

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**



**ACCIONES DE LA SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL
CENTROAMERICANA FRENTE A LA POBREZA EN GUATEMALA**

ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUÁREZ

GUATEMALA SEPTIEMBRE DE 2011

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

**ACCIONES DE LA SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL
CENTROAMERICANA FRENTE A LA POBREZA EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada Al Consejo Directivo
de la
Escuela De Ciencia Política
de la
Universidad De San Carlos De Guatemala
por

ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUÁREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

y el título profesional de

INTERNACIONALISTA

Guatemala septiembre de 2011

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí
VOCAL II:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III:	Licda. Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Amalia Mandujano Izaguirre
VOCAL V:	Br. René Adrián Ponce Canales
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DEL EJERCICIO PROFESIONAL
SUPERVISADO –E.P.S.–**

COORDINADOR:	Licda. Mayra Villatoro Del Valle
EXAMINADORA:	Licda. Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume
EXAMINADORA:	Licda. Sonia Abigail Pérez Pivaral

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
COORDINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
EXAMINADORA:	Lic. Cindy Lizbeth Poroj Caraballo

Nota: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis" (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política).

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Guatemala, cuatro de noviembre del dos mil diez-----

ASUNTO: La estudiante: **ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUAREZ, Carnet**

No. 200512357, inicia trámite para la realización de su examen de tesis

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada al (a) Coordinador (a) de la Carrera correspondiente Lic. Francisco Lemus Miranda, para que acepte el tema de Tesis planteado. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA

Se envía el expediente completo.

myda

1/



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política


Guatemala, 16 de octubre del 2010

Licenciada
Geidy Magali De Mata, **Directora**
Escuela de Ciencia Política

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"INTEGRACION SOCIAL CENTROAMERICANA: ACCIONES DE LA SISCA FRENTE A LA POBREZA EN GUATEMALA "** Presentado por el (la) estudiante **ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUAREZ, Carné No. 200512357**, puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic . Francisco Lemus Miranda
Coordinador Area Relaciones Internacionales

Se regresa expediente completo.

c.c.: Archivo
myda.

2



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, veinticuatro de noviembre del dos mil diez-----

ASUNTO: El (a) estudiante: **ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUAREZ** ,
Carnet: 200512357, continúa trámite para la realización del
examen de Tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte del
Coordinador (a) de la Carrera, Lic. *Francisco Lemus Miranda*, pase al
Coordinador de Metodología, Lic. *Jorge Arriaga*, para que se sirva emitir
dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA

Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
3/



Guatemala, 27 de enero del 2011

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del o (la) estudiante **ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUAREZ, Carné 200512357,** titulado **"INTEGRACION SOCIAL CENTROAMERICANA: ACCIONES DE LA SISCA FRENTE A LA POBREZA EN GUATEMALA"**. El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Jorge Arriaga Rodríguez

Coordinador Area de Metodología



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Guatemala a los ocho días del mes febrero del dos mil once-----

ASUNTO: el (la) estudiante **ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUAREZ, Carnet No. 200512357,**
Continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al (la) Asesor (a) de Tesis Lic. Denny Mira Sandoval, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora

Se regresa expediente completo
c.c. archivos
myda/
5.



Guatemala, Agosto 1 2011

Licda. Geidy de Mata
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licda. De Mata:

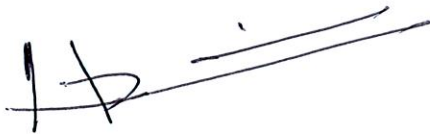
En atención a la asignación como Asesor de Tesis de la estudiante Andrea Beatriz Pontaza Juárez, carné nº 200512357, en el tema de investigación denominado **“Integración Social Centroamericana: Acciones de la SISCA frente a la Pobreza en Guatemala”**, tengo el honor de dirigirme a usted para manifestarle que desde el momento que se oficializo dicha designación, he tenido a bien orientar y revisar el trabajo de investigación.

El informe en referencia cumple con los requisitos exigidos por la Escuela de Ciencia Política y la Universidad de San Carlos de Guatemala en lo referente a tesis de grado. En tal virtud, emito el **Dictamen Favorable** para que se pueda continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular me es grato suscribirme,

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Lic. H. Dennys Mira Sandoval
Asesor
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, uno de agosto del dos mil once.-----

ASUNTO: el (la) estudiante **ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUAREZ,** carnet **200012537,** continúa trámite para la realización de su examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Dennys Mira Sandoval, en su calidad de Asesora de Tesis, pase al (la) Lic. Francisco José Lemus Miranda, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el artículo 70 del Normativo de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA

Se regresa expediente completo
c.c. Archivos
myda
6/





Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA
COORDINACION AREA RELACIONES INTERNACIONALES.

ACTA DE EVALUACION DE TESIS
(Licenciatura en Relaciones Internacionales)

En la ciudad de Guatemala, el día doce de agosto del dos mil once, se realizó la Lectura y Defensa de tesis de ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUAREZ Carné No. 200512358, titulada: "INTEGRACION SOCIAL CENTROAMERICANA: ACCIONES DE LA SISCA FRENTE A LA POBREZA EN GUATEMALA". Para la Licenciatura en Relaciones Internacionales ante el Tribunal conformado por: Lic. Juan Carlos Guzmán Morán, Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo y Lic. Francisco José Lemus Miranda como Coordinador del Area de Relaciones Internacionales, habiendo evaluado y escuchado el informe de investigación del (la) sustentante, consideran que el mismo contiene las cualidades necesarias para un trabajo de tesis, por lo tanto, el dictamen es de APROBADO (A).

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Juan Carlos Guzmán Morán



Licda. Cindy L. Poroj Caraballo



Lic. Francisco José Lemus Miranda
Coordinador



myda/


**Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política**

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, trece de septiembre del dos mil once.----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (la) estudiante: **ANDREA BEATRIZ PONTAZA JUAREZ**, Carné No. 200512357 titulado: **"INTEGRACION SOCIAL CENTROAMERICANA: ACCIONES DE LA SISCA FRENTE A LA POBREZA EN GUATEMALA"**.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA.



Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
7/

Agradecimientos:

A Dios por derramar infinitas bendiciones en mi vida. Por permitirme llegar hasta este momento y darme las fuerzas día con día para seguir adelante y tener un logro más en mi vida profesional.

A mis padres por ser pilares importantes en mi vida y saber guiarme por el camino correcto, a pesar de las adversidades.

A mi hermana, por ser la mejor amiga del mundo y con la que sé siempre voy a contar. Por apoyarme en cada proceso y siempre estar allí. Que nada del mundo quiebre nuestra linda relación. La amo.

A checha, por ser esa persona que me ilumina, me comprende, me aconseja, por ser mi mejor amigo y un novio inigualable. Por ser ese hombre que no deja de sorprenderme y enorgullecerme día con día.

A mi familia por apoyarme y darme palabras de aliento en momentos difíciles.

A mis dos lindas abuelitas. Mamita Chata, por ser mi primera niñera y dedicar su tiempo a cuidarme, gracias por cada enseñanza de vida y doy gracias a Dios porque puedo compartir este momento con usted, la amo. Chita, gracias porque sé que me ayudo desde el cielito, la amo.

A mis amigos y amigas, gracias por estar allí, apoyándome y dándome ánimos de seguir adelante, los quiero muchísimo y doy gracias a Dios por haberlos puesto en mi camino.

A mi colega Dennis Mira. "Es muy difícil emprender un camino sin tener a esa persona que sepa guiarnos y apoyarnos de la mejor forma". Gracias porque sin su guía, apoyo, palabras de ánimo y ayuda, mi logro no tendría estos significativos resultados.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Escuela de Ciencia Política por abrirme las puertas y permitirme desarrollarme como profesional.

Dedicatoria:

A mi hermana, para seguir siendo un ejemplo para ella. Que con esto ella siga adelante y sepa que los logros se disfrutan mucho más cuando traen sacrificios y dificultades, al final la satisfacción es la mejor recompensa.

A mis padres. A mi mamá por ser una madre ejemplar, una mujer digna de admirar y una amiga infalible, por hacerme perseverar siempre y nunca dejarme caer. A mi papá por siempre estar allí no solo como padre sino como amigo y demostrándome con su ejemplo que nada en este mundo es difícil de lograr si se tienen las agallas y los deseos de hacerlo. A ellos este mi logro.

A esa persona que me ha hecho sonreír, soñar, amar y sobretodo nunca dejarme caer.

A todas esas personas que de alguna u otra forma me apoyaron en este proceso que hoy llega a su satisfactoria culminación.

ÍNDICE

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Aspectos metodológicos.....	1
1.1 Planteamiento del problema.....	1
1.1.1 Descripción del problema.....	1
1.1.2 Antecedentes del problema.....	2
1.1.3 Formulación del problema.....	3
1.2 Justificación del estudio.....	3
1.3 Objetivos.....	5
1.3.1 Objetivo general.....	5
1.3.2 Objetivos específicos.....	5
1.4 Delimitación del problema.....	5
1.4.1 Delimitación espacial.....	5
1.4.2 Delimitación temporal.....	5
1.4.3 Delimitación técnica-conceptual.....	5
1.4.4 Teoría.....	5

1.4.5 Unidades de análisis.....	5
1.5 Metodología a utilizar.....	6
1.6 Resultados esperados.....	7

CAPÍTULO II

2. Antecedentes y contexto.....	9
2.1 Marco Teórico.....	9
2.1.1 Teorías de la integración.....	9
2.1.1.1 Federalismo.....	10
2.1.1.2 Funcionalismo.....	12
2.1.1.3 Neofuncionalismo.....	13
2.2 Breve historia del proceso de integración en la región.....	16
2.2.1 Primera etapa: 1960-1989.....	19
2.2.2 Segunda etapa: 1990- a la fecha.....	20
2.3 Reseña del proceso de integración social en la región.....	22
2.4 Antecedentes de la Secretaría de Integración Social Centroamericana.....	23
2.5 Consejo de Integración Social Centroamericano.....	24
2.6 La Secretaría de Integración Social Centroamericana.....	25
2.6.1 Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos.....	26

2.6.2 Consejo del Istmo Centroamericano para la Recreación y el Deporte	27
2.7 La Agenda Estratégica Social del SICA.....	27

CAPITULO III

3. Definiendo la pobreza.....	33
-------------------------------	----

CAPÍTULO IV

4. Integración social, un futuro necesario.....	47
4.1 Avances en la integración social regional y en la agenda Estratégica social.....	53
4.2 Procesos estratégicos de la integración social centroamericana, actualmente en marcha.....	55
4.2.1 Implementación de la AES-SICA.....	55
4.2.2 Desarrollo del Observatorio Centroamericano sobre Desarrollo Social (OCADES).....	56
4.2.3 Avances en el fortalecimiento institucional.....	56
4.2.4 Propuesta de una nueva visión de la integración social.....	57
4.3 El combate a la pobreza en el gobierno de Oscar Berger y Álvaro Colom.....	57

4.4 Acciones del Estado guatemalteco en el marco de
la integración social.....

59

Conclusiones.....

67

Recomendaciones.....

71

Bibliografía.....

73

Anexos.....

77

Glosario de Siglas.....

78

INTRODUCCIÓN

Actualmente, en Centroamérica la integración social no es un tema primordial en la agenda del proceso de integración, tomando en cuenta que es el tema más débil en la región y posiblemente lo que nos obstaculiza avanzar en el proceso de integración. Son los temas sociales los que desaceleran el desarrollo y su unificación con los demás países como bloque, por eso es importante que la Secretaría de Integración Social Centroamericana establezca como tema primordial aspectos sociales importantes como la pobreza, salud, educación, entre otros muchos, el cual no ha sido asignado como debiera y es un tema que desde hace mucho tuvo que tomársele en serio y en cuenta.

Por otro lado, las condiciones económicas derivadas de las crisis sociales que se generaron en el pasado, desde los años ochenta, no sólo han agravado la cuestión socioeconómica, sino que impactan la consolidación de los procesos democráticos y la vigencia de la justicia y solidaridad. La situación de la región Centroamericana, ha conducido a transformar conceptos fundamentales, incorporar objetivos y a postergar valores y principios en la cultura centroamericana. Es por esto que, el aspecto social no ha logrado tener el mismo nivel de importancia que lo político y económico, por no decir que no ha tenido la importancia necesaria. Es hasta estos últimos tres años, que ha alcanzado auge y es que a medida que la integración va avanzando a pequeños pasos, la necesidad de una integración social se vuelve cada vez más necesaria. Por eso, la Integración Centroamericana es un mecanismo necesario para retomar esos conceptos fundamentales, reincorporar los objetivos por los cuales fue iniciado el proceso de integración, así como para recuperar los valores y principios de esa idea inicial, sobretodo porque la integración es exitosa una vez se eliminan las diferencias y obstáculos sociales como la pobreza, desigualdad, exclusión, desempleo etc. en cada uno de los países centroamericanos, así como entre ellos mismos. Para ello, es importante el estudio del tema social en la región, considerando que la incorporación de este aspecto en el proceso, es el acercamiento a la Integración económica y política ideal para la región.

En este contexto, la integración social va a tomar la importancia debida mientras la población así lo exija y tenga un papel protagónico en la toma de decisiones sobre la misma. La sociedad civil, es uno de los principales pilares de la integración regional, ya que es afectada directamente por las decisiones tomadas en los más altos niveles, principalmente en temas sociales como vivienda, salud, educación, etc. Por ello, es necesario que la sociedad civil participe y ejerza su ciudadanía al momento que las Instituciones tanto nacionales como regionales tomen decisiones políticas, económicas y sociales importantes que afecten tanto interno como regionalmente de los países centroamericanos.

En esta investigación, la integración social pretende abordar la incidencia que tiene en el proceso mismo de integración y sobre todo cómo este tema beneficia en la mitigación de la pobreza en Guatemala. La cuestión de la pobreza es un aspecto que afecta a todos los países centroamericanos, unos con mayores niveles y otros mínimamente, pero es un problema inminente y tangente en nuestras sociedades. En Guatemala, la mayor parte de la población sufre de este fenómeno e incluso hay niveles altos de extrema pobreza, aunque en los últimos cuatro años se han creado programas sociales referidos a la educación, salud y alimentación, los índices siguen subiendo y la creación de políticas sociales que ayuden a reducir esos índices no han sido creadas por las instituciones responsables. Es por eso que, en la integración social se visualiza una esperanza no con el fin de eliminar totalmente la pobreza, pero sí que brinde las herramientas e instrumentos necesarios para que regionalmente este problema pueda ser combatido en cada uno de los países. Por lo tanto, en este estudio se trata de demostrar la viabilidad de este tipo de apoyo por parte de las instituciones regionales tales como Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), una vez nuestros países estén en la disposición de aceptar el apoyo y seguir las normas establecidas por dichas instituciones centroamericanas, siempre y cuando no afecten la soberanía interna de cada uno de los países centroamericanos.

El marco teórico referido se establece a partir de la concepción de pobreza utilizada en el trabajo, el cual está referido a la multidimensionalidad de la misma. Visualizado desde diferentes aristas, la pobreza está relacionada con elementos tales como el estándar de vida, vivienda, la insuficiencia de recursos, educación, seguridad, salud, entre otros aspectos que son los que la definen como tal.

Para tal efecto, en el trabajo se procedió a realizar una investigación documental, tomando en cuenta fuentes técnicas referidas al tema, así como documentos bibliográficos, hemerográficos y electrónicos. Para lo anterior, se realizó un análisis crítico, así como el método inductivo y observativo no participativo. Con respecto a la técnica fue utilizada la entrevista, realizada a cuatro personas relacionadas con el tema de la integración social por medio de cuestionarios y guías de entrevistas.

Basado en lo anteriormente expuesto, la información que se va a demostrar será analizada en cuatro capítulos. El primer capítulo describe los aspectos metodológicos utilizados para la realización del trabajo, el segundo capítulo está dedicado a los antecedentes y el contexto de la integración social, así como a las definiciones de las instituciones relacionadas directamente con la SISCA. En el tercer capítulo, se define la pobreza y se abarcan temas como las políticas sociales y el papel de la ciudadanía tanto en América Latina como en Centroamérica y el cuarto capítulo, comprende el tema de la integración social, temas relacionados como la cohesión social desde el punto de vista de Berger y Colom, el combate a la pobreza y la importancia otorgada a la integración social por parte de estos mismos. Al final de dicho capítulo, se establece la relación de la SISCA con Guatemala a través del Consejo Centroamericano para la Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), el Consejo del Istmo Centroamericano para el Deporte y la Recreación (CODICADER) y la Dirección General para la Educación Física (DIGEF). Esto para arribar a las conclusiones del trabajo y verificar si se cumplieron los objetivos establecidos

CAPÍTULO I

Aspectos metodológicos

1.1 Planteamiento del problema

1.1.1 Descripción del problema

Centroamérica es una región con un futuro de integración incierto, pero es por medio de este proceso que los países centroamericanos buscan salir adelante como bloque tanto en lo social y económico. Aunque es la integración social el soporte de los otros dos aspectos, lamentablemente es el más débil en la región y además es un tema que todavía no se ha logrado consolidar.

Por eso, la investigación pretende abordar el tema de la Integración Social en la región centroamericana, específicamente las acciones de la SISCA para el combate de la pobreza en Guatemala, ya que según lo establecido en el Tratado de San Salvador, en los lineamientos del Protocolo de Tegucigalpa y en la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, los aspectos sociales forman parte integral e inseparable del conjunto de medidas adoptadas por los países centroamericanos en los campos político, económico, cultural y ambiental.

Es importante apuntar que la Integración Social, tal como se menciona en el Protocolo de Tegucigalpa, surge por la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social, basado en la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, con el objetivo de que se garantice el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos. Por lo tanto, la Integración Social pretende ejecutar una serie de políticas, mecanismos y procedimientos que bajo el principio de mutua cooperación y apoyo solidario, garanticen tanto el acceso de toda la población a los servicios básicos, como el desarrollo de todo el potencial de los habitantes centroamericanos sobre la base de la superación de los factores estructurales de la pobreza, que afectan en un alto porcentaje a la población más vulnerable de la región centroamericana.

En el estudio, se investigarán las acciones realizadas por la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA) para combatir la pobreza en Guatemala. Siendo la SISCA el órgano técnico administrativo del subsistema social, que tiene como fin la integración social Centroamericana, sirve también de Secretaría a cualquier otro órgano del área social sin secretaría particular. El objetivo principal de la SISCA, es promover una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, gracias a las oportunidades que brinda la integración social en la región.

1.1.2 Antecedentes del problema

La pobreza, representa un grave problema social que tiene implicaciones éticas, económicas y políticas consideradas como de primer orden. Sectores muy amplios de la población en nuestra región, están afectados actualmente por una marcada situación de desempleo, de abandono, de hambre, de desnutrición y de marginalidad. Esta condición amenaza contra los derechos humanos y coloca, al gran número de personas afectadas, en situación de constante preocupación social, por lo que los países centroamericanos buscan alternativas regionales para luchar contra estas condiciones.

La pobreza existente en Centroamérica, es un reflejo de la gran desigualdad en la región, lo cual atenta contra el crecimiento económico, dificulta los procesos de integración e impide que se den las condiciones necesarias para afrontar las exigencias del desarrollo y garantizar la seguridad de la región.

El indicador más alarmante de esta condición en la región es la preocupante situación de los pobres. En cuatro de los países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), pese a los adelantos logrados desde los años cincuenta en materia de salud y educación, a comienzos de los ochenta, alrededor de dos tercios de la población vivían por debajo del nivel de pobreza y esta proporción aumentó significativamente durante la década de crisis económica.

Hoy día, la pobreza afecta todas las regiones de esos cuatro países; más aún, en todos ellos existen focos de extrema pobreza y las regiones fronterizas tienden a figurar entre las peores, por lo tanto la extensión y la profundidad de la pobreza en Centroamérica son incompatibles con los procesos de paz y democratización emprendidos por los gobiernos.

Por lo anterior, es importante dedicarle este estudio a un fenómeno tan importante como lo es el tema de pobreza, principalmente en nuestra región, que somos países pobres afectados históricamente por las guerras civiles y las crisis económicas. Pero más significativo es aún, la importancia que como región le demos a este tema y como bloque se combata este fenómeno negativo que no nos permite avanzar y alcanzar el desarrollo y la integración centroamericana ideal.

1.1.3 Formulación del problema

En base a lo anteriormente expuesto ¿Qué acciones a ejecutado la SISCA para combatir la pobreza en Guatemala a través de sus mecanismos institucionales y cuáles son sus resultados?

1.2 Justificación del estudio

La integración social centroamericana, es un tema necesario para el desarrollo tangible en la región, por lo mismo es un tema que debe ser consolidado de manera prioritaria en las reuniones realizadas por los mandatarios centroamericanos.

Lo que se pretende con esta investigación, es mostrar a los interesados: los cinco países de la región Centroamericana, el Sistema Centroamericano de Integración Centroamericana, los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada uno de los países y la Secretaria de Integración Social Centroamericana, soluciones posibles al factor de la pobreza en Guatemala, mostrando en primera instancia cuál es la situación actual en el país, para luego ser analizados y así poder establecer las conclusiones y propuestas necesarias, para que de esta forma la integración social pueda ser una realidad posible.

Es por medio de la SISCA y sus funciones que dicho tema será analizado, para establecer cuáles son los logros e intentos que se han obtenido en el tema de la pobreza en Guatemala y cuáles son las principales metas respecto al mismo.

La pobreza, es un tema y una realidad muy importante para los países periféricos, aspecto que, dentro de una sociedad afecta de manera significativa a las mayorías poblacionales. Los temas sociales, tanto en Guatemala como en Centroamérica, deben de ser estudiados por instituciones sociales y políticas que estén en las condiciones adecuadas para contrarrestar la pobreza. En este caso, el término contrarrestar es utilizado como sinónimo para atacar las raíces de la situación hasta minimizarla y disminuir sus nocivos efectos para que en Centroamérica la actualidad social mejore y se supere. Es la única vía porque la pobreza va existir como constante en la región, hasta que se encuentren las soluciones definitivas para abatir esta condición negativa en el desarrollo social de Centroamérica.

Es muy importante, como científica social, pretender dar a conocer en el trabajo el accionar de órganos importantes como el SICA y la SISCA en la lucha contra la pobreza, por eso, dicha investigación será realizada para el interés de los países Centroamericanos, para las Organizaciones Internacionales, los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada uno de los países del área, así como a los mismos ciudadanos de los países centroamericanos.

Actualmente, en la Escuela de Ciencia Política no hay estudios referidos a este tema, por ello considero de suma importancia la existencia de tales materiales, para que las futuras generaciones tengan un apoyo al momento de extender dicha investigación y sugerir nuevos modelos de cooperación en la lucha constante contra el flagelo de la pobreza.

1.3 Objetivos del trabajo

1.3.1 Objetivo General

Determinar las acciones desarrolladas por la SISCA para contribuir a erradicar la pobreza en Guatemala y los mecanismos utilizados para esa tarea.

1.3.2 Objetivos Específicos

Establecer parámetros e índices de pobreza antes y durante las acciones de la SISCA y definir las políticas institucionales utilizadas para cumplir con las acciones establecidas por la SISCA.

1.4 Delimitación del problema

1.4.1 Delimitación espacial

Ciudad de Guatemala, ya que desde dicho espacio se realizaron las investigaciones necesarias.

1.4.2 Delimitación temporal

1995-2009

1.4.3 Delimitación teórica-conceptual:

La investigación será Descriptiva exploratoria.

1.4.4 Teoría

A partir de las definiciones anteriores, las acciones de la Secretaria de Integración Social Centroamericano para combatir la pobreza en Guatemala, será analizado tomando como base la Teoría Funcionalista.

1.4.5 Unidades de análisis

- Tratado de Integración social Centroamericana.
- Políticas implementadas por SISCA a través de CODICAER y CCVAH.
- La SISCA y sus programas relativos: CCVAH y CODICAER.

1.5 Metodología a utilizar

Para la investigación, como primer paso se buscó la información en la biblioteca de la Universidad San Carlos de Guatemala y en sitios de internet, para lo cual se realizó una investigación documental. Por último, se procedió a analizar la información para sintetizarla y ordenarla. Para lo anterior, se utilizó el método inductivo y observativo no participante.

La técnica utilizada fue la entrevista abierta con un cuestionario semi-estructurado, la cual se realizó a cuatro personas involucradas con la SISCA y sus instituciones: la Sra. Melissa Hernández quien tiene el puesto de asistente técnica de la Dirección de gestión operativa de Consejos de Ministros de la SISCA; por parte del SICA, el Lic. César Salazar quien es el Asesor Legal del despacho del Secretario General. También se realizaron entrevistas a dos personas relacionadas con el CCVAH y el CODICADER, Fabiola Pérez Comunicadora Social del FOGUAVI y el Lic. Juan José del Busto Director de eventos especiales de DIGEF, respectivamente. Cabe mencionar que las dos primeras entrevistas se realizaron por vía correo electrónico pero la información no fue de mayor relevancia para esta investigación.

Las otras dos entrevistas se realizaron personalmente en las instalaciones de cada una de las instituciones y la información brindada fue determinante para llegar a los objetivos planteados. Con respecto al cuestionario, no se les hicieron las mismas preguntas a los cuatro entrevistados, ya que se hizo a juicio del entrevistador al momento de obtener las respuestas de cada uno de ellos y tomándose en cuenta el cuestionario (ver anexo 1), reiterando que no se realizaron las mismas preguntas a los entrevistados.

La investigación documental fue la recolección de información secundaria, el método de la lectura con sentido y revisión documental, la técnica de análisis de contenido y los tipos de documentos que se utilizaron fueron bibliográficos, hemerográficos y electrónicos.

1.6 Resultados esperados

Los resultados esperados con respecto a la investigación, son descubrir el accionar social de la integración centroamericana y cómo este eje apoya o no el combate contra la pobreza en Guatemala. Se espera también que los lectores conozcan acerca de cómo se llevan a cabo las decisiones en materia social por parte de las instituciones regionales y así generar más interés y conocimiento del tema, que en la mayoría de la población centroamericana no se cuenta, principalmente debido a la falta de información e interés por parte de cada uno de los gobiernos de la región.

CAPÍTULO II:

Antecedentes y contexto

2.1 Marco teórico

2.1.1 Teorías de la Integración

La teoría de la Integración es un tema metajurídico y su estudio corresponde a la ciencia de las Relaciones Internacionales, la economía, el derecho, la sociología, etc. Es axiomático, donde quiera que exista cualquier tipo de relación política, económica o social entre personas, Estados o sociedades, ha de existir la norma jurídica que la regule. El fenómeno de la integración (complejo de por sí y relacionado con la política, la economía y otras ciencias sociales) debe ser estudiado también desde el punto de vista jurídico, tanto en lo que se refiere a las instituciones que crea, como a las normas que de las mismas se derivan.

Las teorías sobre la integración han sido calificadas como pre-teorías, por uno de sus expositores Ernest B. Haas¹, quien señala que los hallazgos de los estudios de integración regional, en la medida en que son comprendidos y aceptados por los estudiosos, no son más que generalizaciones empíricas. Es importante mencionar que, los principales teorizantes de la integración pertenecen a la escuela norteamericana de las Relaciones Internacionales y que, por consiguiente, están influenciados por el behaviorismo.

La integración puede ser tomada a la vez como un proceso y un resultado, a esto se refiere Haas como una confusión entre proceso y resultado porque no proporciona ninguna ayuda, aunque en la noción de proceso debe destacarse una dimensión temporal, en tanto que el resultado está concebido en términos estáticos.

¹ Ernesto Bernard Haas fue un alemán-estadounidense experto en ciencias políticas y el fundador del Neofuncionalismo, haciendo numerosos aportes a los debates teóricos en el campo de las Relaciones Internacionales.

La integración como proceso tiene por objeto el análisis de las causas y las variables del proceso en desarrollo, en tanto que como resultado estudia el objeto que se persigue, las características y formas posibles, pudiéndose llegar a un tipo ideal de integración.

Respecto a la integración como condición, nos dice Haas, es mantenida por aquellos que usan el término para describir una condición por la cual las naciones están ligadas por instituciones organizadas y reglas escritas, la simple existencia del Derecho Internacional y de las Naciones Unidas, puede constituir evidencia de integración entre las naciones. Para lo anterior, se puede adoptar la definición de integración de Haas: “proceso por el cual los actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales, aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”, o bien, la de Deutsch²: “ Por integración queremos significar el logro, dentro de un territorio, de un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar a la población, durante un largo tiempo, expectativas firmes de cambio pacífico”.

Un elemento importante de la teoría de la integración, es que se trata de un proceso esencialmente voluntario entre los Estados que se integran, pero cuando no es voluntaria como generalmente ocurre, puede llegar a constituir una absorción.

Las pre teorías señaladas anteriormente por Haas son tres: el federalismo, el enfoque de las comunicaciones (funcionalismo) y el neofuncionalismo. Es la misma división aceptada por Deutsch, Etzioni y otros.

2.1.1.1 Federalismo

Las teorías federalistas son las más tradicionales. Se proponen realizar una federación, regional o de otra forma, en base a los modelos de integración federal que

² Karl Wolfgang Deutsch, fue cientista social y funcionalista alemán cuyo trabajo se enfocaba en la guerra, la paz, la cooperación, el nacionalismo y la comunicación.

se han establecido a través de la historia. Dan mayor importancia a las instituciones y proponen modelos de constituciones federales para solucionar los casos que se presentan.

Haas distingue entre activistas federalistas y teóricos federalistas, siendo los primeros los que forman un grupo ideológico que considera que las necesidades de las naciones y de las personas solamente pueden solucionarse en base de un sistema federal, por lo que sus afirmaciones adquieren un carácter normativo. El segundo grupo cree en un fin federal, pero está dispuesto a ensayar otros métodos. Dice Haas: “los teóricos federalistas creen en un fin federal, pero usarían, con gusto, medios funcionalistas; los activistas federalistas desprecian los medios funcionalistas³.” Sin embargo, Haas en su estudio “*New dimensions of federalism*” expone que el federalismo es un proceso más que un designio o modelo. Los viejos puntos de vista ponían énfasis en el Estado y la soberanía; pero el federalismo en las Relaciones Internacionales de hoy día, no puede ser ni teórica ni prácticamente dominado por estos conceptos. Esta aproximación que se realiza es más bien analítica e interpretativa que práctica y exhortativa.

Por otra parte, Kart W. Deutsch, funcionalista, ha partido del concepto de comunidad y considera que origen y proceso se hacen uno y que el proceso hacia la unión política puede ser acelerado según el grado de comunidad. Y al igual que Haas, establece que el progreso sustancial para establecer ese equilibrio puede ser cuestión de proceso político, o bien el proceso político dirigido al logro de la amalgamación, puede producir un mejor equilibrio de las corrientes de negociación como uno de sus productos secundarios.

En general, el federalismo como teoría está fuera de la ciencia de las Relaciones Internacionales, pero resuelve el problema de la integración en base a una solución estática e institucional, dejando de ser un tema de Relaciones Internacionales para transformarse en uno de derecho público o de sociología interna. Por otro lado, Etzioni

³ Haas, Ernesto “El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de preteorizar”. Universidad de Berkley, California, 1970. p. 109, nota 22.

es visto con indiferencia por los científicos relacionistas, que ven en la integración solamente un proceso a largo plazo y para diferenciar a ésta de la unión política se llama a la última amalgamación.

Esta amalgamación puede dar lugar a la integración, o sea a la formación de una verdadera comunidad, pero no necesariamente ya que la integración puede conseguirse, también, a base de una comunidad “pluralista”, sin que sea necesario crear una unidad decisoria central.

2.1.1.2 El Funcionalismo

De nuevo es Ernest Haas quien explica acerca de ésta pre teoría. Según él, función es tanto como utilidad, propósito, motivo, intención, objetivo, consecuencia. Función, en su acepción más simple significa tarea, de donde funcionalismo podría tenerse como tarea organizada. El funcionalismo, podría definirse como el mecanismo analítico para la crítica de un presente lamentable y una prescripción ideológica de un futuro mejor. La tarea puede cumplirse en su propósito inicial; pero, una vez implementada, puede crear una situación complementaria nueva, señalando nuevas relaciones que afectan el contexto total en que la acción se verifica. La función adquiere, entonces, el significado de necesidades y propósitos.

El funcionalismo, como teoría, debe su origen a David Mitrany, sin embargo, como expresa Haas, no tiene un solo profeta ni dogmas, estando unidos los funcionalistas por comunes actitudes y proposiciones. Más que todo, el funcionalismo es pragmático y no tiene una teoría elaborada, con excepción de la de Mitrany.

La cual parte de la idea de comunidad, desarrolla la teoría de las formas sociales, se refiere a la comunidad como foco de vida social, el vivir común e integral; en tanto que la sociedad o asociación es parcial, derivada del contrato o acuerdo, de manera que la comunidad precede a la asociación, que toma formas organizativas.

Partiendo de estas ideas, se considera que el Estado, forma de asociación, no tiene la capacidad suficiente para satisfacer todas las necesidades humanas por estar limitado territorialmente, razón por la cual se busca una vía funcionalista que elimine las fricciones existentes y pueda construir un mundo sin guerras. La lealtad de los individuos hacia el Estado disminuiría a favor de otras lealtades que se irían formando progresivamente, hacia una nueva sociedad internacional de carácter funcional. Las desarmonías y conflictos que prevalecen en la actualidad, son el resultado de que la autoridad es ejercida por los políticos en vez de serlo por los técnicos. Se hace una clara distinción entre formas políticas y formas técnicas de administrar. Mediante la forma técnica, la gente aprende a pensar en términos no nacionalistas; y una forma técnica muy accesible es la cooperación económica y social, que puede llevar a la integración en estos ramos, incuestionablemente a la integración política. El mecanismo que produciría ese cambio gradual y acumulativo es lo que los funcionalistas denominan el desbordamiento, que vale tanto como expansión a nuevas áreas, una vez cumplida una tarea: el valor acumulativo y expansivo que tienen ciertas actividades interdependientes que provocan nuevas actividades; el desarrollo de ciertas instituciones que al colmarse provocan nuevas instituciones. De ahí que la integración económica por etapas habrá de conducir a la integración política. En cuanto al desbordamiento, Schmitter lo define como el proceso por el cual los miembros de un esquema de integración tratan de resolver su insatisfacción, ya recurriendo a la colaboración en otro sector relacionado, ya intensificando su implicación en el sector original, ya ambos.

2.1.1.3 El Neofuncionalismo

El neo-funcionalismo es de origen norteamericano, fundamentado en el behaviorismo y existen varias corrientes neo-funcionalistas que tienen un denominador común. Según expresa Haas, su teorización es fenómeno de lógica y elude afirmaciones normativas y generalizaciones sistemáticas, reconociendo sus limitaciones. Da gran importancia a los problemas políticos, derivados de la integración, contrariamente a los funcionalistas y no insiste en un solo tipo ideal como condición final. El proceso de integración ya no es irreversible, como pensaban los funcionalistas,

y cree en la dinámica de la integración política, a pesar de las tendencias de desintegración que siempre se observan en el proceso. Los neofuncionalistas hacen hincapié en el carácter conflictivo y pluralista de la sociedad, de donde el proceso integracionista tiene expectativas de ganancias o pérdidas.

Las bases que se dan para una integración entre países desarrollados no son las mismas para los países en desarrollo. Así por ejemplo, Shmitter señala a propósito de las contradicciones en la dinámica de la integración centroamericana, que en lugar del “desbordamiento”, puede haber lo que él llama “radiación”, a favor de algunos órganos y también existe un “autoenquistamiento” y un “desparramo”, mezcla de desbordamiento y enquistamiento, que no se consideran en el clásico funcionalismo. Por esas razones, considera que “los países transicionales podrían ser víctimas de una arraigada paradoja, las mismas condiciones que facilitan la iniciación de esfuerzos para formar una unión económica, probablemente impidan su eventual transformación en uniones políticas”.

En sí, los neo funcionalistas niegan a los funcionalistas que exista un aparato teórico, capaz de analizar la sociedad actual. Piensan que la integración regional puede llevar al mundo futuro a la concentración del poder en pocas unidades, lo que haría peligrar la paz mundial, lo contrario de lo que acontecería si esas tendencias separatistas dieran lugar a un mundo menos “integrado”, que permitiría una mayor violencia local, pero que impediría un conflicto global, debido a la fragmentación.

Entonces, el Funcionalismo es planteado como una tarea organizada, la cual puede cumplirse en su propósito inicial; pero, una vez implementada, puede crear una situación complementaria nueva, señalando nuevas relaciones que afectan el contexto total en que la acción se verifica. La función adquiere, entonces, el significado de necesidades y propósitos. En este caso la tarea organizada sería la del cumplimiento de las funciones de la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), definidas en el Tratado de Integración Social (TISCA).

Por otro lado, dicha teoría se define como un mecanismo analítico para la crítica de un presente lamentable y una prescripción ideológica de un futuro mejor, el cual está representado en el TISCA, el cual surge por la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social, basado en la premisa que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, con el objetivo de que se garantice el mejoramiento sustantivo.

Respecto a la idea del funcionalismo, la cual parte de que la comunidad debe ser el foco de la vida social, el vivir común e integral, el TISCA plantea a la persona humana como centro y sujeto para el desarrollo social sostenible. Por otro lado, la participación activa de la sociedad es muy importante para la integración social y para que los pueblos centroamericanos convivan en un clima de equidad, justicia y desarrollo.

Dentro de este contexto, también se plantea que debe alcanzarse el desarrollo de la población centroamericana de manera integral y sostenible, en un marco de equidad, subsidiariedad, corresponsabilidad y autogestión, a través del fomento de la solidaridad entre sociedades, así como de la cooperación entre personas, familias, comunidades y pueblos de la región.

También, se plantea en el funcionalismo diferencias entre la forma política y la forma técnica de administrar, mediante la forma técnica las personas aprenden a pensar en términos no nacionalistas; estableciendo que es mejor lo técnico que lo político. En este mismo orden de ideas, según el TISCA, la SISCA es el órgano técnico y administrativo del proceso de la Integración Social Centroamericana, siendo el órgano que ejecuta lo establecido por el CIS y por el SICA, dirigido al área social de la integración.

2.2 Breve historia del proceso de integración en la región

Muchos historiadores afirman que, este proceso inició en la década de los cincuenta con la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), mientras otros lo hacen en 1960 con la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en donde se crea el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Independientemente de las afirmaciones que realicen los autores, hay que considerar que Centroamérica tuvo alrededor de veinte acuerdos de libre comercio, los cuales podrían calificarse como los primeros intentos de Integración económica y que luego se agregarían a los diversos intentos realizados (alrededor de diecisiete) de unión política.

Desde los años posteriores a la integración, los países centroamericanos no han dejado de promoverla y la persistencia de la integración como marco de desarrollo y factor clave para entender a la región es manifestada por dos fuerzas, una su pasado común y su condición de región homogénea pese a la diversidad étnica y cultural y dos el tamaño significativamente reducido de sus poblaciones, territorios y economía que condiciona permanentemente su modelo de desarrollo y sus Relaciones Internacionales.

En el proceso de Integración centroamericano se distinguen dos tendencias a través del tiempo: una política y una económica. A partir de la década de los sesenta y un poco más de mediados de los ochenta, la tendencia del proceso fue eminentemente económica. Por su parte, la década de los cincuenta, con la creación de la ODECA, correspondió a una tendencia política⁴.

En la década de los sesenta la tendencia fue económica, ya que luego de haber empezado una integración política, lo económico se hizo indispensable para poder otorgarle continuidad a los distintos Tratados y a las Instituciones que serían creadas años mas tarde. Luego, en los años cincuenta la tendencia fue política ya que desde la

⁴ Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. “La Integración Centroamericana Hoy”. Página 13.

creación de la ODECA y su papel importante en el proceso de Integración Centroamericana, dio lugar a que se discutieran temas tales como la unificación de las señales de tránsito, de los programas educativos, de los procesos aduanales, de las políticas culturales, así como del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. Tomando en cuenta, que esa visión política integral se mantiene hasta el día de hoy debido a la creciente importancia de las agendas económicas nacionales e internacionales.

A partir de 1990 el proceso de integración gana una nueva vida, lo que es muy importante por la necesidad del proceso para revitalizarse. En 1990, en una reunión de presidentes centroamericanos realizada para dar seguimiento a Esquipulas I y Esquipulas II, se adoptó un Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), que retomó la importancia del proceso de la integración económica al más alto nivel político, adoptándose para la región un estilo de gestión macroeconómica de regionalismo abierto. En 1991, surge el Parlamento Centroamericano y el Protocolo de Tegucigalpa con el Sistema de la Integración Centroamericana, con una visión integral del proceso. En 1992, surge la Corte Centroamericana de Justicia y en 1993 se suscribe el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que había nacido en 1960 con una concepción eminentemente económica. A través de este Protocolo, se redimensionó el proceso de Integración Económica en concordancia con los esfuerzos de avanzar hacia un concepto integral del proceso. El gran objetivo, fue el de alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana.

En 1994, se avanza hacia una Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), el cual constituye aún hoy la espina dorsal de una estrategia de desarrollo regional. En 1995, nace el Tratado de Integración Social Centroamericana (TISCA) quizá todavía sin poder operar programáticamente, debido sobre todo a su reciente creación y por funcionar solamente como la base social para la integración, por lo mismo no contaba con proyectos y planes al momento de ser creado, hasta más

adelante cuando se crea la ruta social. En ese mismo año, culmina la creación de tratados con el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana, mediante el cual se quiso concretar un nuevo modelo de seguridad regional que incluyera la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, corrupción, terrorismo y el narcotráfico.

Los años ochenta constituyeron un lamentable capítulo en la historia de toda la región, por el conflicto centroamericano que duró de 1979 a 1991 generando las guerras civiles en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, los campos de refugiados en Honduras y Costa Rica. El hecho que los cinco países fueran afectados por la guerra, contribuyó a la regionalización de la crisis, la quiebra del comercio regional y la política estadounidense, la cual veía el conflicto dentro del contexto la guerra fría.

La regionalización del conflicto, sin embargo, hizo posible llegar a una solución regional del mismo y así, se creó la base para un nuevo intento de integración para los cinco Estados de la región.

Para reforzar el proceso de integración, los gobiernos Centroamericanos suscribieron en 1962 una nueva carta de la ODECA (Segunda Carta), documento que se denominó “Carta de San Salvador”. Luego, el 13 de diciembre de 1991, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa, que dio origen al SICA como un nuevo marco jurídico-político para todos los niveles y ámbitos de la Integración Centroamericana, tales como los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos que permitieran visualizar un desarrollo integral para la región.

Para un mejor estudio de lo anteriormente mencionado, a continuación se describe el desarrollo del proceso de Integración Centroamericana en dos etapas:

2.2.1 Primera etapa: INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA 1960-1989

El proceso de la integración económica centroamericana inició formal e institucionalmente a partir de la suscripción del primer Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica en 1958 y la suscripción del segundo Tratado General de la Integración Económica en 1960. Dicho Tratado impulsó la industrialización de Centroamérica, el cual fue interrumpido en 1970, al retirarse formalmente la República de Honduras mediante el Decreto 97. Esto provocó el entorpecimiento del objetivo que tenía el Tratado de Integración Económica, sin embargo años más tarde se firmaron otros tratados tales como el TISCA, ALIDES y el Tratado de Seguridad Democrática. Es decir, la renuncia de Honduras no finalizó con la idea que se tenía de lograr una región más unificada y ser una “Gran Patria⁵”.

Mientras estos procesos daban inicio y prometían dirigir a la región hacia un mismo camino, el aspecto social estaba llegando a sus puntos más débiles a consecuencia de la pobreza, las luchas localistas y las guerras civiles que vivía cada uno de los países centroamericanos. Lo anterior truncó la aspiración de la constitución de Centroamérica en una República Federal Centroamericana, generando un largo período de desestabilización política⁶.

Aunque todas las guerras civiles marcaron una etapa históricamente importante, quizás el más notable fue el de la migración y el establecimiento de salvadoreños en territorio hondureño, lo cual poco a poco condujo a situaciones tirantes entre ambas poblaciones y dio pie a violaciones a los Derechos Humanos. Finalmente, la tensión generada llegó a su punto máximo a finales de los años sesenta y se produjo una serie de encuentros y batallas en lo que se llamó la “guerra del futbol o de “las cien horas”.

⁵ Término utilizado en los primeros intentos de integración regional para que los pueblos centroamericanos y sus Jefes de Estado y de Gobierno se familiarizaran con la idea de este proceso.

⁶ Guerrero Mayorga, Orlando. “El proceso de integración Centroamericana y la globalización”. México, 2004. P.995.

Pese a que la Comunidad Internacional intervino de forma rápida para gestionar el cese del enfrentamiento armado, el intercambio global entre ambas repúblicas fue interrumpido y con ello se puso en grave riesgo a la existencia de los organismos integracionistas, algunos de los cuales desaparecieron o se replegaron a sus mínimas funciones y presupuestos.

Fue hasta 1980, cuando Honduras y El Salvador firmaron la paz en la capital peruana y se dio paso a un nuevo acercamiento regional, pero esa vez enmarcado en un contexto geopolítico de tirantez y violencia, manifestada en las guerras de El Salvador, Nicaragua y Guatemala, las que ocasionaban a diario grandes cantidades de víctimas entre muertos, heridos, desaparecidos y desplazados.

En ese marco de violencia y enfrentamiento, los gobiernos de la región se debatían entre el sostenimiento de políticas contrainsurgentes y las invitaciones para abrir espacios de diálogo para buscar caminos hacia la paz regional, las cuales eran generalmente expresadas en las cumbres que los ministros de Relaciones Exteriores y los Presidentes centroamericanos sostenían de forma regular. Estas cumbres se institucionalizaron a partir de 1986, con el acuerdo de Esquipulas I y II, en donde se suscribieron procedimientos para lograr una paz firme y duradera.

2.2.2 Segunda etapa: Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) 1990 – a la fecha.

El SICA, fue constituido por los Estados de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá y creado el 13 de diciembre de 1991 mediante el Protocolo de Tegucigalpa. La creación del SICA por el Protocolo de Tegucigalpa y los demás acuerdos fundamentales de esta etapa de la integración, introdujeron un cambio sustancial de modelo al apostar por la multidimensionalidad de la integración frente al economicismo de la etapa de los años sesenta.

El protocolo de Tegucigalpa de 1991, define un sistema basado en cuatro dimensiones: política, económica, social y cultural, a la que luego se adhiere la dimensión ambiental, por lo tanto el trabajo del SICA está basado en dichos subsistemas. Cabe mencionar que, el órgano técnico y ejecutivo del Sistema y la principal instancia regional operativa del SICA es la Secretaría General del SICA, por lo tanto su función es ejecutar y coordinar los mandatos que se deriven de las Reuniones de Presidentes, Consejos de Ministros y del Comité Ejecutivo. El Subsistema Social, siendo el objeto de estudio de la investigación, fue definido por el Tratado de la Integración Social de 1995, que coordina la Secretaría de la Integración Social, con la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud y en el que se enmarcan las decisiones del Consejo de la Integración Social (CIS), el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA.) y el Consejo del Istmo Centroamericano para el Deporte y la Recreación (CODICADER).

Entre los objetivos principales del SICA se encuentran:

- Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de gobiernos electos y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.
- Constituir la región en una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo.
- Concretar un nuevo modelo de seguridad regional, sustentado en el razonable de las fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
- Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para nuestros pueblos.
- Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.

- Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

Es a partir de la creación del SICA que en 1995, a través del Tratado de Integración Social, nace la SISCA como una Institución en pro del desarrollo humano y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones centroamericanas. El aspecto social es esencial para el éxito de la Integración regional, pero en nuestra región no se ha tenido un avance significativo, es por eso que durante trece años se ha luchado por una Integración Social debido a los efectos causados por las crisis económicas y en su mayor parte por las guerras civiles suscitadas en algunos de los países centroamericanos, lo cual hasta el día de hoy sigue siendo uno de los mayores obstáculos para la integración.

2.3 Reseña del proceso de Integración Social en la región.

Según el Lic. César Salazar⁷, para poder realizar una reseña es importante mencionar que, en el SICA se trabaja en distintos aspectos principalmente lo económico y político, pero lo social, aunque ha ido tomando protagonismo en el proceso, no llega al nivel necesario sobre todo por las condiciones sociales existentes en la región, siendo probablemente uno de los obstáculos que frena el proceso. Por ello, es necesario irse años atrás para comprender otra de las razones del por qué Centroamérica no ha logrado avanzar en la integración regional social. Por ejemplo, las crisis económicas y sociales vividas en la región y en Latinoamérica en el año 1993 y la crisis petrolera de 1979 que desata problemas económicos para la región. A pesar de los sólidos fundamentos con los que cuenta el aspecto social como el TISCA, el Protocolo de Tegucigalpa y la ALIDES, el avance de la integración regional social y del propio desarrollo social de los países del SICA ha sido lento a lo largo de los 15 años transcurridos, después de aquella primera ronda de la integración centroamericana (1990). En el camino histórico, han aparecido múltiples factores, de tipo técnico, político y financiero que han dificultado un mayor avance en esta integración.

⁷ Entrevista realizada al Lic. Salazar, asesor legal del despacho del secretario general del SICA.

El horizonte se fué desdibujando por la existencia de unos mitos, tales como “*El ámbito de lo social es únicamente nacional y sus soluciones son domésticas*”, también que “*La integración regional social no se puede operativizar*” y que “*Lo social es accesorio, complementario y dependiente, por lo que no tiene un ámbito propio de trabajo*”, mitos que cuestionan el contenido, el alcance y la eficacia de los actores, de las instancias y sus competencias, así como de la eficacia de los mecanismos nacionales y regionales. Estos mitos contribuyen de muchas maneras a frenar el impulso social del desarrollo y de la integración regional como tal, la superación de los mismos es fundamental para evitar que el proceso de la integración centroamericana sea incompleto y sesgado.

Mientras haya bienestar social, va existir empatía hacia los aspectos económico y político ya que es la sociedad quien define estos últimos aspectos, generando su desarrollo positivo y su aceptación respectivamente, tomando en cuenta que luego lo político es lo que genera políticas sociales. Lo económico, no genera políticas sociales sino que estas son impulsadas por el gobierno, aunque siempre van de la mano y son muy importantes para el tema del desarrollo no solo humano sino también de la sociedad.

2.4 Antecedentes de la Secretaría de Integración Social Centroamericana

La SISCA, tiene como fin impulsar la integración social y es parte muy importante del SICA. Pero, ¿cómo nace la SISCA? En primer lugar, fué creada la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS) para regir el subsistema social y estaba conformada por las primeras damas de la región centroamericana. El objetivo, era coordinar los esfuerzos de los gabinetes sociales de los países que conformaban el SICA en pro del desarrollo humano y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones, con el propósito de consolidar los esfuerzos de Integración Social en la región.

El TISCA fué suscrito en la XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos y firmado el 30 de marzo de 1995 en la República de El Salvador. Al entrar en vigencia dicho Tratado, la CRAS pasó a denominarse Consejo de la Integración Social (CIS) y la Secretaría Técnica de la CRAS cambió el nombre a SISCA. El tratado entró en vigencia el 15 de mayo de 1995, con los depósitos formales ante SICA por las Repúblicas de El Salvador, Panamá y Guatemala.

El Subsistema Social del SICA, es creado por el Protocolo de Tegucigalpa en 1995 y para el desarrollo de esta área los presidentes suscriben el TISCA, el cual define la naturaleza, los conceptos claves, principios, objetivos, alcances del proceso de integración en este ámbito; la estructura organizativo-institucional del Subsistema Social y sus funciones, así como los actos administrativos del mismo. Dicho Subsistema, está compuesto por estructuras diversas y especializadas, órganos políticos integrados por ministros o autoridades rectoras de su área temática social conocidos como consejos sociales de ministros y secretarías especializadas que son entidades permanentes dentro del SICA, para las áreas de salud, agua y saneamiento, género, vivienda y deportes, siendo el CIS el consejo que lidera el área temática social y su accionar.

2.5 El Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS)

El CIS es creado a través del TISCA y está encargado de organizar, coordinar e impulsar el Subsistema Social del SICA, promoviendo la relación de las acciones de todas las instancias de los países miembros que lo conforman, con respecto al TISCA y a los acuerdos de los Presidentes. El Tratado, dado que es el instrumento que organiza y regula el subsistema social del SICA, define las funciones del CIS y de la SISCA, actuando ambos órganos como un binomio en el Subsistema Social.

Según el artículo 2 del TISCA⁸, las funciones principales del Consejo son:

- a. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del TISCA.
- b. Coordinar e impulsar el Subsistema Social del SICA.
- c. Formular, evaluar y actualizar la política social regional.
- d. Formular criterios y propuestas para la participación conjunta en foros internacionales en lo social.
- e. Impulsar y dar seguimiento a los acuerdos en las Reuniones de Presidentes, en lo social.
- f. Movilizar los recursos necesarios para la ejecución de iniciativas regionales sociales.

2.6 La Secretaría de Integración Social Centroamericana

La SISCA, es la Secretaría General y el órgano técnico administrativo del subsistema social del SICA, fue creada por el TISCA en marzo de 1995, el cual define su marco jurídico y funcional.

Respecto a esta función, el TISCA y el Protocolo de Tegucigalpa, norman que la SISCA cumpla con las orientaciones del CIS y que actúe como secretaría específica, tal es el caso, que actualmente brinda apoyo como Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) y del Consejo del Istmo Centroamericano para el Deporte y la Recreación (CODICADER). En este marco, la SISCA ofrece servicios de integración regional social que ayuden a fortalecer la plataforma institucional de integración entre los países que servirá para avanzar hacia los propósitos del sistema: paz, libertad, democracia y desarrollo.

Según el artículo 14 del TISCA⁹, las funciones de la SISCA son definidas de la siguiente manera:

⁸ Tratado de la Integración Social Centroamericana, aprobado en la XVI reunión de presidentes, 30 de Marzo 1995, San Salvador, El Salvador.

⁹ *Ibíd.*

1. Velar a nivel regional por la correcta aplicación del presente Tratado y demás instrumentos jurídicos de la integración social regional, para la ejecución de las decisiones de los órganos del subsistema social.
2. Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y proyectos que se definan en este marco.
3. Realizar las actividades que el CIS le encomiende. En materia social tendrá capacidad de propuesta.
4. Servir de enlace entre las acciones de las secretarías sectoriales del subsistema social, así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa y en ejercicio de su autonomía funcional.

2.6.1 El Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)

El CCVAH constituye la instancia política del área de vivienda y de asentamientos humanos del subsistema social del SICA. Es un consejo que data desde 1992, fecha en que comienzan a reunirse las máximas autoridades en vivienda para realizar consultas relacionadas al déficit habitacional, vivienda social y asentamientos humanos. En Septiembre del 2000, el CCVAH se incorpora de manera plena al SICA, específicamente al subsistema social por medio de una resolución tomada en el marco del “Acta de Guatemala” y en cumplimiento al TISCA.

Dado que el CCVAH es un consejo de ministros de naturaleza social, los ministros solicitaron a la SISCA que fuese su Secretaría Ejecutiva. Para este propósito, la SISCA, en el 2009, conformó una Dirección Técnica de Vivienda, Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial dentro de su propia estructura organizativa, la cual cuenta en la actualidad con el apoyo técnico y financiero de la GTZ.

2.6.2 El Consejo del Istmo Centroamericano para el Deporte y la Recreación. (CODICADER)

El CODICADER se constituyó el 6 de Octubre de 1992, en la ciudad de Guatemala, con la participación de todos los organismos gubernamentales del deporte de la región centroamericana. El funcionamiento en el marco del SICA, fue ratificado y firmado en la XIII reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, realizada en la ciudad de Panamá en 1992.

El Consejo, surge en un contexto en el que se reconoce que el pueblo centroamericano tiene la necesidad de disfrutar el deporte y la recreación deportiva; necesidad que si se satisface adecuadamente genera un verdadero desarrollo integral, individual y social. En la LI reunión del CIS, realizada en Nicaragua en 2009, el CIS aceptó la solicitud del CODICADER para que la SISCA se convirtiera en su Secretaría Ejecutiva.

El CODICADER se encarga de preparar los juegos deportivos centroamericanos en diversas categorías. En la actualidad, pretende extender sus actividades para que el deporte sea una herramienta de integración regional social y de desarrollo que promueva estilos de vida saludables y contribuya a la paz social, elementos establecidos en la Agenda Estratégica Social del SICA.

2.7 La Agenda Estratégica Social del Sistema de Integración Centroamericana

La AES-SICA es la hoja de ruta social mandada a elaborar por los Jefes de Estado de Centroamérica en 2008, a través de una Resolución Social. La Resolución Social instruyó al CIS, para que, con el apoyo de la SG-SICA, la SISCA y el BCIE, formularan una propuesta de Hoja de Ruta que fortaleciera el sistema social del SICA. Este documento es el resultado y, a la vez, el inicio de un diálogo renovado y permanente respecto de la integración social, cuyo contenido debe ser dinámico.

La AES-SICA fue aprobada por los Jefes de Estado de los países miembros del SICA en Honduras de 2008, se ha construido a partir de ideas innovadoras surgidas de las experiencias adquiridas a lo largo de 13 años de integración social, habiéndose retomado los planteamientos contenidos en los principales documentos que rigen la actuación del Sistema Social del SICA: el TISCA, las Bases para la Política Social Centroamericana, el capítulo Social de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y las resoluciones de las Cumbres de Presidentes en materia social.

Es muy importante el enfoque de esta Agenda, el cual busca complementar los esfuerzos nacionales de desarrollo social movilizados por medio de la estructura de la institucionalidad regional del sistema social del SICA, teniendo cuidado de que la Agenda no sea una suma de las políticas o programas sociales nacionales, sino que obedezca a una visión y a criterios regionalmente concebidos. Sobre todo porque se trata de encontrar los puntos de complemento desde la integración social centroamericana con los esfuerzos de desarrollo social que realizan los gobiernos de cada país, sin buscar sustituirles, con el propósito de impulsar el fortalecimiento de la integración social del Istmo. La Agenda es una herramienta para que se efectúe una labor apropiada, alineada y armonizada en materia de cooperación internacional con visión hacia el impulso de la integración social centroamericana.

La AES-SICA contiene tres ejes, dos de ellos dirigidos hacia la población centroamericana que vive en pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, a saber: Protección social y servicios básicos (Programa Regional Hacia una Centroamérica con Servicios Sociales Básicos y el Programa Regional de Bienestar Social y Desarrollo Humano) y un eje transversal enfocado al fortalecimiento de la institucionalidad social de Centroamérica como garante de la sostenibilidad de este proceso. Además, se identifican los grupos vulnerables que deben atenderse, los cuales son la población que vive en condición de desigualdad y exclusión, a la vez que retoma la priorización de programas, población y territorios seleccionados por las autoridades de cada país.

Los ejes meramente entendidos en la investigación serán los basados en los Programas Regionales hacia una Centroamérica con servicios sociales básicos y el de Bienestar social y Desarrollo Humano, debido a que en el próximo capítulo se tomará el tema relacionado a la pobreza y su conceptualización, a saber: la pobreza es un fenómeno multidimensional que está relacionado con los recursos materiales y factores adicionales que califican la capacidad que tiene el dinero de producir bienestar.

La multidimensionalidad de la pobreza, está conformada por aspectos como la educación, la seguridad, salud, la alimentación, vivienda, la libertad política y el acceso al trabajo y para entrar en contexto, algunos de los trabajos que realiza la SISCA con respecto al combate a la pobreza son referidos a la seguridad alimentaria y nutricional, la calidad de vida en la región, así como la prestación de servicios en el marco de los Objetivos Del Milenio, la facilitación de acceso a los medicamentos, protección social a las poblaciones móviles y habitantes en zonas fronterizas y avances en la agenda del CCVAH. Con respecto a los ejes de la Agenda, es importante mencionar que la SISCA trabaja en base a los tres ejes, ya que cada uno de ellos es importante para el fortalecimiento del subsistema social, pero para efectos de la investigación se establece que los ejes sobre los cuales trabaja la SISCA serán los relacionados a los servicios sociales básicos y la protección social.

Según lo expuesto a lo largo de este capítulo, las acciones que realiza la SISCA son de carácter regional, en conjunto con el CIS, CCVAH y CODICAER, con estos últimos por ser su secretaría ejecutiva. En el caso del CIS, por determinar las funciones de la SISCA, actúa como binomio con dicha secretaría. El CODICAER y el CCVAH emiten mandatos e instrucciones que se convierten en órdenes para la SISCA, pues ésta ejecuta las acciones que los consejos le mandan¹⁰. Lo que se ha logrado con la creación de estos Consejos es la coordinación de acciones entre los gobiernos de la región centroamericana, a través de sus instituciones especializadas en cada materia (ministerios o vice ministerios de vivienda e instituciones de deporte) y la SISCA.

¹⁰ Hernández, Melissa. Entrevista. Técnica de la dirección de cuestión de consejos de ministros de la SISCA.

Los logros que se han tenido en cuanto al CCVAH, es la elaboración de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos, en la cual se establecen medidas y lineamientos para el abordaje del tema en la región, también se ha elaborado la Agenda de Ordenamiento Territorial para Centroamérica, la cual responde a uno de los lineamientos de la Estrategia.

En cuanto al CODICADER, el apoyo que la SISCA le ha brindado, es en calidad de secretaría ejecutiva, ejerciendo entre sus funciones, la elaboración y archivo de actas del Comité Directivo. La perspectiva para el futuro, en cuanto al apoyo y acompañamiento de la SISCA, es que ésta funja como administrador de los fondos propios del CODICADER, lo que se formalizará a través de la firma de un acuerdo de entendimiento.

Cabe mencionar que, las acciones de estos Consejos y de la SISCA han sido establecidas para mejorar la calidad de vida de la población centroamericana. En consecuencia, no buscan específicamente combatir la pobreza, ni hacer a los pobres menos pobres, sino que brindar herramientas e instrumentos para mejorar la calidad de vida.

A lo largo de sus años de vida, la SISCA ha trabajado en algunos de los elementos más importantes de la pobreza. Se establece que los elementos más importantes de la pobreza son la alimentación, los recursos materiales y la salud. Esto debido a que la alimentación es una necesidad en la vida de todo ser humano, los recursos materiales como la vivienda, agua, luz etc. son elementos indispensables para el desarrollo social de cada persona o familia y la salud un servicio importante, necesario e indispensable para el diario vivir y las responsabilidades del ser humano.

Como se mencionó en el párrafo anterior, la SISCA ha velado por algunos de los elementos importantes de la pobreza. En la salud, la SISCA ha estado trabajando por medio de la realización de dos talleres regionales de capacitación sobre la armonización de la normativa de control de calidad y procedimientos de negociación

conjunta de precios, lo que busca es promover el acceso de la población a medicamentos seguros, eficaces y de buena calidad. También, se ha trabajado en la asistencia técnica y financiera para la realización de tres eventos para la negociación conjunta de precios y compra de medicamentos.

Por otro lado, en el aspecto de los recursos materiales ha empezado a desarrollarse a través de pláticas con respecto al tema de la vivienda, por medio del CCVAH, con algunos de los países centroamericanos. No hay resultados en concreto aún, pero existen propósitos para avanzar en el tema de los asentamientos humanos.

Los tres elementos anteriores, describen los pocos avances que la SISCA ha logrado abarcar a nivel regional. Con respecto a otros temas como educación, migraciones, empleo, entre otros, se cuenta con proyectos, planes e incluso se han iniciado pláticas con respecto a los mismos con algunos países de la región, pero no resultados concretos.

CAPÍTULO III:

Definiendo la pobreza

Para las Naciones Unidas, la pobreza vulnera los Derechos Humanos en general, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los grupos y las comunidades. El PNUD considera que el desarrollo es inseparable de la erradicación de la pobreza, por lo tanto ésta es el fin último de la asistencia para el desarrollo.

Internacionalmente, se ha llegado al consenso de definir la pobreza como la privación de una o más dimensiones del bienestar o capacidades de las personas. Dichas dimensiones varían desde bienes materiales, acceso a infraestructura y servicio, control sobre una serie de bienes, salud mental y participación política¹¹.

Otro de los conceptos que se le ha dado a la pobreza es el de la SISCA, el cual coincide con el de los autores Feres y Mancero¹². Según este concepto, la pobreza es un fenómeno multidimensional que tiene que ver con recursos materiales y con factores adicionales que califican la capacidad que tiene el dinero de producir bienestar. De cualquier manera, la multidimensionalidad es, si se quiere, la noción más adecuada para explicar el fenómeno de la pobreza como un proceso con varias aristas, que repercute en las posibles respuestas definidas para su solución. La multidimensionalidad, también deriva un conjunto de elementos que pueden ser utilizados para definir la problemática de la pobreza y de acuerdo con Feres y Mancero, Paul Spicker(1999) identifica once posibles formas de interpretar la pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Así como también, llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los Derechos Humanos, el acceso al trabajo productivo y

¹¹ Reflexiones teóricas sobre la pobreza. Serie textos básicos No.2.Flacso/ASDI.2004.

¹² Juan Carlos Feres y Xavier Mancero. “Enfoques para la medición de la pobreza”. Santiago de Chile. 2001. Páginas 9 y 10.

bien remunerado y la participación en la vida comunitaria, son aspectos que, según Feres y Mancero, deben ser utilizados para analizar las situaciones en las cuales las personas se ven imposibilitadas de vivir una vida tolerable y entrar así en situaciones de pobreza.

La línea de pobreza definida por el consumo de un dólar al día, introducida por el informe del Banco Mundial de 1990, se refiere al gasto per cápita por hogar y aunque ha sido muy criticado, se continúa utilizando como una herramienta básica para comparar los niveles de pobreza en diferentes países a través de diversos periodos. Las Metas del Milenio, que han sido adoptadas por una serie de agencias internacionales y gubernamentales, se han enfocado en una dimensión más convencional y tangible, y han identificado una serie de indicadores para definir su evolución. Dichos indicadores, incluyen disminuir a la mitad el número de pobres que viven por debajo de la línea de pobreza absoluta, definida por el Banco Mundial por debajo de US\$1 al día, para el año 2015. Así como superar los indicadores de desarrollo humano incluyendo el analfabetismo, salud y acceso a servicios básicos.

Otro estudio realizado sobre la pobreza es el de Robert Chambers (1983). Su investigación sobre pobreza, vulnerabilidad y medios de vida basada en métodos participativos, atrajo la atención sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza, en donde deben contemplarse aspectos tales como el aislamiento social y físico, la falta de apropiación y de participación, el bajo estatus social y debilidad física. La vulnerabilidad, se refiere al riesgo y la forma en que las personas son vulnerables a la pobreza cuando se encuentran en más riesgo que otras, debido a factores de diferentes niveles. Un ejemplo se evidencia, cuando analizamos los préstamos que pueden reducir la pobreza por ingreso en el corto plazo, pero dicha deuda hace que los pobres se vuelvan más vulnerables a largo plazo por la misma razón de la deuda, ya que de igual forma se sigue teniendo el compromiso y la obligación del pago. De forma similar, los medios de vida rural se vuelven más dependientes de una serie de elementos (migración, el comercio informal, el trabajo agrícola y por jornal) lo cual puede visualizarse como una estrategia para disminuir el riesgo y diversificar las fuentes de ingresos. Ç

En otras palabras, maximizar los ingresos puede ser una prioridad no menos importante para la gente pobre, que aumentar la seguridad de sus medios de vida y disminuir la vulnerabilidad.

De forma similar, Amartya Sen¹³ ha desarrollado la noción de las capacidades como libertades sustantivas que las personas disfrutan para llevar el tipo de vida que valoren, incluyendo el funcionamiento social, una mejor educación básica, el servicio de salud y las expectativas de vida. Bajo este concepto, la pobreza se puede considerar como una privación de capacidades. El bajo ingreso siempre depende de la privación de capacidades y los resultados siempre son importantes, no sólo el ingreso. Sen ha sugerido que la libertad y la dignidad pueden ser prioritarias más que las privaciones materiales.

En la presente investigación, la pobreza meramente entendida será la relacionada con la adoptada por la SISCA, debido a que la pobreza no es un fenómeno que pueda verse solamente desde un punto de vista, tal y como define el concepto, tiene varias aristas, es multidimensional, por lo mismo está relacionado con aspectos tales como el estándar de vida, vivienda, la insuficiencia de recursos, educación, seguridad, salud, entre otros aspectos varios que son los que definen a la pobreza.

Por otro lado, es importante referirse a las Políticas Sociales, las cuales generalmente se entienden como un conjunto de disposiciones legales y de acciones por parte de los poderes públicos, como de los distintos grupos sociales que tienden a proteger la existencia y la calidad de la vida humana, así como fortalecer y apoyar el combate a la pobreza en una sociedad.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Política Social debe garantizar el acceso a los ciudadanos, en su condición de tales, a niveles básicos de calidad y cobertura de beneficios sociales con el objetivo último de generar cohesión social y sentido de pertenencia. Propone establecer límites al concepto de universalidad

¹³ Premio Nobel de economía 1998.

de acuerdo con las posibilidades del desarrollo económico de cada país, con las posibilidades individuales de costearse los beneficios y con las necesidades coyunturales de focalizar los recursos públicos escasos. Reafirma que, la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer principios de selectividad, pues existen interacciones positivas entre programas universales y selectivos.

En la mayoría de los países del mundo, las políticas sociales no surgieron con un carácter comprensivo de todas las situaciones en las que se requiere de protección de la vida humana y fundamentalmente la protección social, en aspectos como el nacimiento, la infancia, el embarazo y la reproducción, la alimentación, la salud, el empleo, la vivienda y la condición de vejez. Es por eso que, las políticas sociales son definidas por el objetivo de la universalidad y la noción fundamental es que los seres humanos, por el hecho de serlo, tienen derechos similares en lo que se refiere a la existencia y la calidad de la misma, con independencia de sus restantes atributos, como son: el sexo, el color de piel, la lengua, la cultura a la que se pertenece, y el poder económico y social¹⁴.

Es así, como la pobreza ha sido definida sobre tres ejes basados en: la multidimensionalidad, vulnerabilidad y la privación de las capacidades, declaraciones realizadas por los tres autores mencionados anteriormente. La multidimensionalidad de la pobreza, es un proceso con varias aristas que repercute en las posibles respuestas para su solución y está relacionada con los recursos materiales y la capacidad que tiene el dinero para generar bienestar. En este caso, el proceso tiene dos aristas principales como lo son la vulnerabilidad y la privación de capacidades. La vulnerabilidad depende del aislamiento social y físico, de la falta de apropiación y participación así como del bajo estatus social y la debilidad física. Por otro lado, la privación de capacidades está relacionada con el servicio de salud, una mejor educación básica y las expectativas de vida, siendo éstos y los elementos anteriores los que establecen un funcionamiento social adecuado. Consecuentemente, son dichos aspectos sociales los que conforman las pequeñas aristas que definen a la pobreza

¹⁴ W. German. CEPAL. “Las políticas sociales en América Latina”. Santiago de Chile, 2001. Página 2.

como un riesgo y forma en que las personas son más vulnerables que otras, a ser pobres y como una privación de las libertades sustantivas que las personas disfrutaban para llevar su tipo de vida ideal y el buen convivir social.

Pero aunque esta definición describa la pobreza como tal, es un tema muy importante. En materia de integración regional es un problema que no es tomado como tal, en este contexto, es más importante mejorar las condiciones políticas o temas económicos. Sin considerar que, la mayoría de los cinco países centroamericanos cuentan con altos índices de pobreza y muchas veces es el factor que no los deja tener un desarrollo social aceptable y mucho menos a integrarse internamente para así lograr una integración regional.

Es así, como las Políticas Sociales deben ser esas acciones públicas y representaciones sociales dirigidas a la erradicación de la pobreza, sobre todo para eliminar esos aspectos de las aristas que no permiten dar una solución a la misma. Pero las políticas sociales principalmente, deben ser aplicadas para la multiplicación de oportunidades económicas y de generación de ingreso para la población y así poder garantizar elementos en la vida social como mejor educación básica, salud, libertad política, el respeto de los Derechos Humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado, los cuales son funciones del Estado, tener los suficientes recursos, llevar una vida larga y saludable y la participación en la vida comunitaria, son elementos producidos por los ingresos económicos de cada persona.

Para arribar a todas estas conclusiones y elementos básicos sobre una política social, Latinoamérica y Centroamérica sufrieron una transformación de dichas políticas en los años noventa, sobre todo con el tema de la ciudadanía. En Latinoamérica, se tuvieron distintas ideas antes y después de la reforma, tomando en cuenta que los más importantes son los posteriores debido a que, son las políticas que se manejan actualmente en Latinoamérica. Son cinco las dimensiones importantes de la política social que se han visto significativamente modificadas, conformando lo que se ha llamado “el cambio de paradigmas” de la política social en América Latina.

REFORMAS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LOS AÑOS '90

	Pre - Reforma	Post- Reforma
Objetivos	Integración social y regulación de conflictos distributivos.	Combate a la pobreza
Destinatarios	Mayormente clase media urbana y grupos organizados.	Grupos en situación de pobreza
Actores	Estado interventor y responsable principal de la planificación, financiación y ejecución de servicios y programas sociales.	Intervención estatal selectiva y residual
Ideario Social	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad y universalismo	Equidad, Ciudadanía y Derechos Humanos.
Relación Política Social/ Política Económica	Política Social desvinculada de la Económica.	Política Social integrada y complementaria a la económica: crecimiento económico debe beneficiar a los más pobres y promover equidad y viceversa. Equidad es beneficiosa para el crecimiento económico.
Prioridades de la Política Social	Ampliación de la cobertura en los sectores "duros" de la política social: seguridad social, educación y salud.	Lucha contra la pobreza a través de programas sociales compensatorios y focalizados, además de nuevos temas como equidad, integración social de grupos excluidos, pobreza infantil, equidad de géneros, calidad de los servicios sociales y ciudadanía.
Otros	Clase media y grupos de trabajadores organizados que presionan al Estado para obtener beneficios sociales, organizaciones de asistencia social	Se reafirma la participación de la ciudadanía en el proceso de gestión y control de los programas como ejercicio efectivo de derechos y como componente esencial de una política social incluyente.

Fuente: "La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas". Universidad Autónoma de México.2002.

Según lo expuesto anteriormente, a finales de los ochenta y principio de los noventa, se hizo más fuerte la discusión por la crítica a la política social tradicional y la emergencia de nuevos enfoques. La crítica a la política social tradicional, se centraba en la constatación de que, a pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre los países, en ningún caso las políticas sociales habían podido responder efectivamente a la crisis, con medidas que compensaran realmente el deterioro de los niveles de vida de la población, debido a los servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional, así como deficiencias en relación con los efectos redistributivos de las políticas, ya que éstas constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales.

Los nuevos enfoques, comenzaron a tomar forma en varios países latinoamericanos a través de la introducción de medidas de reforma en sectores tales como educación, salud, seguro de pensiones, vivienda, programas de emergencia social y lucha contra la pobreza.

Las reformas de las economías latinoamericanas trajeron una redefinición del modelo, largo tiempo vigente de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad. Los efectos de dichos cambios, aún hoy, se ponen de manifiesto en una doble y simultánea tendencia tanto hacia la disolución de formas tradicionales como hacia la emergencia de nuevas formas de legitimación política e integración social. Sin embargo, después de la década de los noventa, con la persistencia de urgencias sociales no resueltas y serios cuestionamientos al desempeño de los sistemas políticos, queda claro que la tarea de consolidar las instituciones democráticas se enfrenta a un desafío social más complejo. El desafío, consiste en transformar las demandas sociales en políticas públicas que comiencen a romper los circuitos de reproducción de desigualdad, que puedan combatir eficientemente la pobreza y en definitiva aumentar los niveles de bienestar en la población.

Luego de la reforma en los años noventa, el tema de la ciudadanía comienza a tener mayor importancia y es tomada en cuenta en los aspectos económicos y políticos, los cambios que sufre la política social son significativos y mejor planteados tomando en cuenta elementos esenciales para la vida social en las poblaciones centroamericanas.

El concepto de ciudadanía, constituye el eje desde el cual se define el acceso y el disfrute de los derechos fundamentales, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales¹⁵. Por lo tanto, el acceso a servicios sociales básicos es parte del ejercicio efectivo de derechos sociales universales necesarios para construir la ciudadanía en sociedades incluyentes.

Por su lado, en Centroamérica los años noventa presenciaron cambios significativos en el contenido, la forma, los instrumentos, metas, actores, la fundamentación filosófica y los criterios éticos para la creación de una política social. Los limitados avances en la integración y cohesión nacional estaban sustentados en la educación universal, seguridad social y el bajo nivel de organización civil, los cuales hicieron que los sistemas sociales en Centroamérica fueran Instituciones débiles y poco legitimadas.

Las modificaciones realizadas en los fundamentos y mecanismos con respecto a las nuevas formas de organización de la producción, el trabajo y el consumo; las normas y mecanismos de compatibilización de los comportamientos, así como de la materialidad y funciones del Estado, formas de organización y participación política y social (acumulación, regulación y legitimación del sistema, respectivamente), han incidido sobre la concepción, diseño y ejecución de la política social en cada uno de los gobiernos regionales sobre los intereses de cada estrato social y sobre la pugna por la distribución de los recursos y beneficios.

¹⁵ Sottoli. Susana. "La Política Social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas" México, 2002. . Página 54.

Tomando en cuenta que, la reorganización de las entidades encargadas de prestar servicios sociales se constituye en “la atención preferencial al cómo antes del que y al cuánto”, el cual es el rasgo más sólido del nuevo criterio de la política social.

En este contexto, se resalta que el problema de fondo no es tanto de escasez de recursos sino también de carácter institucional y político, de ahí que los primeros pasos de las políticas sociales son las reformas institucionales.¹⁶ De la anterior preocupación, con la cantidad de recursos y con los objetivos generales de la política, se pasa a enfatizar la adecuación de capacidades institucionales y de gobernabilidad, todo subordinado al criterio de generar dinámicas que potencien el crecimiento económico.

Por lo tanto, para los países de la región, tanto en los que habían logrado desarrollar un sistema de regulación de la acumulación consistente, como en aquellos que presentaban ausencias y limitaciones en él; las transformaciones estructurales, las voluntades de los organismos financieros internacionales y las presiones de los grupos sociales con intereses encontrados, veían en la coyuntura condiciones favorables para una rápida reducción de las cargas sociales y la oportunidad de alcanzar la estabilidad política y social necesaria para el desarrollo de sus negocios. Lo cierto es que, se impulsan las transformaciones en los regímenes de prestación de servicios sociales, tanto para hacérselos más eficaces con menos recursos como para perfeccionarlos y dirigirlos hacia las necesidades más indispensables y desestabilizadoras. En un estudio publicado en la Revista de la CEPAL se resalta la homogeneidad del proceso:

“Las diferencias (en el cociente del gasto social y el gasto público total) entre los países no son notorias, apreciándose valores que van del 34 al 39% para Costa Rica y para Panamá los valores podrían considerarse un tanto bajos, pero su dificultad de formular una política social clara en los años ochenta puede haber afectado el comportamiento de este indicador. En Nicaragua, ha habido un esfuerzo por dar prioridad al área social a lo largo de una década y media, lo que se ha introducido en una mayor participación

¹⁶ Reuben, Sergio y Roberto Ayala. “Transformaciones en la Política Social y en las estructuras sociales centroamericanas”. Anuario de Estudios Centroamericanos. San José Costa Rica, 1996. Página 48.

de los sectores sociales en la asignación de los recursos públicos. En los demás países, la prioridad asignada a lo social ha fluctuado sin una orientación definida, revelando la falta de una política social consistente”¹⁷

Sin embargo, debe aclararse en este punto, el despliegue de los llamados fondos de Inversión Social con que gobiernos y Organismos Internacionales han querido paliar las deficiencias heredadas por nuestras sociedades en la atención de los servicios sociales y las más recientes reducciones del gasto social por el Estado. No cabe duda que, estos fondos llenan necesidades indispensables evitando seguramente situaciones de marginalidad y pobreza extremas. Sin embargo, estos fondos no constituyen un sistema de atención social propiamente dicho, generador de un conjunto de condiciones sociales que definan la ciudadanía y los derechos sociales del ciudadano, sino que estos fondos por su financiamiento generalmente extranjero y con recursos de cooperación internacional, por su orientación focalizada, su manejo localista, circunstancial y eventual, no pueden sustituir una política social con visión nacional de largo plazo e institucionalmente integrada.

En este caso, es cierto que las políticas focalizadas y de “selectivización” del gasto social logran efectivamente producir resultados positivos al concentrarse en áreas particularmente deprimidas y atender situaciones de extrema insatisfacción de necesidades, aliviando de alguna manera las manifestaciones de la marginación social, pero aún así hay indicios fuertes de que paralela y simultáneamente se viene reforzando tanto la estratificación de los servicios como los mecanismos de exclusión o de inequidad en las áreas duras de la política social; es decir, en aquellas vinculadas con la base central de la inequidad y con la estructura de reproducción de la desigualdad social. Así, todo intento de formular y fundamentar una política social, no pasa por alto las condiciones estructurales existentes en nuestras sociedades marcadas por la historia social de la región.

¹⁷ Esquivel, Francisco. Estudio publicado en la revista de la CEPAL. 1995. Páginas 48-49

Por su parte, la expectativa del rebalse del ingreso, que debía resolver la distribución social del excedente de forma equitativa, ha tenido dificultades para materializarse debido a las limitaciones estructurales que presentan las economías con escasos recursos, debilidades que han ido estrechando el funcionamiento del mercado como mecanismo eficiente de distribución y asignación de recursos. Según el BCIE América Latina y el Caribe necesitan alcanzar un crecimiento económico sostenido de 6% anual, si se quieren resolver los problemas de desempleo y pobreza. Pero alcanzar esas tasas de expansión de la actividad productiva y sostenerlas en plazos prolongados pone a nuestra región, no entre las mejores intencionadas y más optimas previsiones.

A pesar de los aspectos sociales, sobre todo económicos y políticos que han frenado y otros acelerado la creación de una política social en la región, la ciudadanía ha ido ganando su lugar. En los años noventa había un bajo nivel de organización de la sociedad civil, que generaba un sistema social débil y poco legitimado. Con el tiempo, se fueron haciendo modificaciones en distintas áreas, sobretodo en la legitimación del sistema en donde van apareciendo formas de organización y participación política y social, nuevos actores sociales, sector privado, ONG's, comunidades y Organismos Internacionales quienes se convierten en sujeto activo de las obligaciones y responsabilidades del Estado.

Según el Dr. Roberto Gutiérrez¹⁸, la sociedad civil somos todos. Es el ente que aglutina a todos los sectores y se debe tener en cuenta que la convergencia de todos los sectores, genera el marco ideal para que se discutan las propuestas que mejor convengan para el bienestar de los vecinos en la búsqueda del desarrollo integral.

Opiniones similares, son las que empezaron también en el ámbito regional y es por eso que en 1991, se crea el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA), órgano representativo de la sociedad civil centroamericana en el SICA y su constitución se basa en el artículo 12 del Protocolo de

¹⁸ Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, graduado en la Universidad de Salamanca, España. En una entrevista realizada por Prensa Libre el día 19 de Marzo 2011. Página 30.

Tegucigalpa¹⁹. El reglamento del CC-SICA reúne los lineamientos y las figuras necesarias para hacer de esta instancia un espacio de concertación, consulta y propuestas.

Su misión es, asegurar la participación democrática en el proceso de integración centroamericano de las organizaciones de la sociedad civil organizadas regionalmente con propósitos integracionistas, consignada en el artículo 7 de su reglamento constitutivo²⁰. Está compuesto por organizaciones de todos los países miembros del SICA pertenecientes a los sectores empresariales, laboral, académico, de género, étnicos y otras agrupaciones civiles de la región centroamericana, representativas de los sectores económicos, sociales y culturales que buscan promover y facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana. Con respecto a los subsistemas del SICA, económico, ambiental, social y el Tratado Marco de Seguridad Democrática, establecen instancias de consulta con la sociedad civil dentro del marco legal que establece el Protocolo de Tegucigalpa, para el CC-SICA.

El CC-SICA ha jugado roles importantes en temas claves para la definición de las orientaciones de la integración centroamericana. Desde el origen del SICA y sus instrumentos legales, las organizaciones sociales influyeron en lo que sería la caracterización del espacio de participación de la sociedad civil en la institucionalidad de la integración. El CC-SICA, funciona legal y operativamente bajo la tutela institucional de la Secretaría General del SICA ya que carece de identidad y personalidad jurídica propia, que le asegure su efectiva autonomía funcional y administrativa, también trabaja con el apoyo de PAIRCA. El Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA) es un acuerdo de cooperación suscrito entre la Comisión Europea y la Secretaría General del SICA, para el fortalecimiento de la institucionalidad de la integración. En el 2005, el PAIRCA empezó

¹⁹ Identifica a los órganos del SICA y dentro de ellos al CC-SICA como un grupo "...integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del istmo centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de la integración ístmica".

²⁰ Artículo 7 del Protocolo de Tegucigalpa: "...promover la participación activa de la sociedad civil, para que el proceso de la integración responda efectivamente a la realidad, necesidades e intereses de la población de la región, contribuyendo a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos, objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa, los cuales guiarán sus recomendaciones, estudios y análisis."

con el apoyo para formular un Plan de Acción de contenido sustantivo, para el fortalecimiento del CC-SICA, pero también contempla un apoyo sostenido para implementarlo. Por supuesto, dentro del marco establecido y las limitaciones para su ejecución, dadas las normativas de este programa.

Entre las fortalezas que tiene la CC-SICA²¹, se pueden establecer que la sociedad civil centroamericana ha definido las normas de representatividad de la misma, respetando su diversidad y con sus propias organizaciones de base. También, es una expresión representativa de los sectores sociales organizados a nivel regional, por ello tiene un carácter multisectorial que refleja la diversidad social con la que cuenta la región. Con respecto a los roles que ha tenido, son en temas importantes para la definición de la orientación de la integración, tales como la definición del espacio de la sociedad civil en el SICA, del Protocolo al Tratado de Integración Económica, una discusión de la ALIDES, incluso en la discusión de un Tratado Único para el SICA y aunque todas han sido positivas, curiosamente en la que menos tuvo injerencia fue en la aprobación del Tratado Marco de Seguridad Democrática.

Con respecto a las debilidades el CC-SICA, no ha logrado institucionalizar o formalizar su presencia en los distintos órganos del SICA como por ejemplo en la SISCA, a pesar que está normado establecer mecanismos de consulta de acuerdo al artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa. Es así, que ninguno de ellos ha asumido reglamentos para la participación de la sociedad civil, ni la obligatoriedad de la consulta, tampoco ha logrado que la SG-SICA cumpla con lo expresado en la Cumbre de Presidentes (2002 y 2004) con respecto al apoyo del fortalecimiento y desarrollo del CC-SICA. Por lo tanto, la formación de este Comité ha sido muy importante pero pudo haber sido mejor, ya que no ha tenido los fondos suficientes para trabajar y no se ha articulado el trabajo en el interior de los países.

²¹FODA descrito en el “Curso de actualización y capacitación de integración Centroamericana” PAIRCA.SICA.USAC. 2008. Páginas 84-91

Los espacios se han dado pero no se han aprovechado y no solamente por el proceso sino también, por la sociedad misma que no se ha puesto de acuerdo en su composición, formas de articulación y agenda²².

Lo anterior, genera que la CC-SICA tenga potencialidad e impacto vulnerable, la falta de cultura, falta de metodologías y recursos que garanticen la participación ciudadana en los programas, planes y políticas públicas y sociales que sean manifestadas tanto en el accionar del gobierno como en la misma sociedad civil. Todo esto, sumado a que la CC-SICA no tiene relación directa con la SISCA ni con el CIS y no se toma en cuenta a las mismas para la toma de decisiones. Punto importante también, es la falta de relación lógica entre lo escrito y la realidad, es decir, los hechos; generando dudas en el accionar y la voluntad política, esto para que los países centroamericanos brinden el apoyo necesario que el mismo necesita.

²² Incep. “La Integración Centroamericana Hoy” Página 26.

CAPÍTULO IV:

Integración social: un futuro necesario

Según la AES-SICA, la cohesión social es el motor de la integración social y la inclusión, ya que contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad y es vista como el eje articulador de la integración centroamericana, es decir, demanda que el sistema político local, nacional y regional impulse lo social a través de un conjunto de acciones colectivas, dirigidas a enfrentar las diversas formas sociales de discriminación, desigualdad, marginación y exclusión. Por lo tanto, la SCSA cuenta con bases fundamentales como la Cohesión Social, porque es el tejido social de la región y de cualquier sociedad formando así, una región más integrada para cumplir con los objetivos sociales establecidos tanto por la Institución como por cada uno de los países.

En el caso de Guatemala, la cohesión social ha cobrado importancia debido a la globalización, principalmente porque ésta se ha ido debilitando debido al conflicto armado interno y a las grandes desigualdades existentes tales como el racismo y la discriminación existentes en el país, donde numerosos colectivos quedan marginados y carecen del acceso a las oportunidades en salud, educación y empleo, entre otras, siendo la más afectada por esta situación la población indígena, que representa más del 40% del total de los guatemaltecos.

A continuación, por efectos de delimitación (1995-2009), se analizará la concepción de cohesión por parte de dos gobiernos guatemaltecos: Oscar Berger y Álvaro Colom.

Oscar Berger, crea en el 2004 el programa *Vamos Guatemala!*, un programa que tuvo como objetivos reconstruir la confianza y la armonía social que generara el bienestar de todos los habitantes de la nación y en consonancia con los acuerdos de paz, este programa, incorporaría y enfatizaría acciones tendientes a promover la participación social organizada.

En este gobierno, se creía que la solidaridad era prioritaria en la prestación de servicios y de esta manera se favorecería a los sectores más vulnerables, por otro lado se pretendía impulsar la inversión social, la cual debía promover el empleo y el bienestar, la provisión de infraestructura y servicios sociales que permitieran a los ciudadanos y comunidades mejorar su nivel de vida y contribuir al desarrollo comunitario nacional. En su plan de gobierno, Berger estableció que, un Estado solidario conllevaba a la eliminación de toda forma de discriminación y exclusión, lo que implicaba velar por la prestación de los servicios básicos. Pero la población no lo percibía de esta forma, ya que todo quedó en planes, por ejemplo se criticó el hecho que era un gobierno “gordo” pero poco fuerte, es decir tenía muchos recursos pero no sabía cómo aprovecharlos, también se criticaba el hecho que se disgregaban los esfuerzos dentro de tantos temas y no se sabían cuales eran los prioritarios, generando que el gobierno no fuera aceptado por la mayoría de la población, principalmente porque se tenía preferencia por los grupos menos vulnerables que por la gente que realmente necesitaba el apoyo. La pobreza no fue un tema prioritario en este gobierno y si bien estaba incluido en el plan de gobierno, la población no vio los resultados que se esperaban, en cambio, se orientó al sector privado.

Por otro lado, según lo expuesto en el llamado “Plan de la esperanza” en 2008, Álvaro Colom establece que: “el Estado es el rector del desarrollo integral y sustentable, implicando los elementos culturales, económicos, sociales, ambientales y políticos. Esto se materializa, con la definición y aplicación de políticas que tienen como objetivos centrales el crecimiento económico, el desarrollo social y el desarrollo de la agroindustria con énfasis en el desarrollo rural comunitario, como procesos fundamentales para la generación prioritaria de empleo, combate a la pobreza y dotación de infraestructura, todo esto para facilitar el acceso a la salud, educación y nutrición, especialmente en los grupos más vulnerables y en las relaciones armoniosas entre la población, para fortalecer la cohesión social”²³. A pesar de todas estas intenciones e ideas, Colom en su tercer informe, expone que la agenda contenida en el

²³ Plan de gobierno de Álvaro Colom al tomar la presidencia, 2008.

plan de la esperanza es cambiante ya que va adecuándose y flexibilizándose a la compleja realidad global y nacional, así como a la dinámica de relación entre los actores y sectores nacionales. Por otro lado, expuso que debido a todo lo suscitado en el país, el mismo ejercicio de gobierno ha exigido el análisis continuo y la reelaboración de sus contenidos. Si bien, hasta cierto punto esto es un comentario acertado por parte del Presidente, entonces cada intención y postulado en el plan de gobierno, no debería tomarse como un plan concreto. Es decir, cada país cambia con el transcurso de los días y en eso debería basarse un plan de gobierno por parte de un presidente. Esto afecta en la cohesión social, ya que siendo la base social de un país, debe ser prioritario y aunque en éste gobierno se han tenido buenas intenciones con respecto al tema, se han descuidado todas las demás áreas de seguridad, empleo, justicia etc., sin tomar en cuenta que el complemento de unas con otras hace más positiva y posible la lucha en contra de cualquier condición social.

En el 2007, Colom crea el Consejo de Cohesión Social, el cual busca unificar todos esos esfuerzos dispersos, logrando no sólo ordenar los procesos de inversión sino más importante aún: focalizar las acciones a fin de lograr impactos positivos en materia de salud, educación y otros aspectos básicos para el ser humano. Para este fin, se crea el Programa “*Mi familia progresa*”, materializado en otros programas como las bolsas solidarias, escuelas seguras y comedores solidarios. Según datos del mismo gobierno, dicho programa ha beneficiado a 814,890 familias pobres del país.

Aunque en el área de seguridad, justicia y corrupción no se puedan aludir grandes logros. Es por ello que, se ha criticado al programa de cohesión social, por ser instrumentalizado con fines electorales y con tintes populistas. Por otro lado, la poca transparencia en su aplicación, hace dudar que el programa llegue a las personas más necesitadas. Todo esto sumado a la inseguridad y violencia vivida en el país, lo cual ha generado que la población se sienta desprotegida por parte del gobierno en los aspectos económico, social, político y cultural.

En base a lo anteriormente expuesto, es importante mencionar que el gobierno de Álvaro Colom, a partir de todos los programas realizados, se le califica como un gobierno más orientado a la cohesión social, no solamente por los programas creados, sino también porque trata de complementarlos con servicios de salud y educación otorgados gratuitamente, por otro lado, la aceptación ha sido positiva por parte de la población más vulnerable del país. El gobierno de Oscar Berger tuvo avances positivos, pero en el área social no fueron significativos, aunque su aceptación fue por parte de la población menos vulnerable del país. Cabe recalcar que, lo expuesto anteriormente es solamente para fines de la investigación y establecer una diferencia entre los dos mandatarios, por lo mismo no se tiene ninguna preferencia al respecto.

En materia de la integración social centroamericana, ninguno de los dos gobiernos mostró el interés necesario al área social de la integración, es mas ambos resaltaron los aspectos de la unión aduanera e integración migratoria, aunque cabe mencionar que durante sus gobiernos se tomaron decisiones importantes en este aspecto, en las distintas Reuniones de Presidentes. Las reuniones de Presidentes y de jefes de Estado, es en donde se toman las decisiones políticas finales más importantes acerca de las diferentes áreas de la integración como lo son ambientales, políticas, sociales y económicas.

En estas reuniones, se establecen los mandatos y los cumplimientos de los Tratados y Protocolos según sea el área o sector, siendo estas reuniones el instrumento más alto de decisión política de la Integración regional²⁴. Es por eso que, cada uno de los gobiernos tuvo la oportunidad de participar en ciertas reuniones y a continuación la descripción de dichas reuniones en cada gobierno.

- En el gobierno de Berger, Guatemala participó:
 - En la XXV Cumbre de Presidentes, Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en 2004. En donde acordaron: “Impulsar el fortalecimiento del CC-SICA para que

²⁴ www.sica.int

con el apoyo de los gobiernos y la SG-SICA se constituya en un importante interlocutor entre la sociedad civil y los órganos, organismos e instituciones de la integración.”

- En la XXIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, realizada en Diciembre de 2006, se acordó en materia social: Instruir a la SG-SICA para que en coordinación con la instituciones nacionales y regionales competentes, y con el financiamiento del BCIE, prepararan una estrategia de prevención y disminución de pobreza de las mujeres centroamericanas, que incluyera la evaluación del impacto de las políticas sociales y económicas, así como la formulación de un plan regional contra la trata de mujeres.
- En la XXX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, realizada en Junio de 2007, se acordó reconocer los significativos avances que realiza la SISCA, en cumplimiento del TISCA, especialmente en VIH/SIDA, salud ocupacional, seguridad alimentaria y nutricional, formulacion de proyectos sociales regionales y por impulsar una politica social regional.
 - En el gobierno de Colom se participó en las reuniones:
- La XXXII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, realizada en Junio de 2008, en materia social se acuerda lo siguiente:
 - ✓ Instruir al Consejo de Ministros de Salud (COMISCA) y al Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), para que consoliden y amplíen las acciones de seguridad alimentaria y nutricional focalizada hacia los grupos de población en condiciones de mayor pobreza, vulnerabilidad y exclusión.
- En la XXXIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, realizada en Diciembre de 2008, se acordaron varios aspectos:

- ✓ Reiterar que el área social es un eje prioritario del SICA.
 - ✓ Promover un proceso de reflexión y análisis sobre la propuesta denominada “Esquipulas III-Esquipulas de los pueblos”
 - ✓ Aprobar la AES-SICA, su instrumento Técnico-Financiero y la Estrategia de Captación de Fondos. Especial importancia le dieron al Fondo Estructural para la cohesión social Centroamericana y la Estrategia de Captación de Fondos.
 - ✓ Instar a la Comunidad Internacional, y a la sociedad civil a que se sume al proceso de implementación y a la gestión de recursos para la AES-SICA, para alinear y armonizar sus recursos con las prioridades establecidas en la región con miras a un universalismo de servicios básicos.
- La XXXIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, realizada en Junio de 2009, se acordó lo siguiente:
 - ✓ Aprobar la estrategia centroamericana de Vivienda y Asentamiento, elaborada por el CCVAH, SISCA y BCIE, cuyo objetivo es emprender un camino de integración y coordinación con el fin de la reducción de pobreza y el mejoramiento de la vivienda en los pueblos centroamericanos.
 - ✓ Reconocer el importante paso de la aprobación de la Agenda de Salud de los países del SICA 2009-2018 por parte del COMISCA.

Como puede constatarse, a lo largo de cada gobierno se obtuvieron participaciones importantes. Por ejemplo, para impulsar el fortalecimiento del Comité Consultivo del SICA, consolidar y ampliar las acciones de seguridad alimentaria y nutricional focalizada hacia los grupos de población en condiciones de mayor pobreza, lograr instruir al SG-SICA y al BCIE para la implementación de una estrategia para la prevención y disminución de pobreza en las mujeres, entre otras. De todas las participaciones que se tuvieron, las acciones que obtuvieron resultados fueron: el caso de la aprobación de la AES-SICA con especial importancia al Fondo Estructural para la Cohesión Social, la aprobación de la estrategia centroamericana de Vivienda y

Asentamientos Humanos elaborada por la CCVAH y el apoyo a la aprobación de la agenda de salud de los países del SICA (2009-2018) por parte del COMISCA.

Según lo anteriormente expuesto, se han obtenido más resultados en el tema de participación en las Reuniones de Presidentes por parte del Presidente Colom, principalmente por su interés en el fortalecimiento de la cohesión social del país. Sin embargo, aunque tuvo más participación no logró obtener resultados a lo interno del país y por lo tanto el aporte a la región fue mínimo.

4.1 Avances en la Integración Social regional y la Agenda Estratégica Social

El proceso de la integración social ha cumplido sus primeros 15 años, pero ha sido entre el año 2008 y 2009 que lo social ha acelerado su paso. En este marco, el 6 de enero del 2010 se aprobó y ratificó el acuerdo legislativo que otorga a la subsede de la SIOSCA en El Salvador todas las facilidades y garantías constitucionales para operar y gozar plenamente de su estatus diplomático, como le corresponde a este organismo regional desde su nacimiento gracias al TISCA. Así también, se ratifica el Tratado de la Integración Social por parte del Congreso beliceño, lo cual patentiza el compromiso político de Belice y de su gobierno con la integración centroamericana.

Estos logros, van de la mano con el cumplimiento de las resoluciones de la Cumbre de Presidentes del SICA en materia de integración social. En años recientes, la Integración Social se medía a través de la cantidad de proyectos que beneficiaban a la región, pero actualmente se trasciende de la visión de proyectos hacia la visión de procesos y además, se rompe el enfoque sectorial por el intersectorial. Durante estos dos años, cada rotación de las presidencias del SICA ha trabajado aportando elementos técnicos y políticos en la construcción e implementación de la AES-SICA, sin embargo todavía no se ha logrado establecer una jerarquía de los problemas sociales a los que debe dirigirse el trabajo.

A continuación, se presenta una breve reseña de los principales logros que ha tenido la Agenda:

- El Salvador inició en el primer semestre de 2008 el proceso de formulación de la AES-SICA, mientras que Honduras la concretó en el segundo semestre de ese año y la llevó a recibir el más alto aval político. En la misma, se definieron dos instrumentos: El Fondo Estructural de Cohesión Social para Centroamérica y la Estrategia de Captación de Recursos, para alinear, armonizar y acoplar a la cooperación internacional.
- Nicaragua continuó con el proceso de difusión e implementación de la AES-SICA durante el primer semestre de 2009, en donde se inició el diseño de la Hoja de Ruta del CIS con un horizonte temporal de tres años y se elaboró el Plan Estratégico de la SISCA. Ambos instrumentos establecen con claridad los objetivos, acciones y resultados sociales que los países de la región esperan obtener de manera integral.
- La Presidencia Pro Témpore de Nicaragua también contribuyó con la formulación y aprobación de dos perfiles de programas estratégicos afines al trabajo realizado: El primero es un bono productivo, alimentario-nutricional que pretende reforzar los sistemas de protección social que ya tienen establecidos los países de la región, apoyado por el BID y por la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo , el segundo, el montaje de un observatorio regional de desarrollo social, apoyado por el Gobierno de la Republica de China (Taiwán). Ambos programas se encuentran en la fase de implementación y cuentan con aliados estratégicos para ello.
- La Presidencia Pro Témpore de Costa Rica enfocó su trabajo consolidando los procesos iniciados por Nicaragua; apoyando decisivamente el acercamiento de la sociedad civil por medio del Consejo Consultivo del SICA y profundizando, por medio de un estudio

especial sobre los efectos sociales de la crisis económica internacional en los países de la región, el cual ya fue finalizado y tuvo como objetivo la elaboración de recomendaciones para un plan de acción regional dirigido a enfrentar los impactos de dicha crisis.

- Así mismo, conjuntamente con la Presidencia Pro Témpore de Costa Rica, la SISCA coordinó con la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL) y el Proyecto Mesoamérica, la realización del Primer Diálogo Mesoamericano sobre Política Social como herramienta para fortalecer las políticas públicas, mejorar los programas de protección social y profundizar en la integración social del Istmo. De éste primer diálogo se acordó impulsar un nuevo programa mesoamericano en primera infancia y nutrición.

Sin duda, estos pasos han contribuido a mejorar las condiciones políticas y técnicas que favorecen de manera decisiva la integración social centroamericana. Sin embargo, el papel poco protagónico de la SISCA y la leve institucionalidad alcanzada en materia de Integración Social, constituye una clara desventaja para enfrentar con mejor capacidad de respuesta sus principales consecuencias.

4.2 Procesos estratégicos de la Integración Social Centroamericana, actualmente en marcha.

Dichos procesos están descritos en la revista sobre el Subsistema Social del SICA, publicada en el año 2010, con el fin de dar a conocer a los interesados acerca de los Consejos que integran al subsistema, así como el marco jurídico de la integración social, el Subsistema social persé y el Tratado de Integración Social.

4.2.1 Implementación de la AES-SICA

El CIS y la SISCA están en el proceso de implementación de la AES-SICA a través del impulso a los ejes programáticos que la componen. Este esfuerzo, consiste

en el desarrollo de servicios o productos de integración social coherentes con las medidas de los ejes programáticos, tales como foros de pensamiento y análisis, intercambios de experiencias y la formulación de políticas públicas para incidir en el desarrollo integral centroamericano.

4.2.2 Desarrollo del Observatorio Centroamericano sobre Desarrollo Social (OCADES)

El OCADES ha comenzado a incidir en el desarrollo integral de la región a través de la elaboración de sus primeros productos, como el estudio: “El desafío de la crisis económica global para la integración social de los países miembros del SICA: impactos sociales, respuestas de política pública y recomendaciones de acción regional” y el lanzamiento de la primera edición de la Revista Integración Social Centroamericana. Con esto, el CIS y la SISCA buscan que el OCADES se convierta en una herramienta para potenciar y complementar las acciones de los gobiernos nacionales, en materia de desarrollo social y por esa vía, gestionar mejores prácticas; valorar el progreso relativo del desarrollo social de manera permanente y posibilitar aprendizajes sustantivos teniendo como horizonte, la capacidad de generar sinergias de alcance regional.

4.2.3 Avances en el fortalecimiento institucional

El CIS y la SISCA han recibido una importante contribución en el campo del fortalecimiento institucional a través del proyecto “implementación de la AES-SICA a través del fortalecimiento de la institucionalidad social del SICA”, financiado por la Republica de China (Taiwán). El proyecto permite establecer el nuevo desarrollo organizacional de la SISCA, que consiste en renovar su visión institucional en el marco de un modelo de funcionamiento sistémico, permitiéndole reorganizar y reestructurar su trabajo como Secretaría no solamente de un Consejo de Ministros, sino del Subsistema Social del SICA en su conjunto.

4.2.4 Propuesta de una nueva visión de la integración social

La SISCA ha empezado con la iniciativa denominada: “Temas clave de la Integración Social Centroamericana y Red de expertos del CIS”, con el objetivo de liderar un proceso permanente, para la construcción de una nueva visión estratégica en la integración regional social y así romper con el mito de que la integración social es difícil de conceptualizar e implementar.

Entre los productos esperados están: la realización de foros de pensamiento; una revista mensual sobre integración social; la publicación de un libro editado y presentado ampliamente en ocho países; y la conformación de una red de expertos sociales de soporte a la integración social centroamericana, como base inicial para conformar el equipo que acompañará este ejercicio intelectual permanente.

Dejando atrás el tema de la integración social, se procede a concluir con respecto al tema de la pobreza, realizando en el primer apartado una comparación entre el gobierno de Berger y el de Colom con respecto al combate a la pobreza. Para culminar y concluir el trabajo con una breve reflexión acerca de la integración y un análisis final acerca de las acciones de la SISCA frente a la pobreza en Guatemala y los mecanismos institucionales utilizados para dichas acciones.

4.3 El combate a la pobreza en el gobierno de Oscar Berger y Álvaro Colom

Oscar Berger, toma la presidencia el 14 de Enero del 2004 y desde el principio se percibía como un gobierno de las grandes empresas, del sector privado. De éstas suposiciones no se estaba lejos ya que a lo largo de los cuatro años, con respecto al combate a la pobreza, se realizaron pocas acciones a pesar que en teoría sí estaba entre el plan de gobierno, incluso el gasto social dedicado a la salud, educación y vivienda superó apenas el 4%, siendo un porcentaje bajo para atender las grandes brechas de desigualdad y pobreza. Fue un gobierno caracterizado por la incapacidad para enfrentar los problemas relacionados con la salud, educación, seguridad, alimentación, combate a la pobreza y desempleo, favoreciendo en la mayoría de los

casos los intereses individuales y del sector privado, más que a los grandes colectivos quienes son los que al final mas importan e interesan en nuestro país²⁵. Berger entregó su gobierno al Ing. Álvaro Colom el 14 de Enero del 2008, siendo criticado y sin satisfacción alguna por parte de la población que lo había elegido democráticamente.

Por otro lado, el Ing. Álvaro Colom toma posesión en el 2008. Dicho gobierno ha impulsado programas de combate a la pobreza de la mano con la Cohesión Social, tales como: bolsas solidarias y comedores solidarios. “Mi Familia Progresá” es el programa de transferencias condicionadas dirigido a familias en extrema pobreza y encabezado por la entonces Primera Dama, el cual ha sido implementado también en Brasil, Chile y Colombia. Es importante mencionar que, los programas de inversión social y de combate a la pobreza, han generado poco avance, pero también han provocado una permanente polarización principalmente en las zonas urbanas del país, sobretodo porque éstas están dirigidas al sector más vulnerable.

Conforme a lo anterior, en los dos gobiernos han existido políticas sociales para evitar o mitigar ciertas condiciones sociales negativas en el país, pero cabe mencionar que han sobresalido más en el gobierno de Colom, por la existencia de los programas sociales y su inevitable promoción de los mismos. En Guatemala, el aspecto social no ha sido un tema primordial en ningún gobierno, no se diga la pobreza, aunque constituye un problema estructural que a partir de la globalización han incrementado sus índices. No es de extrañarse, especialmente porque nuestros gobiernos buscan sus intereses sectorizados y no mayoritarios, por otro lado, los programas sociales han sido cuestionados y aún así buscan también mejorar sus condiciones personales y políticas. Con esto, se deja de manifiesto que Guatemala cuenta con un índice de pobreza muy alto y está lejos de superar esa condición negativa, principalmente si no se utilizan las políticas sociales adecuadas y no se dirige correctamente el gasto social a lo que realmente es necesario.

²⁵<http://opinionpraxis.blogspot.com/2008/04/balance-del-gobierno-de-oscar-berger.html>

A nivel regional, este aspecto no contribuye a la integración social centroamericana, ya que el país se debilita en el tema de cohesión social y según lo establecido por la AES-SICA es la cohesión social en cada uno de los países lo que contribuye positivamente, instrumentaliza y acelera la integración social regional.

Según el Lic. Elmer Velásquez²⁶, la integración centroamericana no se ha consolidado debido a que no se difunde dentro de la sociedad, no se promociona y tanto en la agenda de los gobiernos como en la de los partidos políticos, no hay temas referidos a la integración y es por eso que la población lo pasa por alto y con poca importancia. Es un tema que, en los años ochenta estaba como primordial en la agenda del gobierno, pero por la corrupción existente en nuestras instituciones y también por la falta de participación e iniciativa de la sociedad civil, la integración ha pasado a ser un tema poco conocido y más que todo discutido sin llegar a ningún tipo de acuerdo más que económico, sin tomar en cuenta que las demás dimensiones son igual o más importantes. Este en específico es el caso de Guatemala, hasta estos últimos años es que, los dirigentes políticos le han dedicado un pequeño espacio en sus agendas, pero dándole énfasis a lo económico y lo político, dejando de lado el aspecto tan importante y necesario como lo es el social. Generando que como región, no se compartan experiencias e información para así luchar como bloque contra los problemas sociales que más nos afectan y frenan el proceso de integración.

4.4 Acciones del Estado Guatemalteco en el marco de la Integración Social

A lo largo del trabajo, se pudieron observar muchos procesos de los cuales se han derivado importantes instituciones tales como SICA, SISCA, CC-SICA, entre muchas otras y de éstas mismas se derivan Tratados, Protocolos, Mandatos de Presidentes y documentos importantes que han definido los pocos avances regionales sociales, económicos y políticos suscitados en los últimos quince años de integración social.

²⁶ Representante de sociedad civil CONGECOOP, en un foro sobre la integración centroamericana publicado por el libro "La integración centroamericana hoy del INCEP".

Tomando en cuenta que, es el aspecto económico el que ha mostrado mas avances, a diferencia del aspecto social que muestra mínimos progresos, lo cual debería ser diferente para cubrir todas las áreas necesarias en el proceso de integración.

En la investigación, se muestran los pocos avances del área social, los cuales han brindado una mínima importancia en las llamadas reuniones de presidentes, en donde se han tomado las decisiones políticas finales respecto a esta materia. Cabe mencionar, que el avance más importante que se ha dado hasta el momento para cumplir con los grandes objetivos del TISCA y al mismo tiempo es un signo positivo, es que se otorga a la subsección de la SISCA en El Salvador todas las facilidades y garantías constitucionales para operar y gozar plenamente de su estatus diplomático, como le corresponde a este organismo regional que nace del TISCA y no había sido así desde su origen. Con esto, se logra que la SISCA tenga un rol más importante y sobresaliente en el subsistema social del SICA, aportando al fortalecimiento institucional y la toma de decisiones con respecto al tema social.

El fortalecimiento institucional es muy importante, principalmente en la región centroamericana, ya que la solidez interna de una institución, repercute en la toma de decisiones para que éstas logren estar dirigidas a problemas realmente importantes. Por lo tanto, es importante que haya un fortalecimiento institucional y así las decisiones sean correctamente tomadas con respecto a los problemas de especial trascendencia en la región como lo es la pobreza, empleo, seguridad, alimentación, salud, etc.

La SISCA, como parte del subsistema social, tiene bajo su tutela este tipo de problemas y es la secretaría que actúa regionalmente en conjunto con el CCVAH y el CODICADER, para generar en los países una mejor calidad de vida. Por sí misma, la SISCA no ejecuta acciones directas en cada uno de los territorios centroamericanos, es decir no actúa bilateralmente, por lo mismo ofrece diferentes servicios de integración a través del CCVAH y CODICADER como el intercambio de experiencias, la generación de bienes públicos regionales, el fomento de la cooperación, el impulso del diálogo

político, la promoción de la gestión del conocimiento, entre otros. Estos servicios a la vez que fomentan la integración entre los países miembros, les ayudan a los gobiernos nacionales a impulsar metas de desarrollo social, a partir de los mandatos expresados por los mismos gobiernos nacionales y la SISCA les apoya con respecto a estos temas.

Por su parte, Guatemala suscribió el acta de constitución y formalización que le dio vida tanto al CODICADER como al CCVAH en el año 2000. Actualmente, estos Consejos coordinan sus acciones con instituciones especializadas de Guatemala en la temática que ellos abarcan.

En el caso del CCVAH, es hasta este año que se ha establecido contacto a través de reuniones con el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), el cual es una dependencia del Ministerio de Comunicación y Vivienda, Foguavi otorga subsidios para que una empresa desarrolladora constructora realice construcciones de las casas a los distintos beneficiados, por lo mismo, se aseguran que el terreno sea el adecuado, aprobado por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) en Guatemala, así como las medidas de seguridad de las mismas. Según Fabiola Pérez²⁷, hasta este año, se han estado realizando reuniones en las cuales se refuerza lo establecido en el convenio, firmado en el año 2000, por lo mismo no se han realizado acciones concretas con respecto a este tema, aunque sí se tienen proyectos para evitar los asentamientos humanos y la regulación de los lugares en donde son construidas las viviendas, así como la verificación de las medidas de seguridad para la construcción de viviendas en Centroamérica y Republica Dominicana.

La Srita. Pérez menciona que, estos proyectos van a concretarse cuando se logren establecer normas que beneficien a Centroamérica y no intervengan a lo interno de cada uno de los países y que por el momento la Secretaría es aún joven y está empezando a realizar reuniones para alcanzar sus objetivos en esta área.

²⁷ Comunicadora social de FOGUAVI.

Por otro lado, el CODICADER se coordina directamente con la Dirección General de Educación Física (DIGEF), la cual es una dependencia del Ministerio de Cultura y Deportes. Ante la SISCA, es la representación técnica y el Ministerio de Cultura y Deportes, es la representación ejecutiva. Debe recordarse que, el CODICADER se crea con la idea de crear una práctica deportiva que pueda apalejar la violencia, criminalidad y aspectos que afecten el tejido social en cada uno de los países de Centroamérica. Por ser la representación técnica en Guatemala, la DIGEF opera desde el año 2009 como organizador de los juegos centroamericanos escolares, que según el Licenciado del Busto²⁸, ésta población es la que más se abarca deportivamente en el ámbito nacional ya que a lo largo de su trabajo se han atendido a más de 100,000 niños. Los juegos centroamericanos escolares se realizan una vez al año, en donde hay un solo país sede y asisten los demás países. Los países que más participan son Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá y se organizan mesas de trabajo por lo menos tres veces al año para establecer las bases para los juegos. A dichas reuniones regionales, quienes asisten son el representante ejecutivo y el representante técnico de cada uno de los países.

Según Del Busto, esta propuesta ha generado un desarrollo deportivo a nivel centroamericano y se ha podido cumplir con lo respectivo a la generación de una actividad deportiva para prevenir la violencia, la vagancia, la criminalidad etc. principalmente porque los niños tienen la oportunidad que desde los seis hasta los dieciocho años pueden tener acceso a la participación en los juegos deportivos y por ello, se ha logrado aumentar la participación por medio de la motivación a través de otras federaciones deportivas.

Con respecto a la prevención se ha logrado hasta cierto punto, ya que el problema principal es que para amortiguarlo, se necesita un trabajo entre ministerios (salud, educación, vivienda, etc.) y una estrategia gubernamental que permita evitar este tipo de problemas.

²⁸ Director del área de eventos especiales del DIGEF y representante técnico de Guatemala ante el CODICADER.

En este aspecto, la SISCA se involucra a partir del 2009 y por ello en todas las reuniones siempre hay un representante de la misma. En la última reunión, se acordó que la SISCA pueda brindar algún tipo de apoyo económico al CODICADER con respecto a la organización de este tipo de eventos, por el momento se está en espera de la confirmación. Con respecto a la relación entre Guatemala y la SISCA, Del Busto afirma que existe una buena relación, incluso hay un convenio pacto firmado entre Guatemala y la Secretaría para contar con el apoyo necesario en cualquier situación. La DIGEF, apadrina la tarea del CODICADER en Guatemala desde hace dos años, ya que el ministerio no lo programaba entre sus actividades y responsabilidades

Como se mencionó anteriormente, la SISCA no apoya a un país de manera bilateral, sino en el marco de servicios de integración ofrecidos a cada país. En este sentido, la SISCA no realiza acciones directas para combatir la pobreza en Guatemala, situación negativa tomando en cuenta que, la pobreza es uno de los problemas más grandes que afectan al país y a la región, por lo tanto, deberían existir políticas dirigidas específicamente a combatir ese problema o implementar acciones de forma urgente conforme a lo establecido tanto en el TISCA como en la AES-SICA, algo que lamentablemente no se ha hecho por el momento.

A través de los servicios de integración mencionados, la SISCA apoya a los gobiernos nacionales para que tengan mayor capacidad de respuesta, en la atención de diferentes necesidades sociales que han sido posicionadas como problemáticas comunes en la región. En el marco de esta visión regional, la SISCA apoya al gobierno nacional de Guatemala, a través de un directorio en el cual se encuentran los países centroamericanos y en el caso específico de Guatemala, se trabaja por medio del Ministerio de Comunicación y Vivienda a través de su dependencia FOGUAVI y por medio del Ministerio de Cultura y Deportes a través de su dependencia DIGEF.

Basado en lo anteriormente expuesto, importante es resaltar el significado que tiene la vivienda y el deporte en una sociedad como Guatemala, que necesita superar la pobreza. El que la gente cuente con una mejor vivienda, genera un elemento positivo

para mejorar su calidad de vida así como su bienestar y desarrollo social. En la pobreza, un elemento que se toma muy en cuenta es el de la vivienda por ser un recurso material necesario. Por otro lado, el tema del deporte es una acción que incide en la prevención tanto de violencia, inseguridad, criminalidad y así lograr que la gente se aparte de todo tipo de acciones negativas y se ocupe en actividades más beneficiosas. Por lo tanto, si el deporte es considerado como una de las acciones que incide en la prevención contra el delito, va incidir positivamente en la calidad de vida de la población. Es por eso que, la esperanza en el proceso de integración es muy fuerte y no sólo por parte de los gobiernos centroamericanos y su población sino también por parte de otras Organizaciones Internacionales interesadas en una integración centroamericana fructífera.

Por ello, mientras el proceso siga avanzando, se espera por parte de la Secretaría que en el corto y mediano plazo se trabaje en otorgar productos de integración útiles para los países, lo que a su vez afectaría positivamente en el proceso de fortalecimiento y modernización institucional, facilitando la afinidad y complementariedad de las políticas sociales en cada país y como región; en el intercambio de experiencias y buenas prácticas; en la aplicación de la modalidad de cooperación horizontal aplicando en su diseño la economías de escala; en el fortalecimiento y ampliación de las alianzas estratégicas interinstitucionales y con la cooperación internacional, entre otros. Este tipo de productos, aunque algunos lejanos otros más cercanos para su cumplimiento, sin duda contribuyen al desarrollo social regional a través de la integración centroamericana.

De acuerdo a la información precedente, la integración social es un instrumento importante en el desarrollo regional que puede complementar las estrategias nacionales internas de desarrollo, por lo mismo, las instituciones centroamericanas como SICA o SISCA, deben jerarquizar los problemas sociales que más afectan a la región como es la pobreza.

Es decir, al momento de tomar decisiones, realizar proyectos y establecer los objetivos tanto en las instituciones centroamericanas como en lo interno de cada uno de los países, el tema debería priorizarse tomando en cuenta que hoy en día se vincula el desarrollo como un factor que incide en la seguridad.

Por eso, la integración social debe ser un tema primordial dentro del proceso de integración y en las decisiones de los Presidentes centroamericanos. Es necesario que, los países de la región cuenten con herramientas e instrumentos necesarios para poder luchar contra los problemas sociales que no les permite lograr un desarrollo social deseado, hasta que se logren superar los grandes desafíos sociales con los que cada país cuenta.

CONCLUSIONES

1. La integración centroamericana es una herramienta necesaria para el desarrollo político y social de la región.
2. Los problemas regionales son principalmente falta de voluntad política y falta de institucionalización en los procesos.
3. El mayor problema, es que el proceso no avanza significativamente porque los Estados miembros del SICA no definen una estrategia en común, tanto política, económica y social acerca del proceso de integración que desean, así como su alcance.
4. Los dirigentes políticos de los países deben de tomar en cuenta que, un crecimiento económico regional que no cuente con inclusión social, a través de políticas sociales, no es efectivo ya que la desigualdad y la inequidad son causas de la falta de desarrollo.
5. Mientras hayan asimetrías sociales, políticas, económicas y arancelarias entre nuestros países, el proceso de integración difícilmente puede avanzar.
6. La integración debe proporcionar instrumentos y estímulos adecuados que puedan servir de catalizadores en la lucha contra la pobreza, esto mientras las instituciones regionales prioricen sobre las otras dimensiones que inciden en la pobreza, para que los índices disminuyan cada año y el desarrollo de la región avance a pasos significativos.
7. La pobreza, es un problema social que afecta a todos los países de la región y cada país ha creado políticas para reducirla. El establecer una estrategia

regional para combatirla, puede llevar a priorizar acciones inmediatas sin descartar aquellas de mediano y largo plazo que, en combinación con las políticas sociales implementadas por cada país miembro, tengan un resultado positivo en la reducción de los índices de pobreza.

8. Es hasta estos últimos años que la integración social ha empezado a tener un mínimo de protagonismo en el proceso de integración regional, por lo tanto los avances que se han logrado generar por parte de la SISCA deben ser el inicio del futuro tan necesario en la región.
9. La SISCA, es una institución regional joven con apenas tres años de vida en comparación con otras instituciones como SICA o SIECA, ha incidido solamente a partir de dos áreas principales: económica y política, dejando de lado la social. Es por ello que, la SISCA aún no tiene la capacidad de combatir los diferentes problemas sociales con los que cuenta la región y por eso el proceso se torna más complicado, porque los problemas son de fondo y se han ido profundizando aún mas, principalmente por la falta de priorización que se les ha dado en el proceso de integración. En este caso, la SISCA deja de lado elementos importantes y básicos, lo cual ha provocado que la misma solamente visualice el tema de la pobreza indirectamente a través de la vivienda y el deporte
10. El hecho que la SISCA actúe de forma multilateral en lugar de actuar de forma bilateral, genera muchas desventajas, principalmente porque provoca que los países centroamericanos no cuenten con las herramientas e instrumentos necesarios para luchar contra sus problemas sociales. En este caso, el bilateralismo es importante ya que por medio de la integración regional los países buscan alternativas para salir adelante y si la SISCA les apoya directamente y existen relaciones más personalizadas con cada uno de ellos, el proceso avanzará significativamente.

11. La SISCA no tiene injerencia en la toma de decisiones referidas al tema social en cada uno de los países centroamericanos. Esto debido al poco conocimiento que se tiene sobre la Secretaría y de las acciones que pueda llegar realizar como Institución centroamericana.

12. En el país, existen varias políticas sociales que no son articuladas entre sí y están sectorizadas, siendo éste el problema principal, ya que no están dirigidas a los problemas que realmente son necesarios tales como la pobreza, el hambre, el desempleo, entre muchos otros. Por ello, las políticas sociales de Colom hacen alusión a lo importante de la cohesión social pero son instrumentalizadas para otros fines.

13. La cohesión social es pilar importante y fundamental para la integración social y el desarrollo de Guatemala, aunado con la necesidad de mitigar la pobreza, las grandes desigualdades que tenemos como país, esto para fortalecer el proceso de integración por medio de la creación de políticas públicas en el área de salud, educación y seguridad y que los países compartan sus experiencias y vivencias entre sí.

14. El problema no es solamente la SISCA, sino también el proceso de integración que en los años de crisis (ochenta), permitiera que la economía y la política fueran temas prioritarios, provocando que se dejara de lado el tema social y su reconstrucción, para lograr el complemento de las tres áreas en el proceso. Resultado de esto, los procesos que se han creado a lo largo de la integración, han excluido a la población y se ha generado más pobreza tanto a lo interno de los países como regionalmente. Sin tomar en cuenta que, la integración social puede ser una alternativa para que la participación ciudadana sea un instrumento y un factor importante para su avance.

RECOMENDACIONES

1. Que la integración proporcione instrumentos y estímulos adecuados que puedan servir de catalizadores en la lucha contra la pobreza y a favor del bienestar de los pueblos Centroamericanos.
2. Debe institucionalizarse el proceso y para ello deben crearse procesos de cambio y fortalecerse las instituciones con procesos continuos de integración.
3. Que los Estados miembros definan con claridad el modelo de integración que desean, su alcance y la gestión necesaria para impulsarlo.
4. Es necesario que se incluya una agenda social más amplia para así lograr combatir los problemas sociales en la región, lo que no nos permite avanzar como bloque y ser un atractivo para la inversión extranjera.
5. Es necesario más participación ciudadana, ya que las organizaciones de la sociedad civil dependen de las secretarías, por lo tanto deberían de tener la capacidad de cuestionar a todos los secretarios y a los presidentes. Para ello se deben implementar mecanismos para que el proceso de integración sea cercano, tangible y transparente para los ciudadanos centroamericanos.
6. Que existan mecanismos de mayor vinculación entre la SISCA y cada uno de los países, con respecto a temas sociales que afecten a la región sin interferir en sus políticas internas.
7. Guatemala por ser uno de los países más afectados por la pobreza, debería de invertir y apostar mucho más en el proceso de integración, ya que puede convertirse en un proceso que incida en la mitigación de los grandes problemas sociales que no nos permiten avanzar.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos:

- “Centroamérica: situación y perspectivas del proceso de integración a finales de los 90’s”. INCEP. Guatemala, 1999.
- Compendio de normativas y acuerdos sobre políticas de la integración social centroamericana. SISCA. El Salvador, 2009.
- Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos. Revista del Subsistema Social del SICA SISCA. El Salvador, 2009.
- Consejo de Integración Social Centroamericano. Revista del Subsistema Social del SICA SISCA, El Salvador, 2009.
- “Curso de actualización y capacitación en integración centroamericana”. Unión Europea, PAIRCA, SICA, CSUCA, USAC, 2008.
- “La integración Centroamericana Hoy” .INCEP. Guatemala, 2009.
- Revista de la Integración Social Centroamericana No. 2, 2010. www.sica.int/sisca.
- Revista de la Integración Social Centroamericana No.3, 2011. www.sica.int/sisca.
- Revista de la Integración Centroamericana: un breve vistazo al SICA. 2009. www.sica.int/sisca.
- Revista del Subsistema Social del SICA. SISCA. El Salvador, 2010. www.sica.int/sisca.

Documentos electrónicos:

- “Agenda Estratégica Social del Sistema de Integración Centroamericana”. SISCA. El Salvador, 2009. www.sica.int/sisca.
- Análisis de las políticas y programas sociales en Guatemala”. Otto Samayoa Urrea.OIT. San José Costa Rica, 2005.
- “Centroamérica: balance de escenarios económicos, sociales y políticos. Guatemala 2005”. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. Cuadernos de temas y documentos de debate No. 14.
- “Enfoques para la medición de la pobreza”. Juan Carlos Feres y Xavier Mancero. Santiago de Chile, 2001.

- “El pasado sigue presente: juicio a los esfuerzos de integración centroamericana”. Rodolfo Dougherty Liekens. Guatemala, 2000.
- “El proceso de integración centroamericana y la globalización”. Orlando Mayorga. México, 2004.
- “La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”. Susana Sottoli. Toluca, México. 2002.
- “La experiencia del SICA”. Oscar Alfredo Santamaría. CEPAL.
- “Las políticas sociales en América Latina”. German W. Roma. CEPAL. Santiago de Chile, 2001.
- “Logros en el desarrollo social en la región centroamericana (1988-2008), informe a los presidentes”. SISCA. El Salvador, 2009.
- Memoria de labores SISCA 2009”. SISCA. El Salvador, 2010. www.sica.int/sisca.
- “Nociones elementales para entender la pobreza”. FLACSO/ASDI. Guatemala, 2004.
- “Organización y funcionamiento institucional del SICA, la integración Centroamericana frente al reto institucional”. Dr. Pedro Caldentey del pozo. CEPAL, México.
- “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”. Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espindola y Alexander Schejtman. CEPAL/ Programa mundial de alimentos. Santiago de Chile, 2004.
- “Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana”. Guatemala, 1993. www.sica.int.
- “Protocolo de Tegucigalpa a la carta de la ODECA”. Honduras, 1991. www.sica.int/sisca.
- Tercer informe de Gobierno Ing. Álvaro Colom. Guatemala, 2010. www.nuestromundoyosdesafios.blogspot.com.
- Tratado de Integración Social Centroamericano. El Salvador, 1995. www.sica.int/sisca.
- “Transformaciones en la política social y estructuras sociales centroamericanas”. Sergio Reuben, Roberto Ayala. San José Costa Rica, 1996.

Páginas electrónicas:

- www.sica.int
- www.sica.int/sisca.

Entrevistas realizadas

Nombre: Lic. César Salazar

Cargo: Asesor legal del despacho del Secretario General del SICA

Institución: SICA

Fecha: 28 Febrero 2011

Nombre: Licda. Melissa Hernández

Cargo: Asistente técnica de la Dirección Operativa de Consejos de Ministros de la SISCA.

Institución: SISCA

Fecha: 13 Mayo 2011

Nombre: Fabiola Pérez

Cargo: Comunicadora Social del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI)

Institución: FOGUAVI

Fecha: 02 Junio 2011

Nombre: Lic. Juan José del Busto

Cargo: Director de eventos especiales de la Dirección General de Educación Física de Guatemala (DIGEF)

Institución: DIGEF

Fecha: 13 Junio 2011

ANEXOS

ANEXO 1. MODELO DE CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAS

Buenos días, muchas gracias por recibirme y brindarme valiosos minutos de su tiempo. Con el fin de obtener más información para mi trabajo de Tesis, he decidido llevarlo a cabo a través de una entrevista para obtener de manera más directa la información y así poder conocer un poco más de dicha institución, al mismo tiempo llegar al objetivo de mi investigación el cual es explicar y analizar a la SISCA para combatir la pobreza, las acciones y los mecanismos utilizados por dicha institución; y así establecer la capacidad del mismo.

A continuación, le realizaré una serie de 10 preguntas.

1. ¿En qué año surge la Secretaría y por qué?
2. ¿Qué rol juega dicha Institución dentro del Sistema de Integración Centroamericana, SICA?
3. Con respecto a su puesto, ¿qué responsabilidades tiene usted en la Secretaría?
4. Durante su carrera dentro de la institución ¿qué metas han sido logradas o alcanzadas?
5. En general, ¿qué logros ha tenido la Secretaría con respecto al tema de la pobreza, específicamente en el país de Guatemala?
6. Actualmente, ¿qué países considera usted quienes son los más golpeados por la pobreza?
7. La pobreza, es considerada por muchos como un obstáculo por el cual Centroamérica no ha logrado esa integración deseada, de manera personal ¿qué opinión le merece?
8. ¿Considera que la pobreza podría ser disminuida a sus niveles más bajos, para un mejor desarrollo regional?
9. En mi opinión, considero que el tema social es la base de los aspectos económicos y políticos; para poder tener desarrollo se debe establecer el aspecto social de manera positiva, ¿estaría de acuerdo usted con mi punto de vista o difiere en algún aspecto?
10. Por último y considero la pregunta más importante. ¿Cree usted que la SISCA tiene la capacidad de combatir la pobreza en la región.

GLOSARIO DE SIGLAS

SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana
CRAS	Comisión Regional de Asuntos Sociales
CIS	Consejo de la Integración Social
SISCA	Secretaría de Integración Social Centroamericana
TISCA	Tratado de Integración Social Centroamericana
AES-SICA	Agenda Estratégica Social del SICA
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica
GTZ	Agencia de Cooperación Alemana en Guatemala
CCVAH	Consejo Centroamericano para la Vivienda y los Asentamientos Humanos
CODICADER	Consejo del Istmo Centroamericano para el Deporte y la Recreación
CC-SICA	Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana
BCIE	Banco Centroamericano para la Integración Económica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
PAIRCA	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social de México
OCADES	Observatorio Centroamericano sobre Desarrollo Social
CONGECOOP	Coordinadora de ONG y Cooperativas de Guatemala
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Guatemala
FOGUAVI	Fondo Guatemalteco para la Vivienda
DIGEF	Dirección General de Educación Física de Guatemala