

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL "

TESIS DE GRADO

JOSE RICARDO HEMMERLING PELAEZ

CARNET 20123-06

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, NOVIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL "

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR
JOSE RICARDO HEMMERLING PELAEZ

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, NOVIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN
DIRECTOR DE CARRERA: LIC. ERICK MAURICIO MALDONADO RÍOS
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. PABLO GERARDO HURTADO GARCÍA

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

LIC. DIANA LUCÍA YON VÉLIZ

Pablo Gerardo Hurtado García
Abogado y Notario

Guatemala, 23 de abril de 2015.

**HONORABLES MIEMBROS DEL CONSEJO
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

Presente.

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, en relación al encargo que me hiciera el Honorable Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, de ASESORAR la investigación de graduación (tesis) del estudiante **José Ricardo Hemmerling Peláez**, carné No. 2012306, para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, y que se titula **Análisis jurídico de la competencia del Ministerio de Desarrollo Social**.

Al respecto, me permito manifestar que durante el tiempo que tuve el honor de desempeñarme como asesor del estudiante Hemmerling, el sustentante ejecutó su investigación con la diligencia debida, motivo que facilitó la labor desarrollada. De esa cuenta, estimo que el informe final que se presenta reúne los requerimientos metodológicos y sustantivos que la Universidad Rafael Landívar demanda.

Es importante hacer del conocimiento del honorable Consejo de Facultad que durante el desarrollo de la función de asesoría, en conjunto con el sustentante y luego de profundizar en el marco teórico del tema, se advirtió la necesidad de ajustar y actualizar el título del trabajo, al que se presenta y respecto del cual se emite este dictamen.

En virtud de lo anterior, por medio de la presente, y en cumplimiento del mandato que la Facultad me encargara, tengo el placer de emitir **DICTAMEN FAVORABLE** a la tesis del estudiante José Ricardo Hemmerling Peláez.

Sin otro particular, me suscribo de Usted.

Atentamente,


Pablo Gerardo Hurtado García

Diana Lucía Yon Véliz
Abogada y Notaria

Guatemala, 27 de octubre de 2015

Señores
Consejo de Facultad
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Presente.

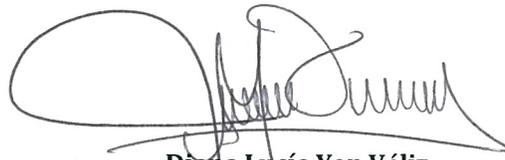
Estimados señores Consejo de Facultad:

En seguimiento a la designación como revisora de fondo y forma que se me hiciera, del trabajo de graduación desarrollado por el estudiante **JOSÉ RICARDO HEMMERLING PELAEZ**, con número de carné 20123-06, titulado “**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**”; me permito manifestarle que dicho trabajo fue revisado detenidamente y posterior al cumplimiento por parte del estudiante de los cambios y observaciones sugeridas, considero que este se encuentra ajustado a los requerimientos de todo trabajo de grado.

En virtud de lo anterior, emito **DICTAMEN FAVORABLE** al trabajo de tesis relacionado, ya que cumple con los requisitos exigidos por esta casa de estudios, recomendando para el efecto se proceda a la autorización de la orden de impresión correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo con muestras de consideración y estima.

Atentamente,



Diana Lucía Yon Véliz
Abogada y Notaria



Universidad
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
No. 07706-2015

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante JOSE RICARDO HEMMERLING PELAEZ, Carnet 20123-06 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 07782-2015 de fecha 27 de octubre de 2015, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL "

Previo a conferírsele el grado académico de LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 25 días del mes de noviembre del año 2015.



MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar



RESUMEN

El presente trabajo de investigación trata sobre el Ministerio de Desarrollo Social, las circunstancias que motivaron su creación, así como su funcionamiento y los programas sociales que forman parte de las funciones de dicho Ministerio. De tal manera que para abordar el tema, el presente trabajo expuso brevemente lo relacionado al Estado, ya que el Ministerio de Desarrollo Social es un ministerio de Estado, encargado de una función pública específica, logrando de esta forma, posicionar al Ministerio dentro del un panorama mucho más amplio y tratar de cubrir con la razón de su existencia, basados en los fines de los cuales se fundan un Estado.

También contiene una explicación de cómo los elementos del Estado se conforman para cumplir con el Bien Común, el fin del Estado, específicamente de Guatemala. Dentro del presente trabajo de investigación se incluye una amplia explicación de los conceptos de “desarrollo”, “responsabilidad social” y “desarrollo social sostenible”, conceptos que hoy en día se encuentran presente dentro de las obligaciones de cada uno de los Estados del mundo. Y las funciones así como la orientación que se les da a cada uno de los programas sociales que se crearon a partir del Decreto No. 1-2012 del Congreso de la República.

INTRODUCCION.....	i
CAPITULO 1:	1
ESTADO Y BIEN COMÚN.....	1
1.1 EL ORIGEN DEL ESTADO.....	1
1.2. CONCEPTO DE ESTADO	10
1.3. EL ESTADO MODERNO	11
1.4 CARACTERES DEL ESTADO MODERNO.....	13
1.5. ESTADO CONSTITUCIONAL.....	17
1.6. FUNCIONES DEL ESTADO Y SUS ELEMENTOS.....	18
1.6.1 TERRITORIO.....	20
1.6.2 POBLACIÓN: ELEMENTO HUMANO.....	21
1.6.3 ORDEN JURÍDICO.....	24
1.6.4 BIEN COMUN.....	25
1.6.5 EL BIEN PÚBLICO TEMPORAL	30
CAPITULO 2:	32
EL ORGANISMO EJECUTIVO EN EL ESTADO DE GUATEMALA.....	32
2.1. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL.....	32
2.2. ORGANISMO EJECUTIVO.....	38
2.3. MINISTERIOS DE ESTADO	40
CAPITULO 3:	49
DESARROLLO SOCIAL.....	49
3.1. ANTECEDENTES.....	49
3.2. CONCEPTO.....	52
3.3. DEFINICIÓN	57
3.4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	58
3.5. POLÍTICAS SOCIALES	59
3.6. DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE.....	63
CAPITULO 4:	64
ANÁLISIS JURÍDICO DE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.....	64
4.1. ANTECEDENTES.....	65
4.2. Decreto No. 1-2012 “Reformas a la ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la Republica” y Acuerdo Gubernativo 87-2012 “Reglamento orgánico interno del Ministerio de Desarrollo Social”	68

4.3. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	68
4.3.1 MISION.....	71
4.3.2 VISION	72
4.3.3 OBJETIVO GENERAL	72
4.6. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	73
4.4. PROGRAMAS SOCIALES	74
4.4.1 MI BONO SEGURO (FIDEICOMISO FONDO DE PROTECCION SOCIAL) 76	
4.4.2 MI BOLSA SEGURA.....	81
4.4.3 COMEDORES SEGUROS	85
4.4.4 JOVENES PROTAGONISTAS.....	86
4.4.5 MI BECA SEGURA.....	87
4.4.5.a Becas de empleo	88
4.4.5.b Mi primer empleo	89
4.4.5.c Beca Artesano	89
CAPITULO 5:	91
PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	91
REFERENCIAS	102

INTRODUCCION

Guatemala es un Estado con diversos problemas sociales; ha sido marcado por una guerra interna que se extendió durante 36 años, que acentuó problemas como la desigualdad, discriminación, pobreza y desempleo; que juntos han creado una realidad nacional deprimente. La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su artículo primero que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia y que su fin supremo es la realización del bien común; pero la realidad obliga a que se busque un bien común temporal, que sirva de meta para superar los problemas sociales que afectan al país.

Si el Estado de Guatemala se organiza por mandato constitucional para alcanzar y realizar el bien común, que entiéndase en otras denominaciones doctrinarias como un elemento llamado “el fin del Estado”, el mismo debe contener dentro de su organización, entidades e instituciones que sirvan de instrumentos para alcanzar el bien común o el bien común temporal, en los términos expuestos.

Como consecuencia de la situación social del Estado de Guatemala, reforzado con nuevas políticas sociales internacionales inspiradas por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, por último, adicionando estrategias y promesas electorales y políticas, se crea el Ministerio de Desarrollo Social, en el año 2012.

El Ministerio de Desarrollo Social se creó con la finalidad de coordinar y administrar todas las políticas sociales del Estado, orientado a mejorar el nivel de vida y el bienestar de las personas que se encuentran en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad. Fue creado como respuesta a la problemática social y como medio para alcanzar un bien común temporal, que sería la superación de los problemas sociales, como la pobreza, desigualdad, discriminación, falta de oportunidades dentro del ámbito laboral y la exclusión social.

El hecho de encomendarle una función tan compleja y extensa sobre lo expuesto anteriormente a un ministerio específico, genera una serie de interrogantes, en relación al cumplimiento de las metas y finalidad que se le asignó al Ministerio de Desarrollo Social. Estas interrogantes crecen, cuando el Acuerdo Gubernativo 87-2012, en su artículo 4 “competencia y ámbito de aplicación” menciona que es competencia de este Ministerio, la superación de la pobreza, el desarrollo social, la equidad en todo el territorio nacional y la inclusión social.

Si el Ministerio de Desarrollo Social, tiene como competencia la superación de la pobreza, la inclusión social y el desarrollo social, en la presente investigación se busca dar respuesta a interrogantes como: ¿Qué políticas sociales se están utilizando para superar la pobreza y la exclusión social? y, en relación al Desarrollo Social, ¿Qué entiende dicho Ministerio, como desarrollo social? ¿Qué programas se establecen para alcanzar un desarrollo social sostenible?, ¿Cuánto tiempo es el factor temporal de asistencia social en relación a sus beneficiados? y ¿Qué resultados esperan obtener con los programas sociales?

Las interrogantes anteriores se pueden encuadrar en una pregunta central sobre el Ministerio de Desarrollo Social: A la luz de su competencia legal, ¿En qué medida el Ministerio de Desarrollo Social es responsable de superar la pobreza y obtener un desarrollo social sostenible en Guatemala?

Con la finalidad de dar respuesta a la pregunta de investigación, se trazaron objetivos dentro de la investigación, siendo el general; analizar jurídicamente y determinar si es realizable la competencia del Ministerio de Desarrollo Social, en relación a la obtención del Bien Común del Estado. Por otro lado, se contemplaron objetivos específicos los cuales son: Exponer los programas que abarca el Ministerio de Desarrollo Social, qué medidas se implementan para reactivar económicamente al individuo beneficiado, el límite de plazo de la asistencia social, explicar y exponer la estructura del Ministerio de Desarrollo Social, así como los

alcances del mismo, y establecer cuáles son sus limitaciones en funciones y su ubicación dentro del ordenamiento estatal.

Para alcanzar los objetivos establecidos, fue necesario estructurar el trabajo en cuatro capítulos, el primero de ellos titulado: El Estado y el bien común, que se presenta como un capítulo introductorio y aborda temas como el origen y evolución histórica del Estado, concepto moderno de Estado, y los elementos del mismo, haciendo énfasis en el elemento del bien común como fin del Estado.

El segundo capítulo se denomina: El Organismo Ejecutivo en el Estado de Guatemala, dentro del cual se desarrolla la organización del Estado para la realización del bien común, qué son los ministerios de Estado y la relación de las funciones asignadas con la competencia legalmente establecida de cada uno de ellos. De esta forma buscando establecer el ordenamiento estatal guatemalteco y la ubicación dentro del mismo de los ministerios, incluyendo el Ministerio de Desarrollo Social.

El tercer capítulo: Desarrollo Social. Se refiere al concepto de Desarrollo Social y sus variantes, así como el origen de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales son la base del Desarrollo Social y de varias de las políticas internacionales sobre el tema.

El cuarto y último capítulo, corresponde a la presentación de los resultados, se analizan y discuten los mismos, se le denominó: Análisis jurídico de la competencia del Ministerio de Desarrollo Social. En el mismo se desarrolla el origen del Ministerio, así como su creación y estructura, se contemplan cuáles son los programas sociales que ejecutan, se expone la función de cada uno de los programas sociales, y se realiza la discusión sobre el análisis y el resultado de la competencia del Ministerio de Desarrollo Social.

Es por ello que en la investigación constituyó un estudio analítico de la evolución histórica del Estado, de sus elementos como el bien común y la finalidad , sobre el concepto y definición de Desarrollo Social, y por último, un estudio analítico sobre el Ministerio de Desarrollo Social y su competencia.

Lo que se buscaba lograr con la investigación, es dejar una fuente de información y de referencia relacionada al Ministerio de Desarrollo Social, lo que se busca es dejar un tema de discusión y crítica, en relación a temas de desarrollo social y políticas que podrían impulsar de una mejor manera, un desarrollo auto sostenible y consistente en ayuda a la población más necesitada.

Alcanzar un crítica objetiva y analítica, que refleje si el Estado de Guatemala, está tomando las decisiones más eficaces para tratar de disminuir los niveles de desigualdad y pobreza existentes. Hacer una reflexión, de cuáles son las mejores políticas de desarrollo social y hasta dónde el Estado debe encomendar a un solo ente, el cumplimiento de los objetivos de gran parte del mecanismo estatal, en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en situaciones de riesgo.

En lo referente a las unidades de análisis, fueron utilizadas normativas vigentes y específicas del tema, para lo cual es importante mencionar la Constitución Política de la República de Guatemala, el Decreto No. 1-2012 del Congreso de la República, el Acuerdo Gubernativo 87-2012, el Decreto 114-97 y el Acuerdo Ministerial 07-2012.

De igual forma, se elaboró un cuadro de cotejo el que fue útil para extraer, compilar y exponer información en relación a las unidades de análisis, permitiendo contar con un panorama sobre las similitudes dentro de los elementos propios del Ministerio de Desarrollo Social.

Lo anterior fue complementado con entrevistas realizadas al licenciado José Carlos Sanabria, coordinador del departamento socio-político de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), y el Ingeniero Byron Ariel Pac Sac, Director de Planificación y Programación del Ministerio de Desarrollo Social.

La finalidad del Estado, es velar por la seguridad y bienestar de todos sus habitantes, garantizándole una serie de servicios y garantías, para que puedan desarrollarse plenamente como individuos y como sociedad dentro de un orden jurídico, de esa forma lograr obtener metas comunes y personales, todo encaminado a un desarrollo social e integral, que permita culminar con expectativas de vida aceptables. Para lograr dicho cometido se debe establecer una serie de instituciones que amorticen la obligación de prestar con los servicios anteriormente expuestos, velar por el respeto de garantías constitucionales y el cumplimiento de los derechos humanos. De esa forma determinar si es posible una obligación del Estado, tan extensa y compleja, como lo es la superación de la pobreza y el desarrollo social, recaiga en la competencia de un sólo ministerio.

CAPITULO 1:

ESTADO Y BIEN COMÚN

1.1 EL ORIGEN DEL ESTADO

El origen del Estado tiene varias teorías, pero la existencia del ser humano y su forma de vida, es innegable a dos ramas de la ciencia, la historia y la sociología. Los seres humanos han vivido en sociedad desde su conformación como especie, los tipos de sociedad en los que se han desarrollado han cambiado conforme al tiempo y el lugar en donde se encuentren; todos basándose en un elemento importante y repetitivo en diferentes partes del mundo, siendo ésta, la figura de un "Líder" o "Soberano". Andrés Serra Rojas, menciona que la historia antigua del ser humano se puede dividir en tres edades; la edad de piedra, la edad de bronce y la edad de hierro; pero hace una mención importante, al señalar que el tipo de sociedad que tenían estas civilizaciones humanas se mantenían unidas por la "costumbre" como principal fuente de Derecho, y como fuente de la creación de las mismas.

Continúa Serra Rojas señalando que *"El Estado es un orden de la convivencia, un producto de la cultura, es decir, una creación artificial del modo de vivir de las comunidades humanas para hacer posible la vida en una sociedad. Es una constante formación de normas jurídicas, de costumbres, hábitos y prácticas renovadas ininterrumpidamente ante las exigencias sociales; y necesarias para ir adaptando o guiando a la conducta humana en nuevos ordenes de las relaciones sociales"*¹. Es por ello que puede deducirse que el Estado es la consecuencia de la forma de vida de las comunidades humanas, siendo un elemento importante la costumbre, misma que se considera al ser constante y repetitiva; que se convierte en cultura propia de las comunidades.

Es entonces que la costumbre se convierte en el elemento social que dio forma a los tipos de gobierno que existieron; pero no se puede decir que existe una teoría que

1 Rojas Serras, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa S. A., 1990, Página 38.

reúna todos los factores que influenciaron la creación del Estado. Se puede decir que la creación del Estado era inevitable, era consecuencia del desarrollo humano, sea cual sea su denominación; el Estado era una figura social que tarde o temprano iba a existir.

En la presente obra se explica el origen histórico de la evolución del Estado, abordando breves relatos de la estructura y características de las civilizaciones que ayudaron con la aportación de elementos ideológicos propios de su cultura, que sirvieron de base para las teorías sobre el origen del Estado y que son parte de los conceptos de Estados modernos; ya que las instituciones que dejaron marca y constituyeron pilares sobre la cual se asentarían los Estados como los conocemos actualmente, fueron creadas en diferentes etapas de la historia de la humanidad y por diferentes culturas.

Debido a la diversidad cultural de la humanidad, existen posturas diferentes sobre el origen del Estado, en verbigracia, Gumpłowicz quien es citado por Antonio Caso, en su obra *“Sociología Genética y Sistemática”*² sostiene que *“todos los Estados han surgido de conquistas sangrientas; sabemos que el Estado es la condición sine qua non de la prosperidad, del desarrollo de la civilización”*.

La postura de Gumpłowicz deja fuera elementos importantes en la conformación de la sociedad y el Estado, elementos como: la utilidad, necesidad, protección, fraternidad, solidaridad y otros sociológicos que son factores influyentes en la conformación de una sociedad y posteriormente un Estado. Los elementos anteriores son fundamentos para la teoría del origen convencional de Estado, del pacto social.

Comúnmente se piensa que el Estado tiene sus orígenes en las civilizaciones del Medio Oriente, como Egipto, Siria, Babilonia o en la Antigua Grecia; pero en realidad los primeros indicios de tipos de Estados y formas de gobierno, datan del siglo XXI a.C. por medio de la conformación de algunas dinastías chinas³. Dentro de este periodo

² Caso, Antonio, *Sociología Genética y Sistemática*, México, Secretaria de Educación Pública, 1987, Pág. 52.

³ Apache Tomcat, Prieto Segura, Guadalupe, *Un Nuevo Modelo*, México, 2003, disponibilidad y acceso (http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/priego_s_g/capitulo2.pdf), 19/03/2015.

dominaron dos dinastías, la primera era la Xia que tuvo su apogeo durante los siglos XXI al XI a.C. la que era una sociedad política gobernada por la figura de un monarca conocido como emperador, quien era considerado como el representante del cielo y señor absoluto de todos los hombres. Durante este período la Dinastía Xia aportó grandes elementos de la cultura actual de China, como lo era el calendario chino y costumbre de políticas según los diferentes periodos de su calendario; pero no logró aportar ideas y modelos sobre la conformación del concepto de Estado moderno.

La segunda dinastía era la Shang, la cual reinó en la China antigua desde los siglos XI al siglo 770 a.C., su dominio era conformado por ciudades-estado parecidas a las “*polis*” de los antiguos griegos. Era gobernado por la aristocracia; ya que aunque existía la figura del emperador éste delegaba el gobierno a los distintos sectores de la nobleza de la Dinastía Shang⁴.

Las dos grandes dinastías señaladas fueron los primeros indicios del concepto de Estado como se conoce actualmente.

Es importante hacer mención que desde el inicio del hombre, éste se vio en la necesidad de conformar pequeñas comunidades, pues no podía sobrevivir si no adoptaba una forma de vida social; en consecuencia se han generado diferentes tipos de comunidades alrededor del mundo en diferentes momentos de la historia, que pueden considerarse indicios de un Estado; pero en lo que concierne al estudio del origen del Estado, sólo se toma en consideración aquellas civilizaciones que aportaron elementos importantes que perduraron a lo largo del tiempo y que hoy en día son elementos que se encuentran presentes en los Estados modernos.

En la época antigua, específicamente en el medio oriente, se desarrollaron civilizaciones que aportaron las bases de muchas de las formas de gobierno que los precedieron, y que siguen teniendo eco en la cultura de los países o Estados de esa

⁴ Todo China, Global Asia S.L., Historia de China, 2011, disponibilidad y acceso (<http://china.globalasia.com/cultura-china/historia-de-china/>), 19/03/2015.

región. Entre ellas cabe mencionar la civilización egipcia; que fue uno de los más importantes faros de conocimiento y de poder de ese periodo de la historia. Los antiguos egipcios poseían un sistema de Estado despótico basados en la idea de que el poder residía en el representante divino en la tierra, conocido como faraón. El faraón era para los antiguos egipcios un ser semidivino y era comúnmente identificado con el dios Horus⁵. Esta forma de organización, era un sistema completo de gobierno y de Estado, claramente diferente de como se entiende actualmente; pero no deja de ser una organización política basada en un sistema de gobierno monárquico.

Dentro del Medio Oriente se pueden observar civilizaciones parecidas, como lo era la Persa y la Siria; aunque esta última era similar con la israelita ya que se establecieron dentro de organizaciones que eran consideradas Estados Teocráticos; debido a que se basaban en la Ley de Dios para poder gobernar sus propios Estados. Las leyes eran las leyes divinas, y los pecados se consideraban delitos. Existían instituciones encargadas de hacer valer el cumplimiento de estas costumbres y las leyes religiosas. Actualmente estas formas de gobierno en su expresión más pura han desaparecido, pero aún persiste en algunos Estados islámicos la esencia de la idea de los Estados Teocráticos.

La característica fundamental de estas civilizaciones del Medio Oriente, fueron sus constituciones como Estados tanto “*despóticos*” como “*teocráticos*”, que concentraban el poder en un solo individuo, el cual era legitimado para gobernar por un derecho divino, razón por la cual los sacerdotes eran los intérpretes y custodios de ese poder divino. Como lo manifiesta Porrúa Pérez, al referirse a la situación de la sociedad en ese periodo de la historia, señalando que “*la sociedad política misma, parece encontrarse sujeta a un poder extraño y superior que la domina*”⁶, refiriéndose al poder que ejercía el soberano en ese tipo de Estado.

⁵ Horus, era conocido como el dios celestial, se creía que Horus era el creador del mundo y era representado por medio de una figura antropomorfa con el cuerpo de un hombre y la cabeza de un halcón. Egiptológica, Thode, Rosa, El Panteón, 2014, disponibilidad y acceso (<http://www.egiptologia.org/mitologia/panteon/horus.htm>) 19/03/2015.

⁶ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Editorial Purrua Pérez, 1971, Pág. 44.

Es importante reconocer el papel que ejerce la sociedad dentro de un Estado, así como los derechos del individuo, aunque era claro que en dicha época, éstos se encontraban restringidos, lo que supone que las razones sociológicas sobre la conformación del Estado, en relación a la búsqueda del ser humano de protección, ayuda, solidaridad y cooperación eran delegados, ignorados y sujetos al criterio de una sola persona.

Continuando con la evolución histórica sobre el origen del Estado, se encuentra la civilización Griega, misma que fue caracterizada y marcada por: las “*Polis*” y las “*Ligas*”, dos conceptos que caracterizaron y marcaron la historia de la Grecia antigua. La historia de Grecia es un hito en el desarrollo de la ciencia moderna, fue un período de esplendor en la historia de la humanidad; ya que de ella se derivan avances y principios fundamentales en varios campos tales como la política con el inicio de la democracia dentro del período de Solón (640-558 a.C.)⁷; así como avances en el área de la medicina con Hipócrates de Cos, el cual es considerado el “*padre de la medicina*”; ya que logró separar la medicina como una ciencia diferente a la filosofía y la práctica místico-religiosa de la teúrgia.

La distribución administrativa de la Grecia antigua se encontraba en las “*Polis*”, las llamadas ciudades-estado. Estas ciudades-estado eran los centros de la vida política, comercial y cultural de los antiguos griegos. En un principio estas eran independientes entre las otras; pero las constantes invasiones de otros pueblos, las guerras y conflictos con otras “*polis*”, condicionaron a que formaran alianzas con Esparta y Atenas. De esta alianza se crean las dos Ligas de la Grecia antigua. La primera se llamaba “*Liga del Peloponeso*” la cual era encabezada por Esparta, que recurrió a la guerra y la fuerza para someter a las otras ciudades a unirse dentro de un régimen gobernado por ellos. El régimen militar espartano, era demasiado estricto y, como menciona Porrúa Pérez, “*...el carácter de la propiedad al servicio de la comunidad, la severa educación de los hijos, etc., perfilan a este hecho político de Grecia con los lineamientos de un transpersonalismo o sacrificio de la persona humana en aras de la comunidad política,*

⁷ *Ibid.*, Pág. 52.

*subordinando al poderío de ésta todos los valores individuales.*⁸ La Liga del Peloponeso se encontraba gobernada por un sistema monárquico, el cual era dirigido por dos reyes espartanos y treinta ancianos conocidos como “*gerontes*”, con la singularidad de la sobreposición del interés social, de tomar a la sociedad primero que el individuo de una forma absoluta.

La segunda se conocía como “*la liga Delio-Ática*”, y era encabezada por Atenas. La conformación de la Liga se dio como resultado de las habilidades diplomáticas de Atenas, la cual se consolidó con acuerdos mutuos de las “*polis*” que conformarían la Liga Delio-Ática, estableciéndose bajo la dirección de Atenas.

Las “*polis*” no eran ajenas a la evolución social de sus habitantes. Grecia sufrió cambios en sus organizaciones políticas, las cuales, después de ser ciudades-estados en las que gobernaba la monarquía, fue cambiando a una aristocracia y en su última etapa, cuando la cultura griega tuvo su apogeo conocido como “*El siglo de Oro de Grecia*”, se convirtió en una democracia aristotélica. En esta democracia existía una libertad del individuo claramente marcada, aunque no se refiere al mismo concepto de libertad como se conoce actualmente; ya que la misma consistía, según Benjamín Constant en “*la libertad en la antigüedad consistía en que el ciudadano podía participar en el poder de la sociedad política, pero quedando sujeto a la misma en su esfera privada. ...En el Estado moderno, el individuo participa en el poder del Estado y a la vez tiene una esfera privada inviolable frente al poder del Estado, y en la que actúa su libertad*”⁹. Por lo que según Constant, en la antigüedad, el Estado tenía el poder de intervenir dentro de las esferas privadas de los individuos; ya que los ciudadanos no tenían garantías frente al poder del Estado.

Fue también en la Grecia antigua, que filósofos como Platón y Aristóteles, constituyeron las pautas iniciales sobre el Estado constitucional, tema que se tratará con mayor profundidad en otro apartado dentro de la presente investigación, al argumentar que los

⁸ *Ibíd.*, pág. 51.

⁹ *Ibíd.*, Pág. 54.

gobiernos deben de estar sujetos a la ley y que toda ley debe estar sujeta a un principio superior. Este principio era para Platón la *justicia* y para Aristóteles la *constitución*.¹⁰

La antigua Roma surge a partir del año 750-753 a.C.¹¹, como una monarquía. Históricamente es difícil determinar con exactitud los hechos de ese periodo, pero dentro de su folclore, los fundadores de la ciudad de Roma fueron dos hermanos gemelos criados por una loba, conocidos como Rómulo y Remo, que dentro de la disputa sobre el lugar que habría de edificarse la ciudad, Rómulo le dio muerte a Remo, porque éste último no respetó el límite de la ciudad que había establecido, historia que no deja de ser una leyenda. Pero sí se puede tomar como un hecho, que la Antigua Roma, aportó a la ciencia del Derecho varias ideas e instituciones jurídico-políticas, que perduran hoy en día.

Según Porrúa Pérez “...en la base de la cultura occidental se encuentran los perfiles inmutables de su inteligencia maravillosa para hacer cristalizar en las normas jurídicas, los principios indiscutibles de la justicia, virtud por excelencia de la convivencia humana y sostén inmovible de las comunidades políticas con aliento democrático humanista, es decir, con sentido cristiano y antitotalitario en sus formas de gobierno.”¹² La postura anterior resalta de forma práctica los rasgos de la evolución histórica de la civilización romana, es innegable la influencia de varias de sus instituciones políticas-administrativas, así como elementos de derecho que se ven reflejados en los diferentes ordenamientos jurídicos de varios Estados occidentales. Roma hereda directamente la teoría política griega, sobre las limitaciones del poder dentro de un territorio, a las que denominó “*civitas*”, según Naranjo Mesa, “*el fenómeno político estuvo restringido, en los primeros tiempos, a la extensión territorial de la ciudad. Se denomina civitas a la comunidad organizada socialmente, término que también significa ciudad. Además, existió entre los romanos, un término para señalar la comunidad de intereses: res publica, que significa cosa común a todo el pueblo, comunidad de los ciudadanos. Este*

¹⁰ En ese mismo sentido véase: Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Colombia, Editorial Temis, 1991. Pág. 23.

¹¹ Pigna, Felipe, *Los Romanos*, Argentina, 2014, disponibilidad y acceso (<http://www.elhistoriador.com.ar/aula/antigua/romanos.php>) 19/03/15.

¹² Porrúa Pérez, Francisco, *óp. cit.*, Pág. 68.

*vocablo república se siguió utilizando durante muchos siglos para denominar la comunidad política en sentido general.*¹³ Roma experimentó varias formas de organización política; ya que se constituyó en sus inicios como una monarquía, que culminó en el año 509 a. C. con la expulsión de los reyes y la instauración de la República, la cual era gobernada por los patricios, hasta la muerte del cónsul Julio Cesar en el año 44 a. C., que llevó al poder a Cayo Octavio, estableciéndose el imperio romano.¹⁴

Con la caída y división del imperio romano, se crea una línea diferente de las ideas antiguas sobre el Estado y su organización; ya que del cristianismo y el inicio de la Edad Media nace una serie de postulados y principios que sirven de transición a la concepción del Estado moderno.

Con el cristianismo se modifican las bases del Estado antiguo, se deja de tomar la concepción del monismo, en la que la política y la religión eran uno solo, y se crea una separación del Estado, lo político con lo religioso. Esto marca una división histórica importante en la evolución del Estado; ya que se considera que a partir de ese dualismo del Estado, termina una concepción antigua de Estado.

La edad media o medievo comprendió del siglo V al siglo XV. Heinrich Mitteis, quien es citado por Rodrigo Brito Melgarejo, nombra a la organización medieval como una unión personal, construida esencialmente sobre *“vínculos personales, autoridad y subordinación, dirección y seguidores”*¹⁵. Como se ha mencionado la característica principal de la Edad Media fue el dualismo de su organización separándose del monismo de la Edad Antigua. Mario de la Cueva, menciona que *“los historiadores suelen considerar al estado estamental de la Edad Media como un estado dualista. Su medida es el monismo de poder del estado actual, pero si se toma esa medida debería*

¹³ Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Colombia, Editorial Temis, 1991. Pág. 60.

¹⁴ En ese mismo sentido, véase: Historia sencilla de Roma, Producciones Aura S.L., audioguiaroma, España, 2014, disponibilidad y acceso (<http://www.historia-roma.com/index.php>) 19/03/15.

¹⁵ Brito Melgarejo, Rodrigo, Universidad Nacional Autónoma de México, *Constitucionalismo Global, México*, Editorial Porrúa Pérez, 2005. Pág. 5.

de caracterizarse a la división del poder en la Edad media, no como dualista, sino, en todo caso, como pluralista, o mejor aún, de acuerdo con la fórmula de Hegel, como poliarquía.”¹⁶ Refiriéndose que en la Edad Media, el poder no solo se concentraba en el Estado o la Iglesia, debido a que existían grupos sociales que ostentaban otras funciones de gobierno o estatales, que en la actualidad serían competencia del Estado. El feudalismo era una forma de organización en la que el señor feudal o noble, debía de proporcionar los servicios de un Estado hacia los individuos que se encontraban dentro de su feudo. El presente trabajo se centra en proporcionar una breve orientación sobre los periodos históricos relevantes sobre la conformación del Estado y su evolución hasta el concepto de Estado moderno, razón por la cual no se incluyen algunos aspectos del Medievo, como lo fueron los postulados de Santo Tomas de Aquino, que por mucho fue uno de los pensadores políticos más importantes de la Edad Media y de quien surgió muchos de los principios universales de descripción, interpretación y valorización del fenómeno político¹⁷, así como la creación de la *Carta Magna* en 1215 en Inglaterra y una serie de sucesos importantes del periodo.

En la presente investigación se trata el tema del origen del Estado, bajo la teoría de la constitución histórica, espontánea y necesaria del Estado, al hacer referencia sobre las civilizaciones más importantes en la materia. Pero existen otras teorías acerca del origen de esta organización política-social llamada Estado.

Aunque juristas, políticos y estudiosos de la ciencias sociales, han formulado concepciones del origen del fenómeno del Estado, ninguno de estos postulados se puede tomar como cierto y exclusivo. El origen del Estado, siempre contendrá elementos subjetivos y singulares atendiendo al periodo histórico en que se desarrolle la actividad social y política de las comunidades humanas, de las diferentes regiones del mundo. La intención de este trabajo no es menospreciar la importancia de la labor de los diferentes autores sobre las teorías del origen del Estado; pero por el contenido

¹⁶ De la Cueva, Mario, *La Idea del Estado*, quinta edición, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1996, Pág. 35.

¹⁷ Heller Hermann, *Teoría del Estado*, segunda edición, México: Fondo Cultura Económica. 1991. Pág. 24.

subjetivo de la ciencia jurídica y social, es difícil establecer hechos exactos y ciertos sobre los inicios del Estado, por lo que es importante mencionar que cada teoría tiene un contenido de verdad, y que para lograr entender como inició el Estado se debe comprender que en realidad fue el conjunto de las verdades de cada teoría y aplicándolas en casos concretos a los diferentes modelos políticos-administrativos que existen hoy en día.

1.2. CONCEPTO DE ESTADO

*“La representación política de la colectividad nacional; para oponerlo a nación, en sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres culturales, históricos y sociales, regidos por las mismas leyes de un solo gobierno”*¹⁸ El Estado se constituye por elementos que se abordarán en otro apartado, pero es importante mencionar el elemento humano, que sufre una historia común en relación a los acontecimientos de la conformación de su propio Estado, de su nación y su identidad como grupo humano en particular.

El Estado no se puede definir solamente como un conjunto de instituciones públicas regidas por normas; ya que no solo reside en las esferas político-jurídicas, el Estado también es un ideal que de la mente y corazón de los que lo conforman. No se trata de darle un elemento dramático o sentimental; ya que para que sea Estado *per se*, debe integrarse como un conjunto de factores materiales y abstractos que se encuentran de forma interna y externa en cada individuo o ciudadano.

Hans Kelsen, refiere que: *“No es el Estado una acción o una suma de acciones, ni es tampoco un ser humano o un conjunto de seres humanos. El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su*

¹⁸ Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho usual. Tomo II, 8tav edición, editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1974. Pág. 114.

*comportamiento.*¹⁹ La convivencia humana es compleja e intrínseca en su propia naturaleza, el Estado se conforma como facilitador de la convivencia humana, es un marco de actuación establecido por medio de poderes superiores a cada individuo, delegando funciones a entidades políticas y jurídicas de forma que, crean un límite a las actuaciones individuales y orientan a la colectividad hacia metas de beneficio mutuo.

Manuel Ossorio lo define: *“Es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de éste un poder supremo de ordenación, mediante un marco jurídico, poder que es ejercido por el elemento social que en cada momento asume mayor fuerza política.”*²⁰ Estableciendo que el Estado existe de forma interna y externa en los ciudadanos del mismo, de manera que éste se exterioriza con el elemento material llamado *territorio*; que sirve de campo de aplicación del ordenamiento jurídico creado por el elemento social, a través de mecanismos políticos.

El Estado es un conjunto de elementos, los cuales actúan de forma organizada para mantener una cultura humana específica, marcada por una historia en común, que asegura la convivencia y la búsqueda de una superación dual, en relación al individuo y la sociedad. Es tanto abstracto como material, interno como externo, soberano dentro de su territorio y dentro de una esfera internacional.

1.3. EL ESTADO MODERNO

Según De la Cueva citando la obra *“Staatslexikon”* de Hermann Sacher *“el término Estado fue ajeno a la Antigüedad, época en la que se usaron las denominaciones de polis, res publica e imperium. Nació con la idea moderna del estado en Italia, pero fue Maquiavelo quien lo introdujo en la literatura”*.²¹ La idea de Estado era entendida como una organización política limitada dentro de un espacio territorial, las ciudades eran los

¹⁹ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Traducción de Eduardo García Máynez; México, Editorial Imprenta Universitaria, 1950, Pág. 190.

²⁰ Ossorio, Manuel: *Estado, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Argentina, Editorial Heliasta. 1987, Pág. 382.

²¹ De la Cueva, Mario, *óp. cit.*, Pág. 41.

límites de la soberanía de estos Estados antiguos, hasta el momento de la creación del imperio romano.

Maquiavelo introdujo el concepto de Estado como se conoce hoy en día, se considera por muchos historiadores y autores de la ciencia política como el precursor de la idea del Estado moderno. Uno de los rasgos del nuevo concepto de Estado establecía que la Iglesia fuera delegada dentro de su propia esfera, y en algunos casos subordinada ante el concepto del Estado. Es importante mencionar que dentro del concepto de Estado moderno, no se eliminan ideas antiguas sobre el depositario del poder, en tal sentido que el poder residía en un ente, en el caso de España, Francia y Rusia de la época, era la monarquía, la cual todavía ostentaba su poderío, aunque no de forma absoluta, caso contrario con lo que sucedió en Inglaterra; ya que los nobles y comerciantes se impusieron al rey, inventando el sistema de gobierno parlamentario.

Como se mencionó, las organizaciones políticas de la antigüedad tenían sus propias características y singularidades, pero las mismas sirvieron como base para un modelo que trascendió en las organizaciones políticas y sociales de la época antes de culminar con las ideas del Estado moderno en la Italia del Siglo XVI.

Porrúa Pérez menciona que: *“La unidad del Estado moderno es diferente de la unidad que existió en las organizaciones políticas del mundo antiguo. Como hace notar Jellinek, el dualismo que distingue a gobernantes y gobernados en la Edad Media, aun cuando fue superado, dejó hondas huellas en el Estado moderno.”*²² No es independiente y totalmente diferente la concepción del Estado en el mundo antiguo y el mundo moderno.

El origen del Estado moderno es un tema de mejor conocimiento; ya que no se basa en suposiciones y datos incompletos o confusos, como era el caso del origen del Estado en el mundo antiguo. Por lo que, el estudio del Estado moderno se centra en el “*por qué*” y no en el “*cuándo*” ya que el “*cuándo*” se tiene por cierto, y es en el Siglo XVI,

²² Porrúa Pérez, Francisco, *óp. cit.*, Pág. 85.

específicamente en Florencia, Italia. Según Jacob Burckhardt “*El estado moderno nació en Florencia como una obra de arte. Nació con el despertar de la idea de la res publica*”²³, referencia que interpreta De la Cueva, de la siguiente manera “*quiere decir, cuando el problema de Florencia dejó de ser la cosa del rey o de príncipe y devino la cosa de todo el pueblo.*”²⁴ El Estado moderno surge tras superar los límites del territorio difuso, creando fronteras en territorios definidos, los cuales eran regidos por un gobierno central, con un sentimiento de unidad e identificación nacional, estableciendo intereses en común. Ideas que surgen al encontrarse con un sistema de gobierno obsoleto, como lo era el feudalismo en la Edad Media.

1.4 CARACTERES DEL ESTADO MODERNO

Existen elementos que diferencian al Estado moderno con las formas de organización política conocidas como *polis*, *civitas* e *imperium* de la antigüedad, los cuales son, como menciona De la Cueva, “*...es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano en la doble dimensión externa e interna.*”²⁵ Es claro que no todos los elementos anteriores se encontraban en los Estados occidentales de la época, por ejemplo, la monarquía, que inclusive hoy en día se encuentra en algunos países como; España, Inglaterra, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Holanda, Suecia, Emiratos Árabes Unidos, etc. Mantienen un sistema monárquico con algunas diferencias uno de los otros, no era el caso en otros países alrededor del mundo. Como se abordará posteriormente, los caracteres del Estado moderno, son aquellos que diferencian a la forma de organización política del Estado antiguo, como idea que surge a partir del Renacimiento italiano, con las concepciones que existían en el mundo antiguo; sin embargo esto no quiere decir que doctrinariamente estos caracteres se refieran a los elementos del Estado, como lo son el territorio, la población humana, orden jurídico y fin del Estado.

²³ De la Cueva, Mario, *óp. cit.*, Pág. 45.

²⁴ *Loc. Cit.*

²⁵ *Ibíd.*, Pág. 49

El Estado moderno es territorial: La Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 142 “de la soberanía y el territorio” establece, “el estado ejerce plena soberanía , sobre: a) el territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en su extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos; b) la zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional; y c) los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera del mar territorial, que constituyen la zona económica exclusiva, en la extensión que fija la ley, conforme a la práctica internacional.”²⁶ Marca el ámbito de aplicación de la soberanía de Guatemala dentro de elementos físicos y materiales como lo es el territorio. Juan Bodino menciona: “necesidades imperiosas obligan al fundador de un estado a buscar un territorio suficiente para alojar a los habitantes de su república”²⁷. El territorio es necesario no solo como delimitante del ejercicio de la soberanía de un país o Estado, sino como elemento sobre el cual se pueden establecer la vida de los habitantes del estado, y se refiere como *vida*, a todos los elementos sociales, políticos, económicos, culturales, religiosos y naturales del concepto.

El Estado moderno es nacional: Ernesto Renan citado por De la Cueva “Una nación es un alma, un principio espiritual, dos cosas que a decir verdad son una sola; una está en el pasado, la otra en el presente: una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos, la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa.... Una herencia de glorias y de dolores y un mismo programa por realizar....Haber hecho grandes cosas, querer hacerlas en el futuro, he ahí la condición esencial para ser un pueblo”²⁸. La

²⁶ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985, artículo 142 de la soberanía y el territorio.

²⁷ Melgar Adalid, Mario, *Reflexiones en torno a la Economía Pública*, Texas, Estados Unidos, 1980, Pág. 29.

²⁸ De la Cueva, Mario, *óp. cit.* Pág. 51.

nacionalidad es el vínculo que une como ciudadanos de un mismo Estado, es el pasado compartido y el futuro por compartir, un vínculo cultural, social, jurídico y político.²⁹

Sin embargo, en el caso concreto de Guatemala, aunque la nacionalidad sea un vínculo político-jurídico, plasmado como norma en el ordenamiento jurídico, éste significa también un ideal que debe estar plasmado en la mente de todos los guatemaltecos. Como lo menciona José Ortega y Gasset “*Los grupos que integran un Estado viven juntos para algo: No conviven por estar, sino para hacer juntos algo*”³⁰. No obstante es un ideal perdido en las mentes de los guatemaltecos, olvidado y siempre en el proceso cotidiano de *estar* y no en el progreso de *hacer*.

De la Cueva, establece que uno de los caracteres del Estado moderno es la monarquía, el cual consiste en una corriente que surgió en Europa debido al común denominador que poseen los países europeos de Estados monárquicos. Pero en Guatemala, el único vínculo con este carácter es el hecho que se independizó del reinado de España para constituirse como un Estado presidencialista.

El Estado moderno es una centralización de todos los poderes públicos. En la antigüedad algunas de las funciones del Estado, estaban delegadas entre organizaciones diferentes al mismo, como lo era la Iglesia, los comerciantes, los señores feudales, el ejército, etc. Esto no significa que debe de existir un absolutismo y que los poderes deben de estar concentrados en un solo órgano. En realidad significa que el Estado, bajo las leyes del mismo, debe de encargarse de ser el único que pueda ejercer y administrar los poderes estatales.

La referencia constitucional del enunciado anterior se encuentra en el artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: “*Poder Público. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por*

²⁹ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985, artículo 144 de la nacionalidad.

³⁰ Llano Alonso, Fernando H., Alfonso, Castro Sáenz, *Meditaciones sobre Ortega y Gasset*, Editorial Tebar, 2005, Pág. 365

*esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.*³¹ Y continúa en el artículo 153 *“Imperio de la ley. El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República.”*³² El ejercicio del poder es esencial para cumplir con los fines del Estado, como se abordará más adelante, uno de los elementos del Estado es su finalidad o bien común. La realización de este va a variar conforme las necesidades de la sociedad y el tiempo; ya que es una constante dependiendo de los problemas que afronte el Estado.

El Estado moderno es soberano: *“Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los órganos Legislativos, Ejecutivo y Judicial. la subordinación entre los mismos, es prohibida.”*³³ La Constitución Política de la República de Guatemala, indica dónde radica la soberanía del Estado, así como qué entidades son las que ejercen dicha soberanía, esto significa que el conjunto de los tres órganos conforman al Estado. Dentro del apartado del territorio se mencionó los artículos referentes acerca del ámbito de aplicación de la soberanía de Guatemala en su espacio material. Pero la soberanía también es una aptitud que se debe reconocer frente a otros Estados.

El aglomerado de los Estados crea una esfera internacional dentro de la cual establecen formas de actuar y de relacionarse, todo a consecuencia del reconocimiento de la soberanía de cada uno de los Estados del mundo. La Constitución de la República de Guatemala se refiere a esto de la siguiente manera: *“De las relaciones internacionales. Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.”*³⁴

³¹ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. Artículo 152.

³² *Ibid.*, Artículo 153.

³³ *Ibid.*, Artículo 141.

³⁴ *Ibid.*, Artículo 149.

1.5. ESTADO CONSTITUCIONAL

“El Estado de Derecho. Se designa con esta expresión, -equivoca en sí; ya que todo Estado es Derecho, todo Estado tiene su Derecho- a los Estados cuya constitución limita la actividad de los poderes del Estado- o gobierno- de tal modo que asegura al súbdito un mínimo de libertad infranqueable. La idea que está en la base de esta concepción –de carácter iusnaturalista, ideológico o político- es la de un Estado limitado por el Derecho,... Solo es correcto hablar de los poderes limitados de los órganos estatales.”³⁵ Como lo menciona Enrique Aftalio, un Estado de Derecho se conoce como aquel que está sujeto a una constitución, como norma suprema, y que a su vez esta sirve de limitante a los poderes estatales. Continúa señalando que “...para calificar a un Estado como constitucional no basta con que tenga una constitución sino que sería necesario que posea una constitución escrita, que refleje cierto régimen de Estado de naturaleza especial”.³⁶

El Estado Constitucional es regido por una Constitución, la cual es creada por el pueblo; ya que, dentro del anterior se encuentra la soberanía del Estado. La onstitución se convierte en la norma suprema, la cual está por encima de todos los poderes estatales y políticos, así como sobre todos los ciudadanos que conforman el Estado Constitucional. Anteriormente se observó que, Estado de Derecho, es sinónimo de Estados que poseen constitución, por lo que el Derecho de ellos es su constitución.

En Guatemala, la Constitución Política de la República establece: *“...decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho”*.³⁷

³⁵ Aftalio, Enrique R. y varios autores, *Introducción al Derecho*, Tomo II, 5ta, edición, librería “El Ateno” editorial, Argentina. Pág. 53.

³⁶ *Ibid.*, Pág. 63.

³⁷ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985. Preámbulo.

En realidad la deducción anterior, no deja de ser una conjetura de este autor, pero sustentado en los conceptos de autores sobre el tema de Estado de Derecho. No es extraño ver a la Constitución de un Estado, como su Derecho, como fuente principal de todo su ordenamiento jurídico, por lo que la propia constitución establece que todo los ciudadanos, gobernados y gobernantes deban de estar apegados al Derecho. Existe una teoría tradicional para explicar el tema del Estado y el Derecho; ya que son dos entes diferentes pero no ajenos. La teoría tradicional acepta conceptos sobre la relación entre ambos, como lo son la *relación lógica*, la *génesis histórica* y la *subordinación entre ellos*. La primera se refiere a que el Estado es anterior al Derecho y que por lo tanto no puede haber Derecho sin un Estado. La *génesis histórica*, se refiere a lo opuesto, indicando que antes que existiera un Estado, existen costumbres y derechos que son anteriores a toda materialización del Estado.

1.6. FUNCIONES DEL ESTADO Y SUS ELEMENTOS

Se entiende por funciones estatales, en Derecho Público, a las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o modos de ejercicio, de la potestad estatal. Es importante mencionar, como lo hace Raymund Carré de Malberg, la distinción del Poder, como elemento propio del Estado, como función del y órgano del mismo³⁸. El poder, como más adelante se desarrolla, es el elemento del Estado para realizar su voluntad; por lo que esta función es la manifestación de la voluntad del Estado para la realización de una política o decisión estatal. Pero quién es el encargado de velar por el cumplimiento de esa función o manifestación de poder estatal, es el órgano de poder, en consecuencia el ente encargado y especializado es el Ministerio de Estado.

Por consiguiente, considerando su objetivo en el cometido de la función estatal, se puede establecer las funciones del Estado en tres divisiones, que también se pueden

³⁸ En ese mismo sentido, véase: López-Nieto y Mallo, Francisco, *Honores y Protocolo: Parte General*, Volumen I, España, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, 2006, Pág. 98

considerar como divisiones del poder, pero se debe entender esto como las funciones principales del Estado, las cuales son:

Función Legislativa: *“El Poder Legislativo tiene por su parte principalmente la función de establecer el Derecho, al dictar las reglas generales, abstractas e impersonales de observancia obligatoria, es decir, elaborar leyes”*³⁹. Existen algunas teorías que señalan al poder Legislativo, como el poder superior, del cual emana y valida todas las actividades del Estado delegando a los otros poderes a puramente auxiliares de éste. Estas teorías no reconocen las propias atribuciones de cada uno de los poderes, y como éstos, mantienen aptitudes que son indispensables para el mantenimiento del Estado.

Función administrativa: Según Carré de Malberg *“Administrar, consiste en proveer por actos inmediatos e incesantes a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos. Son actos administrativos todos lo que no implican para los particulares ninguna modificación a su régimen jurídico, tal cual éste se halla establecido por las leyes vigentes. Esto significa que la función administrativa se halla constitucionalmente obligada, y sólo puede ejercerse bajo el imperio de las leyes, que la denominan y limitan jurídicamente. Es decir, no crea derecho nuevo...”*⁴⁰; a diferencia de otros juristas que mantienen la postura que la función administrativa del Estado es una función dependiente del poder Legislativo, y solo se limita a ser el brazo ejecutivo de este poder. Hoy en día a pesar que el poder legislativo es el único que está facultado para la creación, modificación y derogación de las normas, este órgano no puede establecer todos los aspectos de la vida de un Estado, no puede cubrir los actos y hechos que ocurren a diario, por lo que, adicional al mantenimiento del Estado, la función administrativa, toma decisiones para suplir esas eventualidades, tomándolas de forma rápida y con dependencia de la función legisladora, siempre dentro del margen

³⁹ Bernaldes B., Enrique, *División de Poderes*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano de la Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1994, Pág. 93.

⁴⁰ Urzúa Valenzuela, German, *Manual de Derecho Constitucional*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1991, Pág. 275.

de la ley. En relación al Ministerio de Desarrollo Social, esta particular función del Estado, es la que lo faculta la creación de este ministerio.

Función Judicial: Carré de Malberg comenta que “La función jurisdiccional no tiene más objeto que el de aplicar a los casos concretos sometidos a los tribunales las reglas abstractas formuladas por las leyes”⁴¹. Es importante mencionar que se refiere a las funciones del Estado y no sus poderes o sus órganos de poder. La razón de ser de la función jurisdiccional, es el cumplimiento de las normas con la finalidad de facilitar la convivencia humana y la resolución de conflictos.

Las funciones anteriores del Estado, sirven de base para la conformación de los tres poderes del Estado. Sin embargo estas funciones estatales, involucran una gran cantidad de tarea y estructura para cumplirse. Es por eso que los tres poderes del Estado, los cuales son: Judicial, Ejecutivo y Legislativo, se organizan individualmente, de manera que logren cubrir con cada aspecto de la función que le corresponde. Es por eso que en el caso del Organismo Ejecutivo, quien tiene a su cargo la función administrativa, se distribuye su función administrativa en otras dependencias llamadas Ministerios de Estado, para facilitar y proporcionar efectivamente un servicio y política específica del Estado.

1.6.1 TERRITORIO

El territorio es uno de los elementos previos del Estado, según algunas doctrinas que consideran que previo a que exista un Estado, debe existir una porción de tierra establecida y delimitada para que se pueda establecer. Max Weber define al Estado como: “*aquella comunidad que en el interior de un determinado territorio, reclama para sí, el monopolio de la coacción física legítima*”⁴², el territorio es el elemento físico de todo Estado, el cual delimita la aplicación de la soberanía frente a otros Estados; es el

⁴¹ Prieto Cazorla, Luis María, Enrique, Alcubilla, *Temas de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo*, Editorial Marcial Pons, 1988, Pág. 344.

⁴² Emmerich, Gustavo Ernesto y Víctor, Alarcón Olgún, *Tratado de Ciencia Política*, España, Editorial Anthropos, 2007, Primera Edición, Pág. 43.

lugar de residencia de su población y el espacio que es reconocido como propio de una nación. Carré de Malberg, quien es citado por Emmerich y Alarcón, menciona que el territorio es: *“una superficie de tierra por la cual pueda afirmarse como dueña de sí misma e independiente, es decir, sobre la cual pueda, al mismo tiempo, imponer su propia potestad y rechazar la intervención de toda potestad ajena”*⁴³. Sin el territorio, el Estado no podría reconocerse como tal, debido a que éste y el elemento humano son elementos reales de su existencia. Pero el Estado no solo funge como el suelo en donde se encuentra asentada una nación y en donde está asentada su estructura gubernamental, este cumple otras funciones, tal como la negativa y positiva, que según, Porrúa Pérez, es en relación con los límites de la actividad estatal: en este caso, el territorio pone un muro u obstáculo a la actividad de otros Estados dentro del espacio físico nacional. Ese obstáculo está representado por las fronteras y los límites que se establecen por medio del derecho internacional; y la función positiva se refiere a que el Estado tiene necesidad del territorio para proporcionar los recursos necesarios para satisfacer las necesidades materiales de la población⁴⁴.

El Estado es el elemento propio de una nación, el cual aporta el espacio físico para su desarrollo y existencia; ya que dentro del territorio se encuentran los recursos naturales, la fauna y la topografía propia del país, es el suelo con el que se crea ese sentimiento de identidad nacional, y por el cual se ha protegido durante toda la historia humana. No solo es el límite de la soberanía o el campo de actuar del Estado, es el hogar, la tierra en la cual se desarrolla la actividad humana.

1.6.2 POBLACIÓN: ELEMENTO HUMANO

El ser humano es un ente social, necesita formar sociedades o comunidades para subsistir, por lo que el elemento humano necesita perfeccionarse constantemente; de tal manera, el ser humano crea entes institucionales y jurídicos, para asegurar la convivencia y existencia de la sociedad como la conocemos. Juan Jacobo Rousseau,

⁴³ *Ibid.* Pág. 65.

⁴⁴ En ese mismo sentido, véase: Porrúa Pérez, Francisco, *óp. cit.*, Pág. 278.

manifiesta que llegado al punto en que los seres humanos ya no podrían seguir progresando o desarrollándose, si estos no salían del estado natural en el que se encontraban a merced de las fuerzas de la naturaleza y de las bestias, el ser humano se ve en la necesidad, que, para continuar con su conservación, debe organizarse en un bloque de varios individuos, para que dentro de dicha unidad, superasen a las fuerzas de la naturaleza, y de esa forma seguir subsistiendo como seres humanos, pero en un ámbito social⁴⁵.

Es por ello que se puede considerar lo anterior, como la base para la formación de los Estados; ya que se hace mención de un aspecto propio del ser humano, siendo esta su propia preservación, no importando el ámbito en que se encuentre. Los seres humanos al reunirse y formar grupos sociales, consolidan el primer elemento del Estado, el cual es, el elemento humano. Prado señala que: *“Al estudiar el grupo humano se precisa hablar de nación y pueblo a fin de identificarlos con fenómenos políticos o decisiones que tienden a constituir, desarrollar, defender o transformar un orden vinculante de convivencia en la sociedad”*⁴⁶. Nación y pueblo son elementos similares pero con diferencias fundamentales, que no necesariamente deben de tomarse como dos elementos incompatibles, sino como fenómenos que coexisten entre sí y que sin ellos no fuese posible un entendimiento de lo que es el elemento humano en un Estado.

No es necesario extenderse en comprender las diferencias de nación y pueblo, pero sí lo es, en cuanto a la influencia de cada uno de estos conceptos en la conformación de una sociedad, o una aglomeración de núcleos sociales. El concepto de nación, como lo menciona Prado, es: *“la idea de un pueblo con unidad histórica en el pasado, cohesión en el presente y comunidad de aspiraciones para el futuro”*⁴⁷, esta definición puede tomarse como base que dentro de las aspiraciones de una nación, serían, el de asegurar el desarrollo como individuos y como sociedad, siendo esto un primer indicio de lo que es el elemento de la responsabilidad social de un Estado; ya que como

⁴⁵ En ese mismo sentido, véase: Rousseau, Juan Jacobo; *El contrato Social*; Madrid, Editorial Mestas, 2010, Pág. 20.

⁴⁶ Prado, Gerardo, *Teoría del Estado*, Guatemala, Editorial Magna Terra, 2012, Pág. 133.

⁴⁷ *Ibid.*, Pág. 135.

personas ligadas por un mismo pasado, costumbre, cultura y otros elementos comunes, tratan de superar esas fuerzas de la naturaleza, como anteriormente lo mencionó Rousseau, el ser humano se encontraba a merced de las fuerzas naturales y las bestias, haciendo referencia a tiempos remotos del comienzo de la humanidad. Hoy en día el ser humano ya no se encuentra a merced de las fuerzas naturales y de las bestias, se encuentra a merced de la fuerza de las clases y de la economía, violencia social, pobreza, falta de educación, entre otros, razón por la cual el ser humano necesita medidas y políticas para protegerse de estas nuevas amenazas.

Por otra parte, el concepto de pueblo puede entenderse de dos formas: Dentro del Derecho Constitucional como la parte de la población que tiene derechos políticos, en lo que se traduce como el sector del elemento humano que puede elegir y ser electo; y la otra forma de entenderlo, atendiendo a su situación económico-social, como la plebe o el factor común. Las dos formas se cumplen en Guatemala, ya que pueblo es tanto el sector que elige, como el sector pobre, popular, indígena y analfabeta, prácticamente los sectores vulnerables. Esto se debe a que no se tienen niveles de escolaridad altos en Guatemala, la mayoría de la población subsiste en economías informales o en la agricultura, aclarando que con ello no se está afirmando que el referido grupo está por debajo de la consideración como elementos influyentes e importantes. En efecto, es todo lo contrario; ya que la mayoría de los guatemaltecos que se pueden englobar en esta definición, representan a los que tienen el poder de elegir a sus gobernantes y los que tienen mayor peso en su elección.

Se puede indicar que no es viable la existencia de un Estado, sin el elemento humano; pero sí puede existir dicho elemento sin un Estado, pues las personas son su base. Por lo que el Estado debe velar por el bienestar de los individuos, en todos los aspectos de su vida, para ello fue creado, para existir como entes sociales, y de tal manera es responsable de algún fallo en el pleno desarrollo de su elemento humano.

1.6.3 ORDEN JURÍDICO

Es la organización que permite el funcionamiento de forma legal y legítima del mismo, a través de las diferentes leyes que se generan conforme al derecho. No puede existir un Estado sin un ordenamiento jurídico que mantenga clara su estructura con todas sus dependencias, estableciendo cuáles son las funciones de los gobernantes o funcionarios públicos y cuáles sus limitaciones y su campo de actuación. De igual forma el orden jurídico establece las obligaciones y derechos que tienen cada individuo que integra al país.

Pero el orden jurídico como tal, no es suficiente para que un Estado funcione; ya que necesita un factor que rijan todos los actos jurídicos e individuales que se realicen dentro de él. Necesita algo que imponga el cumplimiento de dicho orden jurídico, y a raíz de esta necesidad surge el *poder* como el elemento de coercibilidad para la imposición y respeto.

El *poder*, no es solo un principio de impulsión y dirección, sino que constituye un principio de unificación y coordinación, por lo que el poder legal y legitimado es la fuerza que conduce y rige a un Estado, para la realización de sus fines y objetivos, no es necesariamente algo malo o que se deba temer; ya que bien ejercido es el motor del Estado⁴⁸.

Pero el *poder*, no puede estar unificado en un solo ente; ya que puede corromperse y viciarse si lo mantiene una sola persona u organismo, éste debe ser delegado a manera que cumpla y garantice el orden jurídico. Montesquieu, en su teoría clásica, indica la división de poderes, que se entiende como la separación del trabajo para cubrir con todas las manifestaciones de la vida social de un Estado y el medio por el cual, vigilar y controlar la actividad de los mismos ⁴⁹. Esta teoría fundamentó la creación de los Estados modernos, ya que en él se señala el *poder* como un elemento delegado, sujeto

⁴⁸ En ese mismo sentido, véase: Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa Pérez, 2004, Pág. 314.

⁴⁹ *Ibid.*, Pág. 394.

a restricciones y libertades bajo un convenio o pacto social. El pueblo lo delega para que los delegados de este poder lo usen para el funcionamiento y cumplimiento de los fines del Estado, no para fines propios, por lo que también se asegura que dicha delegación no sea perenne a una sola persona, si no que rote para que se oxigene y no se corrompa; ya que como ha sido demostrado a través de la historia humana, el poder sustentado por una sola persona durante mucho tiempo, corrompe a la misma.

1.6.4 BIEN COMUN

Es el elemento más influyente dentro del presente trabajo de investigación, ya que es el fundamento en el cual se basa la creación de un ministerio cuya directriz es tratar de satisfacer necesidades sociales, como lo es, la pobreza, la falta de equidad social, la inclusión social, así como la falta de servicios públicos como la educación y salud, en áreas donde se concentran poblaciones vulnerables a estos problemas sociales.

El Estado es un fenómeno social, una creación jurídico-político del ser humano, y como toda creación humana, ésta debe tener un fin que lo justifique, por lo que tiene una finalidad que puede interpretarse de dos maneras: la primera en el entendido de bien común, el cual es el fin de la sociedad; y la segunda, es el bien público, el cual es el fin específico de la comunidad estatal. A criterio del autor del presente trabajo de investigación, la justificación del Estado, radica en establecer una seguridad social y jurídica que debe preservar con su población, de proveer un ámbito de bienestar y progreso para alcanzar el fin próspero colectivo e individual.

Al tener una finalidad el Estado, se crean varios propósitos, los cuales son de obligatorio cumplimiento, y lo hace por medio del poder y un orden jurídico. El propósito de cada Estado, es significativamente diferente entre si. Algunos Estados son creados para fines específicos que una vez cumplidos tienen que cambiar su “finalidad” para seguir existiendo, un ejemplo de ello es Roma, que en las manos de Julio Cesar, era un Estado que cumplía un propósito de conquista, de imponer una supremacía en el

mundo conocido, pero cuando dicho propósito fue alcanzado y no es reformado, causa un declive o decadencia.

Porrúa Pérez, menciona: *“Siempre que los hombres se agrupan socialmente, para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres es un bien común.”*⁵⁰ Este bien común puede interpretarse como algo general, aplicado a cualquier agrupación de personas, no necesariamente relacionadas con el Estado. Pero el referido autor continua manifestando que *“El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser ésta: bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien público.”*⁵¹ El “fin” del Estado, se puede decir, es alcanzar el bien común público; de esa forma debe organizarse y crear instituciones que ayuden a alcanzar ese objetivo.

El bien común público o bien público es la realización de los supuestos en relación a la obligación del Estado de proporcionar las condiciones sociales y económicas, así como la creación de un Estado de Derecho, dentro del cual el individuo y la sociedad puedan desarrollarse plenamente y alcanzar los objetivos propios. El bien público posee elementos formales, importantes para entender por qué específicamente el Estado de Guatemala obtiene la justificación al momento de crear el Ministerio de Desarrollo Social y por qué se da la competencia del mismo.

Continuando con los elementos formales del bien público, los cuales son:

- a) La necesidad de orden y paz: El Estado debe producir un ámbito de aplicación y respeto por las normas, una creación del Estado de Derecho en donde la aplicación de las leyes esté formulado de acuerdo con los dictados de justicia. Por lo tanto al

⁵⁰ *Ibid.*, Pág. 285.

⁵¹ *Loc. Cit.*

aplicar el derecho, se crea un orden, y al establecer una paz, el Estado debe de obtenerla tanto a lo interno como externo.

- b) La necesidad de coordinación de la actuación de los particulares: El Estado debe coordinar las actividades de los particulares, tanto personas morales como jurídicas, en el sentido de armonizar y normar estas actividades.
- c) La necesidad de ayuda, aliento y eventualmente de suplencia de actividades privadas: Se refiere a la asistencia y concurso del Estado, en los casos de personas que no pueden realizar funciones de interés general dentro de ámbitos económicos, culturales, sociales, entre otros, por sí misma, y necesitan de la administración pública para que los ayude a desarrollarse dentro de la esfera social en que se encuentren.⁵²

El elemento formal de ayuda por parte del Estado es, como se mencionó anteriormente, la base sobre la cual el Ministerio de Desarrollo Social realiza sus funciones y obligaciones dentro de su competencia; y la justificación de la intervención del Estado en asistir a las poblaciones guatemaltecas más vulnerables.

Dentro de las teorías jurídicas que sustentan la justificación del Estado, Porrúa Pérez menciona las siguientes: Las que consideran al Estado como una institución del derecho de familia o teoría patriarcal; las que ven al Estado como una institución de derecho patrimonial; y las que estiman que el Estado es una institución del derecho de contratos. La teoría patriarcal justifica el origen del Estado, como la consecuencia de la cualidad humana de agruparse en familia, y como en cada familia hay un jefe dentro de la misma, esta teoría solo expande ese concepto hasta llegar a la consolidación de un Estado. Se basan en justificar la creación de un Estado.

La teoría patrimonial, indica que el Estado se crea para la protección del patrimonio, de la propiedad de los individuos frente a otros; pero esto se queda corto dentro de las funciones de un Estado, ya que no es un guardia de los bienes personales, va mas allá

⁵² En ese mismo sentido, véase: Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, trigésima octava edición, editorial Porrúa Pérez, México, 2004, Pág. 287.

que ese simple concepto, porque tampoco puede tomarse como teoría que justifique el por qué la creación y mantenimiento de un Estado.

La teoría del contrato señala que el Estado se crea a partir de la voluntad de los individuos que reunidos se someten a una obligación recíproca entre ellos, que a su vez da vida al Estado. Esta teoría explicada efímeramente, la fomentaron y fortalecieron grandes pensadores del derecho y la filosofía, como Santo Tomás de Aquino, Tomás Hobbes, Juan Jacobo Rousseau e Immanuel Kant. Y es así que la teoría contractual explica muchos de los elementos que se dan dentro de la justificación del Estado, entre ellos, la necesidad que anterior a un contrato, debía existir una sociedad, un grupo de individuos previamente establecidos y organizados para que dieran origen a un contrato, por lo que un Pre-Estado, ya existía antes del contrato; sin embargo lo que sí puede tomarse como un hecho es que los ciudadanos o nacionales de un Estado, están sujetos a un ordenamiento jurídico, a una ley superior que impone derechos y obligaciones; pero de igual forma, el Estado está sujeto a funciones y obligaciones que son inalterables. Esta acción de adquirir derechos y/u obligaciones es la matriz del derecho contractual.⁵³

Sin embargo existe una teoría en la que se crean ciertas políticas de responsabilidad social por parte del Estado, esta teoría es llamada Humanismo. La misma toma en consideración los tres aspectos de la persona humana de Joel Ducatillón, los cuales son: La superioridad de la persona individual sobre el grupo, igualdad fundamental de todos los hombres y la fraternidad (el vernos como hermanos), por lo que se le concede al Estado las atribuciones necesarias para realizar su fines, lograr su preservación y obtener el bien común⁵⁴.

Ante ello es importante recalcar que lo más importante del Estado es su elemento humano, sin él el Estado no pudiera ser un fenómeno real, bajo el supuesto que el Estado existe por su elemento humano. Este debe seguir existiendo para promover el

⁵³ En ese mismo sentido, véase: Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. 33ª edición, México 2000, Pág. 469.

⁵⁴ En ese mismo sentido, véase: *Ibid.*, Pág. 451

desarrollo en todas las facetas de la vida social de sus habitantes, para eso debe cumplir con las funciones que le fueron atribuidas, y generar a través de todos sus elementos un universo en el que el ser humano, ya sea de forma colectiva o individual, se pueda desarrollar en plenitud, alcanzando los objetivos que se fijan como meta, y de esa forma vivir en una sociedad próspera.

No basta con explicar las teorías de justificación del Estado, y en qué consiste la finalidad del Estado, el bien común y el bien público. Es necesario, establecer cuál es el bien común y qué se entiende por bien común público como meta u objetivo a alcanzar. Para ello, es necesario referirse a lo establecido por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

La Corte de Constitucionalidad, en el expediente 2130-2005 ha referido al respecto que *“...este Tribunal Constitucional refiere que el deber del Estado de garantizarle a los habitantes de la República la vida, conlleva el derecho de éstos a una vida digna, de calidad, lo cual involucra una serie de factores que establecen condiciones de existencia en sociedad, como la libertad, la integridad y la dignidad humana, la salud, la seguridad jurídica, la confianza en el futuro, la estabilidad económica, el ingreso económico, el bienestar, la cultura, el medio ambiente sano, la satisfacción por el trabajo desempeñado y el buen uso del tiempo libre, entre otros valores. En un Estado Constitucional de Derecho, como el guatemalteco, se exige un marco jurídico estable que promueva el adecuado desarrollo de los derechos individuales, sociales, económicos y culturales; y uno de los principios básicos para conseguir este objetivo es la seguridad jurídica.”*⁵⁵

Continúa manifestando la Corte de Constitucionalidad que *“Estos preceptos, deben relacionarse con las declaraciones inscritas en el Preámbulo, en el que se expresan los valores superiores que informan el ordenamiento jurídico constitucional: la dignidad de la persona humana, la libertad, la igualdad, la seguridad, la justicia, el bien común y la*

⁵⁵ Corte de Constitucionalidad, caso de Inconstitucionalidad total, expediente No. 2130-2005 de fecha 11 de septiembre de 2007.

paz. Que se desarrollan en el Título 1, denominado "La Persona Humana, Fines y Deberes del Estado", que en sus dos breves artículos indican que Guatemala se organiza para proteger "a la persona y a la familia"; que su "fin supremo es la realización del bien común" (Arto. 1) y que "es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona" (Arto. 2). Que se subrayan en el Título II denominado "Derechos Humanos", donde se afirma que en Guatemala "todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos" y que "ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad" (Arto. 4). Y que se coronan en la sección décima del Capítulo II sobre "Derechos Sociales" del mismo Título II, donde se establece que "el régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social".⁵⁶ La finalidad del Estado según el artículo 1 de la Constitución de la República de Guatemala, y el fallo anterior, es la "realización del bien común", por lo que el conjunto de todos los derechos plasmados en la Constitución y los principios que contiene sirve de medición sobre el alcance de la realización del individuo y la sociedad.

1.6.5 EL BIEN PÚBLICO TEMPORAL

Al principio del presente trabajo, se hizo alusión que debido a la realidad guatemalteca, se necesita que se establezca un bien público temporal, esto quiere decir que, conjuntamente con los preceptos de bien común público que tiene el Estado, en relación a su existencia y su conservación, debe existir un bien común temporal que cubra con la necesidad social emergente. El bien común público de un Estado puede dividirse según sus elementos formales anteriores, como la existencia, que se refiere a la defensa contra sus enemigos, que pueden originarse interna y externamente, y la conservación relacionada al buen funcionamiento de la administración del Estado y de proporcionar una sana economía estatal.

⁵⁶ Corte de Constitucionalidad, caso de inconstitucionalidad general, expediente 303-90 y 330-90 de fecha 26 de septiembre de 1991.

Sucede que dentro de un Estado, dependiendo de su elemento humano y su cultura, se presentan diferentes matices de problemas sociales. Algunos tienen problemas de violencia, otros de pobreza o salud, otros sobre temas educativos, y algunos sufren todos los anteriores. De forma que es necesario priorizar estos problemas y establecer que ya no es suficiente la sola existencia y conservación del Estado, si no que, el problema social que afecta a su población se vuelve una necesidad primordial el poder resolverlo. De ahí, surge el bien común público temporal el cual se establece y valoriza como un interés general y público de su población.

Porrúa Pérez indica: *“No debe entenderse ese fin de existencia como algo definitivo, sino como instrumento que redunde en el cumplimiento del fin propio del Estado, que es precisamente la consecución del bien público temporal.”*⁵⁷ A lo que refiere es que el bien público temporal solo es un instrumento para el cumplimiento del fin del Estado y no como su fin último y definitivo.

⁵⁷ Porrúa Pérez, Francisco, *óp. cit.*, Pág. 291

CAPITULO 2:

EL ORGANISMO EJECUTIVO EN EL ESTADO DE GUATEMALA

Con la finalidad de desarrollar el tema principal de la presente investigación, es necesario realizar una breve exposición de la estructura del Estado de Guatemala, de conformidad con su orden constitucional, de manera que se pueda dar a entender la ubicación y jerarquía del Ministerio de Desarrollo Social dentro del mecanismo del Estado. El Ministerio de Desarrollo Social es uno de los catorce ministerios que pertenecen al Organismo Ejecutivo, los cuales se encuentran regulados dentro del Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.

En el capítulo anterior se mencionó que el Estado debe cumplir con un bien común público, y para hacerlo se debe organizar conformando varios entes que regulen una actividad pública específica. Dentro del Estado de Guatemala, existen gran número de instituciones que se encargan de alguna función específica del mismo y de sus tres organismos. Cada organismo a su vez, está conformado por dependencias que coadyuvan a cumplir con su función; ya sea la de administrar, judicializar o legislar.

2.1. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de la República de Guatemala⁵⁸ en su artículo 140, establece que el Estado tendrá un sistema de Gobierno republicano, democrático y representativo. Un aspecto importante es determinar lo referido en la Constitución; ya que doctrinariamente éstas vienen intrínsecamente relacionadas.

Un sistema de Gobierno, según Prado es *“(...) el origen y régimen que sirve para gobernar una nación o una provincia (...) es la expresión institucional de la autoridad del Estado (...)”*⁵⁹. Porrúa Pérez indica que, *“(...) las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las*

⁵⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala. 1985,

⁵⁹ Prado, Gerardo, *óp. cit.*, Pág. 245.

*relaciones de esos poderes entre sí. (...)*⁶⁰. Por lo expuesto, se puede definir sistema de gobierno como la forma de constitución institucional de los órganos, poderes y relaciones entre ellos, de un Estado para poder gobernar.

El artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el Estado se organiza para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades, asimismo, en el artículo 2 se indica que, “...son deberes del Estado garantizarles también, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”⁶¹. Por lo que es fundamental que su organización deba estar orientada a lograr el cumplimiento de los enunciados anteriores.

En la doctrina moderna, influenciada por pensadores como Aristóteles, Maquiavelo, Hans Kelsen, Herman Heller, se ve reflejada en los tipos de Estado que existen, ya sea democrático o autocrático, y algunos como Maquiavelo, indican que los Estados pueden ser principados o repúblicas, ambas conceptualizaciones admiten una serie de subdivisiones o categorías.

- a. Sistema Republicano. La jefatura del Estado se le puede atribuir a una persona o a un conjunto de ellas; pero su designación es electiva, a consecuencia de una causa pública. En Guatemala, la jefatura del Estado es ejercida por una sola persona, que se le denomina Presidente de la República, esta subcategoría se conoce como una República Presidencialista. La Constitución Política de la República de Guatemala, no manifiesta de forma expresa que el Estado es una República Presidencialista, por lo que de forma tácita lo indica en su artículo 182. “*Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo*”.

En el caso de Guatemala, la República doctrinariamente es indirecta; ya que se mantiene el principio que la soberanía radica en el pueblo, pero que éste delega la

⁶⁰ Porrúa Pérez, Francisco. Óp. cit., Pág. 464.

⁶¹ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. Artículo 2.

misma para su ejercicio a los Organismos del Estado, ésto se encuentra en el artículo 141 de la Constitución.

- b. Sistema Democrático. La democracia, desde el punto de vista Aristotélico, se refiere a la cantidad de personas que ejercen gobierno o que manifiestan el “poder”, dentro de una región, nación o Estado. Se le denomina “democracia” ya que la “soberanía” o el “poder” reside en el pueblo, y él es el único que puede ejercerlo.

La democracia indica que el pueblo ejerce la soberanía, pero que también es el que gobierna, por lo que se entiende que cualquiera tiene el derecho no sólo de elegir a los gobernantes, sino de ser electo para gobernar. Este principio se encuentra en el inciso b), del artículo 136 de la Constitución Política que indica lo siguiente “elegir y ser electo” esto por medio del sufragio.

- c. Sistema Representativo. En realidad el sistema representativo que indica la Constitución de la República es en alusión a ciertos derechos que posee el pueblo en su manera de participación en la jurisprudencia. La doctrina indica que en un sistema de República existe una tendencia directa e indirecta, según el nivel de participación del pueblo en los actos de gobierno. En el caso de Guatemala existen artículos constitucionales y figuras en las que se da una intervención del pueblo en un acto de gobierno, en verbigracia, la opinión consultiva o procedimiento consultivo, establecido en el artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Ante lo cual Porrúa Pérez concluye que *“En algunas repúblicas se conserva, en parte, la intervención del pueblo en el gobierno, mediante el Referéndum, la iniciativa legislativa y los jurados populares, en lo que participa directamente el pueblo en la función jurisdiccional. La representación, en todo caso, tiene un carácter distinto a la obtenida en el Derecho Privado, en virtud del contrato de mandato. No se representa la*

voluntad de los mandatarios, sino el interés general. No se trata de un representación jurídica, sino política."⁶²

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece la organización del Estado. Es por ello que es necesario exponer como está estructurada dicha Constitución.

La Constitución se encuentra dividida en dos partes: La primera la parte *dogmática* que contiene todos los principios, derechos y obligaciones de los ciudadanos e individuos; y la segunda parte se conoce como *orgánica*, la cual contiene la organización y los deberes de los poderes del Estado. Aunque existen autores que manifiestan que la Constitución tiene una tercera división, siendo las mismas el Preámbulo como la primera parte, así como la dogmática y la orgánica.

La parte *organica* de la Constitución Política de la República de Guatemala inicia en el Título III al Título VI, comprendiendo del artículo 140 al artículo 276.

El Título III de la Constitución Política de la República de Guatemala, está conformado por cuatro capítulos, comprendidos del artículo 152 al artículo 156. El Capítulo II (artículo 157-181), regula el Organismo Legislativo, el Capítulo III (artículo 182-202) contiene lo regulado sobre el Organismo Ejecutivo, y el Capítulo IV (artículos 203-222) regula al Organismo Judicial.

El Título V, "*Estructura y Organización del Estado*", está conformado por siete capítulos. Conteniendo la organización administrativa del sector público de la República de Guatemala:

⁶² Porrúa Pérez, Francisco. *Óp. cit.*, pág. 469.

2.1.1 CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, regulado en el artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual tiene a su cargo *“la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial”*.⁶³

2.1.2 CONSEJO REGIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. *“Las regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural presidido por un representante del Presidente de la Republica e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la ley establezca...”*.⁶⁴ Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tratan temas diversos en relación a la administración del Estado, enfocados en la descentralización del poder. No es competencia de ellos, el combate a la pobreza ni el desarrollo social, por lo que no tiene una relación directa con el Ministerio de Desarrollo Social.

2.1.3 CONSEJO DEPARTAMENTAL. La Constitución Política de la Republica establece que debe existir un consejo integrado por el gobernador, alcaldes y representantes de los sectores públicos y privados de ese Departamento, el mismo se encuentra regulado en el artículo 228.

2.1.4 REGISTRO GENERAL DE LA PROPIEDAD. *“El Registro General de la Propiedad, deberá ser organizado a efecto de que en cada departamento o región, que la ley específica determine, se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal”*.⁶⁵ Actualmente el Registro cuenta con oficinas en solo algunos de los municipios del país, y con un Segundo Registro de la Propiedad ubicado en la cabecera departamental de Quetzaltenango.

⁶³ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. Artículo 225.

⁶⁴ *Ibid.*, Artículo 226.

⁶⁵ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, Artículo 230.

2.1.5 CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS. *“La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas”.*⁶⁶ Es el ente fiscalizador de las cuentas del Estado, y el encargado de la probidad y la calidad del gasto público.

2.1.6 EJERCITO. *“El Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior...”.*⁶⁷ Es importante mencionar que esta institución es la encargada de mantener la paz y el orden, tanto en lo interno como externo del Estado, y conforma la fuerza por la cual el Estado garantiza el orden y la paz, elementos formales de un bien común.

2.1.7 MINISTERIO PÚBLICO. La Constitución se refiere *“es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país.”*⁶⁸ Esta institución tiene a su cargo la persecución penal y la investigación del delito.

2.1.8 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. La Constitución Política de la República de Guatemala norma que la función de la Procuraduría General de la Nación es *“la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales”*⁶⁹

2.1.9 GOBIERNO MUNICIPAL. Las municipalidades son instituciones autónomas, tiene como función *“atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.”*⁷⁰

⁶⁶ *Ibid.*, Artículo 232.

⁶⁷ *Ibid.*, Artículo 244.

⁶⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. Artículo 251.

⁶⁹ *Ibid.*, Artículo 252.

⁷⁰ *Ibid.*, Artículo 253, literal c.

2.1.10 CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD. *“La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia...”*⁷¹ Es el ente encargado de la protección e interpretación de la Constitución, así como de proporcionar funciones de consultoría con opiniones vinculantes en temas relacionados a la misma.

2.1.11 PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS. Dentro de las funciones que le establece la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra la de *“investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos...”*⁷²

Las anteriores instituciones forman parte de los diferentes regímenes del Estado, constituidos en la Constitución Política, aunque existen otras instituciones auxiliares que no están incluidas en la misma, pero forman parte de la administración pública del Estado de Guatemala.

2.2. ORGANISMO EJECUTIVO

La base constitucional del Organismo Ejecutivo se encuentra en el Título IV Poder Público, Capítulo III Organismo Ejecutivo, de la Constitución Política de la República de Guatemala. Pero lo referente a su organización se encuentra en el Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.

La principal función de este Organismo se encuentra establecida en el Decreto 114-97 del Congreso de la República, en el artículo 2: *“...el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración*

⁷¹ *Ibid.*, Artículo 268.

⁷² *Ibid.*, Artículo 275, literal c).

*descentralizada.*⁷³ Su objetivo es alcanzar los ideales y fines sobre los que se crea el Estado, así como la conformación de un gobierno descentralizado que garantice estos ideales y principios en todo el territorio de la República.

El Organismo Ejecutivo, necesita de varias divisiones administrativas para cubrir todas las necesidades y políticas del Estado. De tal forma que, pueda delegar funciones a entes específicos y así satisfacer y cumplir sus funciones. Su integración, además de la establecida en la Constitución Política de la Republica de Guatemala, se norma dentro del Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, el cual indica *“El Organismo Ejecutivo se integra de los órganos que dispone la Constitución Política, la presente y demás leyes. Según su función, los mismos podrán ser deliberativos, consultivos, de contralor y ejecutivos, al igual que podrán confluir en un órgano administrativo más de uno de dichos atributos.*

Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República.

*También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos. Compete al Presidente de la República, mediante acuerdo gubernativo por conducto del Ministerio de Gobernación, crear y establecer las funciones y atribuciones, así como la temporalidad de los órganos mencionados en este párrafo.*⁷⁴

Según dicha normativa, se organiza de la siguiente manera:

2.2.1 PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. *“...es el Jefe de Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.”*⁷⁵ Sus

⁷³ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97 “Ley del Organismo Ejecutivo”, 1997, Artículo 2.

⁷⁴ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97 “Ley del Organismo Ejecutivo”, 1997. Artículo 5.

⁷⁵ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. Artículo 182.

atribuciones se encuentran reguladas en el artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en el artículo 7 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

2.2.2 VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. En el caso de ausencia del Presidente de la República, y por jerarquía constitucional establecida en el tercer párrafo del artículo 190 de la Constitución, el Vicepresidente ejercerá las mismas funciones encomendadas al Presidente de la República. *“El vicepresidente deberá de reunir las mismas cualidades que el Presidente de la República, gozará de iguales inmunidades y tiene en el orden jerárquico del Estado, el grado inmediato inferior al de dicho funcionario.”*⁷⁶

2.2.3 SECRETARÍAS DE LA PRESIDENCIA. Es importante que dentro del orden jerárquico no se incluyen las secretarías de la presidencia; ya que constitucionalmente se menciona a los Ministros de Estado y no a las secretarías, después del Vicepresidente de la República, las cuales se encuentran reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo, siendo las siguientes: Artículo 9. Secretaría General de la Presidencia, artículo 10. Secretaría Privada de la Presidencia, artículo 11. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, artículo 12. Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, artículo 13. Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, artículo 14. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

2.3. MINISTERIOS DE ESTADO

Es importante conocer el significado y las funciones generales de los Ministerios de Estado de Guatemala Así como tener un concepto claro de lo que son y cuál es su importancia dentro del Organismo Ejecutivo, recordando que Los Ministerios de Estado coadyuvan a la administración pública, al encargarse de una función específica cubriendo una necesidad pública determinada.

⁷⁶ *Ibid.*, Artículo 190.

Guillermo Cabanellas, señala al respecto, *“Conjunto de los distintos departamentos en que se divide la administración del Estado”*.⁷⁷ Es claro que el Organismo Ejecutivo debe dividirse para distribuir la función administrativa del Estado. Cada Ministerio es creado con un fin específico, para lo cual se le asigna una competencia y funciones específicas que debe cumplir. La Real Academia Española lo define como, *“Edificio en que se hallan las oficinas de cada departamento ministerial.”*⁷⁸ Esta definición se refiere al edificio u oficinas en donde se asienta físicamente un Ministerio, y en otras definiciones, únicamente hacen referencia a quien es la persona encargada del mismo.

Los Ministros de Estado son los encargados de cumplir y de ejercer la rectoría de las políticas públicas asignadas al Ministerio que dirigen. Su figura se encuentra regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley del Organismo Ejecutivo, estableciendo la última que *“Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial.”*⁷⁹

El Estado se organiza, como bien lo menciona la Constitución Política de la República de Guatemala, para proteger a la persona y a la familia e igualmente establece que garantizará la protección social, económica y jurídica de la familia guatemalteca, esto significa, que es obligación constitucional del Estado velar por el bienestar del núcleo familiar, procurando establecer condiciones para que los ciudadanos puedan desarrollarse y tener las condiciones para una vida digna. Para crear dichas condiciones, debe prestar servicios como lo son la salud, seguridad, educación,

⁷⁷ Cabanellas, Guillermo, *óp. cit.*, Pág. 709.

⁷⁸ Real Academia Española, Diccionario Usual, Real Academia Española, Ministerio, España, 2015, disponibilidad y acceso (<http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=z5cojBb56DXX28TXuPM8>). 25/03/2015.

⁷⁹ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97 “Ley del Organismo Ejecutivo”, 1997. Artículo 23.

infraestructura, certeza jurídica, entre otros; mismos que son indispensables para la convivencia y protección del ser humano.

Por lo expuesto, el Organismo Ejecutivo se divide administrativamente para cubrir con las obligaciones encomendadas así como para cubrir las necesidades de la población. Para ello se crean instituciones especializadas sobre la materia, para que cubra y organice la prestación de un servicio o política específica, a estas divisiones administrativas se les conoce como Ministerios.

Las Constitución Política de la República de Guatemala, establece: *“Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y la competencia que la misma les señale.”*⁸⁰ Es importante mencionar que la Constitución, no establece un límite sobre cuántos ministerios deben existir, lo deja a criterio de la función legislativa del Congreso de la República; ya sea por la iniciativa del Organismo Ejecutivo o de las otras entidades que tienen igual potestad, reguladas en el artículo 174 de la ley suprema.

La Ley del Organismo Ejecutivo, establece que *“Los Ministros tienen autoridad y competencia en toda la República para los asuntos propios de su ramo, y son responsables de sus actos, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes.”*⁸¹

La estructura de cada ministerio varía dependiendo de las funciones asignadas, así como las denominaciones de sus departamentos; pero como lo establece la ley, no podrán exceder del número de niveles administrativos previstos por la Ley del Organismo Ejecutivo, los cuales se señalan a continuación.

⁸⁰ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. Artículo 193.

⁸¹ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97 “Ley del Organismo Ejecutivo”, 1997. Artículo 22.

Las funciones sustantivas estarán a cargo de:

- a) El Despacho Ministerial, integrado por el Ministro y los Viceministros.
- b) Las Direcciones Generales.
- c) Los Departamentos.

Las funciones administrativas estarán a cargo de:

- a) El Administrador General. El Administrador General es la autoridad superior en materia administrativa y depende directamente del Ministro.
- b) Los Administradores Específicos.

Las funciones de apoyo técnico estarán a cargo de:

- a) Asesoría Jurídica.
- b) Planeamiento.

La función de control interno estará a cargo de la Unidad de Auditoría Interna⁸².

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo determinar si es realizable la competencia del Ministerio de Desarrollo Social; por lo que se hace necesario conocer brevemente la competencia de los otros Ministerios que existen a fin de analizar si no existe duplicidad de funciones.

Los catorce Ministerios de Estado que existen en Guatemala se encuentran regulados en el artículo 19 de la Ley del Organismo Ejecutivo:

- a) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. *“Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación le corresponde atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica, esta última en lo que le atañe, así como aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional”*.⁸³

⁸² *Ibíd.*, artículo 24.

⁸³ *Ibíd.*, artículo 29.

Prácticamente este ministerio se encarga de los asuntos que conciernen a las políticas sobre la actividad agrícola y ganadera del Estado.

b) Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. *“Al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales le corresponde formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo: cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural”*.⁸⁴ La competencia de este Ministerio se centra en la normativa, control y supervisión del régimen jurídico y las políticas nacionales de ambiente y recursos naturales, así como el manejo del recurso hídrico en lo que corresponde a su contaminación, conservación y renovación⁸⁵.

c) Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. *“Al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país; al uso y aprovechamiento de las frecuencias radioeléctricas y del espacio aéreo; a la obra pública; a los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología; y a la política de vivienda y asentamientos humanos”*.⁸⁶ Su competencia se extiende a lo concerniente a la comunicación del país, todo lo relacionado a carreteras y frecuencias radioeléctricas, información de los fenómenos naturales del Estado y viviendas populares; lo último es importante para la promoción de un bienestar social, debido a que facilita la obtención de la vivienda, enfocado a las poblaciones vulnerables.

d) Ministerio de Economía. *“Le corresponde hacer cumplir el régimen jurídico relativo al desarrollo de las actividades productivas no agropecuarias, del comercio interno y*

⁸⁴ *Ibíd.*, artículo 29 bis.

⁸⁵ Presidencia de la República de Guatemala, Acuerdo gubernativo 186-2001, artículo 3.

⁸⁶ Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, *óp. cit.* Artículo 30.

*externo, de la protección al consumidor, del fomento a la competencia, de la represión legal de la competencia desleal, de la limitación al funcionamiento de empresas monopólicas; de inversión nacional y extranjera, de promoción a la competitividad, del desarrollo industrial y comercial”.*⁸⁷ Abarca lo relativo a la actividad económica del país, con la finalidad de crear un ambiente de económico saludable, minimizando la intervención del Estado.

e) Ministerio de Educación. Su competencia comprende de lo siguiente: *“Le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos”*⁸⁸

f) Ministerio de Energía y Minas. *“Le corresponde atender lo relativo al régimen jurídico aplicable a la producción, distribución y comercialización de la energía y de los hidrocarburos, y a la explotación de los recursos mineros”*⁸⁹ Se encarga de la explotación de los recursos no renovables, por lo que su competencia se enfoca en todo lo relacionado a los recursos compuestos por hidrógeno y carbono, la obtención de la energía y los minerales que se encuentran en el subsuelo del país, su fin es regular todo lo relacionado con la obtención de dichos recursos.

g) Ministerio de Finanzas Públicas. *“Al Ministerio de Finanzas Públicas le corresponde cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado”.*⁹⁰ Es importante mencionar que la competencia de este Ministerio abarca el control financiero y fiscal del Estado, la ejecución del presupuesto y el control de los bienes que constituyen su patrimonio.

⁸⁷ *Ibíd.*, artículo 32.

⁸⁸ *Ibíd.*, Artículo 33.

⁸⁹ *Ibíd.*, Artículo 34.

⁹⁰ *Ibíd.*, artículo 35.

h) Ministerio de Gobernación. *“Al Ministerio de Gobernación le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluyendo el de quien lo suceda en el cargo.”*⁹¹ Tiene como finalidad mantener el orden y la paz dentro del Estado, y brindar seguridad a las personas y sus bienes, para ello tiene a su cargo varias instituciones que velan por el cumplimiento de su competencia.

i) Ministerio de la Defensa Nacional. *“Le corresponde al Ministerio de la Defensa Nacional formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional.”*⁹² La competencia del Ministerio de la Defensa Nacional es proteger al Estado de cualquier amenaza externa o interna que vulnere la soberanía del país.

j) Ministerio de Relaciones Exteriores. A este ministerio le corresponde lo siguiente: *“Al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional; a la representación diplomática del Estado; la nacionalidad guatemalteca; la demarcación del territorio nacional; los tratados y convenios internacionales y los asuntos diplomáticos y consulares; para ello, cuando fuere necesario y siempre en coordinación y apoyo a otros ministerios y entidades del Estado y del sector no gubernamental”.*⁹³ Su finalidad es cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 149 , en lo referente a las relaciones internacionales.

k) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Le corresponde: *“... formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la salud preventiva y curativa y a las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y*

⁹¹ *Ibid.*, artículo 36.

⁹² *Ibid.*, artículo 37.

⁹³ *Ibid.*, artículo 38.

*mental de los habitantes del país y a la preservación higiénica del medio ambiente; a la orientación y coordinación de la cooperación técnica y financiera en salud y a velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencias por epidemias y desastres naturales; y, a dirigir en forma descentralizada el sistema de capacitación y formación de los recursos humanos del sector salud”.*⁹⁴ La competencia de este Ministerio, va dirigida a la prestación de un servicio indispensable como lo es la asistencia médica para todos los habitantes; ya sea proporcionando las condiciones adecuadas para atender de forma gratuita a los que lo requieran, así como tomar las medidas necesarias para prevenir enfermedades que puedan ocasionar daños a la colectividad y todo lo relacionado a los aspectos de higiene pública.

l) Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Le corresponde “... *hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social*”⁹⁵ Su fin es velar por la protección laboral de los trabajadores, regular la relación laboral con el patrono y la resolución de controversias que se originen dentro del ámbito laboral.

m) Ministerio de Cultura y Deportes. “*Le corresponde atender lo relativo al régimen jurídico aplicable a la conservación y desarrollo de la cultura guatemalteca, y el cuidado de la autenticidad de sus diversas manifestaciones; la protección de los monumentos nacionales y de los edificios, instituciones y áreas de interés histórico o cultural y el impulso de la recreación y del deporte no federado ni escolar.*”⁹⁶ Tiene como competencia la protección de los patrimonios culturales que posee Guatemala, la conservación y desarrollo de la cultura, así como la promoción y regulación de todo lo relacionado con el deporte federado nacional.

n) Ministerio de Desarrollo Social. Ya que es el tema central de la presente investigación, se tratará en un capítulo específico.

⁹⁴ *Ibid.*, artículo 39.

⁹⁵ *Ibid.*, artículo 40

⁹⁶ *Ibid.*, artículo 31.

El objetivo de mencionar la competencia de los 14 ministerios, es poder apreciar que tan difícil puede llegar a ser el cumplimiento de la misma, es necesario recalcar que no se realiza una investigación sobre el cumplimiento de la competencia de los 13 ministerios que no son objetos del presente trabajo; únicamente lo referente al Ministerio de Desarrollo Social.

CAPITULO 3: DESARROLLO SOCIAL

3.1. ANTECEDENTES

El concepto de desarrollo social surge a partir del 16 de diciembre de 1966, cuando en la Asamblea General de las Naciones Unidas se adoptan los derechos económicos, sociales y culturales, y los reconoce como parte de los derechos humanos, diferentes de los derechos civiles y políticos, los cuales fueron promulgados posteriormente el 3 de enero de 1976 en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Después de su reconocimiento, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fueron derechos superficiales, ya que no eran debidamente aplicados en la realidad, y no existían acciones que crearan un compromiso por parte de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para crear condiciones de vida óptimas. No fue hasta el 6 de marzo de 1995, en Copenhague, Dinamarca que se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en la que fueron invitados, por medio de la Organización de las Naciones Unidas, 188 jefes de Estado y de Gobierno (incluida Guatemala).

Dentro de la celebración de dicha Cumbre, se manifestaron exposiciones, como la siguiente: *“Por primera vez en la historia, por invitación de las Naciones Unidas, nos reunimos en calidad de Jefes de Estado y de Gobierno para reconocer la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad y dar la máxima prioridad a esos objetivos en la hora actual y en el siglo XXI.”*⁹⁷ En la misma se establecieron los principios en que se basa la cumbre de Copenhague, el reconocimiento de las situaciones sociales actuales de cada país y la adquisición de diez compromisos promulgados, los cuales pueden ser resumidos como:

⁹⁷ Naciones Unidas, Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, Dinamarca, 1995.

1. La creación de un entorno económico, político, social, cultural y jurídico.
2. La erradicación de la pobreza mundial mediante una acción nacional enérgica y de cooperación internacional.
3. Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales; y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente.
4. Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables.
5. Promover el pleno respeto de la dignidad humana y a lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer y a reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural, y en el desarrollo.
6. Promover y a lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad, el nivel más alto posible de salud física y mental, y el acceso de todas las personas a la atención primaria de la salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad; a respetar y promover nuestras culturas comunes y particulares; a procurar fortalecer la función de la cultura en el desarrollo; a preservar las bases esenciales de un desarrollo sostenible centrado en las personas; y a contribuir al pleno desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo social.
7. Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados.

8. Velar porque los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social; en particular, la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social.
9. Aumentar sustancialmente o a utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social con objeto de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional.
10. Al mejoramiento y fortalecimiento con espíritu de coparticipación, el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.⁹⁸

Adicional a los compromisos adquiridos, se plasmaron acciones que deben realizarse para solventar las diferentes de carácter social. Los anteriores compromisos tienen una serie de pronunciados orientados a su aplicación a nivel nacional e internacional.

Estos compromisos establecen las metas a alcanzar por los Estados, en relación a la situación social de los países menos desarrollados. De tal forma se puede apreciar que a nivel internacional Guatemala está comprometida a crear condiciones sociales favorables para la población, así como el cumplimiento de los compromisos adquiridos en dicha cumbre.

La Asamblea General de las Naciones Unidas examina cada cinco años en períodos extraordinarios de sesiones, el progreso logrado en cada una de las esferas abordadas por las diferentes cumbres, asambleas y convenios en materia de desarrollo social. En consecuencia, el 15 de diciembre del año 2000 se realizó la primera sesión extraordinaria para revisar los puntos aprobados en la Cumbre de Copenhague, en donde se adoptaron nuevas medias para poder lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos en 1995.

⁹⁸ *Ibíd.*, pág. 12.

3.2. CONCEPTO

La palabra “*desarrollo*” está compuesta por el prefijo “*des-*” y de la acción “*arrollo*”, esta última tiene diferentes acepciones, que en la mayoría de los casos es considerada como la acción de envolver alguna cosa, pero en lo que atañe al presente tema, una de sus acepciones y la que se tomará como base, es la siguiente: Vencer, dominar, superar; la cual es propuesta por el Diccionario de la Real Academia.⁹⁹

En lo concerniente al vocablo “*social*” el mismo se limitará debido a la extensión de sus interpretaciones y usos, circunscribiéndose únicamente a lo definido por el Diccionario de la Real Academia Española¹⁰⁰, que lo puntualiza como lo perteneciente o relativo a la sociedad. Lo importante es referirse a que cualquier elemento en el que exista aparejada la palabra “*social*” se debe interpretar como lo perteneciente a la sociedad, que el componente es de interés o que afecta a la misma, entendiéndose por sociedad como la definición de agrupación de seres humanos.

Por lo que una interpretación conjunta de estos dos vocablos, sería como la acción de una superación social, un vencimiento social, pero cabe cuestionarse a qué refiere dicho progreso. Si después de entrar a conocer sobre el significado de cada una de las palabras por separado, se puede arribar a la conclusión, que al conjugar los términos mencionados, se refiere a una meta o logro, pero entonces también supone que debe de existir un parámetro, un campo de actuación y que dentro del mismo deben de existir obstáculos; ya que la definición se refiere a un vencimiento, de lo cual puede entenderse como el logro de sobrepasar un impedimento, una serie de problemáticas que afectan y dificultan un fin.

Los obstáculos que se pueden inferir, son la falta de protección familiar y su organización, falta de respeto hacia la forma de vida de las comunidades indígenas, un

⁹⁹ Real Academia Española, Diccionario Usual, Real Academia Española, Ministerio, España, 2015, disponibilidad y acceso (<http://lema.rae.es/drae/?val=arrollo>).25/03/2015.

¹⁰⁰ *Loc. Cit.*

difícil acceso a la educación en sus diferentes subsistemas, la dificultad del acceso al deporte, así como ausencia de políticas sobre el acceso a la salud.

El desarrollo, cualquiera que sea su interpretación, es un concepto muy amplio, que encierra un sin número de referencias en el lenguaje. Por lo que se delimitará en lo relativo al concepto, lo referente al cumplimiento de los derechos humanos, específicamente en relación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ya que estos representan una obligación de los Estados en la búsqueda y creación de niveles adecuados de vida de sus ciudadanos.

Sin embargo, los temas y derechos relacionados a las situaciones económicas, sociales y culturales, se quedaban rezagados en su cumplimiento, en comparación con los derechos civiles y políticos; ya que eran considerados derechos secundarios, pues si bien los mismos son reconocidos por las Naciones Unidas, estos no poseían la fuerza suficiente para que tuvieran un carácter vinculante hacia los Estados. Debido a ello, recientemente los Estados miembros de las Naciones Unidas, han realizado una serie de asambleas y convenios, que como resultado ha tenido la propuesta de creación de políticas estatales, así como de instituciones que están al servicio de propiciar los medios necesarios para la búsqueda de la mejora de la condición humana, y de esta forma dar cumplimiento a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que son inherentes al ser humano y que fueron adoptados mediante el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰¹.

Para entender a qué se refiere desarrollo social, se debe de iniciar por comprender lo que significan estos dos vocablos por separado, que unidos hacen referencia a un mundo de políticas y derechos sociales que recientemente han adquirido fuerza y coerción sobre los Estados para su cumplimiento; ya que representan la herramienta en contra de los flagelos que afectan a las sociedades contemporáneas.

¹⁰¹ Naciones Unidas, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, Guatemala accedió al Pacto el 19 de mayo de 1988.

La preocupación por el futuro y la inquietud ante acontecimientos de carácter imprevisible es inherente a la condición humana. Como lo establece Santiago González Ortega: “(...) *Todas las sociedades antiguas y modernas, se han ideado mecanismos para introducir márgenes de certeza, de estabilidad y de seguridad en relación con las vicisitudes que pueden afectar a los individuos que componen esas sociedades. La garantía de las rentas como forma de erradicar la pobreza; la posibilidad de obtener medios de curación frente a la enfermedad; la existencia de formas de proporcionar a la familia, económicamente dependiente de quien le suministra los recursos, medios para subsistir en ausencia de tal fuente de ingresos por muerte o por incapacidad, se ofrecen así como antídotos de la inseguridad. Es verdad que, a lo largo del tiempo, los mecanismos de tutela frente a la inseguridad personal, familiar y económica han variado, han sido más o menos numerosos, han abarcado más o menos situaciones de inseguridad social y, sobre todo, se han inspirado en principios muy diversos.*”¹⁰²

El reconocimiento de derechos sociales surge del desarrollo histórico de las necesidades del ser humano como miembro de una colectividad, en una sociedad moderna y como perteneciente de una comunidad especial, con carácter de derechos fundamentales. La concepción clásica de los derechos fundamentales se origina de los ideales de las revoluciones liberales del Siglo XVIII; ya que es en ese siglo que se dan las primeras declaraciones de derechos con verdadero sentido, concretamente la Declaración de Independencia de las 13 colonias inglesas de Norteamérica el 4 de julio de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada en Francia el 26 de agosto de 1789, después de la Revolución, además del *Bill of Rights* inglés de 13 de febrero de 1689.¹⁰³

En Guatemala, con la primera Constitución del período post-independentista (1824) se comienza a reconocer la mayoría de los derechos individuales (civiles y políticos), de

¹⁰² González Ortega, Santiago, Susana, Barcelón Cobedo, y Quitero Lima, Gema (aut). *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Tirant Le Blanch, Valencia 2008. Pág. 30.

¹⁰³ Noriega, Alfonso; *Los Derechos Sociales*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. Pág. 23

primera generación, considerados garantías de la libertad individual. Con el triunfo de la revolución de octubre de 1944 se reconocen los derechos económicos, sociales y culturales, de segunda generación, plasmados en la Constitución de 1945, en la cual se adoptaron los postulados del constitucionalismo social.¹⁰⁴ La Constitución de ese período, en su Título III, denominado Garantías Individuales y Sociales, reconoce en dos capítulos lo concerniente a tales derechos.

La Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde 1986, agrupa los derechos fundamentales en su Título II, en el capítulo I, bajo el acápite de Derechos Individuales y en el Capítulo III, con el título de Deberes y derechos cívicos y políticos, figuran los derechos de primera generación, “*los civiles y políticos*”.

En el Capítulo 2, denominado Derechos Sociales, se encuentran los derechos de segunda y tercera generación, tales como los económicos, sociales y culturales, y los relativos a las comunidades indígenas, el medio ambiente, el equilibrio ecológico y el régimen de aguas.

El desarrollo social es un proceso de mejoramiento de calidad de vida de la sociedad. Una sociedad tiene una alta calidad de vida, cuando los seres humanos que la integran, dentro de un marco de paz, libertad, justicia, democracia, equidad, tolerancia y solidaridad, tienen amplias y constantes posibilidades de satisfacer sus necesidades y desplegar todas sus potencialidades con miras a lograr su mejoramiento y realización personal y la realización de la sociedad como conjunto. Una sociedad se desarrolla cuando los seres humanos que la integran se desarrollan, por lo que en contraposición, la misma se estanca y se degrada cuando sus individuos no logran desarrollarse. La idea de desarrollo requiere entonces la valoración del ser humano.

¹⁰⁴ deGuate.com, deguate.com, La Constitución Política de Guatemala, Guatemala, 2005, disponibilidad y acceso, (http://www.deguate.com/artman/publish/hist_moderna/La_Constituci_n_Pol_tica_de_Guatemala_546.shtml#.VTATpZSG9aS) 25/03/2105.

Si la sociedad ha de desarrollarse como un todo, en un proceso de desarrollo social se debe evitar que se presenten brechas o distancias significativas en la calidad de vida de las personas, el desarrollo social debe ser equitativo y debe existir una igualdad social, para que todos se desarrollen plenamente dentro de las mismas condiciones.

No se puede pretender una igualdad plena y perfecta en todos los aspectos que constituyen la calidad de vida de los seres humanos, pues ello prácticamente es imposible. Se deben hacer todos los esfuerzos para reducir considerablemente la desigualdad.

El desarrollo social debe construirse entonces como un proceso de relaciones integrales que cubra todos los aspectos que conciernen al mejoramiento de la calidad de vida. Inicialmente, puede estar dirigido a la satisfacción de las necesidades básicas constituyendo un todo que es a la vez biológico, cultural, político, económico y ambiental (ecológico), para ampliarse luego a otros aspectos, según sea la necesidad de la sociedad y el tipo de calidad de vida que en ella se desee alcanzar.

Como proceso biológico, el desarrollo social debe dirigirse a mejorar la salud de la población, como resultado de nuevas posibilidades de nutrición, vivienda, vestimenta y acceso a los sistemas de salud.

Por otra parte, como proceso cultural, el desarrollo social debe dirigirse a mejorar considerablemente los niveles de educación de la población, a lograr que las personas interioricen los valores fundamentales para convivir adecuada y gratificadamente en sociedad y los hagan realidad mediante comportamientos acordes; así como el enriquecimiento de la cultura de la sociedad en relación con la filosofía, la ciencia, el arte, la tecnología, el lenguaje, el folclor, las costumbres y tradiciones.

Como proceso político el desarrollo social debe dirigirse a fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático

y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. El desarrollo social como proceso político debe dirigirse a hacer realidad los derechos humanos, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Un proceso de desarrollo social debe dirigirse entonces, de manera simultánea e integral, hacia todos los aspectos que atañen a la vida humana, los cuales deben conjugarse en un propósito o propósitos comunes, que deben estar siempre por encima de cualquier interés individual, gremial, de partido o sectorial.

3.3. DEFINICIÓN

Según puede observarse en la página electrónica del Ministerio de Desarrollo Social, el desarrollo social es *“(...) un proceso gradual y permanente para conseguir el bienestar de las personas, el cual conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la sociedad, para la cual establecen diferentes ámbitos de intervención, tales como salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, entre otros.”*¹⁰⁵

Otra definición es la propuesta por el Profesor de *Public Social Services of the School of Social Welfare* (Servicio Social Público de la Escuela de Bienestar Social) James Midgley quien puntualiza que es: *“un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico”*¹⁰⁶.

En palabras del ex-secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, en su discurso final de la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social, en Copenhague, Dinamarca 1995. *“(...) El Desarrollo Social es también la respuesta política, y digo política en el sentido más amplio de la palabra, de la comunidad internacional a la sociedad global en que vivimos (...)”*

¹⁰⁵ Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), disponibilidad y acceso: (<http://www.mides.gob.gt/quienes-somos>) 26/03/2015

¹⁰⁶ Midgley, James: *Social development: The developmental perspective in social welfare*. Londres, Sage, 1995, página 8.

Dentro de la información proporcionada por la Naciones Unidas, sobre el tema de desarrollo social, esta establece que el mismo está estrechamente vinculado con el desarrollo económico.¹⁰⁷

El desarrollo social es una acción superadora que se ve reflejada en una serie de procesos institucionalizados y coordinados con procesos de desarrollos económicos, orientados y adaptados a los diferentes escenarios sociales que se presentan en las diferentes regiones del mundo, con la finalidad de lograr el bienestar social, interpretado como un mejoramiento en la calidad de vida y el acceso optimizado de los servicios básicos, y una vez alcanzados estos objetivos, se clasifica como un desarrollo social sostenible.

3.4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Como ya ha sido previamente señalado, dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentran plasmados los derechos individuales, derechos civiles y políticos, así como los sociales, económicos y culturales, estos últimos se encuentran establecidos a partir del Capítulo II bajo la denominación de Derechos Sociales, mismo que está conformado por diez secciones, en la que establecen los derechos de carácter social.

Ante lo cual la Corte de Constitucionalidad estableció que “(...) *nuestra Constitución agrupa los derechos humanos dentro del Título II de la misma, pero claramente se distingue que en el capítulo I, bajo acápite de Derechos Individuales, figuran los que la doctrina divide en civiles y políticos, mientras que en el Capítulo II, denominado Derechos Sociales, agrupa los derechos humanos que se conocen como económico-sociales-culturales...los derechos sociales constituyen pretensiones o sea que encierran determinadas prestaciones que individualmente o colectivamente pueden exigir los ciudadanos al Estado. Lógicamente cumplir con las exigencias a este respecto*

¹⁰⁷ Naciones Unidas. Centro de Información. Disponibilidad y acceso: (<http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial.htm>) 26/03/2015

*equivale a desarrollar las aspiraciones a través de legislación positiva (...)*¹⁰⁸. Establece que estos derechos pueden desarrollarse de acuerdo con las leyes o decretos promulgados por medio del Organismo Legislativo, y de esa manera ser exigibles.

Lo anterior abre una puerta importante en el desarrollo social, económico y cultural del país; ya que Guatemala en reiteradas ocasiones ha sido parte de los diferentes convenios celebrados por la Organización de las Naciones Unidas, en materia de desarrollo humano y social, el país viene a generar un compromiso internacional y nacional, con alcanzar los compromisos sociales y generar las políticas, acciones, instituciones y medidas que aseguren un nivel de vida aceptable para con sus ciudadanos y habitantes.

3.5. POLÍTICAS SOCIALES

El tema principal del presente trabajo de investigación es determinar si es realizable la competencia del Ministerio de Desarrollo Social, por lo que posteriormente se mencionará en qué consiste dicha competencia que se le atribuyó al Ministerio de Desarrollo Social, por medio del Acuerdo Gubernativo 87-2012. Las medidas e instrumentos que utiliza el Estado para combatir con un problema de carácter social, son conocidas como políticas sociales.

En un Estado que se proclama “*Social y Democrático de Derecho*” es evidente que las políticas sociales han de tener un amplio desarrollo; en la medida en que la declaración de Estado Social significa que los poderes públicos, partiendo de una situación material de desigualdad social, se comprometen con el objetivo de la remoción de los obstáculos que impiden la realización de la justicia y de la igualdad real así como el disfrute efectivo de los derechos fundamentales. En este contexto, dichas políticas no son sino

¹⁰⁸ Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 8, expediente No. 87-88, sentencia 26-05-88 Pág.184.

instrumentos de los que se vale el Estado para alcanzar sus objetivos de igualación material de equidad social y de participación.

Las políticas sociales, dada su variedad, pueden clasificarse tomando en cuenta sus objetivos inmediatos; justamente los que las hacen diferentes unas de otras. Es así que por una parte existen políticas promocionales, que persiguen ofrecer a la población un mayor número de oportunidades y capacidades para participar en todos los órdenes de la vida social. También existen otras cuya finalidad es proporcionar medios, fundamentalmente servicios, prestaciones, ayudas y cuidados, para una vida digna, tanto en dimensión individual como colectiva; se trata de las prestaciones públicas de apoyo a la familia, tales como centros asistenciales, asistencia hospitalaria, médica y farmacéutica individualizada para las personas cuya salud se haya deteriorado. Muchas de estas políticas que tienen como objetivo permitir una vida digna o decente se insertan de forma orgánica en los que se denominan servicios sociales.¹⁰⁹

En tercer lugar, pueden identificarse las políticas cuya función esencial consiste en proteger a los ciudadanos frente a situaciones de necesidad en que los mismos pudieran encontrarse. El papel de estas políticas prestacionales, de naturaleza esencialmente económica como las situaciones de necesidad que las justifican, es otorgar los medios materiales suficientes para hacer frente a esas situaciones de necesidad.

Pues bien, de una forma bastante consolidada, se suele hacer referencia al conjunto de prestaciones de garantía de una vida digna y de las prestaciones de garantía de recursos, con la expresión genérica, de límites un tanto difusos, como es la de Protección Social. Seguramente se quiere destacar con el uso del sustantivo protección que esas políticas son de tutela. Es decir, que en vez de confiar en las propias fuerzas del individuo de superar los obstáculos sociales (algo que las políticas promocionales esperan e incentivan), esas otras parten de la base de que los poderes públicos han de auxiliar, con prestaciones de servicios o económicas, a los ciudadanos para conseguir

¹⁰⁹ González Ortega, Santiago, Susana Barcelón Cobedo y Quitero Lima Gema, (aut). *Óp. cit.*, pág. 15.

los objetivos de una vida digna en el terreno personal, social y económico, en el entendimiento de que la magnitud de los obstáculos sociales hacen que, de forma mayoritaria, los ciudadanos abandonados a sus propias fuerzas serían incapaces de superarlos. Porque no tienen ni los medios materiales, ni las disposiciones económicas que serían necesarias para lograrlo.

Por estas razones, los poderes públicos acuden en apoyo de las personas y le proporcionan medios que, de forma individual, son incapaces de obtener. Aunque, en general, las políticas sociales son prestacionales, es evidente que, en el terreno de la llamada Protección Social, la función prestacional del Estado se acentúa de forma extraordinaria; a diferencia de las políticas promocionales, en las que la función pública es, sobre todo, eliminar obstáculos y dificultades. De forma que, mientras estas se dirigen al entorno del ciudadano, las sociales integrales de la Protección Social están dirigidas al individuo o a los colectivos a los que se quiere apoyar.

Por lo expuesto, se hace necesario citar a González Ortega, quien expresa lo siguiente: *“Partiendo de que el concepto de Protección Social es genérico y abarca, como se ha dicho, muy distintos tipos de actuaciones o prestaciones públicas, solo unificadas por la finalidad tuteladora o protectora, se ha de diferenciar dentro de grupos o conjuntos de actuaciones que forman lo que se ha venido a denominar como pilares del Estado del Bienestar”*.¹¹⁰ Continúa manifestando que: *“Las propuestas actuales acerca del Estado Mínimo materia social (en cuanto replegado a tareas exclusivas de cobertura de las situaciones extremas de necesidad económica), o la reivindicación del valor de la responsabilidad personal en la cobertura de esas necesidades, no son sino una forma de replantear las bases ideológicas de las actuales sistemas de protección social, propugnando una menor tutela pública y una mayor privatización e individualización de la responsabilidad frente a las necesidades.”*¹¹¹

¹¹⁰ González Ortega, Santiago, Susana Barcelón Cobedo y Quitero Lima Gema, (aut). *Óp. cit.*, pág. 20.

¹¹¹ *Ibid.*, Pág. 22.

Lo que se pretende con la creación de políticas de desarrollo social, es que se trate de reactivar al individuo, inclusive en la búsqueda de reintegrarlo económicamente a la sociedad, pero todo debe tener un plazo, un límite de tiempo para que el individuo pueda volver a recuperar un estatus activo, para ello el Estado debe implementar medidas para fiscalizar el desarrollo de la ayuda que se está brindando al beneficiario del programa. El problema de no tener este tipo de medidas, es que pueda darse la situación en que el beneficiario pueda acostumbrarse de mala fe, a la ayuda o beneficio que el Estado le proporciona, y no busque la reactivación que debe darse para tener cumplida la misión de las ayudas estatales.

El fin último es ayudar a la sociedad, mejorando las condiciones de vida del sector más vulnerable, implementando un estilo de vida digna y adecuada. Ahora, otro de los escenarios que pueden darse, sería que el individuo no se puede reactivar económicamente porque nunca lo ha estado, en el sentido que nunca ha podido ser un elemento de productividad económica, por lo que la reinserción sería imposible, al no tener idea de cómo superarse.

En este caso, no se puede individualizar si sería un problema de carácter social o colectivo; ya que significaría que un sector completo de la sociedad necesita de las prestaciones del Estado para poder subsistir, con el nivel económico en que se encuentran estancados.

Un riesgo se puede calificar como riesgo social cuando se dan determinadas circunstancias. En primer lugar, porque puede generalizarse a un gran número de personas, siendo social por su carácter común o estandarizado. Además, el carácter social del riesgo deriva de que ese daño se suele concretar en una necesidad prestacional que un sujeto aisladamente no tiene la capacidad económica de superar, por lo que necesita de la intervención de la colectividad. En este sentido el riesgo es social por la generalizada imposibilidad de afrontarlo con las solas capacidades individuales. En suma el riesgo es social por la indefinición existente frente a él o por la falta de respuesta a una necesidad general de protección. Y, sobre todo, porque es la

comunidad la que se hace cargo de los efectos negativos de su realización, debido a que esos efectos se proyectan más allá de la esfera del individuo aislado para repercutir en otras dimensiones, valores o intereses generales. Bien como terceros como los miembros de la familia, afectando entonces el riesgo a la función social que esta cumple; o sobre elementos estructurales básicos de la sociedad como el trabajo, entendido no sólo como fuente de ingresos sino como forma de socialización; o sobre la pobreza en cuanto el factor de desestabilización; o sobre la integración social del ciudadano en cuanto elemento de consenso político; o sobre la función, en fin, de la tutela pública frente a la necesidad como instrumento de realización de la justicia material como objetivo social.¹¹²

3.6. DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE

Es la denominación que adquiere el proceso de desarrollo social, en el momento en que las políticas e instituciones especializadas en la promoción de las condiciones sociales optimas, alcanzan un nivel en que los miembros y organizaciones ciudadanas tienen las condiciones de vida deseadas y que siguen un desarrollo previamente encausado a mantener y sostener estándares de vida así como condiciones sociales optimas, en pleno desarrollo.

El desarrollo social sostenible, es la meta a alcanzar por los Estados miembros de la Organización Naciones Unidas, aquellos que han estado suscritos y ratificados las diferentes y cumbres¹¹³ en materia de Desarrollo Social y los otros tipos de desarrollo que han adoptado.

¹¹² González Ortega, Santiago, Susana Barcelón Cobedo y Quitero Lima Gema, (aut). *Óp. cit.*, pág. 24.

¹¹³ Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil; 1992), Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena; 1993) Conferencia Mundial sobre Población y el Desarrollo (El Cairo; 1994) Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague; 1995).

CAPITULO 4:

ANALISIS JURIDICO DE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Como se ha mencionado, el tema de este trabajo de investigación es sobre la competencia del Ministerio de Desarrollo Social contenida en el artículo 4 del Acuerdo Gubernativo 87-2012, el cual establece *“El MIDES tiene competencia en los ámbitos siguientes: a) Desarrollo Social, superación a la pobreza, promoción de la inclusión social y la equidad en todo el territorio de la República. b) Asistencia social a poblaciones en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad identificadas en el territorio nacional.”*¹¹⁴

Para ello, se formuló la pregunta de investigación sobre si dicha competencia era realizable en relación con el combate a la pobreza y el desarrollo social; ya que estos conceptos son muy extensos, para delegarlo a una sola institución. La pobreza es un flagelo que se presenta en casi todas las sociedades del mundo, el principal problema radica en el porcentaje de pobreza que existe en un Estado. En el caso de Guatemala el 54%¹¹⁵ de su población se encuentra en una situación de pobreza, esto solo refleja la necesidad que tiene el Estado de crear políticas y acciones sociales para buscar la reducción de estos índices de pobreza.

Por lo que el Estado toma la acción de crear un ministerio específico para que pueda hacerle frente a los problemas sociales que existen , y que se encargará de asistir a los sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza, desigualdad, exclusión y falta de equidad social dentro del territorio guatemalteco. Para ello el Estado con apego al derecho y a las funciones legislativas y administrativas que posee, reformó el Decreto 114-97 “Ley del Organismo Ejecutivo” creando el catorceavo ministerio, llamado Ministerio de Desarrollo Social.

¹¹⁴ Presidencia de la República de Guatemala, *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Desarrollo Social*, artículo 4.

¹¹⁵ ICEFI, UNICEF, “Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala aprobado para 2012. Enfocado en la Niñez y la Adolescencia”, *Serie de Documentos de Análisis ¡Contamos!*, Boletín No. 7, Guatemala, diciembre 2011, Pag. 9.

Para comprender mejor la respuesta del Estado a la problemática anterior, es necesario desarrollar en qué consiste el Ministerio de Desarrollo Social y cuáles son los programas que lo conforman, con la finalidad de determinar si contribuyen de forma considerable a realizar la competencia que le fue asignada.

4.1. ANTECEDENTES

El Ministerio de Desarrollo Social, fue creado el 7 de febrero del año 2012. Como ministerio, el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), no tiene un antecesor directo, los programas sociales o políticas de desarrollo se mantuvieron sujetas a programas o fideicomisos que no poseían una estructura institucional y se encontraban (alguno de ellos) dispersos entre las diferentes instituciones que pertenecen al organismo ejecutivo.

Pero en el año 1986, en el gobierno de Marco Vinicio Cerezo (1986-1990), se creó un ministerio que sería un antecedente del actual MIDES, pero con diferente orientación y propósito. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, aunque este dejó de “existir” en enero de 1991.

Su propósito era organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, el ordenamiento territorial, y promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país, de esa forma se pretendía descentralizar parte de la administración pública, creando consejos a diferentes niveles del régimen administrativo del Estado, y de esa forma fomentar una mejor participación ciudadana. Otro de los objetivos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, era crear un programa de compensación a nivel nacional, pero no se logró poner en marcha, debido a que no existía una fuente de financiamiento para sustentarlo.

Posteriormente a la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, se promulgó el Decreto 52-87 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En realidad este ministerio se asemeja un poco al actual Ministerio de Desarrollo Social, por lo que marca el primer paso hacia la creación de un ministerio específico para el desarrollo.

Otro antecedente directo fueron los programas sociales creados en el gobierno de Álvaro Colom Caballeros (2008-2012), los cuales estaban a cargo del Consejo de Cohesión Social, que servía como instancia coordinadora de seis programas: Mi Familia Progresá, Escuelas Abiertas, Mi Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios, Mi Comunidad Produce y Agua fuente de Paz. Estos programas se crearon con la finalidad de enfocarse en la población en extrema pobreza, asistiéndolos con transferencias monetarias condicionadas (TMC) y otras formas de víveres. El problema más importante de estos programas, era la carencia de una estructura para su cumplimiento, y muchas veces los recursos se obtenían de otras formas de financiamiento o fondos que no tenían como objetivo el funcionamiento de estos programas.

En el 2011, siendo año electoral, el candidato a la presidencia Otto Pérez Molina, anunció dentro de sus promesas de campaña, la creación de un ministerio que agrupara todos los programas sociales existentes, y de esa forma poder institucionalizarlos, logrando no sólo su cumplimiento, si no a su vez su fiscalización. El proceso electoral dio como resultado, la victoria en segunda vuelta al señor Otto Pérez Molina, quedando como Presidente electo de la República de Guatemala. El 14 de enero de 2012, toma posesión del cargo de Presidente de la República de Guatemala y con el apoyo de una Junta Directiva del Congreso de la República, la cual era presidida por el diputado Gudy Rivera Estrada, perteneciente al Partido Patriota, lograron la aprobación en primera lectura del Decreto 01-2012, "Reformas a la ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la Republica," el cual autoriza la creación del Ministerio de Desarrollo Social, sin embargo su organización se dio por medio del Acuerdo Gubernativo 87-2012 "Reglamento Orgánico Interno del Ministerio

de Desarrollo Social”. Lucy Lainfiesta, fue la primera ministra del Ministerio de Desarrollo Social.

Una de las razones más importantes para la creación de este ministerio fue la necesidad de institucionalizar los programas sociales, consecuencia de que los mismos fueron politizados desde su creación en el periodo del gobierno de Álvaro Colom. Hoy en día, persiste la problemática y la incertidumbre sobre el hecho de que sigan siendo utilizados de forma clientelar y que puedan ser politizados en beneficio del gobierno de turno.

Definitivamente las necesidades de la población deben ser una prioridad del Estado, como se ha mencionado. Los Estados modernos surgen por la necesidad de obtener seguridad y certeza en relación a los derechos inherentes del individuo. Los programas sociales se han convertido en el camino a seguir de muchos países que afrontan crisis de pobreza, situaciones que son exclusivas de países en vías de desarrollo. El problema radica en la creación de un ministerio que por correcto que sea el camino de controlar los programas sociales, si el Estado no posee una estructura sólida en cuanto a la aprobación y controles de presupuesto, así como su éxito en la recaudación fiscal y administración de los recursos, lejos de ser una ayuda a superar las crisis sociales, puede representar una problemática mayor.

El propósito de los programas sociales es ayudar a los sectores más vulnerables de la sociedad guatemalteca, pero para poder hacerlo, debe existir una asignación presupuestaria que no afecte a otras instituciones de gobierno que prestan servicios públicos básicos, como lo sería la seguridad, salud, educación entre otros. En el año 2014 en los meses de octubre y noviembre, Guatemala se vio en una crisis financiera para cubrir los gastos de los diferentes ministerios y en sí del poder ejecutivo e incluso repercutió dentro del Organismo Judicial. Supone que Guatemala como Estado y como gobierno no posee la capacidad para mantener estos programas al máximo. La acción de “dar” supone que se le debe “quitar” a alguien más.

4.2. Decreto No. 1-2012 “Reformas a la ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la Republica” y Acuerdo Gubernativo 87-2012 “Reglamento orgánico interno del Ministerio de Desarrollo Social”

El Decreto 1-2012, reforma dos artículos del Decreto número 114-97, el artículo 19, adicionando el numeral 14, y el artículo 31 Bis., quedando de esta forma creado el Ministerio de Desarrollo Social.

El 30 de abril del 2012 se emite el Acuerdo Gubernativo 87-2012 de la Presidencia de la República de Guatemala, el cual tiene como objeto la estructura orgánica interna, así como de establecer las competencias, funciones y mecanismos que pongan en funcionamiento los programas sociales. De esta forma el Organismo Ejecutivo le da forma al MIDES para que posteriormente con el Acuerdo Ministerial 7-2012, el propio ministerio lo apruebe para su ratificación. Este Acuerdo Gubernativo 87-2012 sale publicado en el Diario de Centro América el 4 de mayo de 2012.

Por lo que el 7 de mayo del año 2012, el MIDES por medio del Acuerdo Ministerial 7-2012, aprueba su estructura interna, con la finalidad de que las unidades administrativas desarrollen sus funciones de acuerdo con el nivel jerárquico administrativo que ostentan.

4.3. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

En anteriores capítulos se ha explicado sobre la evolución del concepto “desarrollo social” y como el Estado desde sus inicios fue concebido para la protección y promoción del progreso en sociedad y de los individuos, así como se ha señalado que desde hace unos años los derechos económicos, sociales y culturales han adquirido fuerza vinculante para los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para su cumplimiento y promoción. Todo lo anterior se ha materializado desde el año 2012 en Guatemala con la creación del MIDES, ya que institucionaliza y

estructura la función social en “pro” de los derechos sociales que forman parte de los pactos y convenios ratificados por Guatemala.

Aunque adicionalmente, el hecho decisivo para su creación no fue influenciado solo por lo antes mencionado, si no que fue una consecuencia de los programas sociales creados en el gobierno de Álvaro Colom Caballeros, y de promesas electorales que se concretizaron.

El Ministerio de Desarrollo Social es “... *una institución al servicio del Estado, la cual reconoce que los guatemaltecos merecen vivir en un país bajo un modelo de desarrollo social incluyente y participativo, que genera confianza e institucionaliza la política pública dirigida a proteger y dignificar la vida, generando oportunidades para que las personas puedan desarrollar sus capacidades desde los primeros años de vida*”.¹¹⁶

Con el fin de institucionalizar los programas sociales a través de procesos transparentes durante la selección de usuarios, programación de atenciones, medición de corresponsabilidades y generación de capacidades para el desarrollo sostenible de las familias.

Fue denominado como ente rector, encargado de formular, dictar y establecer las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de personas y grupos que son vulnerables socialmente. Esta institución pertenece al Organismo Ejecutivo y su naturaleza se define en el Decreto 1-2012 del Congreso de la República, el cual fue declarado de urgencia nacional, lo que implica que debe formular estrategias para que los beneficiarios optimicen su salud, educación y calidad de vida, y a la vez se fortalezca la seguridad alimentaria nacional.

La orientación general del Ministerio se basa en la atención de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular,

¹¹⁶ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://www.mides.gob.gt/quienes-somos>) 29/03/2015.

considerando que muchas de las dificultades sociales se sustentan en carencias manifiestas dentro de la combinación de estos derechos.¹¹⁷ De esta forma queda claro que las dos grandes influencias que marcan no solo el origen, si no el propósito, son los programas sociales existentes y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

El MIDES, solo es una institución, un órgano conformado por diferentes unidades administrativas, que por sí solas no logran cumplir y realizar la competencia para ayudar a los sectores de población que sufren de una exclusión social y de altos niveles de pobreza, para eso el MIDES necesita de herramientas que sirvan para realizar su competencia. En este sentido, los programas o políticas sociales materializan la ayuda del Estado hacia los ciudadanos más necesitados. Estos programas son el principal recurso para trabajar de forma directa y proporcionar las condiciones necesarias para que pueda obtenerse un desarrollo en los sectores sociales objetivos de los mismos programas.

Como lo menciona el MIDES, los programas sociales consisten en “...*combatir la situación de riesgo social en que viven los guatemaltecos, a través de la inclusión de las personas más vulnerables y el cumplimiento de corresponsabilidades.*”¹¹⁸

El Siglo XXI se ha caracterizado por poseer una visión más amplia del concepto de política social. En consecuencia se han generado importantes avances en la capacidad y oportunidad, que le permiten a la población guatemalteca mejorar sus condiciones y nivel de vida, con la finalidad de construir un futuro digno para el individuo, su familia y comunidad. Es por ello que los programas sociales del MIDES están encaminados a implementar políticas en el campo de la educación, salud y productividad.

¹¹⁷ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://www.mides.gob.gt/quienes-somos>) 29/03/2015.

¹¹⁸ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://www.mides.gob.gt/quienes-somos>) 29/03/2015.

Los programas sociales que forman parte del Ministerio de Desarrollo Social son:

1. Mi Bono Seguro
2. Mi Bolsa Segura
3. Mi Comedor Seguro
4. Jóvenes Protagonistas
5. Mi Beca Segura

Estos son los cinco programas ejes sobre los que se basa el Ministerio de Desarrollo Social¹¹⁹. Con los cuales se pretende generar un cambio dentro del tejido social de Guatemala y brindar oportunidades de trabajo y superación social dentro de un largo y mediano plazo.

4.3.1 MISION

El MIDES, tiene como misión la generación de oportunidades y capacidades dentro de las personas y grupos sociales vulnerables, (entiéndase como las personas que se encuentran en situaciones de extrema pobreza, de situaciones marginales, y que se encuentren expuestas a situaciones de exclusión social) que les permitan mejorar sus vidas de forma positiva y duradera, mediante la articulación, coordinación y trabajo, en alianza con otras instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, en el marco de protección de los derechos humanos y constitucionales.

El cumplimiento de la misión, va encaminado a una fuerza de tarea conjunta con otras instituciones públicas, en verbigracia, el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, que forma parte a su vez de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, forma parte conjunta con el MIDES para la entrega de alimentos del programa social Mi Bolsa Segura.

¹¹⁹ *Ibid.*, (<http://mides.gob.gt/>) 29/03/2015.

4.3.2 VISION

Que Guatemala sea un país modelo en un desarrollo social incluyente y participativo, que genere confianza en las políticas públicas dirigidas a proteger y promover a las personas y grupos vulnerables, desarrollando sus capacidades desde los primeros años de vida, y la creación de mecanismos temporales para hacer frente a crisis, asegurando de esa forma, un nivel de vida digno.¹²⁰

Los niveles de vida digno son alcanzables con la inversión dentro del capital humano, generando ciudadanos capacitados para trabajos dignos y formales; de tal manera se incrementa la inversión en áreas de servicios públicos que generan demandas legítimas para con el Estado.

4.3.3 OBJETIVO GENERAL

El objetivo general es alcanzar juntamente con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales celebrados dentro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966 de la Organización de las Naciones Unidas, y de esta forma alcanzar niveles de vida dignos para la población del Estado de Guatemala, volviéndose su principal objetivo.

El MIDES manifiesta que: *“...Expandir los derechos sociales de los guatemaltecos y guatemaltecas, con prioridad en los segmentos de la población en pobreza, exclusión y vulnerabilidad, cerrando las brechas en el acceso a servicios públicos de calidad y a las oportunidades productivas, a través de la acción combinada del Estado, el mercado, la academia, la sociedad civil, las municipalidades, las familias y las redes comunitarias.”*

121

¹²⁰ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://www.mides.gob.gt/quienes-somos>) 29/03/2015.

¹²¹ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://www.mides.gob.gt/quienes-somos>) 29/03/2015.

4.6. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

La competencia, como lo define el Diccionario de la Real Academia Española, es: *“Función, responsabilidad u obligación que compete o corresponde a alguien.”*¹²² Como se ha establecido anteriormente la competencia está contenida en el artículo 4 del Acuerdo Gubernativo 87-2012, estableciendo que *“El MIDES tiene competencia en los ámbitos siguientes: a) Desarrollo Social, superación a la pobreza, promoción de la inclusión social y la equidad en todo el territorio de la República. b) Asistencia social a poblaciones en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad identificadas en el territorio nacional”*¹²³

Por lo que la misma se divide en cuatro aspectos, siendo el primero el desarrollo social, que como se ha establecido anteriormente; es el proceso por el cual se busca la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de un Estado. El segundo aspecto es la superación a la pobreza, situación que supone un gran desafío , y el último es la inclusión social y la equidad en todo el territorio, aspecto subjetivo que solo puede ser determinado por los niveles de educación de los habitantes de un Estado.

La Constitución Política de la República establece en su artículo 154 la función pública y la sujeción a la ley por los funcionarios públicos, esta disposición constitucional establece que es responsabilidad de los funcionarios hacer cumplir con la ley; y siendo el Acuerdo Gubernativo 87-2012 una ley, es obligación de los funcionarios del MIDES cumplir con lo ordenado dentro de su Reglamento Orgánico Interno.

La interrogante surge al examinar cada uno de los aspectos de la competencia antes mencionada y determinar que una sola institución ejerciendo una función administrativa específica lograr cumplir con lo dispuesto por una norma.

¹²² Real Academia Española, España, 2015, disponibilidad y acceso: (<http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=competencia>) 10/04/2015.

¹²³ ¹²³ Presidencia de la República de Guatemala, *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Desarrollo Social*, artículo 4.

El desarrollo social es un aspecto muy vasto y complejo, que involucra distintas entidades estatales como sociales, es un tema que debe ser abordado por varios sectores de un Estado, y no solo como responsabilidad exclusiva del mismo. El Ministerio de Desarrollo Social para lograr este aspecto de su competencia, debe estar en constante coordinación con sectores públicos y privados, generando políticas que se adecúen con la realidad de Guatemala en cuanto a su cultura y su situación económica, y de esa forma lograr el desarrollo social para el cual fue creado.

La pobreza es uno de los problemas matrices de nación, y son matrices ya que la pobreza genera un sin fin de otros problemas sociales, económicos y culturales. La pobreza en un Estado genera violencia y altos índices de criminalidad, también genera bajos índices de educación y desnutrición así como otros problemas de salud pública. El que un ministerio se encargue de un problema que existe desde hace mucho tiempo, y que sea uno de los principales flagelos para la sociedad guatemalteca, es disfuncional en cuanto a lograr con su objetivo. La superación de la pobreza se logra por medio del trabajo conjunto de todas las instituciones, así como las entidades sociales y privadas, es un trabajo que debe incluir a cada uno de los habitantes y ciudadanos. El Ministerio debe encargarse de generar esa unión y establecer su rectoría dentro de las funciones que le fueron asignadas.

4.4. PROGRAMAS SOCIALES

Como se ha mencionado, el MIDES es una institución que forma parte del Organismo Ejecutivo, pero las instituciones necesitan de unidades administrativas específicas para llevar a cabo las funciones y competencias que les fueron asignadas. Para esto se crean políticas y programas que buscan cumplir con la competencia de este Ministerio.

Los programas sociales son las herramientas para alcanzar los objetivos y misiones del MIDES. Aunque los actuales programas no son pioneros; ya que en el gobierno de Álvaro Colom se implementaron programas similares y con la misma finalidad, estos no tuvieron el efecto positivo que se esperaba, debido a que fueron convertidos en ventajas políticas, que atendían a su repartición, implementación y administración de

acuerdo a un clientelismo, y no atendían a los estándares o requisitos necesarios para que beneficiaran de forma real y directa, a las personas que realmente lo necesitaban.

Estas políticas sociales no se encontraban concentradas en una sola institución, y muchos de los programas sociales anteriores como el era el caso de “Mi Bolsa Solidaria” eran distribuidos por medio de instituciones distintas a las instituciones que estaban destinadas a la administración de este programa en particular. El caso de “Mi Bolsa Solidaria” se realizaba por medio del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos –FONAPAZ- , ya que las compras de los víveres que formaban parte de la bolsa eran adquiridos por medio de las cotizaciones o licitaciones que realizaba FONAPAZ, así como el personal encargado de la distribución de esta bolsa, recibía su sueldo por medio del Fideicomiso antes mencionado. Esto solo era un ejemplo del descontrol y la falta de administración, coordinación, legalidad y respaldo que padecían estos programas sociales.¹²⁴

Los actuales programas que forman parte del MIDES, son versiones “diferentes” de los creados en el gobierno de Álvaro Colom, pero inspirados en los mismos, esto, es consecuencia de la dificultad o imposibilidad, al menos políticamente, de detener o eliminar una ventaja social, anteriormente proporcionada a la población, sin correr un riesgo de gobernabilidad en el país en donde se implementen,; y, por otra parte, la jurisprudencia acatando el principio de no regresividad, contenida dentro de la sentencia dictada el 20 de mayo de 2010 en el expediente 4095-2009 emitida por la Corte de Constitucionalidad. No se puede tener un marco de comparación o una teoría que sustente este factor de riesgo al momento en que se cancelen programas sociales dentro de un país; ya que muchas de estas políticas son nuevas, creadas por la corriente relativamente moderna de los derechos económicos, sociales y culturales.

Como se menciona en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, indica que su política es seguir la tendencia que tiene la región de América Latina, en relación a la

¹²⁴ Siglo21.com.gt, Girón, Willverth, Siglo21, Perez revela anomalía en programa Bolsa Solidaria, Guatemala, 2012, disponibilidad y acceso (<http://m.s21.com.gt/node/129498>) 29/03/2015.

consolidación, fortalecimiento e institucionalidad de los programas sociales. El MIDES actualmente contempla cinco programas, siendo estos los siguientes:

4.4.1 MI BONO SEGURO (FIDEICOMISO FONDO DE PROTECCION SOCIAL)

Anteriormente a este programa, existía uno similar conocido como “Mi Familia Progresá” en el gobierno de Álvaro Colom. “Mi Familia Progresá” o Mifapro, fue creado el 6 de abril del año 2009, por medio del Acuerdo Gubernativo 100-2009. Era denominado como Fondo Social Mi Familia Progresá y consistía en un programa de transferencias condicionadas (PTC), orientado a ofrecer un incentivo económico a aquellas familias guatemaltecas que se comprometieran a invertir en el desarrollo del capital humano de sus hijos, asegurando que de esa forma ellos asistirían a los centros educativos, así como puestos de salud y asegurar una debida nutrición. Lo que se esperaba lograr con este programa social, era romper con el encierro de pobreza que viven muchas familias guatemaltecas, ya que por razones económicas no podían enviar a sus hijos a la escuela. Los programas de transferencias condicionadas, son programas que se ha utilizado en muchos países de América Latina, pero los mejores ejemplos de su éxito son México y Brasil, que han dado excelentes resultados en relación al combate a la pobreza extrema.

Mifapro fue objeto de muchas críticas y señalamientos de convertirse en programas que carecían de un control y fiscalización directa, eran coordinados por la esposa del Presidente en ese momento, y posteriores investigaciones dieron como resultado, que el programa era utilizado con fines de proselitismo, ya que uno de los requisitos era el exigir una boleta de empadronamiento para poder ser parte del programa, instancia que obviamente daba como resultado la politización de este programa y de esa forma condicionar a los beneficiarios del mismo.

En el 2012 se hacen reformas al Acuerdo Gubernativo 100-2009 de fecha 6 de abril de 2009, por medio del Acuerdo Gubernativo 150-2012 de fecha 17 de julio de 2012. Dentro de las reformas más significativas, está el cambio sobre la denominación del

Fondo Social Mi Familia Progresá, quedando como Fideicomiso del Fondo de Protección Social, así como elevó el rango de edad de los hijos de las familias beneficiadas, reformó su comité técnico y la creación de una unidad ejecutora de este fondo. Esto marca el fin del Fondo conocido como Mi Familia Progresá y se crea el fondo de Protección Social, dando paso a uno de los programas del MIDES conocido como Mi Bono Seguro.

Mi Bono Seguro es un programa orientado a la reducción de la pobreza rural, enfocado principalmente a hogares de extrema pobreza, buscando romper con el círculo intergeneracional de pobreza, a través de la inversión en el desarrollo del capital humano. Esto se realiza por medio de PTC, promoviendo las demandas de los servicios de salud y educación. En América Latina la implementación de estos programas promueve la reactivación de la inversión en áreas como salud y educación, al existir más demanda de este servicio, incentivando a los padres de familia a invertir en talento humano, logrando que sus hijos puedan tener acceso a estos servicios y lograr crear una obligación que fuerce al Estado a invertir más presupuesto en estas áreas, teniendo una demanda legítima para el mejoramiento de la salud y la educación del país.

El programa de Mi Bono Seguro consiste en cuatro modalidades, siendo las dos primeras la base del programa, la primera es el bono de salud, el cual se aplica a las familias que se responsabilicen por el cuidado de sus hijos, los requisitos o condiciones que deben tener estas familias son: a) Tener hijos que comprendan las edades de 0 a menores de 15 años. b) Asegurar que asistan a los puestos de salud y que se lleven controles médicos sobre sus hijos. c) Llevar controles sobre las madres que se encuentren en estado de lactancia y gestación.

La segunda modalidad, es el bono de educación, se otorga a familias que cumplan con la corresponsabilidad de permanencia escolar de sus hijos/as. Los requisitos son los siguientes: a) Tener hijos en edades de 6 a menores de 15 años. b) Llevar a los

niños/as al establecimiento educativo y evitar las ausencias. c) Cumplir con el 90% de asistencia en los niveles de preprimaria y primaria.

La tercera modalidad es el bono por discapacidad, consiste en una transferencia condicionada de ciento cincuenta quetzales (Q.150.00) de forma periódica a las familias que tengan hijos que comprendan las edades de 0 a 14 años que padezcan alguna incapacidad física, mental y/o sensorial. Aunque es importante mencionar que el MIDES, no especifica los periodos de tiempo en que se implementa esta asistencia económica, y se limita a decir que son de forma periódica.

La cuarta modalidad es el bono por Estado de Calamidad Pública, este es situado como una categoría del programa de “Mi Bono Seguro”, el cual identifica aquellos bonos de salud, educación y discapacidad que se otorgan a los usuarios del programa que viven en lugares que son declarados dentro de los Estados de excepción que contempla la Constitución Política de la República. Estos no requieren de corresponsabilidades, debido a la situación extraordinaria en la que viven las familias, asegurando así que los bonos sean entregados en forma oportuna. En el momento en que los usuarios del programa que sufren de una situación de crisis o emergencia, el bono de salud, educación o discapacidad, llamado “Bono de Calamidad”; podrá incrementarse hasta un 50% del total otorgado en condiciones normales. La condición en este caso sería la misma que los bonos anteriores con la adición de que los usuarios del programa se encuentren en lugares donde se ha decretado un estado de excepción.

Los objetivos del programa “Mi Bono Seguro”, son promover e invertir en el capital humano, combatiendo la pobreza de estos sectores sociales, creando las condiciones necesarias para romper con el círculo intergeneracional que existe, utilizando como herramienta el acceso incondicional de áreas como la salud y la educación, así como darles un empoderamiento a los padres de familia, específicamente a las madres para que sirvan como agentes de cambio en relación a la condición social futura de sus hijos. El objetivo general del programa como lo establece el MIDES, es invertir en el talento humano, proporcionándole a las familias de escasos recursos, una oportunidad de que

sus hijos comprendidos en las edades establecidas, tengan acceso incondicional a salud y educación, a través de transferencias monetarias condicionadas (TMC) utilizando a las madres de estas familias para que sirvan activamente en el cambio social.

Los resultados al invertir en talento humano, son apreciados a largo plazo, y solo pueden ser medidos con el crecimiento económico, con mediciones del PIB y sus índices de mortalidad y alfabetismo de la población. Lo importante no solo es tener acceso incondicional a estos servicios; ya que lo que en verdad crearía un cambio social, sería el servicio en sí. Un sistema de educación carente de infraestructura y de personal capacitado, es igual a estudiantes carentes de valores sociales necesarios y con niveles mediocres o bajos de educación. No sirve de nada tener acceso a un sistema que se encuentra debilitado, daría lo mismo tener acceso o no, si de igual forma no se obtienen los resultados necesarios. Lo mismo sucedería en el área de salud, si constantemente este servicio se ve negado a la población por falta de insumos y recursos.

Una de las consecuencias de los programas tipo TMC, es que en el momento de enfocarse en un área o servicio del Estado, este crea una demanda legítima para que se invierta en este servicio, y de esa forma mejorarlo. En teoría, si la educación y salud se encuentran en mal estado, el hecho de que exista cada vez mayor demanda en relación al número de población que haga uso de estos, obliga al gobierno a que invierta y desarrolle dichas áreas. En otras palabras, el gobierno se ve en la obligación de poner su atención en establecer un servicio de salud pública que cumpla con las exigencias de la población, y que el sistema de educación pública sea eficaz y llene con altos estándares de educación para los usuarios.

El programa “Mi Bono Seguro” se enfoca en las madres de niños que en últimas instancias son los beneficiados. Los requisitos que deben atender las madres que desean ser beneficiarias del programa son:

- a) Familias en situación de pobreza y extrema pobreza con especial atención a zonas rurales excluidas.
- b) Familias con hijos e hijas de 0 a menores de 15 años.
- c) Mujeres gestantes o en periodo de lactancia.
- d) Grupos de especial atención, que por su vulnerabilidad así lo requieran.
- e) De nacionalidad guatemalteca.

La otra parte del programa es la exigencia de las condiciones para que puedan continuar siendo beneficiadas, de ahí que estas transferencias monetarias deben ser condicionadas para lograr con los objetivos y darles las condiciones de agentes de cambio a las madres. Las condiciones del programa “Mi Bono Seguro” son:

- a) Utilizar la transferencia monetaria únicamente para el bienestar de la familia.
- b) Responder al compromiso de que sus hijos asistan al 90% de las clases del ciclo escolar que les correspondan.
- c) Asistir puntualmente a las citas que les sean fijadas por el servicio de salud correspondiente para la madre y sus hijos.
- d) Asistir a los procesos de información y consejería en organización comunitaria, síntomas y señales de peligro de desnutrición, lactancia materna, desnutrición aguda, desinfección de agua, lavado de manos, preparación de alimentos, hogar saludable y otros.
- e) Proporcionar información veráz sobre el nivel socioeconómico de la familia con base a la boleta que se ha elaborado con criterios objetivos,¹²⁵ para ser incluida en el Registro Integrado de Familias Usuarias del Programa.

¹²⁵ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (b.gt/programas-sociales/mi-bono-seguro) 29/03/2015.

Uno de los mayores riesgos que se pueden tener en programas de este tipo, son el aprovechamiento de esta asistencia, para otros fines ajenos al propósito del programa. Ya que en el caso de Guatemala, este programa no cuenta con un sistema de verificación de los datos proporcionados por las usuarias del programa y puede darse una manipulación sobre quiénes serán beneficiadas y sobre qué valores se atiende a su beneficio.

4.4.2 MI BOLSA SEGURA

Mi bolsa segura es un programa social en el que se busca asistir por medio de víveres a personas y familias que se encuentran en situación de pobreza extrema. Su enfoque es hacia las familias de extrema pobreza que viven en áreas marginadas dentro de las zonas urbanas. Su carácter es temporal y consiste en brindar una bolsa de alimentos, la cual se distribuye en forma periódica a familias vulneradas por la situación de pobreza y/o crisis que enfrentan.

Mi bolsa segura es el nuevo nombre que recibe el programa creado en el gobierno de Álvaro Colom, conocido como “Mi Bolsa Solidaria”, la que de igual forma poseía un carácter temporal de asistencia, y se distribuía de forma periódica, enfocada siempre a zonas urbanas, en donde se encontraban estas familias marginadas.

En ambas denominaciones del programa, la prioridad es combatir de forma pronta y directa a la pobreza extrema urbana y de la reactivación de la demanda interna.

Mi Bolsa Solidaria, fue el antecedente de lo que hoy se conoce como Mi Bolsa Segura, pero este programa presentó controversia desde su creación en el año 2008, durante el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012). El problema radicaba en que este programa era coordinado por medio de Cohesión Social, la cual era conformada por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, en ese entonces era la señora Sandra Torres Casanova la esposa del Presidente de la República. El hecho que Sandra Torres

manejara la distribución de los programas, creaba ante algunos sectores de la población inseguridad en la objetividad de los criterios para ser beneficiario de la bolsa. Como lo mencionaban algunos medios de comunicación “...*Mañana, la oposición en el Congreso ha citado a Ronaldo Robles, secretario de Comunicación de la Presidencia, para que responda sobre la campaña por medios de comunicación masivos que exalta la figura de Torres de Colom, por presunción de que se trata de una estrategia proselitista...*”¹²⁶.

Otra de las críticas al programa, era la utilización de recursos que no estaban destinados a financiarlo y que eran obtenidos de instituciones que eran encargadas del mismo.

Las críticas se dieron con más frecuencia mientras se acercaba el año electoral en el 2011. Aunque el problema no reside en la creación de estos programas, que como lo han demostrado países como México y Brasil son políticas necesarias para el desarrollo social de los sectores necesitados. El problema se da cuando estos son utilizados de forma errónea y con miras políticas, que solo atiende a intereses particulares y mezquinos.

Mi Bolsa Segura, es ahora el programa social que se encarga de auxiliar a los ciudadanos necesitados que viven en áreas marginales dentro de los perímetros urbanos. Los sectores que se encuentran en estado de vulnerabilidad que carecen de acceso a alimentos básicos para su subsistencia. Este tipo de programa va orientado a suplir esa necesidad , proporcionando una “bolsa” que contenga alimentos necesarios para auxiliar de forma temporal. El programa se realiza solamente dentro del municipio de Guatemala, departamento de Guatemala.

Este programa tiene una diferencia con el programa de Mi Bono Seguro, al momento de priorizar los sujetos que son beneficiados. En el programa anterior se apunta a asistir a

¹²⁶ Prensa Libre, Guatemala, 2012, disponibilidad y acceso: (http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Sandra-Torres-lleva-viveres-Mixco_0_259774250.html) 29/03/2015.

los niños de 0 a menores de 15 años, así como las madres que se encuentran en período de lactancia o gestación; sin embargo la bolsa proporciona víveres, no solo a los menores de edad, sino también a personas de la tercera edad, personas con enfermedades crónicas y con discapacidades que no pueden valerse por sí mismos, y cuando se encuentren en situaciones que se vean afectadas por no tener acceso a los alimentos necesarios, como lo son las sequías, inundaciones, vedas, entre otros.

Dentro de los objetivos que tiene el programa, es contribuir a fortalecer las capacidades de las familias que viven en áreas urbanas precarias, por medio de la entrega de raciones alimenticias, consejería y potenciación de las mujeres.

Los requisitos para las familias beneficiadas, son los siguientes:

- a) Familias que viven en asentamientos, colonias y barrios urbanos precarios del departamento de Guatemala, con alto riesgo social.
- b) Madres solteras, madres menores de 20 años, mujeres embarazadas o en período de lactancia.
- c) Adultos mayores de 65 años de edad, personas con discapacidad o enfermedades crónicas.
- d) Personas que por su vulnerabilidad necesitan ser atendidas.¹²⁷

Las familias deben cumplir con sus corresponsabilidades o condiciones para continuar dentro del programa, siendo los siguientes:

- a) Llenar la boleta de registro de usuarios del programa, suministrando información veráz sobre su nivel socio económico e incluyendo su huella dactilar, fotografía y datos del documento de identificación.

¹²⁷ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://mides.gob.gt/programas-sociales/mi-bolsa-segura>) 29/03/2015.

- b) Proporcionar fotocopias de las partidas de nacimiento de hijos(as) menores, código de la escuela a la que asisten y código personal que se le ha asignado como alumno.
- c) Recibir en cada entrega, una sola bolsa de alimentos y en el centro de distribución que se le asignó conforme a domicilio consignado en la boleta de registro.
- d) Asumir el uso adecuado de la Bolsa y participar en los procesos de sensibilización y consejería de manera proactiva.¹²⁸

El contenido del programa obedece a la necesidad nutricional de la población objetivo de la Bolsa Segura, pero es diferente en otros países ya que también atiende a la costumbre y la cultura de las regiones en donde se implementa. En Guatemala el contenido de la bolsa es el siguiente:

- a) 10 libras de frijol
- b) 10 libras de arroz
- c) 1 botella de aceite
- d) 5 libras de harina de maíz nixtamalizada
- e) 2.2 libras de mosh
- f) 3 libras de atol fortificado
- g) 1 libra de leche en polvo
- h) 2 libras de sal
- i) 5 libras de azúcar¹²⁹

¹²⁸ *Ibid.*, falta el número de página o lo que varía de la cita anterior. Si no hay variación es Loc. Cit.

¹²⁹ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://mides.gob.gt/programas-sociales/mi-bolsa-segura>) 29/03/2015

4.4.3 COMEDORES SEGUROS

Anteriormente conocido como comedores solidarios, este programa social parte del Ministerio de Desarrollo Social. Continúa con prácticamente el mismo objetivo que el programa anterior, conocido como Comedores Solidarios.

Comedores Seguros se crea por medio del Acuerdo Ministerial 03-2012 del Ministerio de Desarrollo Social, y tiene como objetivo el servir a la población vulnerable o en situación de crisis, alimentos servidos o preparados en el desayuno y el almuerzo, aunque en algunos casos, también cenas, como los es el casos de los comedores ubicados en el departamento de San Marcos, Guatemala. Además de proporcionar alimentos a la población necesitada, también cuenta con un programa de sensibilización sobre la higiene al momento de la preparación de los alimentos.

En realidad no hay requisitos reales sobre quienes pueden ser usuarios del programa, ya solo existe un registro electrónico, el cual guarda los datos de las huellas digitales de los usuarios del programa. El único requisito del programa es la cancelación monetaria de las raciones de alimentos, dentro de las instalaciones que sirven de comedores y la presentación del Documento Personal de Identificación (DPI), el cual queda registrado en un lector digital. El valor del desayuno es de un quetzal (Q.1.00) y el valor del almuerzo es de tres quetzales (Q.3.00).

El programa ha tenido críticas por algunos sectores sociales y analistas políticos, argumentando en general, que existen casos de corrupción al momento de la compra de las raciones de comida y de clientelismos políticos al momento de plasmar la huella digital en el registro digital de los comedores. Actualmente son quince comedores seguros los que se encuentran habilitados, ubicados en las zonas urbanas de algunos departamentos, siendo los siguientes¹³⁰:

- a) Chiquimula

¹³⁰ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://mides.gob.gt/programas-sociales/mi-comedor-seguro>) 29/03/2015.

- b) Escuintla
- c) Guatemala
- d) Jalapa
- e) Quetzaltenango
- f) El Quiché
- g) San Marcos

4.4.4 JOVENES PROTAGONISTAS

Jóvenes Protagonistas es un programa social pionero en Guatemala. Es creado por medio del Acuerdo Ministerial No. 4-2012 “Creación del Programa Jóvenes Protagonistas y Mi Beca Segura”. Tiene como función principal la formación alternativa y extraescolar de diversas actividades sociales, culturales, artísticas y deportivas. Consiste en talleres en donde enseñan diversas artes como lo son la música, el baile, deportes variados, el ajedrez, pintura, manualidades, la enseñanza de algunos idiomas maya e inglés y cursos de belleza. Estos talleres son impartidos dentro de los centros escolares pertenecientes al Ministerio de Educación.¹³¹

El objetivo del programa es la reducción de la vulnerabilidad social que pueden verse afectados los jóvenes de los centro educativos. Fomenta a los jóvenes a que desarrollen talentos, competencias y capacidades para que puedan utilizarlas en la creación de diferentes realidades a las que pudieran estar condenados. Además de utilizar el tiempo libre en actividades positivas.

Un efecto de la utilización del tiempo libre de la población joven se puede ver en resultados de baja criminalidad dentro de los sectores en que se implementan, ésto

¹³¹ El listado de los centros educativos del Ministerio de Educación se encuentran en la hoja de anexos.

está sustentado por varios estudios y estadísticas en donde se han implementado tales programas.¹³²

El programa Jóvenes Protagonistas va orientado a jóvenes que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Adolescentes y jóvenes comprendidos de 12 a 24 años, vulnerables por su condición de exclusión, pobreza y riesgo social.
- b) Residentes a lugares próximos a centros donde se implementa el programa.

Claramente los mismos deben atender a una serie de corresponsabilidades o condiciones para continuar haciendo uso del programa, siendo las siguientes:

- a) Participar responsable y proactivamente en las distintas acciones educativas alternativas que sean de su interés.
- b) Responder por el cuidado y uso adecuado de las instalaciones físicas del establecimiento utilizado para implementar el programa.
- c) Respetar las normas que el programa establezca para el logro de sus objetivos.
- d) Convertirse en la medida de lo posible, en ente multiplicador de lo aprendido, como parte de una estrategia comunitaria para evitar el involucramiento de otros jóvenes en situaciones de riesgo y/o violencia.¹³³

4.4.5 MI BECA SEGURA

Mi Beca Segura es un programa social basado en Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) de carácter temporal, el cual es impartido dentro de las familias

¹³² Vease: <http://www.efdeportes.com/efd191/actividades-recreativas-para-disminuir-los-indices-de-delincuencia.htm>

vease: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502003000100008&script=sci_arttext

¹³³ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://mides.gob.gt/programas-sociales/jovenes-protagonistas>) 29/03/2015.

de escasos recursos que no poseen las capacidades económicas de brindarles a sus hijos, que se encuentran en las edades de doce a veinticuatro años, el acceso a una educación de nivel medio y/o superior. Se crea por medio del Acuerdo Ministerial No. 04-2012 creación del programa “Mi Beca Segura” y “Jóvenes Protagonistas”, el mismo es auxiliado por otros acuerdos como; Acuerdo Ministerial No. 64-2012 creación del programa “Mi Primer Empleo” y el Acuerdo Ministerial No. 73-2012 creación del programa “Empleabilidad de Jóvenes”. De esta forma asegurando que el joven se encuentre con las condiciones necesarias para cursar el ciclo escolar.¹³⁴

El monto de esta TMC es variado, atendiendo al ciclo escolar en que se otorga, pudiendo el mismo extenderse hasta los estudios universitarios. El propósito del programa es asegurar y promover la permanencia de los jóvenes y adolescentes dentro del ciclo básico y diversificado, logrando de esta forma reducir la situación de riesgo y de vulnerabilidad en que se encuentre su familia.

El fin último de los programas sociales y también el común denominador es la inversión del capital humano. Situación que cada vez más se ve afectada por la pobreza en que viven un gran número de familias del país.

Dentro del programa Mi Beca Segura, se encuentran diferentes modalidades como lo son:

4.4.5.a Becas de empleo

Se constituyen por diversas modalidades de intervención, lo que significa que se emplean diferentes modalidades en las que se hace uso de cuentas bancarias autorizadas previamente por el ministerio. El fin es propiciar condiciones a los jóvenes y adolescentes que faciliten el acceso a fuentes de ingreso económico, al potencializar sus capacidades para la realización de algún oficio o arte.

¹³⁴ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://www.mides.gob.gt/programas-sociales/mi-beca-segura>) 29/03/2015.

4.4.5.b Mi primer empleo

Su finalidad es promover y facilitar la contratación laboral a jóvenes de escasos recursos comprendidos dentro de las edades de dieciséis a veintiún años, como aprendices de un determinado oficio a través de una práctica concreta en determinado puesto de trabajo de una empresa, y a su vez proporcionarle el acceso a la capacitación que desarrolla la empresa en coordinación con el Instituto Técnico de Capacitación (INTECAP). Este programa se divide en tres fases: Jóvenes aprendices, Jóvenes formados y Jóvenes empleados.

4.4.5.c Beca Artesano

Consiste en establecer cuentas bancarias a las familias más necesitadas, dentro de las cuales se depositan las transferencias monetarias condicionadas del Ministerio de Desarrollo social, durante un periodo de tiempo de seis meses, por un valor de cuatrocientos quetzales (Q.400.00). Lo que busca es dotar de capacidades a las familias artesanas en la elaboración de tejidos con diseños elaborados por tiendas y comercios que se encuentran en el exterior del país, fomentando relaciones comerciales entre familias que se dedican a la artesanía con macro y micro empresas constituidas en el exterior.

Dentro de esta modalidad se le da prioridad a las mujeres; ya que el MIDES ha seguido una línea sobre la cual establece a la mujer guatemalteca como principal agente de cambio social, elevándola sobre la costumbre machista existente en algunas regiones rurales de nuestro país.

Las condiciones de los usuarios que gozan de los programas de “Jóvenes Protagonistas” y de “Mi Beca Segura”, atienden a los siguientes requisitos:

- a) Familias en situación de pobreza y pobreza extrema, con especial atención a zonas rurales excluidas.
- b) Familias con hijos de 12 a 24 años cumplidos.

- c) Mujeres adolescentes y jóvenes en situación de pobreza del área rural-urbana, para facilitarles a través de su formación escolarizada, la adquisición de herramientas que les apoyen a romper el círculo de violencia económica, social y cultural que enfrentan¹³⁵.

Los anteriores cinco programas que actualmente contempla el MIDES, son utilizados para la asistencia y promoción social en cumplimiento con la competencia contemplada dentro del artículo 4 del Acuerdo Gubernativo 87-2012, pero claramente estos programas no son suficientes para solucionar los problemas sociales. En palabras del Ingeniero Byron Pac, Director de Planificación y Programación del MIDES: *“El programa estrella del MIDES es el Bono Seguro, el cual dispone del 55% del presupuesto del MIDES, que tiene como objetivo el apoyo a las familias en situación de vulnerabilidad, condicionándolas con la asistencia de sus hijos a los centros de salud y la asistencia escolar. El programa Bono Seguro ha sido bancarizado ya que el MIDES se limita a proporcionar el padrón de beneficiarios, y es el Ministerio de Finanzas quien asigna las asignaciones a los bancos nacionales...”*¹³⁶ continúa manifestando *“Creo que efectivamente el Ministerio tiene programas específicos para superar la pobreza ejerciendo la rectoría en los programas sociales de acuerdo con su mandato, llegando a ejercer su rectoría a un nivel multisectorial. Para lograrlo el gobierno actual ha creado un gabinete específico conformado con más de veintidós instituciones del Estado.”*¹³⁷

¹³⁵ Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala, disponibilidad y acceso: (<http://www.mides.gob.gt/programas-sociales/mi-beca-segura>) 29/03/2015.

¹³⁶ Pac Sac, Byron Ariel, Director de Planificación y Programación, Ministerio de Desarrollo Social, 16 de marzo de 2015.

¹³⁷ *Loc. cit.*

CAPITULO 5:

PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Derivado de la investigación realizada en los capítulos anteriores que refieren al Estado, el Estado de Guatemala y el desarrollo social; se pudo determinar la existencia de normativa jurídica vigente y de preceptos doctrinales que sustentan la creación del Ministerio de Desarrollo Social que, tal como se estableció en el capítulo anterior, posee como función primordial asistir y promocionar socialmente a los sectores de la población en situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

Asimismo, como fue previamente abordado, el desarrollo social es una acción que conlleva a una serie de procesos y políticas sociales encaminados hacia un bienestar social, optimizando la cobertura y la prestación de las garantías, deberes y servicios públicos. Entiéndase entonces como el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de un Estado. Por lo que se puede deducir lo siguiente: Bien común es un elemento constitutivo del Estado y sirve de meta; ya que la finalidad es obtener el bien común, pero este bien común es cambiante, va dependiendo del tiempo y el desarrollo de la población; ya que actualmente el Desarrollo Social es el proceso y el tratamiento para alcanzar con lo dispuesto en el artículo primero de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por lo que el Congreso de la República dentro de su potestad legislativa contemplada en el artículo 157 de la Constitución Política de la República, promulga y publica el Decreto 1-2012 “Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República” creando el Ministerio de Desarrollo Social, como acción para superar y tratar los problemas sociales que afectan a la sociedad guatemalteca. El MIDES reunió e institucionalizó los programas sociales que existían antes de su creación, convirtiéndose en las herramientas principales para combatir la pobreza, la exclusión social y obtener un desarrollo social y una equidad social. El MIDES tiene a su cargo cinco programas sociales, los cuales fueron expuestos en el capítulo IV, para cumplir con los mandatos constitucionales y crear un Desarrollo Social dentro de la

población. Los programas sociales están focalizados hacia grupos en situaciones de pobreza y de vulnerabilidad, en la búsqueda de cubrir efectivamente necesidades y proporcionar la asistencia social, éste delimita el número de beneficiarios de los programas a consecuencia de un problema fundamental, la falta de recursos financieros para extender la cobertura del beneficio social.

Sin embargo, en un extremo se tiene una limitante financiera y por otra parte cinco programas que buscan obtener una inversión de talento humano a largo plazo, ante un campo de actuación complejo y extenso. El licenciado José Carlos Sanabria manifiesta al respecto *“la falta de implementación de los programas sociales, los cuales no tienen una amplia cobertura y los criterios no son claros ni específicos, impiden que el apoyo llegue a las personas que en verdad lo necesitan; volviéndose una plataforma política, utilizada por los partidos.”*¹³⁸ Crean un ambiente de desconfianza en el cumplimiento de las funciones del Ministerio de Desarrollo Social, lo cual fue la generación de la problemática del presente trabajo, al determinar si era o no realizable la competencia asignada.

En consecuencia, se hizo necesario utilizar como instrumentos de investigación, entrevistas que permitieran observar los diferentes puntos de vista en cuanto al tema del presente estudio. Las mismas se realizaron a dos profesionales relacionados con el tema, el Licenciado José Carlos Sanabria, Coordinador del Departamento de Sociopolítica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES- y el Ingeniero Byron Ariel Pac Sac, Director de Planificación y Programación del Ministerio de Desarrollo Social.

Producto de la ejecución de dichas entrevistas cada uno de los individuos respondió las siguientes interrogantes: a). ¿Cree que el Ministerio de Desarrollo Social puede llegar a cumplir con los objetivos que tienen de meta?; b). ¿Considera que son suficientes los programas que actualmente tiene el Ministerio de Desarrollo Social?; c.) A la luz de la

¹³⁸ Sanabria, José Carlos, Coordinador del Departamento Sociopolítico de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES-, 16/03/2015.

competencia legal ¿En qué medida el Ministerio de Desarrollo Social es responsable y puede cumplir con el objetivo de superar la pobreza y obtener un desarrollo social sostenible en Guatemala?

Por un lado el Licenciado José Carlos Sanabria estableció que debe de existir un trabajo interinstitucional con visión estratégica y que Guatemala no tiene ese elemento dentro de su planificación hacia los programas sociales, considera que sería oportuno que el Estado deba implementar políticas públicas; sin embargo no tiene la capacidad para lograrlo.

En contraposición a dicha opinión el Ingeniero Byron Pac, respondió que sí; ya que en el país se ha dado la creación de programas de protección social al igual que se formularon políticas de desarrollo.

De lo previamente expuesto se puede concluir que, tal como se abordó en el desarrollo de la investigación, el origen del Estado tiene la importancia de establecer una línea de partida que sirva de base para comprender todas las funciones y potestades que posee el Estado al momento de la creación de entidades públicas que asistan al mismo en su función administrativa. El Estado desde su origen y a través de su evolución sirve para proteger y promover a la sociedad y al individuo.

El Estado está conformado por los elementos siguientes: la población, el territorio, el ordenamiento jurídico y su finalidad. Estos elementos son indispensables para la existencia de un Estado, por lo que el mismo debe de asegurarse de conservar y proteger dichos elementos, cumpliendo con las funciones atribuidas al Estado, como lo son la función administrativa, judicial y legislativa. Estos elementos y funciones que posee el Estado sirven para crear las condiciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales óptimas que se necesitan para que un país o Estado pueda existir y funcionar.

El Estado de Guatemala busca a través de su Constitución Política estas condiciones óptimas de vida para todos sus habitantes; ya que la finalidad del Estado de Guatemala es la realización del bien común. Para ello debe de organizarse creando las entidades públicas necesarias para la protección y desarrollo del individuo y de la sociedad. El poder del Estado proviene del pueblo como bien lo establece el artículo 152 de la Constitución Política de Guatemala, y el mismo es dividido y delegado dentro de los Organismos del Estado de Guatemala, los cuales son: el Organismo Legislativo, el Organismo Judicial y el Organismo Ejecutivo.

El Organismo Ejecutivo ejerce la función administrativa del Estado, y es a través de este organismo que se crea el Ministerio de Desarrollo Social el cual es sujeto de estudio del presente trabajo de investigación. Por lo que anterior a la existencia del MIDES, existe una previa legitimación del Estado en el ejercicio de su poder y en el cumplimiento de su función administrativa, el cual atiende al elemento de su finalidad, que en el caso específico de Guatemala es la realización del bien común. Pero el bien común va dirigido hacia la persona y la familia, garantizando los deberes del Estado los cuales son: la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona¹³⁹.

Una vez que se establece la finalidad del Estado de Guatemala la cual es la realización del bien común, es importante mencionar que el bien común es sujeto de interés general, comprendido en dos aspectos, el primero de ellos es la preservación del Estado de forma interna y externa, esto quiere decir que el Estado se debe proteger y preservar ante las amenazas que existan en el exterior, específicamente cuando provengan de otros Estados y de forma interna se refiere a la protección del Estado de las amenazas internas que desestabilicen el orden y paz dentro de su territorio. El segundo aspecto es el fomento de condiciones económicas, sociales y culturales beneficiosas y aptas para el desarrollo de los habitantes del Estado. Aunque existe una modalidad de bien común, que es el bien común temporal o bien público temporal el

¹³⁹ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 2.

cual surge ante la necesidad de atender un problema social urgente que sea de interés público.

En el capítulo II se estableció la organización del Estado, para dar cumplimiento con los deberes establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política de Guatemala, así como los Ministerios que existen para cubrir con los deberes anteriormente mencionados, y para ello se expuso la competencia atribuida a cada uno de ellos. La competencia y las funciones sustantivas de los catorce Ministerios se encuentran reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114-97. Con excepción del Ministerio de Desarrollo Social, las competencias de los otros Ministerios de Estados son específicas y precisas, estableciendo su competencia de acuerdo a sus funciones y estableciendo sus ámbitos de aplicación. Pero el caso del MIDES, tiene como competencia el Desarrollo Social, el cual es un tema muy extenso como se estableció en el capítulo III, la superación a la pobreza que también supone una problemática que abarca aspectos varios de la sociedad y la estructura del Estado, la equidad e inclusión social que son conceptos que pueden llegar a cumplirse; pero debe de incluir la participación de varias entidades del Estado e incluso entidades no gubernamentales. La competencia del Ministerio de Desarrollo Social es extensa y no delimita las funciones del MIDES, dejando un campo de actuación bastante amplio que no puede cumplir el MIDES por sí solo.

Consecuentemente el Ministerio de Desarrollo Social no tiene el presupuesto ni los programas suficientes para realizar y cumplir con lo amplio de su competencia, ya que no puede ampliar su cobertura de asistencia y beneficio social a toda la población que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad, de manera que se logre un cambio sustantivo en los niveles de pobreza, de exclusión y equidad social. Asimismo, no posee las herramientas necesarias por sí solo, para encaminar al Estado de Guatemala a un desarrollo social.

Pero como órgano rector sectorial de las políticas públicas sociales y ejerciendo su rectoría de forma coordinada, eficaz y pronta, sí lograría dirigir juntamente con otras

instituciones y entidades descentralizadas, como lo son las municipalidades, el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Economía y otras instituciones estatales, llegar a crear condiciones de beneficio a los usuarios de los programas sociales, creando las circunstancias necesarias para que encamine y se logre un desarrollo social sostenible.

La limitante en cuanto al presupuesto asignado al Ministerio de Desarrollo Social se debe a que el Estado de Guatemala no posee una solidez dentro del manejo de sus recursos, ni posee una economía estable y fuerte para que pueda desviar gran parte de sus recursos a programas sociales, pretendiendo con esas políticas superar problemas económicos-sociales que afectan al país desde hace mucho tiempo. Se ha establecido que el MIDES puede hacer frente a la problemática de forma conjunta, pero cuál sería el costo y en cuánto tiempo podría lograr un cambio significativo, son interrogantes muy difíciles de responder.

Dentro del capítulo del Desarrollo Social se mencionó que estos programas sociales tienen un carácter temporal. La asistencia social por parte del Estado debe ser temporal, con la única finalidad de establecer las condiciones para que el beneficiario de un programa social pueda cumplir con sus metas y con los objetivos del programa. Pero en la realidad no existen de forma específica los procedimientos para medir la temporalidad de los sujetos beneficiarios, ni si llega a cumplir con los objetivos.

La falta de control sobre los beneficiarios en cuanto al cumplimiento de las metas y los objetivos, entorpecen y crean un lastre para que los programas sociales tengan un impacto beneficioso dentro del Estado de Guatemala; añadiendo que los problemas en los manejos de fondo del Estado se han visto involucrados en un ambiente de desconfianza por los problemas de corrupción que vive el país.

Por un lado se tiene que el Estado no puede, debido a su precariedad y falta de financiamiento, mantener programas de asistencia social; y por otro lado tenemos la falta de controles y procesos de fiscalización en cuanto a los beneficiarios de los

programas sociales, añadiendo que la conformación y creación de un padrón de los beneficiarios se ve influenciado por los alcaldes de los municipios en donde se aplican estos programas, dejando a un lado la objetividad y necesidad de los ciudadanos más vulnerables, abriéndole paso al clientelismo local.

Guatemala simplemente no puede mantener programas de asistencia social, porque al hacerlo se ve afectada por la falta de recursos en otras áreas de servicios públicos indispensables. Es irresponsable la creación de estas asistencias cuando no se puede cumplir con los servicios más básicos como la seguridad, la educación y la salud. Desde su implementación en el dos mil nueve, Guatemala se ha visto en serios problemas financieros donde se han incrementado la deuda interna y la deuda externa, la falta de insumos y medicinas dentro de los hospitales nacionales, los elementos policíacos se han visto limitados dentro de su funciones por problemas dentro de los combustibles de las autopatrullas, los maestros del sector de educación pública en constantes conflictos económicos-sociales impidiendo que el ciclo escolar se lleve con normalidad, entre otros y esos solo son algunos de los tantos problemas que han surgido recientemente.

Sin embargo, esto no quiere decir que en otros países del mundo, los programas sociales no hayan tenido un impacto positivo. En realidad la asistencia social es necesaria, cuando el Estado que la brinda tiene la capacidad para poder brindarla; ya que al tener la capacidad financiera y la responsabilidad dentro del manejo de los recursos, un Estado que utilice los programas sociales para superar problemas de pobreza, de desigualdad social, puede llegar a alcanzar un desarrollo social sostenible, y eventualmente disminuir la asistencia social al mínimo.

El MIDES es relativamente nuevo, un ministerio que debe de tener un tiempo prudencial para que funcione correctamente, y lograr los resultados propuestos. Pero este ministerio enfrenta grandes obstáculos para lograr cumplir con su competencia. El primer obstáculo a su competencia es la falta de confianza sobre los manejos de los recursos asignados, ésto no solo se debe a un ambiente generalizado de desconfianza

sobre el Estado, sino que también al pésimo manejo de los programas sociales dentro del gobierno de Álvaro Colom, periodo dentro del cual se vio involucrado en varias denuncias de corrupción sobre estos programas.

El segundo obstáculo es la falta de financiamiento para mantener y posteriormente ampliar la cobertura de los programas sociales. Se ha mencionado que Guatemala no posee la fortaleza económica y financiera para mantener estos programas y que los mismos vengán a generar un verdadero cambio en la sociedad guatemalteca. La falta de recursos impide que los programas sociales implementados dentro del MIDES alcancen los objetivos deseados.

El tercer obstáculo es el manejo de los fondos de una forma adecuada y de la formación de un padrón de beneficiarios que refleje la realidad social, y no que esté conformada atendiendo a un clientelismo de los dirigentes locales; ya que desde un inicio los programas sociales fueron utilizados con fines políticos y en la actualidad y frente a la antesala de las elecciones del año dos mil quince, el tema de los programas sociales sigue siendo un sujeto de promesas políticas y objeto para manipular a la población, desvirtuando el verdadero objetivo por los que fueron creados.

La competencia del MIDES encuadrada dentro de la situación actual de la sociedad guatemalteca, se va tornando más en una fantasía que en una realidad. Los diferentes problemas agobian la realización de su competencia dejando solamente una serie de problemas al Estado, en lugar de beneficios a la sociedad. Para alcanzar con el objetivo y con su competencia, el MIDES debe demostrar por medio de los resultados de sus programas, que el esfuerzo y la asignación de recursos están siendo positivos y que están disminuyendo con la pobreza y la falta de equidad e inclusión social; pero actualmente estos datos no son complacientes y lejos de crear efectos beneficiosos están lentamente consumiendo recursos que podrían ser utilizados para cubrir con los servicios básicos.

Es necesaria una reestructuración para que pueda cambiar la situación anterior y acatar a las verdaderas necesidades de la población y separarse del tinte de plataforma política que se ha ganado, al permitir la fiscalización de todos los sectores sociales relacionados con el combate a la pobreza y la búsqueda del desarrollo social.

CONCLUSIONES

1. El Estado es un fenómeno político, social y jurídico que nace inevitablemente con el ser humano moderno, a consecuencia de la característica social del individuo y su instinto de supervivencia; ya que solo a través del Estado, las personas pueden sobrevivir y desarrollarse plenamente, pues el mismo proporciona las condiciones necesarias para lograrlo; pero el Estado no puede existir sin el Derecho, ni el Derecho sin el Estado, ya que ambos se complementan al establecer su ámbito de existencia.

2. El Estado de Guatemala se organiza para cumplir con sus mandatos constitucionales y realizar su finalidad que es el bien común, para ello crea y establece instituciones que se especializan en las diferentes obligaciones y responsabilidades contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala, lo anterior lo realiza por medio del Organismo Ejecutivo, quien es el encargado de la función administrativa y de generar las políticas de beneficio del país.

3. El bien común es el bienestar social de todos los habitantes de un Estado, lo que es equivalente a un Estado con condiciones de seguridad, paz y orden que garantice la vida y los derechos humanos de su población. Para poder lograr este bien común se necesita que exista un desarrollo social que encamine por medio de políticas y acciones de todos los sectores del Estado, a la persecución de las condiciones anteriormente mencionadas y que se cumplan con los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

4. La acción en contra de la problemática social que afecta al Estado de Guatemala, fue la creación, por medio del Congreso de la República, del Ministerio de Desarrollo Social, que a través de sus programas sociales combatiera, la pobreza, la exclusión social, la falta de equidad social y la falta de desarrollo social. Acción que se ve limitada por la asignación de recursos, los cuales no son suficientes para dar cumplimiento con su competencia, y por lo relativamente reciente de su creación el Ministerio presenta una serie de adecuaciones para afinar un mejor funcionamiento.

5. En la manera que el Ministerio de Desarrollo Social deba de cumplir con su competencia, necesita superar un obstaculo de carácter financiero, y es que, no cuenta con los recursos suficientes para darle cobertura a todos los beneficiarios de los programas sociales, asi como de no poder incrementar su padron de usuarios, al no existir con asignaciones presupuestarias adecuadas, que son necesarias para una intervencion estatal enfocada en regiones que presentan altos indices de poblaciones en riesgo y extrema pobreza.

6. El impedimento financiero para crear una inversion a capital humano y de esa forma generar condiciones de vida aceptables y de fomentar un desarrollo social dentro del tejido social guatemalteco no es lo unico que impide alcanzar y cumplir con la competencia asignada al Ministerio de Desarrollo social, y es que su competencia por la naturaleza de la misma requiere de un trabajo en conjunto con todas las instituciones estatales y civiles, ejerciendo el Ministerio de Desarrollo Social una funcion rectora, que encamine a unificar y crear politicas y programas sociales de manera que logren disminuir los indices de pobreza, exclusion social, de una desigualdad social y de poco desarrollo social.

7. La competencia del Ministerio de Desarrollo Social solo puede ser cumplida con el trabajo interinstitucional de todos los mecanismos del Estado, asi como de los sectores sociales de Guatemala, debiendo estos poseer un fortalecimiento financiera que permita tener una cobertura significativa en todo el territorio guatemalteco.

REFERENCIAS

1. BIBLIOGRÁFICAS

- 1.1 Aftalio, Enrique R. y varios autores, *Introducción al Derecho*, Tomo II, 5ta, edición, librería “El Ateno” editorial, Argentina.
- 1.2 Bernales B., Enrique, *División de Poderes*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano de la Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1994.
- 1.3 Brito Melgarejo, Rodrigo, Universidad Nacional Autónoma de México, *Constitucionalismo Global, México*, Editorial Porrúa Pérez, 2005.
- 1.4 Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho usual. Tomo II, 8tav edición, editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1974.
- 1.5 Caso, Antonio, *Sociología Genética y Sistemática*, México, Secretaria de Educación Pública, 1987.
- 1.6 De la Cueva, Mario, La Idea del Estado, quinta edición, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1996.
- 1.7 Emmerich, Gustavo Ernesto y Víctor, Alarcón Olguín, *Tratado de Ciencia Política*, España, Editorial Anthropos, 2007, Primera Edición.
- 1.8 González Ortega, Santiago, Susana, Barcelón Cobedo, y Quitero Lima, Gema (aut). *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Tirant Lo Blanch, Valencia 2008.
- 1.9 Heller Hermann, Teoría del Estado, segunda edición, México: Fondo Cultura Económica. 1991.
- 1.10 Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Traducción de Eduardo García Máynez; México, Editorial Imprenta Universitaria, 1950.
- 1.11 Llano Alonso, Fernando H., Alfonso, Castro Sáenz, *Meditaciones sobre Ortega y Gasset*, Editorial Tebar, 2005.
- 1.12 López-Nieto y Mallo, Francisco, *Honores y Protocolo: Parte General*, Volumen I, España, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, 2006.
- 1.13 Melgar Adalid, Mario, *Reflexiones en torno a la Economía Pública*, Texas, Estados Unidos, 1980.

- 1.14 Midgley, James: SOCIAL DEVELOPMENT: THE DEVELOPMENTAL PERSPECTIVE IN SOCIAL WELFARE. Londres, Sage, 1995.
- 1.15 Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Colombia, Editorial Temis, 1991.
- 1.16 Noriega, Alfonso; Los Derechos Sociales; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- 1.17 Ossorio, Manuel: Estado, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Argentina, Editorial Heliasta. 1987.
- 1.18 Rojas Serras, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa S. A., 1990.
- 1.19 Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa Pérez, 1971.
- 1.20 Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado –teoría política-*, Trigésima novena Edición, México, Editorial Porrúa Pérez, 2005.
- 1.21 Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. 33ª edición, México, 2000.
- 1.22 Prado, Gerardo, *Teoría del Estado*, Guatemala, Editorial Magna Terra, 2012.
- 1.23 Prieto Cazorla, Luis María, Enrique, Alcubilla, *Temas de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo*, Editorial Marcial Pons, 1988.
- 1.24 Rousseau, Juan Jacobo; *El contrato Social*; Madrid, Editorial Mestas, 2010.
- 1.25 Urzúa Valenzuela, German, *Manual de Derecho Constitucional*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1991.

2. NORMATIVAS

- 2.1 Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985, artículo 142 de la soberanía y el territorio.
- 2.2 Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97 “Ley del Organismo Ejecutivo”, 1997.
- 2.3 Presidencia de la República de Guatemala, Acuerdo gubernativo 186-2001.
- 2.4 Presidencia de la República de Guatemala, *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Desarrollo Social*.

2.5 Corte de Constitucionalidad, caso de Inconstitucionalidad total, expediente No. 2130-2005 de fecha 11 de septiembre de 2007.

2.6 Corte de Constitucionalidad, caso de inconstitucionalidad general, expediente 303-90 y 330-90 de fecha 26 de septiembre de 1991.

2.7 Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 8, expediente No. 87-88, sentencia 26-05-88.

3. ELECTRONICAS

3.1 Apache Tomcat, Prieto Segura, Guadalupe, Un Nuevo Modelo, México, 2003, disponibilidad y acceso (http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/priego_s_g/capitulo2.pdf).

3.2 deGuate.com, deguate.com, La Constitución Política de Guatemala, Guatemala, 2005, disponibilidad y acceso, (http://www.deguate.com/artman/publish/hist_moderna/La_Constituci_n_Pol_tica_de_Guatemala_546.shtml#.VTATpZSG9aS).Egiptológica, Thode, Rosa, El Panteón, 2014, disponibilidad y acceso (<http://www.egiptologia.org/mitologia/panteon/horus.htm>).

3.3 El Historiador, Pigna, Felipe, Los Romanos, Argentina, 2014, disponibilidad y acceso (<http://www.elhistoriador.com.ar/aula/antigua/romanos.php>).

3.4 Historia sencilla de Roma, Producciones Aura S.L., audioguiaroma, España, 2014, disponibilidad y acceso (<http://www.historia-roma.com/index.php>).

3.5 Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), disponibilidad y acceso: (<http://www.mides.gob.gt/quienes-somos>).

3.6 Naciones Unidas. Centro de Información. Disponibilidad y acceso: (<http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial.htm>).

3.7 Prensa Libre, Guatemala, 2012, disponibilidad y acceso: (http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Sandra-Torres-lleva-viveres-Mixco_0_259774250.html).

3.8 Real Academia Española, Diccionario Usual, Real Academia Española, Ministerio, España, 2015, disponibilidad y acceso (<http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=z5cojBb56DXX28TXuPM8>).

3.9 Siglo21.com.gt, Girón, Willverth, Siglo21, Perez revela anomalía en programa Bolsa Solidaria, Guatemala, 2012, disponibilidad y acceso (<http://m.s21.com.gt/node/129498>).

3.10 Todo China, Global Asia S.L., Historia de China, 2011, disponibilidad y acceso (<http://china.globalasia.com/cultura-china/historia-de-china/>),

4. OTROS

4.1 Naciones Unidas, Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, Dinamarca, 1995.

4.2 Naciones Unidas, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, Guatemala accedió al Pacto el 19 de mayo de 1988.

4.3 Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil; 1992), Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena; 1993) Conferencia Mundial sobre Poblacion y el Desarrollo (El Cairo; 1994) Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague; 1995).

ANEXO

MODELO DE ENTREVISTA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
GUATEMALA, C.A.

Señor (a) _____

Cargo que desempeña _____

Por este medio agradezco la colaboración que presta a la presente entrevista cuyo objeto es obtener su opinión, como un aporte al proceso de investigación de mi trabajo de tesis titulado *“Análisis Jurídico de la Competencia del Ministerio de Desarrollo Social”*.

Sus comentarios serán un valioso aporte para el trabajo de tesis que realizo, por lo que procederé a hacerle una serie de preguntas sobre el tema.

1. ¿Cree que el Ministerio de Desarrollo Social, puede llegar a cumplir con los objetivos por el cual se creó?
2. ¿Considera que son suficientes los programas que actualmente tiene el Ministerio de Desarrollo Social?
3. ¿A la luz de la competencia legal (desarrollo social, superación de la pobreza, promoción de la inclusión social y la equidad en todo el territorio nacional) en qué medida el Ministerio de Desarrollo Social es responsable y puede cumplir con el objetivo de superar la pobreza y obtener un Desarrollo Social Sostenible en Guatemala?