIBLIOGRAFÍA

ACKOFF, Russell. **El arte de resolver problemas**. México, D.F.: Ed. Limusa, 1981.

APTER, David. **Política de la modernización**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós, 1972.

ARREDONDO, Vicente. **Planeación educativa y desarrollo**. México, D.F.: Ed. Siglo XXI, 2000.

ASOCIACIÓN CONVIVE, <http://www.asociacionconvive.com/index.php?option=com>,  
(08 de junio de 2008)

BARRIOS KLEE, WALDA, <http://www.angelfire.com/planet/walda/documentos.html>,  
(05 de junio de 2008)

B´AQTUN, [http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/baqtun-13/monitoreo-indigena/glosario.html#ftnlink1\\_1](http://baqtun.naleb.org.gt/index.php/baqtun-13/monitoreo-indigena/glosario.html#ftnlink1_1), (09 de junio de 2008)

CERIGUA, [http://cerigua.info/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=14931&Itemid=31](http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=14931&Itemid=31), (08 de junio de 2008).

CIMAC NOTICIAS, <http://www.cimacnoticias.com/site/09100901-Violencia-de-genero.39587.0.html>, (08 de junio de 2008).

DECLARACIÓN PÚBLICA DE AMNISTÍA INTERNACIONAL [http://chiapas.indymedia.org/article\\_151052](http://chiapas.indymedia.org/article_151052), (06 de junio de 2008).

DELGADO, Raúl y Napoleón Serna. **Procedimientos de planeación normativa**. México, D.F.: Ed. Fundación, 1977.

EL RINCÓN DEL VAGO, <http://html.rincondelvago.com>, (08 de junio de 2008).



ENCICLOPEDIA WIKIPEDIA, <http://es.wikipedia.org/wiki/San>, (02 de junio de 2008).

ENCICLOPEDIA WIKIPEDIA, [http://es.wikipedia.org/wiki/Pol %C3% ADticas\\_ p%C3 % BAblicas](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol_%C3%ADticas_%C3%BAblicas), 07 de junio de 2008).

MIKLOS, Tomás y María Elena Tello. **Planeación prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro**. México, D.F.: Ed. Limusa, 1991.

MIKLOS, Tomás. **Las decisiones políticas**. México, D.F.: Ed. Limusa, 1991.

MONTENEGRO, NINETH, [http://www.google.com.gt/search? hl=es&q =estudios+ mujeres+en+ la+politica de+ nineth + montenegro](http://www.google.com.gt/search?hl=es&q=estudios+mujeres+en+la+politica+de+nineth+montenegro), (05 de junio de 2008)

ORTEGA BLAKE, Arturo. **El campo conceptual de la planeación y de la planificación**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Naciones S.A., 1998.

ORTEGA BLAKE, Arturo. **Planeación, la opción al cambio**. México, D.F.: Ed. Edicol, 1984.

PORTUGAL AYESTAS JOSE ANTONIO, [http://www.mailxmail.com/curso-seguridad- Inseguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana-orden-publico](http://www.mailxmail.com/curso-seguridad-Inseguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana-orden-publico), (09 de junio de 2008)

RAMÍREZ, Antonio. **Políticas de bienestar social en Guatemala**. Guatemala: Ed. Fenix, 2002.

SACHS, Wladimir. **Técnicas para la planeación prospectiva del desarrollo nacional**, proyecto elaborado por la secretaría de obras pública. México, D.F.: Ed. Fundación, 1980.

ED. PORRÚA. **Introducción al Estudio del Derecho**. Cap. 7, página 98 – 111

BARRIOS KLEE WALDA. **Los estudios de Género en la antropología**

**Guatemalteca** Coordinadora, Área de Estudios de Género, FLACSO-GUATEMALA, Foro 11-01-08

MONTENEGRO NINETH. **El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala.** Pág. 86

**Legislación:**

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

**Código de Trabajo de Guatemala.** Ministerio de Trabajo y Previsión Social, república de Guatemala.

**Convenios 87 de la Organización Internacional del Trabajo.** Convenio sobre libertad Sindical y la Protección del derecho de sindicación, 1948

**Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo.** Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.

**Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo.** Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.

**Acuerdos de Paz.** Acuerdo de Esquipulas II. Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos. Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Acuerdo Sobre Fortalecimiento del poder Civil y Función del ejercito en una Sociedad Democrática.

**Ley de Educación Nacional.** Congreso de le República Decreto 73-76