

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

**LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO GUATEMALTECO**

Tesis

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

VILMA PATRICIA FONSECA ARÉVALO

Al Conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

y el título profesional de

SOCIOLOGA

Guatemala, agosto de 2014



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR: Lic. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I: Licda. Mayra del Rosario Villatoro
VOCAL II: Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL III: Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV: Br. Florentina Puac Puac
VOCAL V: Br. José Lara Samayoa
SECRETARIO: Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

EXAMINADOR: Doctor Luis Fernando Mack Echeverría
EXAMINADOR: Licenciado Raúl Ancelmo Zepeda López
EXAMINADOR: Ingeniero Jorge Ernesto Fuentes Aqueche
EXAMINADOR: Licenciado Manuel Cupertino Rivera Rivera
EXAMINADOR: Licenciado Jorge Enrique Arriaga Rodríguez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMÉN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Licenciado Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO: Licenciado Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR: Licenciado Francisco Ernesto Rodas
EXAMINADOR: Doctor Aroldo Gamaliel Camposeco Montejo
EXAMINADORA: Maestra María Elena Izquierdo Merlo

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis.
(Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, cuatro de septiembre del año dos mil.

ASUNTO: El (la) estudiante VILMA PATRICIA FONSECA AREVALO —
Carnet No. 88-18062 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 la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, Licenciado Manuel Rivera Rivera 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"

Dr. Vinicio González González
DIRECTOR

Se envía el expediente

c.c. Archivos

MLM/lch

seb

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Guatemala, 5 de septiembre, 2000

Dr. Vinicio González González
Director
Escuela de Ciencia Política

Estimado Doctor González:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: "LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL GUATEMALTECA EN LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS: EL CASO DE UASP Y CONADEHGUA, 1986-1998".

propuesto por el (la) estudiante VILMA PATRICIA FONSECA AREVALO,
Carnet No. 88-18062 puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Manuel Rivera Rivera
Coordinador (a) de Sociología

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, seis de septiembre del año dos mil. _____

ASUNTO: El estudiante VILMA PATRICIA FONSECA AREVALO _____
Carnet No.: 88-18062 continua trámite para la realización
de su Examen de Tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte de la Coordinadora de Carrera, Lic. Manuel Rivera Rivera _____, pase al Coordinador de Metodología, Doctor César Agreda Godínez _____ para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Vinicio González González
DIRECTOR



Se envía el expediente
c.c. Archivos
MLM/lch
/seb

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Guatemala, 8 de septiembre, 2000

Licenciado

Vinicio González González
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos

Estimado Licenciado

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de tesis del (la) estudiante VILMA PATRICIA FONSECA AREVALO Carnet No. 88-18062 titulado "LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL GUATEMALTECA EN LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS: EL CASO DE UASP Y CONADEHGUA, 1986-1998".

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"


Dr. César Agreda Godínez
Coordinador Área Metodología

Se regresa expediente
c.c. archivos
seb



Universidad de San Carlos
de Guatemala



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

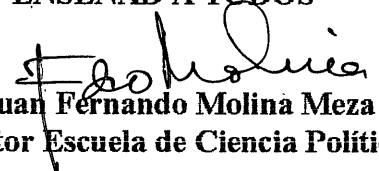
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de mayo del dos mil cuatro.

ASUNTO: El (la) estudiante **Vilma Patricia Fonseca Arévalo**, carnet No. **88-18062** continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

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

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Juan Fernando Molina Meza
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c. Archivos
5/seb

Guatemala, 25 de julio de 2008

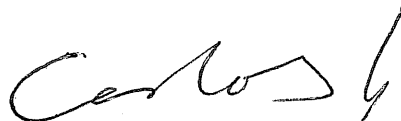
Licda. Geydi Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetuosamente me dirijo a usted, en cumplimiento de la resolución emanada de esa Dirección, en la cual se me nombró Asesor de Tesis de la estudiante **VILMA PATRICIA FONSECA ARÉVALO**, quien elaboró el trabajo de Tesis denominado: **“LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO GUATEMALTECO”**.

Al realizar un examen exhaustivo del trabajo de tesis, del cual se me nombró Asesor, pude establecer que la estudiante Fonseca Arévalo, lo realizó en forma acertada, toda vez que se cumplió con todos los requisitos obligatorios en la redacción de la misma, aportando a la ciencia social a partir de exponer los elementos teóricos que explican la necesidad que en Guatemala se promueva la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas como un mecanismo político para fortalecer la democracia y la participación ciudadana.

De acuerdo a lo anterior, considero que el trabajo de investigación, cumple con los requisitos necesarios para una tesis de grado de licenciatura, por lo cual emito DICTAMEN FAVORABLE, con el objeto que el mismo sea evaluado por el Tribunal Examinador correspondiente.

Agradeciendo su atención, atentamente.



Lic. Carlos Enrique López Chávez
Asesor de Tesis



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, veintiséis de julio del año dos mil ocho.-----**

ASUNTO: El (la) estudiante **VILMA PATRICIA FONSECA
ARÉVALO**, carnet **No. 8818062**, continúa
trámite para la realización de su Examen de
Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Lic. (Licda.)
Carlos Enrique López Chávez en su calidad de Asesor(a) de Tesis, pase al
Coordinador de la Carrera de Sociología para que se sirva conformar el Tribunal
que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según artículo setenta (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 Escuela de Ciencia Política



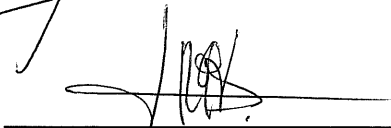
Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/i. chacón

ACTA DE EVALUACIÓN DE TESIS

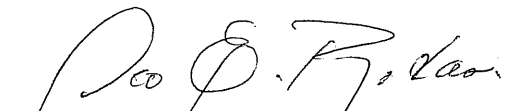
En la ciudad de Guatemala, el día martes doce de agosto del año dos mil ocho, se realizó la Evaluación de Tesis presentada por Vilma Patricia Fonseca Arévalo carné 198818062, intitulada: **“LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS EN EL ESTADO GUATEMALTECO”**, para la Licenciatura de Sociología, ante el Tribunal Examinador integrado por: 1) Lic. Aroldo Camposeco; 2) Lic. Francisco Rodas y 3) Licda. María Elena Izquierdo, tribunal que fue coordinado por el Lic. Jorge Arriaga, Coordinador de la Carrera de Sociología, jornada nocturna. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha Evaluación y decidieron que dicha tesis tiene que ser corregida de acuerdo a las observaciones manifestadas por el tribunal examinador.




Lic. Aroldo Camposeco



Licda. María Elena Izquierdo



Lic. Francisco Rodas



Lic. Jorge Arriaga
Coordinador Área de Sociología



ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día miércoles veintiocho de mayo del año dos mil catorce, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por la terna examinadora del examen de defensa de tesis, conformada por: Dr. Aroldo Gamaliel Camposeco Montejo, Lic. Francisco Ernesto Rodas y Licda. María Elena Izquierdo Merlo, del trabajo de tesis: **“LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO GUATEMALTECO”**, presentado por **VILMA PATRICIA FONSECA ARÉVALO** carnet No. **8818062**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la del Dr. Luis Fernando Mack Echeverría.

Dr. Luis Fernando Mack Echeverría
Coordinador de Sociología

Adj.: expediente
c.c.: Archivo
7c/i. chacón



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, tres de julio del año dos mil catorce. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **VILMA PATRICIA FONSECA ARÉVALO** carnet No. **88-18062** titulado: **“LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO GUATEMALTECO”**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Una firma manuscrita en tinta que parece decir "Marcio Palacios Aragón".

Lic. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
8/i. chacón

AGRADECIMIENTOS

A DIOS: por ser mi guía espiritual, y por haberme dotado de cualidades humanas indispensables para mi desarrollo como persona y como mujer.

A mi madre y a mi padre: que con su ejemplo, educación, y apoyo moral, me dieron las bases para ser perseverante y constante en los estudios (Q. E. D.)

A mi familia, Fonseca Arévalo: y muy en especial, a mis hermanos Marco y Jorge por su apoyo económico, indispensable para mi sobrevivencia.

A mis catedráticas y catedráticos: cuya enseñanza yo no hubiera llegado a mi graduación.

A mis asesores de tesis: por su paciencia, y colaboración para la elaboración de mi tesis.

A mis amistades: por sus consejos, y apoyo moral, necesarios para la interacción humana.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	i
CAPITULO 1	
I. Políticas Públicas.....	1
CAPÍTULO 2	
II. Sociedad Civil.....	5
CAPÍTULO 3	
III. Políticas Gubernamentales de los Periodos Presidenciales para Combatir la Pobreza.....	11
CAPÍTULO 4	
IV. Papel Funcional de la Sociedad Civil en la Definición e Implementación de las Políticas Gubernamentales para el Respeto a los Derechos Humanos.....	35
CAPITULO 5	
V. Definición de Estrategias Eficaces Para que la Sociedad Civil Incida en la Definición e Implementación de la Política Estatal contra la Pobreza.....	45
CONCLUSIONES.....	63
RECOMENDACIONES.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	67
ANEXOS.....	71

INTRODUCCION

El presente Estudio de Tesis. Aborda el tema sobre: "Definición de Estrategias para la Incidencia de la Sociedad Civil en la Formulación de Políticas Públicas ante el Estado de Guatemala", en este sentido, el mismo se desarrolla en dos perspectivas, una en relación a las dificultades que ha tenido y el papel que ha jugado la sociedad civil para que sus propuestas sean tomadas en cuenta en el logro de sus objetivos, y la otra, se expresa desde la conceptualización de un Estado autoritario, patriarcal, excluyente, clasista, teocéntrico y represivo, dificultando así, la construcción de espacios de interacción para la incidencia política, entre la institucionalidad estatal y las organizaciones sociales.

Esto se debe a que, el aparato estatal se uso como instrumento de dominación de los sectores tradicionales de poder, en contra y detrimento de los sectores dominados y por lo tanto excluidos en la toma de decisiones para la satisfacción de sus demandas sociales y goce del beneficio del desarrollo social y económico, pues por lo mismo, siendo una sociedad subdesarrollada, con una cultura política autoritaria, no se cuenta con un sistema de representación y organización fuerte y consolidada, debilitando y fragmentando así a la sociedad civil, y por lo tanto sin capacidad de incidencia.

Esto pone en evidencia, que la institución estatal, no ha sabido ejercer su función reguladora para legitimarse ante la sociedad en su conjunto, pues por sus mismas características, no ha tenido la capacidad de cumplir de manera efectiva en las políticas sociales como la educación, salud, vivienda, seguridad nutricional alimentaria, y demás, pues eso se traduce en la ineficiencia y además en el limitado cubrimiento de los servicios públicos que presta.

Esta situación genero una diferenciación social, entre los distintos sectores, lo que trajo como consecuencia el surgimiento de diversas expresiones de carácter reivindicativo y demandante ante el aparato estatal recurriendo este a una violencia sistemática para reprimir a las manifestaciones de las organizaciones sociales excluidas.

Este Estudio de Tesis, está enfocado desde la perspectiva del Materialismo Dialectico, a la luz del Marxismo Posmoderno o Posmarxista de la Sociología Contemporánea, desde los planteamientos teóricos de Ernesto Maclau y Chantal Mouffe, que plantean la construcción de una nueva hegemonía, en base a diferentes luchas democráticas.

En esta perspectiva, se plantea la construcción de espacios de interacción entre las instituciones del Estado y la Sociedad Civil en su conjunto, para que de esta manera se de una incidencia democrática, incluyente y con amplia cobertura, para que las propuestas emanadas de dicha sociedad se transforman en políticas públicas, para la solución de sus problemas y satisfacción de las necesidades de la población en general y especialmente de los sectores excluidos del desarrollo social y económico, que con su trabajo han contribuido al mismo .

Sin embargo, a pesar de las luchas democráticas, que protagonizan diferentes expresiones sociales, para la incidencia política, el aparato estatal sigue manteniendo rasgos clasistas y excluyentes, resultado de la formación histórica del mismo, lo que sigue generando grandes desigualdades sociales, por ello la importancia de construir espacios de interacción incluyentes y pluralistas.

Es así como, se plantea la articulación de diferentes estrategias para la incidencia por parte de la sociedad civil ante el Estado, en la formulación de políticas públicas, para el logro de los objetivos, que plantean las organizaciones sociales, que se desarrollan en el seno de dicha sociedad.

CAPITULO 1

I. POLITICAS PUBLICAS

“Las políticas públicas son un conjunto de acciones estratégicas que formulan autoridades políticas, con ciertos niveles de legitimidad, para dar respuesta a los problemas sociales concretos. Como posicionamiento del Estado respecto de un problema social, las políticas públicas involucran a todos los actores del sector público en diferentes momentos de su elaboración, ejecución y evaluación.”¹

Para el efecto se ven involucrados los siguientes actores políticos:

- *Instituciones de Poder Ejecutivo.* Encargadas de realizar el trabajo operativo, por medio del aparato burocrático, que significa *poder en la oficina*, y de *influencia* de las autoridades públicas y orgánicas de la administración pública, cuyas funciones es ejecutar las políticas públicas.
- *Instituciones de Poder Legislativo.* Cuya función consiste en aplicar el marco normativo para su cumplimiento.
- *Instituciones de Poder Judicial.* Su trabajo es aplicar el orden institucional del Estado, para que cada institución estatal cumpla con las funciones que corresponden a su jurisdicción.
- *También existen otras Instituciones.* Como lo son *Instituciones Autónomas y semiautónomas e Instituciones Descentralizadas.* A cada una de ellas les corresponde ejecutar las políticas públicas que según su definición y estructura, cumple con una determinada función que corresponde a su jurisdicción, constitucionalmente establecida. (Fuente)²

Como se puede observar con lo anteriormente planteado, las políticas públicas son responsabilidad y jurisdicción del ámbito en el ejercicio del poder y de la organización institucional del Estado. Este se define como el conjunto de relaciones sociales que se reproducen tanto en lo público como en lo privado y que se garantizan mediante instituciones, mecanismos y procedimientos de carácter coercitivo y centralizado. La naturaleza del Estado implica un ordenamiento jurídico e institucional, de los servicios públicos en respuesta a las demandas de la población en función de un sistema normativo determinado. En este sentido, la institucionalidad del Estado constituye un conjunto de representaciones sobre la vida en sociedad y sobre la administración del poder y de los recursos.

¹ “USAID/Guatemala, “Criterios para la Incidencia: Formulación de Propuesta de Políticas Públicas”, pag 20

² *Ibíd.*

Dentro de esta perspectiva, en lo que se refiere a las funciones de la institucionalidad estatal, constitucionalmente establecidas, una de ellas es, aplicar un plan estratégico en función del desarrollo del país, orientado a la reducción de la pobreza, superación de la inequidad y exclusión social.

En este sentido, es importante señalar, que debe de haber una organización institucional en el ámbito del ejercicio del poder del Estado, para la formulación, definición, aplicación y evaluación de tales políticas, de esta manera se constituyen como los aspectos esenciales que forman parte de las relaciones de poder que se reproducen en el seno de la sociedad civil, mediante mecanismos y procedimientos adecuados y planificados, para el funcionamiento efectivo de las mismas, en el que debe de haber un carácter vinculante para su cumplimiento.

Es así como, la autoridad es fundamental en el proceso de elaboración de tales políticas, incluso el mismo grupo gobernante. Los gobiernos son los equipos que administran y conducen temporalmente la institucionalidad estatal, cuya temporalidad está constitucionalmente establecida, sin embargo se da una confusión en lo que respecta a su conceptualización, pues muchas veces, se confunde gobierno con Estado, sin embargo, en lo referente al Estado, este tiene carácter permanente.

En este sentido, las Políticas de Gobierno están orientadas a realizar un plan del grupo o sector del aparato de Gobierno, mientras que las Políticas sectoriales son responsabilidad de los Ministerios, que buscan operativizar las políticas del Estado y del Gobierno. Las Políticas Sectoriales se refieren a la implementación de los objetivos e intereses creados de los sectores dominantes, y del grupo gobernante para favorecer a un sector determinado.

En lo que respecta al diseño de las políticas estatales, están tienen que tener un carácter integral, pues en la misma se deben de incluir las políticas sociales, encaminadas a solucionar los problemas de salud, educación, trabajo, seguridad ciudadana, seguridad alimentaria y nutricional, pero también hacen referencia, a las políticas económicas, crediticias, fiscal, financiera, monetaria, y otras de carácter coyuntural, como las que se aplican en situaciones de emergencia. En muchos casos, las políticas, deben implementarse coordinadamente entre las instituciones estatales, dependiendo de la coyuntura imperante y de los objetivos que se pretenden en ese momento.

El Estado como organización e institución es el encargado de la implementación, diseño, definición, formulación y evaluación de las políticas públicas, pero el mismo en su más simple y compleja expresión, se establecen relaciones desiguales de poder. Nuestra realidad refleja, un poder concentrado, el cual creció

débil desde sus orígenes pues carece de una visión democrática, en el sentido de que las decisiones estatales que definen el curso de tales políticas, están influenciadas por estructuras de poder tradicional heredadas desde la colonia.

Para una mejor comprensión del funcionamiento de la organización e institucionalización del Estado, se define lo siguiente. Teóricamente al Estado se le concibe como el conjunto de instituciones jurídicas-políticas, económico-sociales, asentadas sobre un territorio políticamente delimitado, en el que convergen y se desarrollan diversas poblaciones con sus respectivas culturas y clases sociales, básicamente significa, una determinada organización de la sociedad basada en las relaciones jurídicopolíticas, político-ideológicas, definido por una determinada organización económica y relaciones sociales de producción.

El territorio, la población y el poder, constituyen los tres elementos esenciales del Estado, este se ha instrumentalizado, por parte de los sectores dominantes, en detrimento de los sectores dominados; pues en la medida que controla dispositivos esenciales de orden ideológico-cultural, se relaciona con la hegemonía, se fundamenta en la estructura de clases sociales en una determinada formación social.

En base a esta perspectiva, en lo que respecta a la forma en cómo se ha desarrollado el Estado, este se expresa en el seno de la sociedad civil, a la que ha penetrado, no solo con el uso de aparatos represivos, sino también, por medio de aparatos ideológicos, entre los primeros se puede señalar a la institución militar y fuerzas de seguridad, los segundos a la iglesia, los cuales se constituyen en transmisores permanentes de un discurso de obediencia, así mismo, el aparato escolar, funciona como instrumento de socialización.

“Teniendo presente que el Estado es el modo de expresión política de la sociedad y el aparato estatal o sector público es la forma material de la organización de poder, se establece que las funciones asignadas al primero son ejecutadas por el segundo, entendiendo por funciones, los campos de acción necesaria y concreta del Estado, frente al proceso económico y social de la producción y reproducción, los demás, son los medios de los que se vale y las formas organizativas e instituciones que asume el Estado.”³

En esta perspectiva, la forma en cómo está estructurada la organización estatal, está orientada a realizar determinadas funciones dentro de una formación social, y de la sociedad, las cuales pueden llevarse a cabo con mayor o menor intensidad, constituyendo la esencia de la institucionalidad estatal.

³ INAP, “Aspectos Específicos del Sector Público en Guatemala”, pag 67

En este sentido, el papel que debe de jugar el Estado es el de integrar a la sociedad, a darle sentido a todas las actividades sociales, esto implica que está orientado a darle cohesión a las relaciones de carácter social, pero estas son desiguales, pues como ya se ha planteado, el aparato del Estado se ha instrumentalizado, generando confrontación entre los sectores sociales.

En base a esta conceptualización, una de las funciones del Estado, es el de mantener el orden en sus tres dimensiones: social, económica y política, pero para el efecto, hace uso de la fuerza para reprimir la confrontación social, que se da entre los intereses antagónicos, de los sectores sociales, diametralmente opuestos, pues la institucionalidad estatal representa los intereses creados de los sectores tradicionales de poder, el cual se expresa en las tres dimensiones anteriormente planteadas.

La función esencial de la institucionalidad del Estado es prestar servicios públicos a la población en general, en respuesta a las demandas sociales mediante la implementación de las políticas públicas, pues se considera como una característica esencial, para el funcionamiento efectivo del régimen democrático en el ámbito económico, político y social. Pero que en el caso de Guatemala, esto está muy lejos de darse, porque aun nos encontramos en un proceso de transición política, en donde la estructura autoritaria del Estado que aun se mantiene, no permite su legitimidad ante la sociedad en su conjunto, pues este concepto se entiende como, *el derecho a gobernar*, que le concede la ciudadanía cuando se dan relaciones sociales de confianza de esta con las autoridades públicas, y esto no se da en Guatemala, más bien la ciudadanía no confía en sus autoridades, pues el Estado, no responde a sus demandas, ni respeta sus derechos humanos, generando un debilitamiento de las instituciones estatales.

CAPITULO 2

II. SOCIEDAD CIVIL

En términos generales, la noción de sociedad civil se conceptualiza en contraposición con la de Estado. De ahí el por qué del motivo por el cual se habla de una dicotomía entre ambas nociones. En este sentido, la definición que se tiene de sociedad civil es negativa pues se identifica con el ámbito de lo no-estatal (el concepto se ha definido por negación al Estado). Sin embargo, esta definición no deja de ser ambigua al presentarla como “todo lo que esta fuera” de la jurisdicción estatal.

Dentro de esta definición, el Estado es la organización que crea a la sociedad en busca de su cohesión y convivencia civilizada. El Estado como tal, constituye una organización institucional permanente de la sociedad pues forman parte del mismo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el Estado, abarca al gobierno y otras organizaciones e instituciones, pues también forman parte del mismo, las municipalidades, el ejército, la policía, en fin, las diversas organizaciones de la sociedad civil de diversas expresiones, pues toda organización son parte del Estado. La parte organizada de la sociedad es lo que denominamos como sociedad civil. En este sentido el Estado, en cierta forma, constituye una abstracción que sintetiza a la sociedad.

El termino, sociedad civil se empezó a usar en el siglo XVIII, cuando las relaciones de propiedad aun no habían evolucionado, de los modelos de comunidades de la Etapa Antigua y de la Edad Media, dicha sociedad se va desarrollando con la burguesía. Sin embargo, la organización social que se desarrolla directamente de la producción y del intercambio y en todas las épocas, forman la base del Estado y de toda superestructura.

La sociedad civil, es decir la sociedad organizada, según los valores de la nueva clase emergente liberada de las limitaciones estamentales del pasado, sirvió de modelo para la consolidación del *Estado democrático-liberal* pues el surgimiento de la misma es el resultado del desarrollo y del Estado Moderno, el cual surge precisamente en el momento histórico que se organiza e institucionaliza la sociedad moderna, a finales del siglo XV y principios del XVI. En este sentido, estos acontecimientos históricos, fueron fenómenos paralelos en Europa Occidental y en los Estados Unidos de América, esto refleja que tanto la Sociedad Civil como el Estado, fueron consecuencia de una dinámica interna que permitió el desarrollo de un tejido social fuerte, con un Estado llamado a jugar n papel

permisivo “liberal”, para la garantía de la cohesión social, en última instancia, la sociedad civil.

Sin embargo, en el caso de los países de Latino América el surgimiento y desarrollo de la sociedad civil fue diferente. En lo que respecta a la formación del aparato del Estado (funciones, burocracia, instituciones) la implementación del mismo, se construyó siguiendo solo “formalmente” el modelo de los Estados denominados “democráticos-liberales”, pero autoritarios, como resultado de la necesidad de solventar el “vacío de poder político” dejado por las autoridades coloniales.

Las sociedades que sustentan a los nuevos Estados de estos países, se encontraban muy lejos de la concepción sociedad civil en Europa, en la que se disolvían rápidamente las relaciones sociales de tipo sevellista y estamental. Todo lo contrario, en lo que respecta a los países de América Latina, este tipo de relaciones no solo permanecieron sino que se ampliaron, pues se dieron múltiples casos de trabajo forzoso a la que se vio sujeta la población indígena, continuando con el procedimiento de las ordenes coloniales. Unido a lo anterior, se encuentran las dificultades que evidenciaron los sectores económicamente poderosos de las antiguas colonias, para desarrollar y organizar intereses de carácter “nacional” en torno a los cuales, podrían unificarse el surgimiento de las sociedades. Sin embargo, proliferaron los valores segmentarios y locales (regionales/federales, liberales/conservadores, etc.) las cuales terminaron con el interés nacional.

Este fenómeno incidió que el surgimiento de la sociedad civil en Latinoamérica fuera débil, paralelo con el surgimiento y crecimiento del Estado autoritario, generando una desigualdad y contradicciones entre si, esta “hipertrofia” de la instancia política de estos países. Como ya se ha señalado en lo que respecta a la relación dicotómica entre la Sociedad Civil/Estado, ha incidido en el antagonismos entre estos dos espacios.

“En el lenguaje político actual la expresión sociedad civil, es conocida generalmente como uno de los términos de la gran dicotomía Sociedad Civil/Estado. Lo que quiere decir, que no se puede determina y delimitar su extensión más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo el termino Estado. Negativamente, se entiende por sociedad civil la esfera de las relaciones sociales que no están reguladas por el Estado. Delimitando al mismo tiempo el termino Estado, entendido restrictivamente y casi siempre polémicamente. Como el conjunto de los aparatos que un sistema social organizado ejerce el poder coactivo”.⁴

⁴ Bobbio Norberto, “Estado, Gobierno y Sociedad”, pag 39

Sin embargo, para una mejor comprensión, en lo que respecta a la noción y definición de la Sociedad Civil y del Estado, se han desarrollado diferentes concepciones, desde diferentes perspectivas teóricas y en diferentes épocas, en este sentido, en el iusnaturalismo, particularmente mediante los aportes de Thomas Hobbes, el término *sociedad civil*, es la antítesis del “estado de naturaleza”, caótico y anárquico por definición. En contraposición la **societas civiles** surge como resultado de un pacto entre los hombres que deciden salir de ese estado de naturaleza, de la “sociedad natural”. El concepto de *sociedad civil* solía también designar el espacio de competencia del poder civil o del Estado frente a la iglesia o poder religioso. Es así como, se formulaba la siguiente dicotomía: sociedad civil-sociedad religiosa, que complementaba la contraposición entre sociedad civil-familia (o sociedad doméstica). Por lo tanto, el término *sociedad civil* ha sido utilizado en diferentes circunstancias para distinguirla, según el caso, de las nociones de sociedad natural, sociedad doméstica o sociedad religiosa.

Como puede observarse, la noción de sociedad civil, ha venido evolucionando, en lo que respecta a la conceptualización ya sea en la acepción aristotélica o iusnaturalista, pues se han designado formas de asociación o de organización social que regulan las relaciones entre las personas que forman parte de comunidad, describe al Estado en sí (Kant habla de “Estado Civil”). Sin embargo, esa partir de los escritos de Hegel que esta concepción sufre cambios importantes: la sociedad civil representa un momento del proceso de formación del Estado (concepción pre-estatal).

Norberto Bobbio, con respecto a que la sociedad civil esta contrapuesta al Estado, dicho autor argumenta lo siguiente: “En su primera aproximación se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolas, previniéndolas o reprimiéndolas. Los sujetos de estos conflictos y por lo tanto la sociedad civil precisamente en cuanto contrapuesta al Estado, son las clases sociales o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes, al lado de las regulaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos los movimientos de emancipación, de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera. Los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y otro en las instituciones,

tanto así que ha sido propuesto enriquecer el esquema conceptual dicotómico y de intercalar entre los conceptos de sociedad civil y Estado de sociedad política.”⁵

Dentro de esta definición, se puede inferir que se conceptualiza desde dos aspectos, uno, que es el de la contraposición entre el Estado y la Sociedad Civil, que es el espacio donde se originan y se desarrollan los conflictos y la otra, es que al Estado lo ubica dentro de la sociedad política.

En otra perspectiva, dicho autor cita a Marx que en su obra: “Contribución Crítica a la Economía Política” (1859) quien plantea lo siguiente, “argumenta que estudiando a Hegel llego a la convicción de que las instituciones jurídico y políticas tienen sus raíces en las relaciones materiales de la existencia que Hegel comprendía bajo el nombre de sociedad civil y de esto deriva la consecuencia de que la autonomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política. Así mismo, Marx hace de la sociedad civil la cede de las relaciones económicas, o sea las relaciones constituyen la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídico y política, sociedad civil significa el conjunto de las relaciones interindividuales, que están fuera o antes del Estado.”⁶

Con este argumento, se puede comprender, que la sociedad civil constituye la base material de la existencia de las instituciones jurídico políticas, y por tal motivo su autonomía, que se puede encontrar en la economía política, pero la sociedad civil como tal, no puede generar una economía política porque no es su función, sino su papel es plantear demandas al Estado en sus luchas democráticas, tampoco en la misma, solo se pueden dar relaciones económicas, como plantea Marx, porque como plantea Bobbio es diversa, por lo mismo, no solo se pueden dar relaciones interindividuales, pues sociedad civil conduce a una colectividad, pues cuando se habla de sociedad civil se hace referencia a una sociedad organizada, o sea, un conjunto de organizaciones sociales que se expresan y se desarrollan al interior de la misma, y que plantean demandas al Estado, en sus luchas democráticas y reivindicativas.

Siempre en este mismo sentido, Breni Cuenta define en su trabajo citado por Michael Foley sobre ONG’S y la sociedad civil en el Salvador. Este autor coincide con Bobbio, al plantear que la sociedad civil es una red organizacional que promueve diversas demandas e intereses creados de grupos sociales que fomentan la defensa económica, de género, de promoción humana de desarrollo científico y cultural, entre otras expresiones, aquí también se distingue a la sociedad civil del mundo institucional, surgido y articulado estructural o funcionalmente a la institucionalidad del Estado. También se distinguirá de la

⁵ *Ibíd.*, pág. 43

⁶ *Ibíd.*, pag 46

sociedad política fundamentalmente partidos y movimientos políticos cuya meta común es alcanzar el ejercicio del poder político.

En este sentido, la sociedad civil es el espacio donde se legitiman los poderes del Estado, dándose una dicotomía, reflejando que en estos dos espacios se da una relación dialéctica contrapuesta al Estado. Pero ¿Cómo concebir a la sociedad civil en este sentido? No ciertamente como el espacio de los individuos y sus intereses privados, sino como el espacio de instituciones simbólicas, o representativas de la sociedad. Dichos poderes organizados que las sociedades disimétricas adquieren una configuración fundamentalmente clasista, pero no solo con dos clases sociales antagónicas, sino como la expresión de diversos grupos sociales, con sus luchas internas y para con el Estado, pues es así como juega su papel ante el Estado.

Gramsci visualiza a la sociedad civil, como la esfera en la que actúan aparatos ideológicos cuya tarea es ejercer la hegemonía, en el sentido de obediencia al consenso. No se trata de que este autor abandone la dicotomía base/superestructura, para sustituirla por la dicotomía sociedad civil/Estado. El añade la segunda a la primera, y de esta manera hace más complejo su esquema conceptual. Para representar la contraposición entre Sociedad Civil y Estado hace uso de las siguientes parejas. Económico/momento, ético/político, necesidad/libertad, objetividad/subjetividad., pero también recurre a otras parejas. Consenso/fuerza, persuasión/coerción, moral/política, hegemonía/dictadura, dirección/dominio.

La historia ha demostrado que en la medida que la sociedad se desarrolla y se multiplica, se hace necesario la construcción de espacios de intermediación y concertación social para la consolidación de la sociedad civil, como sociedad organizada, que promueve y plantea demandas, mediante acciones sociales concretas, en el sentido, de que las personas que integran a las mismas se concibe como colectividades o agregaciones sociales y que con el paso del tiempo se han identificado como sociedad civil.

En este sentido, se puede definir que las organizaciones sociales que se expresan en el seno de la sociedad civil, constituyen la síntesis del proceso de interacción entre personas que se congregan en torno a objetivos propios, con estrategias similares pero con diferentes formas de identidad grupal, conjunciones sociales, que no son simples agregaciones de personas, sino estructuras sociales, de cierto grado de complejidad, con procesos y principios que las autor regulan y que determinan su desarrollo y acción social colectiva, tanto como en el interior como al exterior de las mismas.

Para la consolidación de la sociedad civil se plantea lo siguiente. “La sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a si misma. En este sentido. Más operacional su existencia, depende de que se forme y funciones una red de organizaciones autónomas independientes del Estado, asociaciones voluntarias que reúnen un conjunto de ciudadanos que tienen intereses comunes, y que pueden trascender el universo privado en el que surgen por la fuerza de su existencia organizativa y asociativa. De esta suerte ocupan espacios de vida pública en el juego político y estructura estatal. Estas asociaciones deben obtener el reconocimiento legal para su eficacia, aun cuando puede ocurrir que resulte difícil o no lo resista.”⁷

- En este sentido, la sociedad civil es conceptualizada como conjunto de organizaciones de diversa naturaleza, una red de organizaciones que surgen desde los espacios de la comunidad.
- Que se organicen y actúen en la vida pública independiente del Estado, de sus agentes y los poderes, significa su autonomía, les permite oponerse o aproximarse a los poderes públicos, y tener referente a sus demandas y conflictos, principalmente ante el Estado
- Constituyen en forma significativa en la actividad pública a través del curso de la vida social especial, en instituciones de poder público, participación en el debate colectivo.
- Acción pública se hace conforme a las normas, los principios que ordenan a la sociedad que dicta el Estado. (Fuente).⁸

⁷ Torres Edelberto Rivas, diálogos/Flacso, “Usos y Abusos del Concepto de Sociedad Civil” pág., 2

⁸ Ibid, pág. 2

CAPITULO 3

III. POLITICAS GUBERNAMENTALES DE LOS PERIODOS PRESIDENCIALES DE LOS AÑOS DE 1986 AL 2008

3.1. *PAPEL DEL ESTADO PLANES DE GOBIERNO Y POLITICAS DE DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS DE TURNO ANTE LA POBREZA*

Cada cuatro años se lleva a cabo un proceso electoral mediante el cual se eligen a las autoridades nacionales y locales que regirán los destinos del país en los diferentes niveles de poder formal en los que está establecida la división administrativa de Guatemala. Proceso durante el cual los partidos políticos participantes presentan sus programas de gobierno en los que se intenta obtener los diferentes planteamientos y visiones sobre los problemas sociales que están de moda o coyunturales, pero que carecen de propuestas reales, que den soluciones a los problemas estructurales, como el de la pobreza, y que en la mayoría de los casos, sus supuestas ideologías partidistas, no concuerdan con los planes de gobierno que proponen, pues solo lo hacen con una visión electoral, pues funcionan como plataformas electorales o “maquinarias electorales”, pues solo buscan la obtención del voto, con el agravante, de que sus propuestas, solo están encaminadas para el periodo presidencial que funcione su gobierno, y no a largo plazo, por ello se habla de políticas gubernamentales, y no políticas de Estado, y menos de políticas públicas.

Las políticas públicas forman parte de las relaciones Estado-sociedad, pero la formulación de las mismas no están orientadas al desarrollo social para la reducción de la pobreza de manera significativa. La relación entre política y pobreza tiene sentido, en especial si se toma en cuenta que mucho de los condicionantes de esta última, son aquellos que tienen relación con los problemas de desarrollo económico, que tiene su raíz en la política, como esfera que sintetiza el ejercicio y la práctica del poder en el país.

El estado es el rector del desarrollo integral, sostenible y sustentable para darle solución a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos, los cuales deben de implementarse con equidad de género y étnico e incluyentes, que tengan como objetivo centrales el crecimiento económico y el desarrollo social como procesos fundamentales para la disminución de la pobreza, especialmente para los grupos más vulnerables.

Las funciones del Estado se desarrollan y se definen dentro de un *régimen político*, dentro del cual se constituye un ente regulador de planes y programas que definen las políticas públicas, para su implementación, ejecución y evaluación, para lo cual requiere de una compleja estructura gubernamental y de participación de la sociedad civil en su conjunto, en donde la toma de decisiones debe de ser resultado de consenso.

En este sentido, el diseño de las políticas está sujeto a intereses creados de los sectores económicamente poderosos, cuyas visiones tienden a restringir las políticas de carácter social, orientadas a la reducción de la pobreza, pues también se oponen a que el Estado atienda gratuitamente o que de forma subsidiaria, solucione los problemas sociales, como el de la educación, salud, vivienda y otros servicios vitales de la sociedad.

Para el efecto, el diseño de las políticas deben de ser congruentes con el programa político del periodo presidencial de turno, el cual debe de constituir el posicionamiento ideológico y la definición política del partido oficial o gobernante, frente a la realidad y contexto social en el que se encuentra inmerso. Como tal. Establece la concepción filosófica del mundo del partido y, por lo tanto de sus principios.

En este sentido, para el funcionamiento efectivo de los planes y programas de sucesivos periodos presidenciales. Se deben de operativizar, en los siguientes términos, las que tienen a su cargo funciones normativas (legislación, planificación, evaluación, y control) es así como tendrán que regular un sistema de regulaciones, estructuras administrativas, medidas de desempeño que intentaran las exigencias funcionales, relacionadas con el cumplimiento de objetivos, con aquellos derivadas de la importancia de satisfacer las necesidades básicas de la población, así como de la solución de sus problemas.

Sin embargo,, estos planes y programas se han visto limitados, debido a que en primer lugar, la crisis económica influye en el desarrollo óptimo de Guatemala, y en segundo lugar, es porque el Estado, en diferentes periodos históricos, ha sido instrumento de dominación por parte de los sectores tradicionales de poder, pues en los mismos se ven implícitos los intereses creados, orientados a sus propios beneficios sectoriales, en perjuicio de los sectores dominados y de las necesidades de la población y de la reducción de la pobreza. Esto trae como consecuencia el descontento de los sectores dominados, que e ven obligados a plantear demandas ante el Estado, para la defensa de sus derechos fundamentales, lo que genera relaciones antagónicas entre estos sectores.

“El régimen democrático tiende a crear antagonismos y acciones ofensivas de ciertos sectores sociales que bajo condiciones autoritarias, no hubieran siquiera manifestado al menos reivindicación. La trama institucional de la democracia, sus frenos y contrapesos, pueden demorar a veces mas allá de lo prudente o deseable, la puesta en marcha de proyectos comprometidos de las autoridades constitucionales. La inercia es la burocracia estatal, las restricciones del gasto público y las dificultades de la renovación de elencos, constituyen en otros factores de retardo en circunstancias políticas que exige celeridad y eficacia.”⁹

En este sentido, el aparato burocrático, es un espacio público sujeto a la toma de decisiones de sectores influyentes, de tal manera su desempeño, no se realiza de manera democrática, sino a través de la imposición de formas de subordinación. Es así como, dentro del aparato de administración pública, se ven involucrados diversos intereses de diferentes sectores, haciendo difícil la implementación, ejecución y evaluación de tales políticas.

Dentro de esta perspectiva, se puede inferir que para el funcionamiento efectivo de tales políticas se requiere no solo de la aplicación de tecnología de la gestión de la institucionalidad estatal adecuada, sino que también, la participación de la sociedad civil en su conjunto en la definición e implementación de las mismas, dicha participación debe de responder a la satisfacción de las demandas de la población, y así de esta manera a la democratización del Estado.

La participación democrática de la sociedad civil en la formulación de tales políticas es importante, sin embargo, en el caso de Guatemala esto está muy lejos de realizarse, porque el Estado no ha tenido la capacidad de prestar servicios de manera satisfactoria y permanente a una población que se hunde cada vez más en la pobreza, y por lo mismo, no puede reproducir sus propios medios deteriorándose las condiciones de salud, educación, vivienda, seguridad nutricional y alimentaria, seguridad ciudadana, administración adecuada de la justicia, entre otros.

La incapacidad del Estado, para implementar políticas de desarrollo, dirigidas por un sector determinado, como lo sería, el Organismo Ejecutivo, institución estatal encargada de ejecutar tales políticas, pero que en la mayoría de los casos, no logra de reducir los índices de pobreza, la superación de inequidad y la exclusión social, esto se debe también a la intervención extranjera, por parte de los Organismos Internacionales, como, el Banco Internacional de Desarrollo (BID) pues, las políticas que dicta. Solo constituyen un ensamble, que nada tienen que ver con nuestra realidad.

⁹ INAP, “Investigación, Asesoría, y Capacitación en Administración pública” ., pag 448

En este sentido, el Estado de Guatemala tiene grandes problemas de legitimidad, pues las políticas de diverso tipo, implementadas, no han solucionado los grandes problemas de la sociedad en forma efectiva, y esto se debe a dos razones fundamentales, una que Guatemala es un país subdesarrollado y la otra, la tendencia autoritario del aparato estatal, lo que no permite la satisfacción óptima de las demandas de los sectores excluidos, y con el agravante, de que la población no cuenta con un sistema de representación y de organización social articulado y consolidado, debido a su cultura autoritaria.

La relación entre política y pobreza responden a la manera en cómo está organizada la producción y, en especial los mecanismos de distribución y redistribución de la riqueza social, están íntimamente vinculados con la toma de decisiones políticas en relación con la canasta básica, los problemas sociales, las condiciones de pobreza en las cuales vive la mayoría de la población. Que desde la dimensión política de la pobreza, pertenecen también a las decisiones que permiten a la población ejercer plenamente sus derechos humanos, sociales, económicos, políticos, cívicos y ciudadanos, que les permite desarrollar una cultura organizativa, para que puedan participar en la solución de los problemas que les afectan, como lo sería de la pobreza.

En lo que respecta a la pobreza que afecta a la sociedad guatemalteca, se hace mención de varios factores, entre ellos, en Guatemala se experimentó en la década de los años ochenta, una crisis económica, que afectó el dinamismo económico, paralelo a ello, se agravaron los desequilibrios monetarios, financieros y de comercio exterior que afectó el desempleo y la desvalorización acelerada de salarios, esto trajo como consecuencia que en lo social se diera un proceso de polarización, resultado de las desigualdades económicas, la exclusión política, la intolerancia social, la deslegitimación del sistema político, el autoritarismo militar sustentado en prácticas electorarias fraudulentas y el uso sistemático de fuerzas represivas en contra de movimientos reivindicativos, que trajo como consecuencia una situación de inseguridad y de ingobernabilidad, que generó la desarticulación del tejido social de nuestra sociedad.

Dentro de este contexto, el sistema económico de Guatemala está basado en la agricultura de exportación como su principal fuente de riqueza heredado desde la colonia, la imposición de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones relaciones de subordinación dentro del sistema del capitalismo mundial parten de la formación del sistema de la división internacional del trabajo, que data del siglo XIX, pero esto solo ha respondido a las políticas económicas, dictadas por los países desarrollados que solo han respondido a los intereses de los mismos, en perjuicio de la sociedad guatemalteca.

3.2. PROGRAMA DE GOBIERNO DEL LICENCIADO VINICIO CEREZO

Después de una serie de gobiernos militares que llegaron al poder mediante elecciones fraudulentas o golpes de Estado, en 1986 se dio la apertura democrática, etapa durante la cual, el Gobierno del Licenciado Vinicio Cerezo Arévalo de la Democracia Cristiana fue el primer gobierno civil de Guatemala, electo democráticamente mediante un proceso electoral. Dentro de este contexto coyuntural, entro en vigencia la institucionalización de el marco jurídico consistente en la instalación de la Procuraduría de Los Derechos Humanos, institución encargada de defender y proteger los derechos humanos de la población; la Corte Constitucional, cuya función es la de garantizar al debido cumplimiento de la Constitución Política de la República de Guatemala y la defensa de la misma; y el Tribunal Supremo Electoral, institución encargada de organizar y convocar las elecciones generales.

La apertura democrática vino a encauzar las relaciones entre los sectores de la sociedad civil en su conjunto, y de estos para con el Estado. En este sentido, se planteo un proyecto que tenía la intención de expresar las expectativas de las organizaciones sociales que se expresan en el seno de dicha sociedad, la tarea era difícil pues el gobierno de la Democracia Cristiana presidido por el Licenciado Vinicio Cerezo Arévalo, heredaba una sociedad polarizada y ,una sociedad civil desarticulada, debido al autoritarismo estatal y la violencia política sistemática y selectiva, así como también, el impacto de la crisis económica, que genero un gran empobrecimiento.

Dentro de este contexto, dicho gobierno implemento un Programa de Reordamiento Económico Social (PRES), que consistió en un plan de ajuste, que intentaba equilibrar el alto costo de las políticas financieras, pero que en realidad se postergo y así mismo, la inversión social, lo que vino a reforzar los componentes del desarrollo desigual. La estabilidad monetaria a cargo del gabinete económico, devaluó la moneda en un 15 % y, controlando la emisión monetaria, mediante una política de restricción al crédito público y privado.

Dicho ajuste estuvo orientado a la demanda, lo que implico buscar alzas en los precios de los artículos de consumo básico, depresión salarial, aumento de los niveles de desempleo y subempleo, encarecimiento en el campo de crédito, y en el deterioro de los servicios básicos (escuelas, salud, transporte, vivienda y otros) y de las condiciones generales de vida (elevados índices de desnutrición, tasas altas de mortalidad y de morbilidad infantil).

Siempre en lo que respecta a la política económica, el gobierno de Cerezo se limito al manejo de las variables económicas, cambiarias y crediticias, dejando la

producción en manos del sector privado. Fue así como, que el crecimiento económico que se dio en este periodo presidencial, no fue estrictamente de la política económica que se aplicó, sino que fundamentalmente fue resultado de la confianza que se dio al nuevo régimen político.

En el gobierno de la Democracia Cristiana, para la ampliación de las políticas de estabilización, estuvo limitada en gran medida por la posición de la elite económica (los sectores empresariales más fuertes), que contaban con un fuerte poder de veto. Este poder que aun sigue el sector privado, ha incidido de manera efectiva no solo en el tipo de ajuste, sino que también en las políticas económicas que se han implementado.

La influencia de las organizaciones que forman parte de la sociedad civil fue casi nula en este periodo presidencial, esto se debió a la poca capacidad de incidencia política ante el Estado, debido a la debilidad del movimiento social consecuencia de los años de represión durante el conflicto armado interno, que desarticularon a dicho movimiento en su conjunto y también a la polarización política.

3.3. PLAN DE GOBIERNO DEL INGENIERO JORGE SERRANO ELIAS

El 14 de enero de 1991 el Ingeniero Jorge Serrano Elías del Partido Movimiento de Acción Social (MAS), asumió la presidencia de la República. Este nuevo gobierno se perfiló como un régimen pragmático, con amplios vínculos con los militares y el sector privado, en este periodo presidencial, fue evidente la influencia de dicho sector, pues estuvo representado en el gabinete teniendo control en la política económica, pues los Ministros de Agricultura, Economía y Desarrollo fueron nombrados por Adolfo Boppel (de la Cámara del Agro), Richard Aidkenhead (ex presidente de FUNDAZUCAR y ex presidente de la Asociación de Gerentes de Guatemala) y Manolo Bendfel, respectivamente, quienes eran representantes de diversos sectores del sector privado. Como presidente del Banco de Guatemala fue nombrado Federico Linares, quien era reconocido como un exponente de la concepción del libre mercado.

Este gobierno heredó un Estado empobrecido por parte del gobierno anterior, lo que le sirvió de pretexto, para justificar que su gobierno haya sido ineficiente e incapaz de darle solución a los problemas reales del país, como lo fue el de la pobreza.

Dentro de este contexto, el periodo presidencial de este gobierno, se encontró por lo tanto ante un desequilibrio social, pues como ya se expuso anteriormente su

gobierno estuvo influenciado por el poder militar, que lo sometió a una presión social, que mermaba constantemente la imagen de las fuerzas armadas.

Dicho gobierno inicio reconociendo que el país ha vivido una profunda crisis económica y social, resultado del autoritarismo militar por parte del Estado, que freno el desarrollo, dentro de este esquema, aparecen tres problemas claves: la guerra interna, el incremento de la pobreza y, una sociedad fraccionada. Pero ya desde esta visión de la problemática, el presidente y sus asesores, tratan el problema desde los efectos pero no de las causas que lo originaron. Es así como, han presentado programas de gobierno deficientes, demagógicos y poco efectivos, que solo han servido para debilitar más las condiciones de pobreza en las que se encuentra inmersa la mayoría de la población.

Además, este gobierno planteo, un proyecto de desarrollo económico, mediante el cual, se ofreció una economía competitiva, para generar el crecimiento económico estable y sostenible, se propuso estrategias economías sectoriales, de las cuales vale la pena mencionar, la que se refiere a la agricultura turismo, energía, transporte, comunicaciones, ciencia, tecnología, y medio ambiente, para establecer el papel que le asignan dentro del desarrollo económico del país.

El gobierno de Serrano Elías carecía de un plan de gobierno, porque asesores internacionales propusieron desde los inicios del mismo un Programa de Estabilización Económica, el mismo planteaba la necesidad de la disciplina fiscal y monetaria y insistía en la liberación cambiaria, así como también, propuso la necesidad de vender los activos del Estado, como objetivo prioritario se propuso bajar las tasas de interés y en materia fiscal, se considero reforzar la disminución del gasto público, con los ingresos corrientes y la puesta en marcha de la no aplicación de una política de crédito por parte del Banco de Guatemala, al gobierno central.

Además de la política economía y social, se fijo el planteamiento de los siguientes objetivos, reducir la pobreza extrema, mediante la creación de condiciones, que permitieran el acceso a una suficiente y adecuada política de poder adquisitivo, mejor abastecimiento e incremento de la actividad agropecuaria de subsistencia, así como desarrollar la capacidad productiva de sectores de la población que viven en condiciones de pobreza extrema, mejorando su acceso a los factores productivos, a los servicios básicos, mejorar y capacitar los recursos humanos.

3.4. PLAN DE GOBIERNO DEL LICENCIADO RAMIRO DE LEÓN CARPIO

El periodo presidencial del Licenciado Ramiro de León Carpio, inicio con la implementación de una política económica, donde Serrano la deja, precisamente con los criterios de adaptación a los cambios de la economía mundial, con la relación de las relaciones productivas, y la aceptación de la interdependencia entre naciones, los cuales se basan en una nueva relación tecnológica, y en el rechazo a la dirección del Estado, para dar paso a los mecanismos de mercado en el que se evidencia una postura neoliberal.

Dentro de planteamiento, se explica lo siguiente: “Independiente del error teórico en que cae De Leo Carpio al no comprender que los nuevos cambios en el mundo se deben a la revolución científico-tecnica, dado el esfuerzo del quehacer científico está orientado a mejorar la producción. Ahora ya no se especula ni se atiende el productor a la rutina y mucho menos a la casualidad en el cambio, todo lo que se hace es consecuencia de la investigación científica para elevar asombrosamente la productividad. Por tanto, todo lo que Ramiro De León anunciara dentro de su mandato no es más que la consolidación del neoliberalismo, sin embargo, lo continua viendo en función de un reto y de inserción de la economía nacional ese proceso. Por lo tanto, vuelve a caer en el cuento de evitar los monopolios con la típica visión localista que puede ser internacional y demagógica, pues pretende que modificando lo interno se logra cambiar la correlación de fuerzas externas.”¹⁰

3.5. PLAN DE GOBIERNO DEL SEÑOR ALVARO ARZU

El programa de gobierno del Señor Álvaro Arzú, (1996-2000) estaba encaminado a simplificar y elevar la calidad del aparato institucional del Estado, a través de la implementación de un programa de modernización y refirma de Estado, orientado a facilitar el desarrollo económico, partiendo de iniciativas personales y colectivas, en un ambiente de igualdad de oportunidades, fomentar los mercados competitivos y transparentes, evitando la competencia desleal, disminuyendo los monopolios y eliminación de subsidios globales, los cuales, solo deberían de ser una manera focalizada, temporal y descendiente, a esto se redujo la política económica de dicho gobierno.

La estrategia de desarrollo económico y social de esta gestión gubernamental, constituyo en un esquema en el que aparecen claramente planteada, las estrategias económicas, políticas sociales y ambientales, pro los mismos ya habían sido anteriormente planteados, en los últimos programas de gobierno,

¹⁰ IIES, “Revista Economía” No. 129, pag 13

especialmente los de Jorge Serrano Elías y Ramiro De León Carpio, sin embargo, dio la impresión que durante este periodo presidencial se aceleró su implementación, dada la urgente necesidad que tiene el país de constituirse en un mayor espacio para las cadenas productivas internacionales del capital global, que necesita d condiciones de estabilidad socioeconómica y política, así como de infraestructura indispensable para reducir su tiempo y rotación.

En lo que respecta al compromiso económico, destaca un planteamiento mediante el cual se pretende alcanzar el desarrollo económico: “sobre la base de la eficiencia económica y de la competitividad, propiciaremos el crecimiento económico en forma sostenida y sustentable, que se debe traducir en bienestar”. Se sigue afirmando: “Consideramos que la forma más eficiente de participación social y económica es el acceso a un empleo productivo y adecuadamente remunerado, de manera que el objeto de nuestra estrategia de desarrollo humano integral se basa en la generación de empleos, porque a partir de la existencia de condiciones económicas que los generan se promoverá un desarrollo permanente de personas.”¹¹

Según análisis del Licenciado Franklin Roberto Valdez Cruz (Profesor Universitario e Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de esa época), al analizar el esquema del gobierno del Presidente Álvaro Arzú al parecer tiene la impresión de lograr el desarrollo integral de la sociedad guatemalteca en su conjunto; sin embargo, en ninguna parte se encuentran las determinaciones últimas que generan el bajo grado de desarrollo económico y social y, si no se conocen para actuar en relación a las mismas, no se puede esperar que mejoren las condiciones materiales en que sobrevive la mayoría de la población.

Por otro lado, en 1996 se inicia el incremento al Impuesto al Valor Agregado (IVA) como estaba contemplado en la última reforma tributaria aprobada, de ese periodo, lo que afectó en los precios de todos los productos, en especial los que se refieren a la canasta básica, este incremento entró en vigencia, en perjuicio de la economía doméstica de las familias pobres guatemaltecas.

Fue así como, desde el inicio del periodo presidencial de este gobierno, se menciona la necesidad de obtener ingresos extraordinarios para mantener a flote la economía de cristal, sin una base real que lo validara, las medidas económicas adoptadas solo privilegio a las actividades monetarias y especulativas, pero no la base real y fuente de creación y materialización del valor, como lo hubiera sido la producción de bienes materiales.

¹¹ *Ibíd.*, pag 25

3.6. PLAN DE GOBIERNO DEL LICENCIADO ALFONSO PORTILLO

El plan de gobierno de e Frente Republicano Guatemalteco, presidido por el Licenciado Alfonso Portillo para el periodo 2004-2008, consiste en una propuesta de desarrollo nacional, en el cual los Acuerdos de Paz constituyen su fundamento. La política de paz que se propuso está basada en los derechos humanos, en donde la persona humana es vista como un proyecto político que se baso en la equidad de género, y el reconocimiento, fomento y el respeto a la riqueza social de la nación, que es multilingüe, multicultural y multiétnico.

Para el efecto, se propuso, el reconocimiento aceptación y realización de los valores de las culturas de los pueblos indígenas, cuya existencia constituye un testimonio vivo de importancia vital, por lo tanto es importante reconocer el respeto a la diversidad étnica de Guatemala, por lo cual buscaba incorporar al sistema educativo nacional la interculturalidad a través del cual, se deben de transmitir valores culturales, como es el de la cosmovisión maya, sobre el respeto a la naturaleza, la comunidad y la familia, en el que es importante fortalecer practicas cuyo sustento sean valores, actitudes y comportamientos, que permitan un ambiente de mayor tolerancia a las diferencias, así como el respeto y confianza reciprocas. Pues constituyen ejes fundamentales para el desarrollo social de Guatemala.

Otra de las propuestas del gobierno del Frente Republicano Guatemalteco, es el de crecimiento económico, cuyo factor primordial, es la estabilidad macroeconómica, por lo cual es necesario priorizar los equilibrios macroeconómicos, para consolidar la estabilidad de precios y reducción del déficit fiscal, basado en una reforma tributaria y en una política de racionalización del gasto público, para alcanzar las metas económicas establecidas en los Acuerdos de Paz.

En este sentido, se propuso optimizar y priorizar el gasto público y de los recursos básicos de la población, en relación a la salud, educación, seguridad social y seguridad alimentaria, como ejes transversales, para la reducción de la pobreza, la cual se orientaría en la inversión de la infraestructura productiva, para lograr la estabilidad macroeconómica, lo que requiere del manejo adecuado del gasto social y del saneamiento del sistema financiero.

En lo que respecta a la política fiscal, se propuso dar eficiencia a la recaudación y la administración tributaria, combatiendo y sancionando la evasión fiscal, por lo cual es importante, mantener la disciplina fiscal y el equilibrio presupuestal, con la finalidad de mantener bajo el déficit fiscal, vigilar la calidad y la ejecución del gasto publico.

3.7. PROGRAMA DE GOBIERNO DEL LICENCIADO OSCAR BERGER

La agenda sobre políticas gubernamentales que ofreció el gobierno del Licenciado Oscar Berger, lo basó en un Programa de Reactivación Económica, en el cual planteó cuatro componentes estratégicos: Guatemala solidaria, guate crece, guate compite, y guate verde. Constituyéndose en lineamientos generales.

En lo que respecta a la Reducción de la Pobreza, guate solidaria rural, una estrategia de gestión integral, sobre las acciones del sector público este componente está relacionado con la exclusión social y pobreza extrema, con esta política se esperaba crear en un plazo de dos años, las condiciones que permitieran a las comunidades más necesitadas, superar las condiciones de pobreza extrema y, en mediano y largo plazo para que las comunidades rurales alcanzaran un mínimo de bienestar. Dicha estrategia se basaba en cuatro ejes fundamentales: 1) la protección social, mediante la provisión de servicios básicos, 2) el fortalecimiento de las capacidades humanas y productivas, 3) la generación de oportunidades sociales y económicas y 4) la ampliación del patrimonio individual y colectivo de la población más pobre.

Esta estrategia, estuvo guiada desde un enfoque de ampliación sistemática del estilo de desarrollo económico, vigente en esa coyuntura. En el marco del funcionamiento, se visualizaron medidas de tutelaje para la población: protección social, desarrollo de capacidades y medidas de carácter productivo; educación y creación de oportunidades, fomento a la capacidad productiva del área rural, participación social de carácter instrumentalista, y aprovechamiento de las remesas de migración transnacional. Todo esto con la intención de crear un ambiente de armonía social.

Sin embargo, esta estrategia no promovió una solidaridad construida a partir de transformaciones estructurales, que orientaran a un cambio sistemático articulado, con procesos y mecanismos que estimularan el crecimiento, pero a la vez, instituyeran equidad a través de mecanismos que redujeran las desigualdades, su propuesta de armonía social, estuvo dirigida a una solidaridad solo entre la población pobre.

En lo que respecta a la economía, las políticas planteadas por el gobierno de la Gran Alianza Nacional (GANAN) presidido por el Licenciado Oscar Berger (2004-2008), estuvieron encaminadas a tres grandes objetivos: la creación de las condiciones necesarias para la inversión nacional y extranjera: el mejoramiento del clima de negocios y la competitividad; y el incremento de la cobertura y calidad en los servicios de educación, nutrición y salud brindadas por el Estado.

Estos criterios fueron propuestos en los tres componentes del plan de gobierno “Vamos Guatemala”, planteado bajo el objetivo de “ser el mecanismo de impulsores de los motores de activación de la producción nacional en un ambiente de armonía social que conduzca al bienestar de la sociedad guatemalteca en su conjunto. La activación económica es el paso inicial para acelerar el crecimiento de la producción nacional, dinamizar el ingreso de todas/os las/os guatemaltecas/os, abatir la pobreza extrema y disminuir la exclusión.

3.8. PROGRAMA DE GOBIERNO DEL INGENIERO ALVARO COLOM

El programa de gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza, presidido por el Ingeniero Álvaro Colom 2008-2012, planteo como visión la importancia de llevar a cabo un proceso democrático y pacífico que garantice a la sociedad guatemalteca en su conjunto una transformación profunda, orientada a alcanzar el anhelo del desarrollo sostenible con la participación de la población, para lograr un vida digna a través del empleo, seguridad, educación, salud, paz y libertad.

Dicho programa se fundamenta en los principios de este partido, los cuales son:

- Supremacía Constitucional, como rectora del derecho de Guatemala, vinculante tanto para gobernantes, como para gobernadas/os, con el propósito de lograr la consolidación del Estado Constitucional de Derecho.
- Legalidad que implique la sujeción de los órganos del Estado al derecho, la sujeción de funcionarias/as y empleadas/os publicas/os a la ley y al servicio del Estado, por lo que la función publica debe estar debidamente establecida con la finalidad de hacer dinámica, eficaz y eficiente la toma de decisiones.
- Democracia como el sistema en el cual las decisiones de la mayoría de la población controlan las fuentes fundamentales del poder político, económico y social a nivel nacional y local, en el que las minorías están representadas y gozan de las garantías para organizarse, defender sus ideas y hacer valer sus derechos. Es el marco idóneo para la solución de conflictos por medio del diálogo y la tolerancia para decidir el rumbo de la nación.
- Libertad como la opción que tiene el ser humano de actuar de acuerdo a su forma de pensar, siempre que sea responsable y no viole el derecho de los demás. El hombre y la mujer gozan de libertad política, de acción, de ideas, de expresión, de enseñanza, de aprendizaje, de trabajo, de comercio, de industria, de prensa y pensamiento, de organización, reunión, asociación y manifestación, de locomoción, de conciencias, de culto, y

religión, de preferencias individuales y de todas las demás expresiones de libertad que tiene el ser humano dentro de la sociedad.

- Equidad y justicia social como derecho del individuo e individuo y la colectividad a los beneficios del desarrollo de acuerdo a sus necesidades, capacidades, esfuerzos y responsabilidades. UNE plantea la búsqueda de soluciones equitativas e incluyentes a los conflictos, promoviendo acciones que combinen los derechos individuales y colectivos.
- Igualdad de todos los seres humanos no importando su raza, sexo, religión, idioma, grado de instrucción e intelectualidad, opinión, por lo que deben gozar de las mismas oportunidades, excluyendo preferencias, prejuicios y privilegios. El valor de la igualdad será realizable más allá de la inclusión en el texto constitucional por la vía de la sanción efectiva a las acciones discriminatorias y excluyentes.
- Irrestricto Respeto a los Derechos Humanos como eje fundamental de su quehacer político, comprometiéndose con la exaltación de la dignidad de la persona y el irrestricto respeto a sus derechos individuales, sociales, culturales, políticos y económicos. Enmarcando dicho respeto en la observancia y cumplimiento de lo establecido en la Constitución Política de la República, Convenios Internacionales de la materia, suscritos y ratificados por Guatemala, así como lo establecido en los Acuerdos de Paz.
- Solidaridad como uno de los principios más nobles del ser humano, partiendo del mero de su condición de tal y de su capacidad de adherirse a las causas ajenas, aunando esfuerzos, para superar las dificultades de las/os demás, como un acto de amor y no de caridad. La solidaridad debe manifestarse libre y espontáneamente, uniendo nuestros mejores empeños, energías, capacidades, aptitudes y recursos para elevar el nivel de vida de las/os más necesitadas/os.¹² (Fuente)

Uno de los pilares de este programa de gobierno, es en relación a la participación ciudadana, teniendo como fundamento su estrategia para ejecutarlo, mediante la consulta a la población para llegar a acuerdos y así establecer, como propósito central, la generación conjunta de condiciones que permitan el desarrollo sostenible.

En su propuesta de Desarrollo Sostenible, el mismo integra y armonía el crecimiento económico con el desarrollo social, el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general, preservando los recursos naturales, tanto cuantitativos como cualitativos, tomando en cuenta el valor económico, y también el valor cultural y espiritual, esencial para los pueblos.

¹² Instituto Programático, "Programa de Gobierno/UNE, pags 15-17

La política social, parte del Desarrollo Sostenible, con una visión de atención integral que propicie vivir en paz, en la democracia y tenga libertad. En su propuesta, considera a la familia como núcleo de la política social lo que permitirá que haya seguridad, respeto y satisfacción de las necesidades de la población.

Este gobierno se propuso combatir la pobreza mediante programas de asistencia social, para proporcionar comida y abrigo a la gente más necesitada, en lo que respecta a la asistencia social de brindar alimentos, se propuso la creación de los llamados Comedores Solidarios, los cuales se cumplieron.

3.9. PROPUESTA DE DESARROLLO SOCIAL DE LOS ACUERDOS DE PAZ PARA EL ESTADO DE GUATEMALA

En el “Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria” en el numeral II de números romanos, y 14 de números ordinales, sobre Desarrollo Social, se propone lo siguiente: “Corresponde al Estado promover orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento, y que, al contrario, se maximicen los beneficios del crecimiento económico para todos los Guatemaltecos. En la búsqueda del bienestar de todos los guatemaltecos, la política social debe propiciar el desarrollo económico, mediante su impacto en la producción y la eficiencia.”¹³

También en ese mismo Acuerdo de Paz que el Desarrollo Social es indispensable para su crecimiento económico orientado a la elevación del nivel de vida, la salud de sus habitantes, resaltando que la educación y la capacitación constituye las premisas para acceder al desarrollo sostenible en Guatemala.

El Estado tiene la obligación de superar las inequidades y deficiencias sociales, a través de una adecuada orientación del desarrollo, mediante la inversión pública y la prestación de servicios universales.

¹³ Universidad Rafael Landívar, “Los Acuerdos de Paz”, pag 111

3.10. DEFINICION DEL MARCO ESTRUCTURAL DE LAS POLITICAS PUBLICAS

El concepto de políticas públicas incluye tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado, que son aquellas que involucran al conjunto de diversas instituciones en su diseño y ejecución que incluyen a más de un gobierno. En cambio, las políticas planteadas mediante un programa de gobierno, dentro un periodo presidencial específico y constitucionalmente determinado, en ese sentido, puede entenderse al gobierno como una construcción organizacional para la gobernabilidad, o sea, la capacidad del gobierno de turno no solo para cumplir sus promesas ofrecidas en la campaña electoral, sino además, y principalmente, la capacidad de solucionar los problemas sociales.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de las políticas públicas, mediante los cuales la agenda pública se constituye como un juego en la correlación de fuerzas, en donde se construyen legitimidades o ilegitimidades, pues, se generan inclusiones y se definen exclusiones, la definición de la agenda política, en la que necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la definición del modo en como van a ser abordados los mismos.

Para llevar a la práctica diversos aspectos de la agenda pública se requiere de la aplicación de una concertación social consensuada entre los diferentes sectores sociales de la sociedad civil y los actores políticos, en este caso a las autoridades públicas. En este sentido, la voluntad política no se construye en relación entre gobernante y gobernadas/os, sino de la participación cívica y política de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, las políticas públicas pueden referirse principalmente a las acciones que se tienen planteado seguir, para el logro de los objetivos esperados y que para su formulación, definición, ejecución y evaluación estén involucradas/os las/os actoras/es interesadas/os en el proceso de elaboración de las políticas de gobierno.

En lo referente a orientaciones, sujetas/os y objetivos, constituyen un conjunto de proyectos gubernamentales y actividades administrativas, orientadas a satisfacer problemas y necesidades sociales, en donde el actor político principal es el gobierno de turno.

En base a las definiciones planteadas anteriormente, la toma de decisiones es fundamental para la implementación de las políticas gubernamentales, pues para el desarrollo integral de las mismas, se requiere de la toma de decisión de una autoridad, investida de poder público y legitimidad gubernamental, que opta o no

aplicar determinadas decisiones o acciones orientadas a satisfacer demandas de la población y el logro de sus objetivos.

En base a esta perspectiva, es importante señalar el proceso por el cual atraviesan las políticas públicas, en este sentido, se entiende operativamente a las mismas, como una serie de etapas sistematizadas, de discusión, de consenso, implementación, monitoreo, y evaluación constante.

3.10.1. *EL PROCESO DE LAS POLITICAS EN LO REFERENTE A LAS ETAPAS*

1. Primera Etapa: Elaboración de la Agenda.
 - Identificación y previsión de problemas u oportunidades de intervención pública, que sugieren la necesidad de actuar.
 - Esta etapa conduce a la formación de una agenda de gobierno.
2. Segunda Etapa: Clasificación o Priorización de los Problemas. Este proceso decisorio implica.
 - Clasificar o priorizar los problemas previamente identificados en orden de importancia, urgencia o necesidad.
 - Identificar las acciones y los pasos concretos para darles solución.
 - Una vez aprobados los pasos anteriores por las organizaciones estatales y no estatales involucradas, esta etapa adquiere la legitimidad para su implementación.
3. Tercera Etapa: Análisis de Prospectiva.
 - Después de ser identificados los problemas y las acciones para resolverlos, se debe explicar cómo surgieron, así como la combinación de las causas y efectos que se dieron en s surgimiento.
 - De esta manera se podrá, comprender la problemática y fundamentar, con mayor rigurosidad, sus propuestas d solución.
4. Cuarta Etapa: Análisis de la Propuesta.
 - Elaboración de los posibles escenarios futuros, con o sin la implementación de la política.
 - Esta tarea es especulativa, pero bien fundamentada en las tendencias observadas.
5. Quinta Etapa: Establecimiento de Objetivos y Prioridades.
 - Se identifican los limitantes, a fin de determinar objetivos y prioridades que sean viables y realistas.

6. Sexta Etapa: Análisis de las Alternativas.
 - Identificar los caminos para alcanzar uno o más objetivos, incluidos los potenciales apoyos y obstáculos
 - Seleccionar la opción que se presente como la más adecuada o viable, ubicando a las otras en orden de preferencia (de no funciona la primera, se prueba con la segunda y así sucesivamente).
7. Séptima Etapa: Implementación de las Políticas, Seguimiento y Control.
 - Implementación, consiste en el desarrollo o ejecución de los planes previamente formulados. Realización de las acciones concretas.
 - Seguimiento, verificar si los avances reales coinciden con los planes previos, para constatar si estos se están cumpliendo o no.
 - Diseño de ejecución de acciones para mejorar o corregir los aspectos que no se han cumplido, o que han dificultado el cumplimiento de las políticas públicas.
8. Octava Etapa: Evaluación y Revisión.
 - Verificación y medición de los logros y las carencias de las políticas implementadas.
 - Dicha verificación parte de determinar si se han alcanzado, total o parcialmente, los objetivos y en qué medida.
9. Novena Etapa: Mantenimiento, Reemplazo o Terminación de las Políticas.
 - Con base en la evaluación y revisión, se decide si las políticas deben o no ser ampliadas, mantenidas igual, reducidas o terminadas.
 - Pueden proponerse a futuro medidas adicionales, prolongación de las políticas finalizadas o formulación de nuevas políticas. (Fuente)¹⁴

3.10.2. *SISTEMATIZACION DE POLITICAS PUBLICAS*

- 1) POLITICA GENERAL: La definición, formulación, implementación y evaluación de la política general, consiste en el diseño general de la política, o sea, aquella política, que contiene en su seno las políticas transversales y las políticas sectoriales. Estas podrían ser las políticas de desarrollo nacional y población.
- 2) POLITICAS TRANVERSALES: Esta categoría de política, hace referencia a las políticas públicas, que contempla en su interior un conjunto de políticas sectoriales, o sea conjuntamente la definición, formulación y ejecución de

¹⁴ Segeplan, "Políticas Publicas, Definiciones y aspectos relevantes del proceso" paginas sueltas

las mismas, por ejemplo; de educación, que requiere del apoyo de la política de ejecución del presupuesto, o de la política económica, para el desarrollo y funcionamiento efectivo de las mismas.

- 3) **POLITICAS SECTORIALES:** Básicamente consiste en aquellas políticas referentes a una categoría de la política, como lo podría ser, la definición, la formulación, implementación y evaluación de la política económica. Pero también se refiere a las políticas, emanadas de otras instituciones públicas, que podrían estar orientadas, a un sector determinado de la población en la solución de sus problemas, satisfacción de sus necesidades, y el logro de sus objetivos; como sería el caso de las instituciones públicas descentralizadas y autónomas, dichas instancias cuentan con sus propios recursos, normas para la aplicación de las políticas que diseñen.
- 4) **ANALISIS ESTRUCTURAL DE LAS POLITICAS PUBLICAS:** En este sentido, es importante tomar en cuenta el contenido de la “Agenda Publica”, pues la riqueza de una sociedad se mide por la complejidad de la misma, así como de su capacidad de procesarla, pues las políticas públicas permiten sistematizar en torno a su finalidad o propósito, en las que se recurre al uso de un conjunto de leyes vinculadas entre sí, metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias. Estos elementos según a la población meta a la que están referidas o comunidad en la que se desarrollan, buscan que sus propuestas se tomen en cuenta y tener legitimidad para las acciones de gobiernos sucesivos.
- 5) **TOMA DE DECISIONES Y AUTORIDADES PUBLICAS:** En lo que respecta a la toma de decisiones, hay que partir del mandato constitucional. La Constitución Política de la República de Guatemala, señala con claridad el papel que deben jugar los poderes públicos en donde la estructuración del Ejecutivo es relativamente sencilla, y enuncia claramente, que el Presidente constituye la autoridad superior, a la que le siguen autoridades sectoriales, como las secretarías, subsecretarías, los ministerios. Esta toma de decisiones, constituye la visión normativa en el proceso de las mismas, en altas esferas del gobierno que en muchos casos, se evidencia una diferencia marcada, entre las intenciones y la realidad, pues es condicionada por el conjunto del sistema de gobierno.
- 6) **PROCESO DE TOMA DE DECISIONES:** El proceso de toma de decisiones al llevarla a la práctica, se ve en serios problemas, pues en muchos casos se ve influenciada por componendas políticas, por parte de los sectores tradicionales de poder, y económicamente poderosos, pues son quienes influyen en las decisiones que se toman, en las que están implícitos sus intereses económicos creados, viciando dicho proceso, pues en muchos casos, sus agentes económicos tienen vínculos o están vinculados con las autoridades públicas o en las instituciones públicas o por medio de

presiones, o compromisos económicos o favores generan tráfico de influencias en los poderes de los aparatos del Estado, pues el poder se distribuye entre las distintas estructuras organizativas o instituciones que conforman el Estado.

7) ASPECTOS RELEVANTES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: El proceso de toma de decisiones de las políticas gubernamentales, se caracteriza por un constante fluir de cooperación y conflicto, en una especie de “mercado publico” en el cual el poder del dinero tiene prioridad. La decisión, es el resultado de ese ajuste mutuo de intereses creados entre las/os actoras/es presentes, quienes intentan sus objetivos propuestos, en este sentido, los intereses creados, en última instancia determinan el proceso de decisiones.

- Estas dificultades se deben a que no hay un proceso adecuado en dicho proceso, en este sentido, se debe de definir un “modelo divisional”, el cual debe de desarrollarse a partir de la identificación del problema o los problemas. Para el efecto, hay que partir de criterios o factores de suposición, en que las decisiones son el resultado de presiones, compromisos coaliciones y negociaciones, entre una diversidad de actoras/es sociales y políticos, que se encienden en situaciones de interdependencia, por lo tanto, con intereses creados que es lo que realmente definen los objetivos. Por lo tanto, la toma de decisiones, es el resultado de acuerdos que responden a las conveniencias sectoriales.
- En lo que respecta al modelo decisional, se deben de tomar en cuenta los medios existentes, para ir ajustándolo a los objetivos, para el efecto, en lo que respecta a este proceso, en la formulación de políticas públicas deben de ser guiados por consensos entre la correlación de fuerzas.

Dentro de esta perspectiva, en torno al modelo decisional, una vez identificado el problema o los problemas, se debe partir de los siguientes supuestos.

1. Estado en que se encuentra el problema
 - 1.1. Grado de conocimiento en que se encuentra el problema
 - 1.2. Complejidad del problema
2. Principios Racionales
 - 2.1. Comportamiento racional y objetivo
 - 2.2. Definición de armonía de intereses y valores
3. Previsión de Problemas.

- 3.1. Criterio de interés público; consiste en un bien universal en donde se considera que ciertos valores le van a servir a todas/os o sea, alto rendimiento y alta cobertura.
4. Elaboración del Presupuesto
 - 4.1. Análisis Estadístico
 - 4.2. Monto monetario, depende de la complejidad del problema y del tiempo que se requiere para su solución. (Fuente)¹⁵

3.10.3. MARCO REFERENCIAL Y DE CONTENIDO DE LAS PLITICAS

Los gobiernos de turno, durante los periodos presidenciales respectivos, deben especificar sus programas en políticas públicas. La determinación del programa y de las mismas corresponde a penas a una selección de temas y objetivos del programa. En este sentido, en lo que respecta a los temas económicos y sociales que por su complejidad y dinamismo, están relacionados a las acciones del gobierno que los afectan, pues las mismas están interconectadas, que la precisión en la interpretación o predicción de resultados parece dudosa, pues se ven politizados y esto afecta las decisiones gubernamentales. En este sentido, es importante que se tomen en cuenta los siguientes argumentos.

- Análisis Sectorial. Consiste en el análisis sectorial de las políticas gubernamentales orientado de que las políticas se deciden mediante el análisis, es decir; las razones por las cuales se toma la decisión, en la que también se ven implícitos la toma de posiciones y de acciones en el logro de objetivos planteados pues las políticas se labora a través de distintos mecanismos por los grupos de interés que ejercen el control de la política a seguir y también el poder sobre otros sectores, en este sentido, un sector de la población a plasmado en la elaboración de las políticas los intereses que persigue.
- Análisis de Correlación de Fuerzas. En esta categoría de análisis se pone en evidencia que el sector hegemónico es quien tiene la capacidad de ejercer control, poder e influencia sobre los demás sectores, para el efecto, se recurre al “control interactivo”, esto no es más que un “juego de poder” el cual consiste en las interacciones políticas por medio de las cuales se ejerce control sobre los demás sectores. En este sentido, la “elite de decisores” en proceso de elaboración de políticas de gobierno también influyen a las autoridades públicas, a los altos cargos del partido gobernante, que a su vez, influyen en las/os altas/os funionarias/os públicos, que se encuentran en los altos mandos de la Administración Pública. Este juego de poder está marcado por una desigualdad sectorial,

¹⁵ SEGEPLAN, “La Institucionalidad Formal de las Políticas Públicas en Guatemala”, pags 4-44

pues los sectores desfavorecidos, se ven afectados, pues sus planteamientos para el logro de sus objetivos, no se toman en cuenta para la elaboración de tales políticas.

- Análisis de las Autoridades Públicas. El criterio en la elaboración de las políticas públicas, le otorga un papel muy centralizado a la institucionalización estatal, pues corresponde al Poder Ejecutivo, no solo ejecutarlas, sino la función de análisis del proceso en el que se deben de tomar en cuenta que tipo de políticas públicas le corresponde a cada institución operativizar las cuales van en función de su jurisdicción, y de sus planes correspondientes. La necesidad del sector publico en diversos aspectos del proceso del desarrollo en el que se debe de tomar en cuenta que la riqueza de una sociedad se mide por la complejidad de su agenda pública y por su capacidad de ejecutarla. En suma el sector publico juega un papel funcional en la estrategia de desarrollo, pero se debe de tomar en cuenta un aspecto fundamental; que la política constituye “la esfera de decisión social especialmente en democracia”. Dentro de esta perspectiva, las Autoridades Públicas, que son actoras/es políticas/os investidas/os de poder, juegan un papel importante en este proceso, pues son quienes toman las decisiones para la implementación, operatizacion y ejecución de las políticas públicas, pero, que en muchos casos como ya se ha señalado anteriormente, están influenciadas/os por tráfico de influencias, componendas, presiones de grupos de interés, clientelismo, compromiso políticos, y otras, afectando de esta manera a la población en general, pues sus demandas no se transforman en políticas públicas, para el logro de sus objetivos e intereses. Pes en esta correlación de fuerzas están en desventaja, con respecto a los sectores tradicionales de poder y económicamente poderosos.

3.10.4. *DEFINICION DE POLITICAS PUBLICAS ELABORACION DE LA AGENDA PUBLICA AL PROGRAMA DE GOBIERNO*

1. Definición de Políticas Públicas.

Conjunto de proyectos gubernamentales, y actividades administrativas orientados a satisfacer necesidades sociales, definidos principalmente a las acciones a seguir, a los objetivos perseguidos definidos en forma excluyente. Pues son desarrollados por el sector público, frecuentemente con la participación e influencia de los sectores tradicionales de poder y económicamente poderosos. En lo que respecta al proceso, constituyen un conjunto de etapas de discusión, consenso, implementación, monitoreo y evaluación constante.

2. De la Agenda Publica al Programa de Gobierno.

La formación de la agenda pública, necesariamente implica la selección, y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones publicas y la definición, de la manera en como van a ser abordados los problemas, previamente identificados, en donde se da una, organización clasificación de los problemas, en orden de prioridad, para identificar las acciones y los pasos concretos para su solución.

Para llevar a la práctica diversos aspectos de la agenda publica incluyente, se requiere de una acción social concertada democráticamente, en función de la voluntad política que responda a darle solución a los problemas reales de la población en general.

En este sentido, la orientación de los bienes y servicios públicos esenciales y otros de acceso universal, así como la priorización de los problemas más urgentes a resolver y necesidades más inmediatas a satisfacer, requiere de una decisión social o colectiva sobre los niveles de previsión y en torno de cómo garantizar el acceso equitativo a la salud, educación, y bienestar colectivo. La capacidad de definir un programa en los ámbitos, social, político y económico, es el resultado de la estabilidad del sistema político y de su relación con el desarrollo integral y pluralista de la democracia.

Sin embargo, no toda propuesta o demanda colectiva es tomada en cuenta en la agenda, por lo mismo, no todos los temas seleccionados se convierten en programas, esto se debe porque durante su diseño se ve influenciado por la complejidad política del proceso de definición de las políticas públicas; durante la implementación de las mismas, distintos sectores ejercen presiones con el fin de orientar la política en respuesta a sus conveniencias sociales, pues la definición de la agenda publica puede influir en la definición de los programas de gobierno.

La definición de las políticas gubernamentales corresponde apenas a una selección de temas y objetivos del programa de gobierno, por tal motivo, es frecuente que se distingue entre el programa público y el plan real del gobierno de turno, a veces porque la demagogia contamina el programa y, en todo caso, porque se pretende elegir negociaciones y componendas políticas, eso evidencia que la definición de un programa se ha politizado y oír lo tanto degradado, poniendo en evidencia lo peligroso de la ideologización de las políticas a tomar.

El gobierno es el espacio público que de manera temporal, llevara a cabo determinados objetivos, propuestos en su programa, de tal manera que un buen manejo del gobierno equivale a que las políticas gubernamentales tengan una trayectoria optima en cada una de sus etapas. La coordinación y coherencia en

las diversas áreas de acción del gobierno de turno incluidos los programas y proyectos se cumplan a cabalidad.

En base a esta perspectiva, la legitimidad de los poderes públicos, es el resultado de la capacidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad en su conjunto y de la población en general de manera satisfactoria, eficiente efectiva.

El tránsito de la agenda pública al programa de gobierno, requiere de la intervención equitativa de todos los sectores de la sociedad civil que tienen influencia en la formación del mismo, se puede argumentar, que todo proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha las vías de resolución de conflictos de intereses y de articulación democrática de los mismos, dependerá en buena parte de la cantidad y la calidad de los sectores involucrados y de las medidas para su solución, la influencia efectiva, es el resultado del vivir de organización y participación de grupos de presión.

CAPITULO 4

IV PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DEFINICION E IMPLEMENTACION DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL PARA EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

4.1. *DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA INCIDENCIA DE LA POLITIA GUBERNAMENTAL Y DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS*

Por sociedad civil, se entiende aquella organización de la sociedad, que representa los derechos e intereses de un grupo o varios grupos, de las clases sociales, cuyo objetivo primordial es incidir en el curso de la política estatal, con métodos de acción colectiva, de carácter reivindicativo y demandante, pero que de ninguna manera pretenden que sus representantes, pertenezcan y participen al interior de las instituciones estatales.

En base esta perspectiva, la participación significa la capacidad que tienen los sectores que se desarrollan en el seno de la sociedad civil, para influir en forma efectiva y garantizar su presencia en la determinación de un programa de gobierno por medio de demandas emanadas dentro del seno de cada grupo de presión y con el uso de estrategias para la incidencia política y así asegurarse de que sus propuestas planteadas para el logro de sus objetivos, se transformen en políticas gubernamentales en su definición e implementación.

“En la sociedad guatemalteca han surgido una rica gama de organizaciones que en distintos momentos sirvieron como vehículos de participación, autogestión, presión y protesta. Frente a una realidad caracterizada por la exclusión, estas organizaciones han sido canales importantes para los intentos para mejorar las condiciones básicas de amplios sectores.”¹⁶

Estas luchas democráticas, de estas organizaciones sociales de diversa expresión, cada una de ellas con su propia identidad, como los sindicatos, asociaciones estudiantiles y de profesionales, organizaciones campesinas y de indígenas, asociaciones de pobladores, organizaciones de mujeres, y de derechos humanos; fomentaron la expansión de nuevas direcciones “revolución democrática” posibilitando así una nueva extensión de equivalencias, igualitarias, creando así nuevas identidades y nuevas formas de manifestación, de

¹⁶ CEH, “Guatemala Memoria del Silencio”. Tomo IV, pág. 87

organización, las cuales dieron origen a los denominados “nuevos movimientos sociales”.

Estas nuevas formas de manifestación de estos movimientos, permitió un grado de coordinación, en el ámbito nacional, que se desarrollo a lo largo del enfrentamiento armado interno, sin embargo, dirigentes e integrantes de estas organizaciones fueron reprimidas y estigmatizadas por los aparatos del Estado, mediante la ampliación de la “doctrina de seguridad nacional”, con el pretexto de defender los intereses del Estado y supuestamente para “defender la seguridad de la población”, fue así, con la “política de seguridad nacional” pues los consideraban como sus enemigos, en este sentido, la doctrina que se aplico, trajo como consecuencia la desarticulación del tejido social de estos movimientos reivindicativos, así como también su debilitamiento, lo que dio como resultado, conflictos intersectoriales y grupales, que desembocaron en divisiones, generando así su desacreditación y deslegitimación, repercutiendo negativamente en la capacidad de incidencia política ante el Estado, en la defensa de sus derechos humanos y los de la población en general.

Esta violencia política sistematizada y selectiva, no solo genero terror, pasividad y silencio en distintas fases de estos nuevos movimientos, sino que la criminalización de los mismos en la defensa de los derechos humanos del conjunto de la sociedad civil de carácter reivindicativo, desacreditando así sus luchas democráticas.

A este desacredito histórico, por parte del Estado, hay que sumarle las percepciones ideológicas, que debido a sus relaciones antagónicas entre el movimiento social y los aparatos de la institucionalidad estatal, que entre si se deslegitimaron y descalificaron, no permitiendo así, una interacción entre ambos espacios.

Dentro de este contexto, surgieron agrupaciones de defensa de los derechos humanos como, en Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) que aglutinaba a familiares de las víctimas de la violencia política, que se desarrollo a lo largo del conflicto armado interno, este nuevo movimiento ha sido dirigido por la Señora Nineth Montenegro de García, así como también otras organizaciones de derechos humanos, que hacían planteamientos directos a las instituciones estatales, lo que permitió que sus demandas y defensa de sus derechos emergieran, hasta convertirse en una referencia de política central. Así como también, se convirtiera en un movimiento nacional.

Dentro de Este contexto histórico, en lo que respecta al movimiento nacional de derechos humanos, se expreso dentro de un marco institucional y constitucional,

para que sus demandas para el respeto a los derechos humanos, tuvieran un carácter vinculante, fue así como, lo que hizo este movimiento, fue efectivamente establecer derechos políticos, como derechos constituidos e interdependientes de la vida pública, en relación al Estado y sus instituciones, y con ello crear, aunque fuera de manera mínima, los procedimientos antidemocráticos de resolución de conflictos, por encima del populismo y del clientelismo tradicional.

Fue así como, dicho movimiento, se constituyó como una respuesta a la política de dominación estatal, fomentadas por los sectores tradicionales de poder, en este sentido, se constituyeron como portadores de un nuevo proyecto político, sin embargo, el mismo se encontraba en condiciones de subordinación, pues sus acciones fueron defensivas, para contrarrestar el autoritarismo estatal.

Dentro de este contexto, con el surgimiento de organizaciones defensoras de derechos humanos, se ha logrado disminuir la política de violencia, que se caracterizó por violar los derechos individuales, como el de la vida, de la libertad e igualdad, la libertad de acción y asociación, de emisión del pensamiento y otras. Dichas organizaciones, generaron cambios en la cultura política que se caracterizó por ser muy autoritaria y excluyente por parte de las autoridades públicas, y por otro lado, el reconocimiento del principio de igualdad ante la ley de las diversas expresiones de la sociedad civil en sus luchas democráticas.

El movimiento nacional de derechos humanos, surgió en el contexto de la apertura democrática en 1986, y dentro de un proceso de transición política hacia la democracia ha venido generando cambios en las formas de organización y participación ciudadana, pues los mismos se han ampliado y se han venido desarrollando en procesos de consulta, gestión y control de políticas estatales, sin embargo, se da en forma insignificante y ambigua, debido a las manifestaciones aun autoritarias por parte del Estado.

En este proceso de transición en que se encuentran las organizaciones de derechos humanos que se expresan en el seno de la sociedad civil han protagonizado diferentes luchas democráticas, en sus nuevas manifestaciones, y en la defensa de sus derechos y de sus intereses colectivos, en este sentido, han planteado la construcción de una nueva hegemonía, que consistiría en darle validez a los derechos fundamentales, que vendría a fortalecer la articulación democrática, para que se consolide el proceso de democratización.

El respeto a los derechos humanos de la población en general y del conjunto de la sociedad por parte del Estado, y la administración adecuada de justicia constituyen las características esenciales y vitales para la consolidación del Estado de Derecho, piezas fundamentales para el funcionamiento efectivo de la

democracia. Estado de Derecho implica que tanto las autoridades públicas como la ciudadanía, tienen la obligación de cumplir y de respetar las normas y reglamentos vigentes.

En lo que respecta a las formas de participación que la sociedad civil ha jugado, a cuales pertenecen las organizaciones de derechos humanos, ha sido en la mayoría de los casos el de manifestación, usada como un mecanismo para el logro de sus objetivos.

En este sentido, la construcción de espacios de participación para la incidencia política, para el logro de sus objetivos ha sido un proceso gradual, ha atravesado por varias formas de participación. Las cuales prácticamente, constituyen tres categorías por si mismas.

a) *PARTICIPACION REACTIVA*

Esta forma de participación carece de mecanismos de dialogo con la institucionalidad del Estado, se caracteriza por obligar a la inversión de grandes recursos para poder contar con una convocatoria amplia, que les permita realizar una verdadera manifestación de fuerza, en la misma persiste, todavía una visión confortativa ante el aparato estatal utilizando la protesta como el único canal de expresión de la sociedad civil en sus luchas democráticas, y el único mecanismo para incidir en políticas estatales.

b) *PARTICIPACION PREAMPTIVA*

En esta forma de participación se privilegian los mecanismos de dialogo, búsqueda de consensos en base a propuestas y definición de criterios, así mismo, la creación de canales de comunicación y negociación con otros sectores de la sociedad civil y para con la institucionalidad del Estado. Este tipo de participación, no implica que las organizaciones renuncien al mecanismo de protestas y a sus luchas reivindicativas por el respeto a sus derechos y a los problemas en general sin embargo, este queda como último recurso, solo para ser usado dentro de una estrategia e largo y mediano plazo, en este proceso de transición política, se requiere de estos espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil en su conjunto, sean permanentes y estables.

c) *PARTICIPACION INTERACTIVA*

En este tipo de participación, está dirigida a la concreción de agendas y consensos. Las organizaciones de la sociedad civil han establecido, que la mayor parte de los casos de mecanismos de concertación, ya cuentan, en forma relativa con una experiencia de diálogo y negociación, que ha desarrollado una tolerancia,

y el respeto a diferentes puntos de vista, orientadas a la consolidación de la acción social colectiva, que conducirá en torno a un proyecto de nación. (Fuente)¹⁷

4.2 CAMINO HACIA LA INSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La realidad compleja que se vive en la sociedad Guatemala, requiere de cambios estructurales y profundos para que terminen con las causas que lo originaron y con las desigualdades sociales aun permanentes, para que se consolide la democracia como régimen político.

Esto último demanda el fortalecimiento de un sistema de garantías generales y específicas que orienten manejen adecuadamente la relación entre gobernantes y gobernadas/os, así como también, entre las autoridades públicas y la sociedad civil en su conjunto, garantizando a la persona humana un ambiente de respeto a los derechos humanos de la población en general de justicia social, que le permitan un desarrollo integral.

Para el efecto, se requiere del funcionamiento efectivo de el marco normativo, dentro del cual, la Constitución Política de la República d Guatemala vigente, emitida en el año de 1985, en su mandato establece garantías para el respeto a los derechos humanos de la población en general y el conjunto de la sociedad.

Las regulaciones e instituciones orientadas a proteger los derechos humanos de la población y del conjunto de la sociedad civil, se constituyen en garantías procesales e institucionales del Estado formal de Derecho, para que las demandas de las organizaciones de derechos humanos, tengan carácter vinculante y certeza jurídica para su cumplimiento.

A partir de la apertura democrática, se crearon instituciones que vendrían a fortalecer y consolidar el proceso de transición política en Guatemala, una de ellas es la del **Procurador de los Derechos Humanos**. Esta es una institución cuyo mandato constitucional es garantizar el respeto a los derechos humanos, la misma es un comisionado del Congreso de la República.

Dicha institución esta encargada de garantizar el respeto a los derechos individuales como colectivos, en este sentido, en la Constitución de la República de Guatemala; **Título II** sobre Derechos Humanos; **Capítulo I** sobre Derechos Individuales. **Artículo 33.- Derecho de reunión y manifestación**. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas.

¹⁷ IDEA, “Democracia en Guatemala: la Misión de un Pueblo Entero”, pags 235 y 236

Los derechos de reunión y manifestación pública no pueden ser restringidos, disminuidos o coartados; y la ley los regulará con el único objeto de garantizar el orden público.

Artículo 34.- Derecho de asociación. Se reconoce el derecho de libre asociación.

4.3 COMPROMISO DEL GOBIERNO PARA EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS EN BASE AL ACUERDO GLOBAL SOBRE DERECHOS HUMANOS

En este Acuerdo, en el numeral I de números romanos y numerales 1 y 2 de los números ordinales, el gobierno de la República de Guatemala se comprometió a garantizar y proteger la plena vigencia de los derechos humanos, así como su voluntad política de hacerlos respetar, así mismo, se comprometió continuar impulsando a aquellas medidas orientadas a promover y perfeccionar las normas y mecanismos de protección de los derechos humanos.

Luego en el numeral II de los números romanos sobre el fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos, en el numeral 3 se plantea lo siguiente: “En lo referente al Procurados de los Derechos Humano, el, Gobierno de la República de Guatemala continuara apoyando el trabajo del mismo para fortalecer dicha institución, respaldando su accionar y promoviendo y promoviendo las reformas normativas que fueren necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades. El Gobierno de la República de Guatemala apoyara las iniciativas tendientes a mejorar las condiciones técnicas y materiales con que pueda contar el Procurados de los Derechos Humanos para cumplir con sus tareas de investigación, vigilancia y seguimiento de la plena vigencia de los derechos humanos en Guatemala,”¹⁸

4.4 SOCIEDAD CIVIL Y SU PERCEPCION EN TORNO A SU INCIDENCIA POLITICA

En lo que respecta al tema de investigación de tesis, para una mejor comprensión del mismo se recurrió a la encuesta, como una herramienta eficaz de conocimiento y de análisis de democrática que tienes actoras/es sociales claves, con respecto a la percepción en torno a la incidencia política ante el Estado. En este sentido, se entrevisto a organizaciones sociales como, la Unidad de Acción Sindical y Popular, así como también a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de

¹⁸ URL, “Acuerdos d Paz”, pag 46

Guatemala (no existente en esa coyuntura) ambas encuestas se hicieron en forma colectiva. Y estas fueron sus respuestas.

- ¿Cómo Coordinadora consideran ustedes que sus propuestas han sido tomadas en cuenta para la formulación de políticas públicas?

Siete representantes respondieron afirmativamente y seis negativamente.

- Si su respuesta fue afirmativa, ¿Cuánto creen ustedes que han incidido en la formulación de políticas públicas?

En esta pregunta fue variada la respuesta de las/os representantes, pues uno respondió que mucho, cuatro respondieron que regular y dos que poco.

- Si su respuesta fue negativa, ¿Por qué piensan ustedes que no han incidido en la formulación de políticas públicas?

Cuatro de las/os representantes se inclinaron en la categoría no se sabe o no responde, de quienes dieron una respuesta concreta, un representante argumentó “que no hay visión integral, que falta voluntad y que el Estado tiene preferencias hacia quienes tienen el poder económico y político”.

Otro representante respondió “que el sistema no permite el desarrollo del movimiento social, y otra representante contestó que no le interesa al gobierno de turno la inversión social”.

A si mismo, se entrevisto a miembros/os a organizaciones sociales de diversa expresión social, en forma individual a cada una de ellas. En este sentido, se entrevisto a cinco representantes de cinco organizaciones sociales y estas fueron sus respuestas.

- ¿Creen ustedes que como organización social, han incidido en la formulación de políticas públicas ante el Estado de Guatemala?

Las/os cinco representantes respondieron afirmativamente.

- ¿Cuál de las siguientes estrategias han recurrido ustedes para incidir?

En esta pregunta las/os cinco representantes, respondieron que han incidido en las siguientes estrategias de incidencia política; Cabildeo, Dialogo y Negociación, Monitoreo, Alianzas y Coaliciones, Bases Sociales y Movilización y Manifestaciones.

En este sentido, se puede inferir, que para que se de una incidencia efectiva, por parte de las organizaciones sociales ante el Estado en la formulación de tales políticas es necesario hacer uso de dichas estrategias de manera integrada.

- ¿Cuál de esas estrategias de incidencia a las que han recorrido ustedes, es la que más han usado?

Las/os representantes entrevistadas/os coincidieron en sus respuestas, en este sentido, se infiere que es importante que las organizaciones sociales recurran al uso de estrategias conjuntas, con varias/os políticos, que desarrollen acciones sociales conjuntas según coyuntura, para conocer a fondo los problemas y darles solución, pero sin hacer a un lado las manifestaciones como medidas de presión social y de movilización social, como estrategia de última instancia, en caso de que el Estado no cumpla con los acuerdos a los que llegaron mediante el consenso.

- ¿Cuál de estas estrategias que han usado ustedes se ha transformado en políticas públicas?

En esta pregunta las respuestas variaron, en lo que respecta al representante de la Asociación de Estudiantes de la universidad de San Carlos de Guatemala (AEU) el señor Roberto Muñoz respondió “que el Dialogo y la Negociación”, mientras que Sandra Moran miembro de la Alianza Política del Sector de Mujeres, “respondió que no son las estrategias las que se transforman en políticas públicas, sino el contenido que se está negociando”, en el caso del representante de la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP) “dijo que las estrategias de incidencia eran, Movilización y Cabildeo”; el representante de CONIC, “que la presión era la estrategia que mas usaban”, mientras que el representante del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) respondió “que las acciones que su organización impulsaba no siempre se transformaba en políticas públicas”.

- ¿Cuál de las siguientes políticas sociales, son en las que más han incidido ustedes? Salud, educación, seguridad nutricional y alimentaria; otras.

El representante de la AEU respondió “que seguridad ciudadana”; Sandra Moran de APSM dijo “que la política relacionada con la mujer y la igualdad”, Rodolfo Porres de la UASP respondió “que todas las señaladas a la pregunta”; mientras que el representante del CONIC que no quiso dar su nombre, respondió “era la soberanía alimentaria y nutricional las que las comunidades indígenas impulsaban”; en el caso del representante del GAM dijo “que era la política de transferencias y corrupción”.

- En lo que respecta a la siguiente pregunta: En caso de que ustedes no hayan incidido ante el Estado en la formulación de políticas públicas, díganme ustedes ¿Por qué? Solo dos respondieron a las mismas y esta es una de las respuestas, “esto se debía a la falta de articulación de ideas y que no hay tolerancia”; mientras que el representante de la UASP contesto que “no habían coincidencia de estrategias”.
- En esta pregunta: ¿Consideran ustedes que el Estado ha construido suficientes espacios de interacción con las organizaciones sociales? Solo dos de las personas entrevistadas contestaron afirmativamente y fueron Sandra Moran de APSM pero, añadió “que no eran funcionales”; y el representante del GAM el señor Mayron Alvarado, argumento “que no eran efectivas”.

En este sentido se puede inferir que el Estado carece de legitimidad, pues no ha sabido cumplir con su papel de integrar a la sociedad en su conjunto.

- En relación con la pregunta anteriormente planteada, se les pregunto que si su respuesta fue negativa díganme ustedes ¿Por qué? El representante de la AEU respondió que, “los espacios eran enfocados para cuestiones sociales pro para salvar al gobierno y no como una tarea del Estado, pues eran políticas oportunistas, que las deben de dar por sr un compromiso estatal”; el representante de la UASP contesto “que el Estado no estaba de acuerdo con la movilización”, y el representante del CONIC dijo que, “estructuras internas del Estado no fomentan el desarrollo de la tierra”.
- Siempre en relación con la pregunta anteriormente planteada, quienes contestaron afirmativamente, se les planteo que: ¿Cuáles?, en este sentido; Sandra Moran contesto que, “eran la Secretaria de la Presidencia de la Mujer (SEPREM) y espacios de consulta”.
- La última pregunta fue planteada de la siguiente manera: ¿Creen ustedes que la apertura democrática, que se dio en 1986, por parte del gobierno de la Democracia Cristiana, realmente ha sido efectiva?

Las/os cinco representantes entrevistadas/os respondieron que no, siempre en relación a la misma se les pregunto qué: ¿Por qué? Y de las respuestas que dieron, se puede inferir que sus respuestas coinciden que no se dio una apertura democrática en forma efectiva pues se mantiene la estructura autoritaria impuesta por el ejército, y además, dentro de la sociedad civil, no existe la articulación democrática de diferentes expresiones sociales, no hay tolerancia, pues es una democracia restringida.

CAPITULO 5

V DEFINICION DE ESTRATEGIAS EFICACES PARA QUE LA SOCIEDAD CIVIL INCIDA EN LA DEFINICION E IMPLEMENTACION DE LA POLITICA ESTATAL CONTRA LA POBREZA

5.1. DEFINICION DEL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

Para desarrollar el concepto de *Gobernabilidad Democrática*, hay que partir de los siguientes aspectos; 1) es un tema que se debatió en la década de los setenta en Europa y Estados Unidos, y en América Latina en los años ochenta, el mismo por la relevancia que adquirió, se llevo a un debate político e intelectual, en cuanto a transición política. En América Latina debido al contexto en que surgió este tema, presentaba diferencias importantes, que su interpretación se concibió con matices distintos al concepto original, de raíz conservadora; 2) en el caso de Europa y estados unidos, su análisis se sustentó en las funciones del Estado frente a las demandas crecientes de los sectores sociales del “Estado de Bienestar”.

Dentro de este contexto, concretamente en lo que se refiere al debate político en América Latina, es importante tomar en cuenta lo siguiente; su conceptualización es el resultado de la tensión entre consolidación de los procesos de democratización y las exigencias de reforma económica. En tal sentido, la consolidación de la democracia requiere de una ciudadanía activa, que avance satisfacción plena en el ejercicio de sus derechos, civiles, políticos, sociales y económicos, sin embargo, el esquema de ajuste estructural, orientado ala estabilización macroeconómica y las exigencias de la reestructuración global de la economía de estos países, están orientadas a una inserción en el mercado mundial, lo cual ha significado hasta el presente, que se den crecientes sacrificios de sectores pobres de la población, por ello el problema de su consolidación.

“Cualquier transición política, gradual o revolucionaria, plantea la necesidad de un cambio profundo en las reglas administrativas de convivencia social, un nuevo estilo de gestión estatal y una drástica reorientación en la naturaleza y el contenido de las políticas públicas. El tiempo de transición es el tiempo de la transformación de la escena pública, de la cultura política y de orientación ideológica y modalidad de conducción del elenco gobernante.”¹⁹

La construcción de gobernabilidad democrática, es fundamental para hacer efectiva la participación política de la sociedad civil, para que tenga la capacidad de incidir en la definición e implementación de las políticas estatales, para el

¹⁹ INAP, “Investigación, Asesoría y Capacitación en Administración pública”, pág. 77

efecto se requiere de el funcionamiento efectivo de espacios de interacción y mecanismos de relación entre instituciones del Estado y la sociedad civil en su conjunto, dándole así legitimidad al Estado, en el sentido de que tiene la capacidad d responder a las demandas de la población y satisfacción de sus necesidades. Esto implica la definición de estrategias como lo serian, capacidad de diálogo y negociación, funcionamiento efectivo de cabildeo, monitoreo, bases sociales y movilización, las cuales deben de funcionar integralmente, garantizando así, la articulación democrática de los intereses de todos los sectores de dicha sociedad, y no solo de los grupos de poder.

En el contexto de transición política de Guatemala, la gobernabilidad democrática consiste en una adecuada administración de los conflictos que muchas veces se generan mediante el planteamiento de demandas de los sectores sociales involucrados, de tal manera garantice la inclusión social de la mayoría y que no permita la obtención absoluta de ningún sector de sus intereses en perjuicio de los demás sectores de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, se trata de profundizar el momento democrático, en el campo de la lucha hegemónica y extensión del campo de las luchas democráticas al conjunto de la sociedad civil y del Estado, en donde se garantice el funcionamiento efectivo de una estrategia hegemónica de diferentes sectores que se expresan en el seno de la sociedad civil, planteándose la necesidad de construir una variedad de articulaciones hegemónicas que la coyuntura requiere.

En este contexto, se propiciara una sociedad civil fortalecida y articulada en sus luchas democráticas y diferentes voces y expresiones, en tal sentido, de que la mayoría de la población y sus representantes. Han entendido de manera distinta, pues se trata de construir un orden democrático.

En este sentido, Rousseau plantea: “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común de la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual, uniéndose uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y queda tan libre como antes, tal es el problema fundamental al que la solución el contrato social.”²⁰

“Por lo tanto, si se aparta del pacto social lo que no pertenece a su esencia, encontraremos que se reduce a los términos siguientes: *Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la*

²⁰ Rousseau Jean Jaques, “Del Contrato Social. Discursos”, pág. 22

*voluntad general; y nosotros recibimos corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo.*²¹

En base a esta conceptualización de “contrato social” se puede inferir que la asociación basada en un pacto social, implica que lo de una persona asociada, pertenece a las demás, y al mismo tiempo, lo de las demás personas asociadas pertenecen a una persona que también está asociada, pues el poder está bajo la dirección de la voluntad general, pues cada miembro/o es parte indivisible del todo.

Dentro de esta perspectiva, que Rousseau plantea, en el caso de Guatemala, en lo que concierne al Estado, este debe de crear las condiciones que permitan una relación equitativa entre los sectores que se expresan al interno de la sociedad civil en su conjunto, para con la institucionalidad del Estado, en donde cada cual tiene la responsabilidad de velar por los intereses de cada miembro/o, pues también lo hace para sí misma/o, en este sentido, se puede inferir que es una articulación democrática.

En este sentido, se puede argumentar que las valoraciones que tienen las organizaciones de la sociedad civil en relación a la efectividad que puedan tener en políticas estatales, y de aportar soluciones a su problemática, en lo que respecta a la exclusión social, pobreza, y marginación, en donde las propuestas que plantean sean tomadas en cuenta colectivamente y en forma efectiva. Pues son frecuentes las críticas respecto a la ausencia, deficiencia e insuficiencia de tales políticas, principalmente en el ámbito del desarrollo social.

5.1.1. PARTICIPACION Y ESPACIO PÚBLICO

La democracia participativa es el conjunto de mecanismos e instancias con las que cuenta la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil para incidir en las estructuras estatales y las políticas estatales. Al hablar de democracia participativa se hace referencia a los espacios de interacción y de mediación entre el Estado y la sociedad civil en su conjunto, las cuales se generan a través del ejercicio pleno de la ciudadanía, pues la participación ciudadana implica la inserción en asuntos económicos, administrativos y políticos, para ampliar la intervención de la ciudadanía en el espacio público, como una condición necesaria para el fortalecimiento de la democracia. En base a esta perspectiva, el desarrollo democrático requiere consolidar tanto la democracia representativa como la participativa, mediante procedimientos que permitan ampliar la intervención ciudadana en asuntos públicos, condición necesaria para la construcción de la gobernabilidad democrática.

²¹ Ibid, pag 23

Gobernabilidad democrática implica el funcionamiento efectivo de los espacios de interacción y mecanismos de participación, pues a medida que el ejercicio del poder esta mas legitimado a la voluntad obtenida mediante un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales de la sociedad civil que para que tanga la capacidad de ejercer esa participación en forma efectiva es indispensable la existencia de que dicha sociedad se fortalezca, pero a la vez la existencia de un ambiente político favorable para su participación en la implementación y definición de políticas estatales.

Para un mejor entendimiento de las políticas, hay que aclarar algo en el sentido de que cuando se habla de políticas de gobierno, se hace referencia solo a las políticas que se implementan durante un periodo presidencial de turno; en lo que respecta a las políticas públicas, implica la intervención de la sociedad civil en el espacio público para la definición de las mismas, ahora bien, en relación a las políticas estatales, se puede argumentar, que son las que se implementan en varios periodos de gobierno. En la mayoría de los casos la institucionalidad del Estado ha sido el único responsable de determinar las políticas a seguir y el único ejecutor de las mismas, por ello la importancia del funcionamiento efectivo de estrategias de incidencia política.

Con respecto a la participación en el proceso de políticas estatales, es importante señalar que en su concepción más generalizada las mismas se definen como acciones orientadas a satisfacer el bien común. Desde esta perspectiva, tales políticas son concebidas como los medios a través de los cuales los principios, garantías, derechos y valores constitucionales se materializan y se concretizan en la realidad y dejan de ser meras nociones retóricas y difusas, convirtiéndose en ejes transversales que animan a la voluntad política de las autoridades públicas.

5.2. DEFINICION DE ESTRATEGIAS EFICACES PARA LA DEFINICION E IMPLEMENTACION DE POLITICAS ESTALES

En este proceso de transición política, en el que se desarrollan espacios de interacción y de interlocución para su funcionamiento eficaz, es importante que se crean las condiciones que permitan las relaciones entre sociedad civil con la institucionalidad del Estado, los cuales constituyen espacios de participación y de canalización de demandas, procesos de consulta, decisión, de definición e implementación de políticas estatales.

En este sentido, la definición de estrategias para la incidencia política, constituyen espacios mediante los cuales la sociedad civil juega un papel protagónico para el

funcionamiento eficaz de estos espacios, pues tiene la capacidad de que sus propuestas y demandas se transformen en políticas estatales. En este contexto de transición política, el marco institucional constituye un espacio público mediante el cual se genera una articulación democrática entre dicha sociedad y la institucionalidad del Estado.

Es importante que la sociedad civil y la ciudadanía tomen en cuenta que, la decisión final sobre una determinada política estatal, dependerá de la anuencia de la institucionalidad del Estado para aceptar la propuesta de dicha sociedad, de la legitimidad de otros grupos sociales y de la influencia que ejerzan o no, ante las/os responsables de definir e implementar las políticas estatales.

5.2.1. DEFINICION DEL CONCEPTO DE INCIDENCIA, SUS MEDIOS Y SUS CARACTERISTICAS

Los esfuerzos para la incidencia en las políticas estatales requieren de capacidades institucionales que puedan ser potenciadas a partir de estrategias eficaces. El desarrollo de estas capacidades requiere de marcos de referencia que ubiquen la función de la incidencia en espacios de debate público en el contexto de la democracia, y del uso adecuado de herramientas analíticas, para entender los replanteamientos coyunturales sobre el papel que debe de jugar el Estado y la sociedad civil conjuntamente en la implementación y definición de la política estatal. En este sentido hay que entender que la incidencia se expresa en la interacción e intervención entre el espacio de la sociedad civil y de la sociedad política que es el espacio del Estado, en donde cada uno juega el papel que le corresponde. En este sentido, es necesario que en los procesos de incidencia existan mecanismos de participación que permitan la vinculación entre las bases y los equipos técnicos que encabezan las iniciativas, para evitar que las decisiones a las que llegaron mediante consenso, no se reduzcan solo a los intereses de un sector determinado.

La incidencia constituye un proceso que opera en el seno de un sistema político, que asume características propias que van definiendo las políticas estatales. La incidencia como un derecho y un deber de la ciudadanía implica el compromiso, tanto de la institucionalidad del Estado, como de la sociedad civil de modificar los mecanismos del proceso de toma de decisiones en torno a objetivos puntuales.

Las iniciativas de incidencia deberían de estar insertas en proyectos productivos orientados a resolver el problema de la pobreza, que responda a las necesidades más urgentes de la población.

Para el efecto, la participación ciudadana para la resolución de sus problemas, es importante, entendida como la presencia de distintos sectores de la sociedad civil

en los espacios de decisión y de concertación que busca como eje transversal la ampliación y apropiación de derechos para la construcción y funcionamiento efectivo de la ciudadanía, en donde el derecho es el punto de partida de la misma.

La incidencia es una forma más de acción política que responde a un contexto con marco político determinado para hacer efectivo el ejercicio democrático, con la existencia de reglas básicas de juego político entre los sectores que participan en la definición e implementación de la política estatal, así como también, la acción social con un cierto grado de legitimación. A sí mismo, forma parte de acciones sociales concretas que tienden a la ampliación de derechos dentro de un marco institucional para su fortalecimiento.

1) Medios del Proceso de Incidencia Política

- Se debe partir del presupuesto de la legitimidad
- La capacidad de propuesta tiene que ser políticamente viable y sustentada técnicamente.
- La acumulación de fuerzas a través de la articulación de actores sociales
- La ubicación precisa de interlocutores, que requieren de análisis político
- Identificar técnicas y procedimientos para la acción política. Conocer las especificidades del campo, agenda o instancia donde se decidirá.
- Legitimidad social, elemento difícil de medir que tiene que ver con la coherencia y la trayectoria de los promotores y actores de los procesos de incidencia.
- Darle sentido al proceso de transformación social, hacia la equidad de género y étnica.
- Contrastar los proyectos sociales con distintos programas existentes dentro de los gobiernos. (Fuente)²²

2) Características de incidencia Política

- La coyuntura proporciona las condiciones y oportunidades para la incidencia política en función de una situación estructural de cada contexto.
- La existencia o eficiencia de mecanismos institucionales de recepción-atención de la demanda ciudadana.
- El uso de mecanismos de validación de la participación ciudadana por parte del gobierno de turno o del Estado.
- La apertura de espacios extra institucionales por la presión de la sociedad civil
- El fortalecimiento de las organizaciones sociales y de la ciudadanía

²² Instituto Tecnológico y de Estudios de Occidente, "Protagonismo e Incidencia de la Sociedad Civil", pág. 19

- La ampliación de espacio público, entendido como una posibilidad del ejercicio de los derechos. (Fuente)²³

5.2.2. COMPONENTES PARA UN PLAN GENERAL DE INIDENCIA

I. Definición y Análisis del Problema

Este es el punto de partida mediante el cual la sociedad civil debe elaborar un diagnóstico suficientemente documentado y sólido sobre el tema, problema o aspecto de la realidad respecto al cual pretende incidir. Este es un momento fundamental en el que se debe tener claridad de los objetivos que se pretenden alcanzar, lo que determina la dirección y eficacia de las estrategias de incidencia, del análisis de los objetivos se derivan las/os aliadas/os, las/ oponentes del mapa de poder lo que define el tipo de alianzas y coaliciones y las necesidades de trabajo que se va a realizar.

II. Diagnostico Organizacional

En este momento se busca identificar las capacidades de la institución y organización social que está involucrada en el problema o tema de identificación y priorizarlo, para impulsar la campaña de incidencia. Algunos aspectos a tomar en cuenta en este momento son:

- Nivel de manejo técnico en el tema de incidencia.
- Disponibilidad de recursos económicos, humanos y materiales en general.
- Posicionamiento en el medio, frente a otras organizaciones o instituciones, frente a entidades del Estado, frente a los medios de comunicación, etc.
- Relación con bases sociales o con sectores amplios de población interesados en el tema y en la propuesta de incidencia.
- Capacidad de movilización social.
- Necesidades de apoyo político, económico o material.
- Riesgos y amenazas que puedan derivarse del esfuerzo de incidencia.
- Oportunidades de fortalecimiento organizacional derivadas del esfuerzo de incidencia. (Fuente)²⁴

²³ Ibid págs. 19-21

²⁴ USAID/G, "Criterios para la Incidencia": Reflexiones Introductorias", pág. 23

III. Diseño de la Propuesta

Es el momento mediante el cual se va a elaborar la construcción de la argumentación técnica. En este sentido, el grupo o la coordinadora que aglutina a diversas organizaciones, para el efecto, requiere elaborar un suficiente apoyo técnico, para darle validez a los argumentos, datos y razonamientos que respaldan su propuesta.

Además del diseño técnico, es importante definir el tipo de discurso que se planteara ante los distintos espacios. Es decir, cuáles serán los argumentos frente a las/os diputadas/os, frente a las/os actoras/es que deciden, frente a la opinión pública y frente a las/os actoras/es involucradas/os.

Es indispensable que las propuestas estén técnicamente sustentadas, las cuales deben presentarse con ejemplos claros y convincentes y deben ser debidamente documentadas en torno a posiciones contrarias, se debe de contra-argumentar. Es decir ofrecer datos técnicamente respaldados.

En lo que respecta a la incidencia en propuestas de ley o decisiones que se van a tomar por instituciones gubernamentales, es necesario elaborar la propuesta propia. Es decir, definir su propio planteamiento, su contrapropuesta o el conjunto de observaciones que se proponen incorporar.

Para el efecto, las organizaciones de la sociedad civil, deben documentarse sobre la temática en la que se pretende incidir, en el caso de la aprobación de una iniciativa de ley, se debe de tener el debido cuidado sobre la propuesta que se va a plantear ante el congreso y tener congruencia en los postulados constitucionales y técnicamente viables, además, para trabajar con el congreso debe de conocerse la agenda legislativa y los intereses de las/os diputadas/os de las diferentes bancadas y comisiones de trabajo.

IV. Estrategia de Alianzas y Coaliciones.

Desde el espacio de la sociedad civil, se deben de crear las condiciones para la incidencia en la definición e implementación de políticas estatales. Para el efecto, se requiere del respaldo social y político de determinados sectores de la sociedad para hacer valer sus propuestas.

En este sentido, la construcción de alianzas y coaliciones desde la sociedad civil, es importante porque solo mediante la unión de esfuerzos y recursos, es posible enfrentar los desafíos que implica un proceso de incidencia, desafíos que implican, relaciones políticas, de campañas, de medios, de divulgación, movilización social y cabildeo.

Como respaldo técnico, se entiende por coalición: “todo espacio de articulación entre instituciones u organizaciones que se ponen de acuerdo en trabajar alrededor de determinados objetivos comunes y asume una determinada forma orgánica de funcionamiento, una junta directiva, un equipo de coordinación.” “Las alianzas se definen por la comunidad de objetivos e intereses en un determinado momento y por la decisión de articular esfuerzos en una dirección determinada.”²⁵

En torno a la construcción de alianzas, se deben de prever esfuerzos orientados hacia sectores de diversa expresión de la sociedad civil, así como también a los grupos de poder, cooperación internacional, embajadas, iglesias, y otras.

En lo referente a las coaliciones, en el caso de Guatemala están se identifican como “Coordinadoras”. Las mismas aglutinan a diversas organizaciones sociales de diversa expresión, así mismo a, “asociaciones interinstitucionales”, “espacios de concertación”, y otras.

La construcción de alianzas y coaliciones es una estrategia desde la sociedad civil, con el propósito de abordar la existencia de procesos de incidencia en torno al desarrollo de los diversos temas que enfrentan, que muchas veces tienden a dispersar a las organizaciones sociales, y limitar su impacto y obstruir los procesos de articulación interinstitucional, así de esta manera se enfrentara a la debilidad, mediante la creación de espacios y mecanismos de articulación entre las organizaciones de la sociedad civil, que permiten aprovechar las ventajas comparativas, entre una y otras para incidir en la toma de decisiones en los asuntos públicos del Estado.

En lo que respecta al liderazgo que juegan las organizaciones sociales más influyentes, es importante que la sociedad civil reconozca la necesidad de alguien (persona) o alguna (organización) que tenga la capacidad de convocatoria de asumir la responsabilidad que debe de afrontar y el papel que debe de jugar, para impulsar así nuevas iniciativas de incidencia política.

En esta estrategia, en lo que respecta a la identificación de necesidades, durante el proceso de planificación, la organización o coordinación que tienen interés en un proceso de incidencia, debe de haber un inventario de recursos y capacidades requeridas para ese esfuerzo. Implica la identificación de aquellos recursos y capacidades con las que se cuenta y aquello que es necesario adquirir o definir, en este sentido, se puede visualizar la necesidad de preparar un equipo para que pueda aplicar integralmente varias estrategias para que la incidencia sea efectiva, así mismo, capacitar a un equipo de apoyo jurídico y/técnico, un equipo de comunicación, y otros. De la misma manera, se deben de establecer los

²⁵ Ibid, pags 25 y 26

requerimientos presupuestales y las fuentes o mecanismos para la adquisición de recursos. El desarrollo de estrategias aplicadas integralmente, requiere de un esfuerzo especial y por lo mismo debe quedar debidamente explicitado en los planes de trabajo.

V. Estrategia de Bases Sociales y Movilización

El uso de una estrategia determinada, constituye una herramienta de presión para el logro de objetivos. En este sentido, la “Estrategia de Movilización Social”, como todo proceso de negociación refleja la correlación de fuerza entre las partes, para el efecto, las organizaciones de la sociedad civil, deben partir del reconocimiento de que el gobierno tenga la legitimidad institucional, el control de los recursos públicos y el poder coercitivo de los órganos de seguridad y defensa del poder judicial, y la capacidad suficiente para que las políticas planteadas ya sean sociales, económicas, o de seguridad, lleguen en forma efectiva a las poblaciones meta, para las cuales fueron creadas.

Esta estrategia para la incidencia, se expresa en la intersección e intervención entre los espacios de la sociedad civil y la sociedad política, pues las acciones de movilización social, significan oportunidades de divulgación y de cultura política democrática y de servicio, pues se requiere de promover la participación ciudadana, para que impulsen mecanismos articuladores capaces de traducir demandas de los grupos dispersos y de los movimientos sociales de los sectores de la sociedad civil, como promover la presencia directa de estos sectores en las instancias de intermediación de políticas del Estado.

Para el efecto, se requiere contar con el apoyo de fuerza social y política que lleve a las autoridades a valorar y eventualmente aprobar total o parcialmente la propuesta técnica que proviene desde la sociedad civil.

La movilización social como complemento de toda estrategia de incidencia, implica lograr que la población tenga conocimiento que las propuestas planteadas desde la sociedad civil, estén dirigidas a la solución de sus problemas. Muchas veces, las políticas que definen y aplican los gobiernos de turno no corresponde a la realidad en la que viven muchos sectores de la población, ni tampoco con su cultura y valores, ni con su percepción de problemas.

La movilización social en procesos de incidencia, permite crear condiciones para su futura fiscalización social. Las organizaciones de la sociedad civil, solo pueden dar seguimiento y fiscalizar una institución o política estatal, cuando están debidamente informados y preparados. Al respecto, esta estrategia de incidencia supone un proceso amplio de acumulación de conocimiento técnico y político en torno a la política que se está promoviendo. Además de las condiciones

subjetivas de aceptación y compromiso con la propuesta. La movilización en sí, puede ofrecer criterios generales a la población con respecto a la forma de dar seguimiento y fiscalizar la aplicación posterior de las políticas estatales.

VI. Estrategia de Cabildeo

La estrategia de cabildeo constituye una herramienta, un vehículo de participación ciudadana, a través del cual las organizaciones de la sociedad civil influyen y ganan acceso y/o intentan hacerlo frente a personas que toman decisiones en el espacio público y que su plan de incidencia consiste en presentar la propuesta a actoras/es clave a quienes se intenta influir.

El efecto fundamental de esta estrategia de incidencia política, consiste en generar interlocución, es decir, crear una especie de paridad entre desiguales, quienes tienen poder escuchan, atienden, se detienen a quienes no tienen igual poder de decisión. Crear interlocución no solo es el requerimiento de mucha importancia puesto que es la antesala de la negociación, sino también, es una actitud de cultura política democrática.

Según la propuesta metodológica de la Oficina en Washington para los Asuntos Latinoamericanos (WOLA) una vez que se ha identificado el problema y diseñada la propuesta de incidencia, se continúa con la realización de un análisis del espacio de discusión que consiste en identificar a quien o a quienes tienen la responsabilidad de tomar la decisión final, en relación a la propuesta que se ha elaborado y cuál es el procedimiento que se utiliza en el proceso de la toma de decisiones.

Posteriormente se sugiere la elaboración de un mapa de poder, dirigido a identificar a las/os actoras/es clave y a las/os aliadas/os, para conocer el grado de influencia positiva o negativa en el proceso de toma de decisiones, también implica la identificación de posibles opositoras/es, que en el proceso de incidencia se opondrían a las propuestas planteadas.

En lo que respecta a la identificación de instituciones estatales y otras instancias involucradas en la aprobación o implementación de la propuesta, que implica reconocer el monitoreo del liderazgo en dichas instituciones, de las posturas de funcionarias/os clave y de los posibles cambios que se puedan dar en el transcurso del proceso de decisiones, puesto que debido a las influencias de sectores dominantes, se pueden presentar intereses que varían de una bancada a otra según los vínculos y problemas que tengan con dichos sectores.

Para que esta estrategia funcione adecuadamente, se requiere del trabajo en grupo, el cual debe de estar suficientemente informado y cohesionado para lograr mayor impacto. El trabajo de Cabildeo en el congreso debe de orientarse a la identificación de las/os interlocutoras/es más idóneas/os en todas las bancadas parlamentarias, y aprovechar los momentos más adecuados para insistir en las propuestas.

En su manera más simple el Cabildeo se entiende como un proceso mediante el cual se fortalece la sociedad civil, a través de promover su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el espacio público, en el pleno de sus derechos humanos y constitucionales. El Cabildeo es la capacidad de lograr un cambio específico en un programa de gobierno, así mismo, es la capacidad de influir en una actora o un actor con poder de decisión.

VII. Estrategia de Medios de Comunicación Social.

En la actualidad, muchos de los esfuerzos de incidencia política desde la sociedad civil no ha tenido estrategias de divulgación y por lo mismo han sido débiles, en torno al respaldo social e impacto.

Para el efecto, es importante recurrir al apoyo de los medios de comunicación, y esto implica, un conjunto de esfuerzos orientados al aprovechamiento de la diversidad de espacio dentro de los medios masivos de comunicación para la divulgación de la propuestas desde la sociedad civil, lo que implica planes específicos según cada tipo de medio de comunicación y según cada nivel en el interior del mismo. Esto se refiere a dueños de los medios, directoras/es jefas/es de redacción o de sección dentro de los medios, reporteras/os, locutoras/es, encargadas/os de programas de radio y de televisión o prensa escrita.

VIII. Estrategia de Diálogo y Negociación.

En este contexto de transición política, la construcción de espacios de interacción democrática plantea como desafío, la incorporación del diálogo y negociación como práctica cotidiana en el seno de la sociedad civil, en las relaciones a lo interno de las instituciones estatales y en la relación Estado-sociedad. En este sentido se deben de ampliar esfuerzos en todos los espacios públicos, en el que se expresan de manera significativa la necesidad de profundizar en los mecanismos de la negociación política como parte de las estrategias de la sociedad civil para incidir en la definición e implementación de políticas estatales, para la satisfacción de las principales demandas sociales.

En este sentido, se entiende por negociación, como un proceso de comunicación y de incidencia política que se da entre diferentes sectores de la sociedad civil y con el Estado, que tienen como objetivo principal, la resolución de un problema mediante un consenso en la toma de decisiones, para llegar a acuerdos sustanciales.

En lo que se refiere al concepto de política, se entiende como una forma de actividad humana que se encuentra íntimamente vinculado con el concepto de poder; en otras palabras, la política es una forma de alcanzar el poder o sea la capacidad de lograr los efectos deseados, pero también se entiende como dominio, y esto significa la capacidad de imponer la voluntad de un sector determinado a los demás sectores. Sin embargo, en este caso se entiende como poder, la capacidad de incidir en las políticas estatales, pese a la oposición de los sectores influyentes.

En base a esta perspectiva, si la negociación implica ponerse de acuerdo para lograr el consenso con todos los sectores involucrados; y la política es el arte de dirigir de manera adecuada a un Estado, y de alcanzar el poder, entonces la Negociación Política constituye una forma de alcanzar beneficios, mediante acuerdos, con diálogo, con equidad y certeza, para la población en general.

En este sentido, esta estrategia de incidencia implicaría que la sociedad civil en su conjunto, articulada democráticamente, tenga la capacidad de negociación política para que los acuerdos a los que llegaron mediante el consenso, sean respetados, y que las demandas planteadas desde el seno de dicha sociedad se transformen en políticas estatales.

IX. Estrategia de Monitoreo.

El Monitoreo consiste en las actividades que realizan desde la sociedad civil, para asegurarse que el gobierno de turno cumpla con las políticas públicas de acuerdo a lo acordado, es decir, que los acuerdos a los que se llegaron durante un periodo presidencial determinado, se respeten durante los demás sucesivos gobiernos de turno, o sea, garantizar que se conviertan en políticas de Estado. La tarea es darle seguimiento y control al desarrollo integral de tales políticas.

Un punto de partida de esta estrategia, es en relación a un conjunto de acciones relacionadas con el ejercicio del poder que significa en este caso, la capacidad que tiene un ente específico, de modificar las acciones de una determinada instancia en respuesta a sus planteamientos.

En este sentido, esta estrategia consiste en un conjunto de acciones relacionadas con el cumplimiento de la aplicación de los principios, los objetivos, las estrategias y los resultados. Es así como, la instancia que define una política de gobierno o de Estado, es la que tiene el poder y que se encuentra en la posición clave para impulsar objetivos específicos a través de tales políticas.

Para el efecto, el conjunto de la sociedad civil debe de tener claro que quiere monitorear, en que tema específico quiere incidir, tomando como punto de partida tres elementos básicos: i) los conceptos que definen la política estatal; ii) los mecanismos de operación; iii) los instrumentos de política estatal.

5.2.3. DEFINICION DEL CONCEPTO DE PLANEACION ENTRATEGICA PARA LA DEFINICION E IMPLEMENTACION DE POLITICAS ESTATALES

Estrategia se entiende como un proceso sistemático, integrado, coherente, viable y continuo; orientado a generar cambios sustantivos en la estructura de alguna institución u organización pública o privada, con el fin de que sus propuestas o planteamientos influyan en forma efectiva en la toma de decisiones. Para el efecto, se recurre a un conjunto de medidas y de medios a través de los cuales logren los objetivos esperados. En este sentido, la planeación estratégica para la incidencia política, significa la aplicación integral de diversas estrategias, para la definición e implementación de políticas estatales orientadas a un tema específico, como por ejemplo el de solucionar el problema de la pobreza. (Construcción propia)

Definición de Criterios para una Planeación Estratégica.

- Si entendemos al Estado como el orden jurídico y político para garantizar la producción y distribución de la riqueza en forma equitativa, entonces la capacidad de propuesta de la sociedad civil tiene que estar políticamente viable y sustentada técnicamente.
- Para que la incidencia política sea efectiva, la acumulación de fuerzas de los sectores sociales de la sociedad civil en su conjunto deben de convertirse en articuladores de voluntades, facilitadores de construcción de consensos para establecer la dirección a seguir por la organización y sus comisiones o unidad de trabajo en proceso de incidencia, en donde se dé una amplia participación incluyendo a los sectores más pobres y marginados.
- La participación social con el establecimiento de agendas específicas debe de dirigirse a los campos socioeconómicos, sociopolíticos y socioculturales.
- La participación ciudadana debe de lograr establecer mecanismos de control y vigilancia pues esta se expresa en el espacio público la cual se

debe de institucionalizar para clarificar las reglas de juego y facilitar la acción.

- Priorizar puntos relevantes de la agenda pública, en donde se debe de analizar, examinar y discutir sobre las diferentes alternativas, pues la planificación facilita la posterior toma de decisiones.
- Transparencia en el uso de recursos y en la implementación y definición de políticas estatales.
- Definición del objetivo político común (acordar pactos, compromisos y alianzas) pero para su funcionamiento efectivo se deben de construir nuevas posibles realidades (investigación, diagnóstico, interpretaciones varias) (Fuente)²⁶

5.2.4. LA POLITICA ESTATAL ANTE LA POBREZA

Un aspecto que refleja el grado de compromiso y de responsabilidad del Estado ante la pobreza, consiste en la efectividad que han tendido las políticas públicas por los distintos gobiernos de turno para promover el desarrollo integral y el bienestar de la población en general y disminuir las desigualdades sociales evitando el agrandamiento de las asimetrías entre la concentración de la riqueza en pocas manos y la ampliación de la pobreza.

En base a esta perspectiva, es importante reconocer que “la pobreza no es solo el resultado de procesos económicos en donde la desigualdad social marco de manera significativa entre sectores económicamente poderosos, que instrumentalizaron la política estatal para la satisfacción de sus intereses creados en perjuicio de los sectores dominados, lo que genero consecuencias en la interacción de fuerzas económicas, sociales y políticas. En particular, es el resultado de la manera en como las instituciones del Estado responden a las necesidades de la población y cumpla con su obligación de rendir cuentas.

En este sentido, en términos generales, hablar de políticas estatales es hablar de disposiciones e intervenciones por parte de sectores dominantes en la dinámica social. En este sentido, el criterio que prevalece por parte de algunos sectores sociales de la sociedad civil que han sido dominados es identificar las políticas estatales como disposiciones de los sectores dominantes, que en los planes de gobiernos de turno están plasmados sus intereses creados, respaldados en una institucionalidad jurídico política y organizativa o por disposiciones gubernamentales de falta de atención, y de voluntad política para la solucionar los problemas de la realidad social.

²⁶ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente”, Protagonismo e Incidencia de la Sociedad civil” págs. 20 y 21

La incidencia de la dimensión socio-política en la efectividad de las políticas estatales relacionada con la voluntad política de las autoridades públicas, de garantizar espacios, crear oportunidades y crear condiciones que permitan la participación ciudadana y de la sociedad civil en su conjunto realmente representativa en el ciclo de la política pública, para que de esa manera garantizar la efectiva participación en el espacio público, para que tales políticas sean eficaces.

En e contexto de la realidad de Guatemala, las políticas estatales se han diseñado tradicionalmente de manera verticalista. Las acciones que en la misma se proyectan responden a decisiones tomadas previamente, por lo general sin consultar a los sectores interesados y a veces se va ajustando a los cambios del medio en que se ejecutan.

En el marco institucional vigente limita la eficacia de las políticas del Estado. Se asignan funciones de rectoría a los ministerios del Estado, lo cual les faculta a fijar prioridades de atención en un determinad sector, esto debilita la función de coordinación que debe de ejercer la Vicepresidencia. Además la Secretaria de Planificación y Promoción de la Presidencia, (SEGPLAN) su posibilidad de incidir es débil, en lo que se refiere a la articulación e integración que permita garantizar que las políticas del Estado orientadas a un objetivo común, como es la reducción de la pobreza.

Las políticas de combate a la pobreza han evolucionado, pues han pasado desde los programas de compensación social, hasta las denominadas estrategias de reducción de la pobreza. Además pasó de ser parte de un discurso oficial de distintos gobiernos de turno, quienes diseñaron en su oportunidad programas y planes orientados a ese fin, pero que solo fue un mero discurso político electoral, pues no se han logrado cambios significativos para reducir la pobreza.

Para reducirla pobreza, se tomaron medidas como, la liberación y apertura económica, contracción del gasto público, privatización de empresas del Estado, desmantelamiento de instituciones públicas, se opto por una política social dirigida a la focalización del gasto público y en la aplicación de fondos de compensación social.

Los avances que se han tenido en la intención de reducir la pobreza han sido poco significativos. Esto se debe a que las iniciativas que se aplicaron sucesivamente fueron de carácter compensatorio a los efectos de mayor depauperación

generados por las medidas de estabilización y ajuste estructural que sustentaron y dieron contenido a la modernización de la economía y del Estado.

Estas medidas se aplicaron mediante los fondos de compensación social de manera aislada y sin coordinación entre estos, y por consiguiente sin articular una política de desarrollo social de carácter integral. Los fondos fueron establecidos en forma temporal. Como programas de emergencia que no debían de sustituir la administración regular de la institucionalidad del Estado, sino que responder a las necesidades de los sectores más pobres de la población, de manera más ágil y eficiente en relación a de los burocratizados ministerios sectoriales del área social. Posteriormente los fondos se orientaron a financiar proyectos de desarrollo.

Dentro de este contexto, la ausencia del enfoque político de carácter democrático para la eficiencia de la institucionalidad del estatal ha conducido a dos extremos indeseables. Por un lado, atribuido a fallas de un Estado grande y por otro lado a la intervención de sectores económicamente poderosos.

Frente a la magnitud de los desequilibrios sociales coyunturales, especialmente en el mundo del desarrollo, se tiene la intención de hacer valer algunos lineamientos que deberían de tomarse en cuenta al redefinir el papel que debe de jugar el Estado en lo que respecta al desarrollo social.

La principal obligación del Estado, es con la población que siempre han estado marginadas/os de las oportunidades de desarrollo económico y social. Ninguna política económica que han impulsado los gobiernos de turno han sido lo suficientemente eficaces para elevar y mejorar el nivel de vida de la población y combatir la pobreza. En el sentido de que sus políticas económicas no deben solo de beneficiar a un sector determinado en detrimento de otro.

En este sentido, la Licenciada Carolina Roca Plantea lo siguiente: “Para alcanzar las metas de un desarrollo integral deben de tomarse en cuenta tres elementos básicos. Primero, el mantenimiento de un marco-económico adecuado que va a propender hacia el control de la inflación, pues este es el factor fundamental que empobrece a la población; segundo, la política macro-económica debe de contemplar la verdadera ejecución, abordar las condiciones que permitan una transformación productiva que garantice las posibilidades que tenemos como país de impulsar no solo un producto, ni a solo un mercado. Necesitamos enfocarnos en la búsqueda de respuestas que nos permitan desarrollarnos productivamente; el tercer elemento es la transformación del Estado hacia uno más fuerte y no más grande, no entrando donde pueda hacerlo el sector privado, sino ofreciendo

solidaridad económica y compromisos con la ampliación de oportunidades para los grupos que han estado excluidos.”²⁷

En base a esta perspectiva el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, plantean en el numeral I de números romanos y 2 de números ordinales, plantean la participación ciudadana en el desarrollo económico y social, como factor indispensable para el fomento de la productividad y del crecimiento económico, para una mayor equidad en la distribución de la riqueza y calificación del potencial humano, en este acuerdo se promueve la democratización y el desarrollo participativo mediante la concertación social.

²⁷ Fundación Myrna Mack, “La Privatización y los Derechos Económicos y Sociales”, págs. 12 y 13

CONCLUSIONES

El Estado aun mantiene una estructura autoritaria pues, desde sus orígenes se convirtió en un instrumento de dominación de los sectores económicamente poderosos y tradicionales de poder, para mantener su posición privilegiada en perjuicio de los sectores de población dominados y por lo tanto económicamente desfavorecidos, trayendo como consecuencia su empobrecimiento.

Las políticas públicas o estatales y económicas, han sido diseñadas desde la perspectiva de los sectores hegemónicos, para su propio beneficio en detrimento y empobrecimiento de los sectores desfavorecidos, pues no se les tomo en cuenta para el diseño de las mismas, por lo tanto, no ha habido un desarrollo económico equitativo y democrático.

Los gobiernos de turno de los periodos presidenciales, solo han definido políticas gubernamentales, no estatales pues solo duraron durante su periodo de gobierno, y tampoco han fomentado políticas públicas, pues solo han sido formuladas desde sus intereses creados e influenciados por los sectores que sustentan el poder económico, sin la participación de los demás sectores, por lo tanto, las mismas no han solucionado el problema de la pobreza.

El Estado no ha fomentado espacios de concertación y de interlocución eficaces, eficientes, efectivos ni equitativos, entre la institucionalidad estatal y la sociedad civil en su conjunto tampoco, se han desarrollado consensos con una verdadera y real articulación democrática, pues los espacios que se han dado, han sido de carácter temporal, los cuales solo han respondido a una problemática coyuntural.

Las políticas económicas que se han implementado no han solucionado el problema de la pobreza, porque han sido definidas desde la perspectiva de los sectores hegemónicos, que solo buscan mantener sus intereses creados, en perjuicio de los sectores de la población, con el agravante de que las políticas públicas o estatales que se han implementado no han tenido una coordinación integral, ni han sido sistematizadas, ni tampoco se ha desarrollado una institucionalización real y formal.

RECOMENDACIONES

El Estado debe de democratizarse, y cumplir su papel articulador de manera equitativa entre todos los sectores de la sociedad civil en su conjunto, para evitar el predominio de los intereses de un sector, en detrimento de los intereses de los demás sectores, debe de crear las condiciones para que se dé un desarrollo participativo, una participación democrática, en condiciones de igualdad y de oportunidades para el conjunto de la sociedad y población en general, en el que se exprese el ejercicio de una ciudadanía plena.

Las políticas públicas o estatales que se implementen deben de fomentarse con una participación amplia de todos los sectores de la sociedad civil, para que las mismas respondan a las demandas y a los planteamientos que proponen dichos sectores para el logro de sus objetivos, satisfacción de sus necesidades y solución real de sus problemas.

Las políticas que se implementen no solo deben de orientarse para un gobierno de turno, sino que las mismas deben de tener un carácter permanente, por lo que el conjunto de la sociedad, debe de participar en la implementación y definición de las mismas, para que sean públicas, y asegurarse que sean estatales, para que no solo duren solo un periodo presidencial, sino que abarquen muchos más periodos.

El Estado debe de crear las condiciones para la consolidación de espacios de concertación y de interacción entre su institucionalidad y el conjunto de la sociedad civil, propiciar la articulación democrática de los intereses de los diferentes sectores que se desarrollan en el seno de dicha sociedad.

Las políticas públicas o estatales que se definan deben de estar basadas en políticas de desarrollo económico integral, con la participación democrática del conjunto de la sociedad civil, para que sus propuestas se traduzcan en factor de desarrollo y de combate a la pobreza.

BIBLIOGRAFIA

- Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política de la República de Guatemala”, 30 de Junio de 1985, Edición Actualizada, Guatemala 2010, Impresión Librería Jurídica, paginas 134.
- ASIES, “Gobernabilidad y Democracia”, Conceptos Básicos, Edición Asies, Guatemala, 1192, paginas 15.
- ASIES, “Gobernabilidad Democrática, Concertación y Acuerdos de Paz”, Guatemala, noviembre del 2002, Paginas 170.
- Bombal Gonzales Inés y Villar Rodrigo, (compiladores) “Organizaciones de la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas”, Editorial Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2000, paginas 8-29 y 350-362.
- AVANCSO, “Crisis Económica y Ajuste Estructural en Guatemala a Comienzos de los 90”, Textos para el debate No13, Guatemala, Junio de 1997, paginas 54.
- Bobbio Norberto, “Estado Gobierno y Sociedad”, Editorial Fondo de Cultura Económica México 1994, paginas 102.
- C E H, “Guatemala Memoria del Silencio”, Tomo IV SE/ SF/ paginas Conclusiones y Recomendaciones.
- Cardona Rokael, “Transición y Gobernabilidad” Editorial, Editorial Fundación Frederick Edvert Steffing, Guatemala 1995, paginas 23.
- FLACSO/López Rivera Oscar, “Alcances y Limitaciones de las Políticas Públicas ante la Pobreza”, 2da Edición, Editorial Serviprensa, Guatemala, 1997, paginas 142.
- FLACSO, “Análisis de los Programas de Gobierno de los Partidos Políticos Ante la Pobreza, Elecciones 2007, SE/ paginas.
- FRG, “Plan de Gobierno, FRG”, Guatemala, 2003, SE/ paginas; 11-132.
- Fundación Arias para la Paz, “Gobernabilidad Democrática en Guatemala a partir de los Acuerdos de Paz”, Edición Arias para la Paz, Guatemala, 1999, paginas 107.
- Fundación Myrna Mack, “La Privatización y los Derechos Económicos y Sociales, Guatemala 5 de Noviembre de 1993 paginas 37.
- Gonzales Bimba Inés y Villa Rodrigo, “Las organizaciones de la sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas”, Editorial Libros del Zorzal Argentina 2003, paginas 35.
- IDEA, “Democracia en Guatemala, La Misión de un Pueblo Entero” Tercer Mundo Editores Guatemala 1998, paginas 335.
- INAP, “Investigación, Asesoría y Capacitación en Administración Pública”, Serie de Administración Pública y Sociedad, compiladores Cardona Rokael y Beteta Luis A, Guatemala 1987, paginas 667.
- INAP, “Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública”, Editorial Inap, Guatemala 2001, paginas 53.
- INCEP, “Negociación Política”, Guatemala Agosto 2003, paginas 50.
- INCEP, “Partidos Políticos y Sociedad Civil en Centro América”, SE/ SF/ Guatemala, paginas 158.
- IIES/De León Contreras Cesar, “Revista Económica No 29”, Editorial IIES/USAC, Guatemala 1997, paginas 103.

- Informe del Presidente Oscar Berger al Congreso de la República, SA/ SF/ SE/ paginas 24.
- Informe del gobierno Álvaro Colom, SA/ SF/ SE/ paginas 35.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, “Protagonismo e Incidencia de la Sociedad Civil”, Red Alforja, Guadalajara, Jalisco Mexico, S/F, paginas 89.
- Laclau Ernesto y Mouffe Chantal, “Hegemonía y Estrategia Socialista”, Siglo 21 Editores, España 1997, paginas, 217.
- Morales Alvarado Sergio Fernando “Cambio en el Ejercicio del Poder Público en Guatemala” Publicado por el Instituto del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala 1997, paginas 152.
- PNUD “La Sociedad Civil y los Procesos de Concertación en Centroamérica, San José Costa Rica, septiembre de 1997, paginas 181.
- Ponciano Castellanos Karen, “El Rol de la Sociedad Civil en los Procesos de Paz de Guatemala y El Salvador”, INCEP, Guatemala, Julio-Agosto de 1996, paginas 228.
- Rousseau Jean Jacques, “Del Contrato Social: Discursos”, Alianza Editorial, Madrid, 1982, paginas 334.
- Segeplan, “La Institucionalidad Formal de las Políticas Públicas en Guatemala” SE/ Guatemala marzo del 2007, paginas 13.
- Segeplan, “Políticas Públicas: Definiciones y Aspectos Relevantes del Proceso”, SE/ Guatemala paginas 24.
- Subirate Joan, “Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública”, Edición INAP Madrid 1989, paginas 73.
- Torres Rivas Edilberto, “Dialogos-Flacso, Usos y Abusos del Concepto de sociedad Civil” SF/ paginas 6.
- UNE, “Plan de Gobierno del 2003”, SE/ paginas 93.
- USAC/DIGI, “Los Acuerdos de Paz, Como Desafíos del Proceso de Democratización y Desarrollo de Políticas Sociales en Guatemala”, Edición USAC, Guatemala, octubre del 200, paginas 74.
- USAC/ECP/IIPS, Urrutia Edmundo (coordinador), “Políticas del Estado Guatemalteco Frente a la Globalización Económica Mundial”, Guatemala Febrero de 1996, paginas 20-47
- USAID/Guatemala, “Criterios para la Incidencia: Bases Sociales y Movilización”. Volumen VIII, Editorial Serviprensa. Gústemela, Agosto del 2001, paginas 88.
- USAID/Guatemala, “Criterios para la Incidencia: Cabildeo”, Volumen IV, Editorial Serviprensa, Agosto del 2001, paginas 90.
- USAID/Guatemala, “criterios para la Incidencia: Dialogo y Negociación”, Editorial Serviprensa, Guatemala 2000, paginas 88.
- USAID/Guatemala, “Criterios para la Incidencia: Formulación de Propuestas de Políticas Públicas”, Volumen III, Editorial Serviprensa, Guatemala Julio del 2001, paginas 74.
- USAID/Guatemala, Criterios para la Incidencia: Monitoreo de Políticas Públicas”, Volumen IV, Editorial Serviprensa, Guatemala Agosto del 2001, paginas 70.

- USAID/Guatemala, “Criterios para la Incidencia: Reflexiones Introdutorias”, Volumen I, Editorial Serviprensa C. A. Guatemala diciembre del 2000, paginas 75.
- URL/IIES, “Acuerdos de Paz” Tercera Edición, Editorial URL, Guatemala, 1998, paginas 249.
- USAC/Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, “Revista Presencia: El Proceso de de Privatización en Guatemala” Edición USAC, Guatemala, marzo del 2001, paginas 48.
- Varios Autores, “Construyendo la Democracia en Sociedades Post-Conflicto”, FyG Editores, 1ra Edición, Guatemala, 2007, páginas 587.
- Varios Autores, “Ciencias Sociales, Políticas Publicas y Desarrollo”, Ediciones UNESCO/Muni-‘at/INAP, Guatemala 2000, paginas 183.
- Varios Autores, “Protagonismo e Incidencia de la Sociedad Civil”, Editorial Red Alforja, México 2000, paginas 69.

ANEXOS

HOJA DE ENTREVISTA

Esta es una hoja de entrevista, dirigida a miembros y miembros de las organizaciones sociales, para recabar información, para el tema de Tesis: "Definición de Criterios, Para La Incidencia De La Sociedad Civil, En La Formulación De Políticas Publicas Ante El Estado De Guatemala"

1. ¿Creen ustedes que como organización social, han incidido en la formulación de políticas públicas, ante el Estado de Guatemala?

SI ()

NO ()

2. ¿Cuál de las siguientes estrategias han recurrido ustedes, para incidir?

- Manifestaciones (marchas, planteamientos, tomas de carretera, etc.) ()
- Cabildeo ()
- Dialogo y Negociación ()
- Monitoreo ()
- Alianzas y Coaliciones ()
- Bases y Movilización ()
- Otras _____ ()

3. ¿Cuál de esas estrategias de incidencia a las que han recurrido ustedes, es la que mas han usado, y por que?

4. ¿Cuál de esas estrategias de incidencia, que han usado ustedes, se ha transformado en políticas públicas?

5. ¿Cuál de las siguientes políticas sociales, son en las que mas han incidido ustedes?

Salud, educación, seguridad nutricional y alimentaria; otras _____

6. En caso de que ustedes no hayan incidido, ante el Estado en la formulación de políticas públicas, díganme ustedes, ¿Por qué?

7. ¿Consideran ustedes que el Estado ha construido, suficientes espacios de interacción con las organizaciones sociales?

SI ()

NO ()

8. Si su respuesta fue negativa, dígame: ¿Por qué?

9. Si su respuesta fue positiva, dígame: ¿Cuáles?

10. ¿Creen ustedes, que la apertura democrática, que se dio en 1986, por parte del gobierno de la Democracia Cristiana, realmente ha sido efectiva?

SI ()

NO ()

¿Por qué?