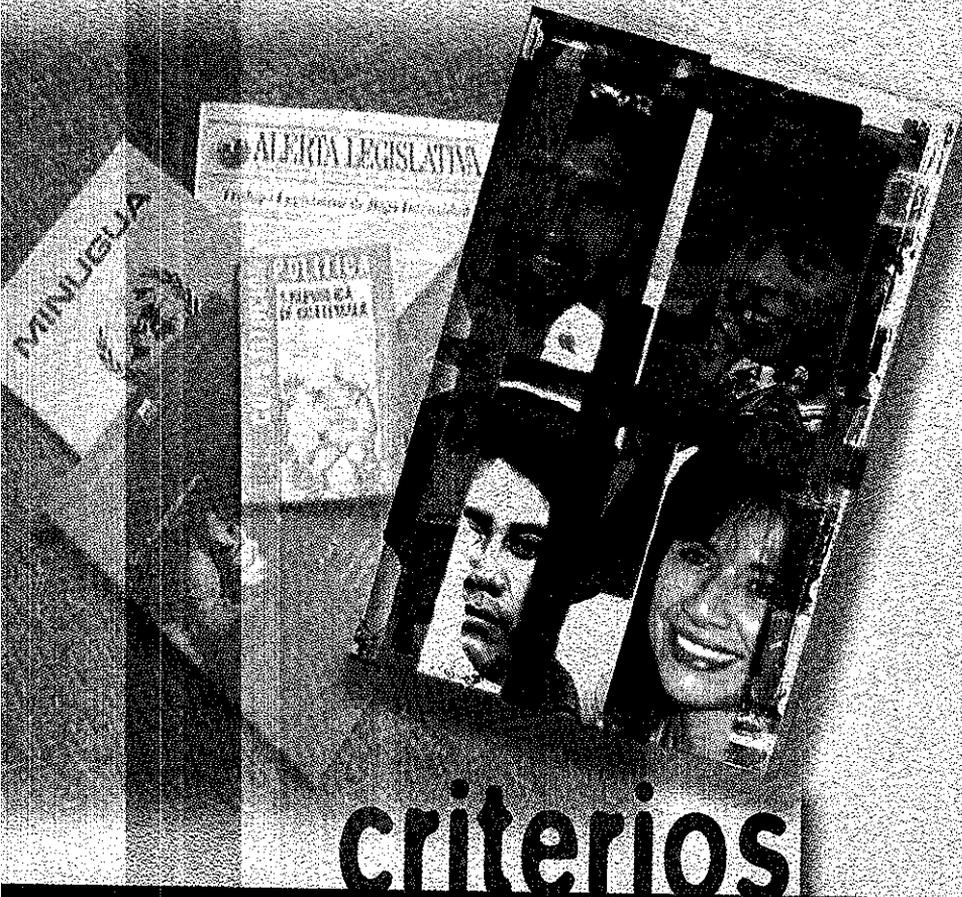


PN-ACP-080
113709



Proyecto INCIDENCIA

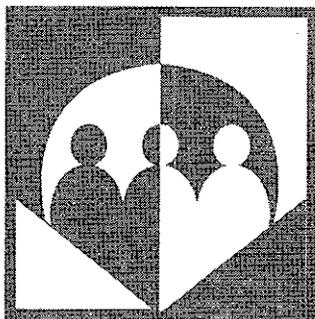


critérios

para la **INCIDENCIA:**

Monitoreo de Políticas Públicas

Proyecto INCIDENCIA



***Criterios para la Incidencia:
Monitoreo de Políticas Públicas***

Panelistas:

1. Juan Pablo Corlazzoli
Director Adjunto de MINUGUA
2. Secundino González
Encargado del Area de Seguridad de MINUGUA
3. Jaime Arturo Carrera
Consultor en Políticas Ambientales de FIPA
4. Sergio David Fúnes Villatoro
Asesor de CNP Tierras de COPMAGUA

Participantes:

1. Centro de Acción Legal en Derechos Humanos - CALDH
 - José Cecilio del Valle

2. Grupo Guatemalteco de Mujeres - GGM
 - Rebeca Lirrayes
 - Aída Saravia
 - Giovana Lemus

3. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala - CONADEHGUA
 - Mario Polanco

4. Sector de Mujeres de la ASC
 - Sonia Escobedo

Indice

Presentación	10
Introducción	15
ASPECTOS GENERALES	
1. El Enunciado de la Política Pública	19
2. Formulación de las Políticas	20
PUNTOS DE PARTIDA PARA EL MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
	22
HACIA UN ESQUEMA GENERAL DE MONITOREO	
	24
1. El Diagnóstico Inicial	25
2. El Marco conceptual en que se ubica la temática	25
3. El Marco legal e institucional	26
4. Situación actual del tema	27
5. Definición del ámbito específico del monitoreo	27
6. Definición de indicadores del monitoreo	27
7. Elaboración del plan de trabajo	28
8. Los términos de la ejecución	28
INDICADORES DE MONITOREO	
	29
1. A nivel macro y político	29
2. Acceso	30
3. Participación y gestión comunitaria	31
ALGUNOS CRITERIOS EN EL MONITOREO DE LOS ACUERDOS DE PAZ POR MINUGUA	
	34
1. Los criterios de verificación	39

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE MONITOREO DESDE LA
MISIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA GUATEMALA

-MINUGUA-

1.	Necesidad de contar con puntos de referencia	43
2.	Monitoreo puntual	43
3.	Monitoreo al Proceso de Descentralización	
4.	Monitoreo de las Políticas de Fortalecimiento del Poder Civil	45
5.	Monitoreo sobre el Cumplimiento del Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos	48

LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN Y MONITOREO DEL FONDO DE TIERRAS	61
---	----

Algunas Reflexiones	62
---------------------	----

AVANCES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS PARA SOCIEDAD CIVIL	67
---	----

1.	Obstáculos	68
2.	Desafíos	69

Presentación

La metodología y las técnicas utilizadas por la sociedad civil para incidir en políticas públicas varían de un país a otro y de un contexto a otro. No es lo mismo incidir en políticas públicas en Guatemala que incidir en políticas públicas en Nicaragua, en los Estados Unidos o en Sudáfrica. Existe una gran variedad de formas para influenciar la política pública desde la sociedad civil, sin embargo no existe un método o un procedimiento efectivo probado que se adapte indiscriminadamente a los diferentes ambientes en que se utilice.

Algunas líneas generales de acción para la incidencia parecen visualizarse con claridad, sin embargo la aplicación de estas varía de acuerdo al contexto en que se desarrolle la incidencia y a la temática que se busca influenciar. Entre las líneas más comunes a desarrollar se identifican: el conocimiento pertinente sobre el contexto y la administración pública, la investigación sistemática sobre los temas a influenciar, la capacidad para elaborar propuestas viables, el diseño e implementación de estrategias de alianzas, cabildeo y generación de opinión pública y el

continuo monitoreo del trabajo, contándose con la flexibilidad necesaria para modificar la estrategia según se comporten otros actores involucrados en el proceso y se visualicen los cambios en la coyuntura.

Es importante tener claridad que independientemente de que se cuente con la mejor propuesta de política pública, la mejor metodología disponible para influenciar una política pública y la mejor estrategia a implementar, si no se cuenta con la tenacidad requerida para impulsar la estrategia de incidencia y si no se cuenta con la flexibilidad para entrar en un proceso de negociación con el Estado y para adaptar la estrategia de incidencia según indique la coyuntura, ningún esfuerzo en esta materia será realmente efectivo.

También es importante reconocer que la incidencia en políticas públicas no depende únicamente de la coherencia de la estrategia, ni del plan de monitoreo, ni de la tenacidad con que se cuente para impulsar una campaña; la decisión final sobre una política pública dependerá de la anuencia del Estado.

para aceptar las propuestas de sociedad civil y de la fuerza que otros grupos de poder ejerzan o no ante los responsables de definir las políticas públicas. Sin embargo una buena propuesta, una estrategia de trabajo coherente y el compromiso para impulsar la estrategia son factores claves para influenciar la decisión.

La incidencia en políticas públicas no es un proceso sencillo en ningún contexto y es más complejo y hasta posiblemente frustrante en un país con la realidad política de Guatemala. Si al contexto político guatemalteco, le sumamos los efectos producidos por los 36 años de conflicto armado y la incipiente apropiación de la incidencia como un derecho y un deber ciudadano, incidir en políticas públicas en Guatemala se vuelve aún más difícil.

Conociendo la complejidad guatemalteca y comprendiendo la necesidad de apoyar y fortalecer el trabajo de la sociedad civil, el Proyecto INCIDENCIA tomó la decisión de desarrollar una serie de publicaciones que sistematizaran criterios para la incidencia en políticas públicas, acordes al contexto guatemalteco y a la integralidad del proceso de incidencia sin intentar ofrecer una metodología única o una

metodología importada de otras latitudes.

La serie "Criterios para la Incidencia" intenta integrar experiencias de la sociedad civil guatemalteca, criterios metodológicos y técnicas para la incidencia partiendo del análisis y la reflexión de aquellos que han vivido directamente las experiencias y de los aportes y criterios de aquellos que indirectamente las vivieron y que pueden ofrecer otros puntos de vista.

Esperamos que la serie de publicaciones "Criterios para la Incidencia" sea utilizada por la sociedad civil para la consulta y reflexión o como un instrumento de capacitación. La presente publicación forma parte de una serie de diez tomos descritos a continuación:

- I. Reflexiones Introductorias.
- II. Análisis de Coyuntura
- III. Formulación de propuestas de políticas públicas. Diagnóstico y manejo de información relevante.
- IV. Cabildeo
- V. Diálogo y negociación
- VI. Alianzas y coaliciones
- VII. Medios de comunicación
- VIII. Bases sociales y movilización
- IX. Monitoreo de políticas públicas



X. El discurso de sociedad civil y liderazgo social.

En su mayoría, los criterios para la incidencia sobre los diferentes temas se han generado en talleres de tres días, a los cuales se ha invitado a actores involucrados en procesos de la política guatemalteca, a representantes de organizaciones de la sociedad civil contrapartes del Proyecto INCIDENCIA y a otros que en su momento se considera importantes para enriquecer la discusión y la generación de criterios sobre los diferentes temas. Por ejemplo, para construir criterios sobre "Diálogo y Negociación" se desarrollaron tres paneles de discusión a los que se invitó en uno a tres negociadores de los acuerdos de paz, en otro a tres personas involucradas en la negociación del Pacto Fiscal y en un último grupo a personas involucradas en el trabajo de las Comisiones Paritarias.

Los criterios sobre "Coaliciones" partieron de paneles de discusión a los que se invitó a aquellos integrantes de sociedad civil involucrados en procesos de coordinación y coalición y los criterios para "Medios de Comunicación" partieron del análisis presentado por directivos de medios de comunicación

formales y alternativos y de la experiencia directa de las organizaciones de sociedad civil en su trabajo con dichos medios.

En todos los talleres para la construcción de criterios se contó con la participación de representantes de las organizaciones de la sociedad civil que enriquecieron sustancialmente las presentaciones hechas por los panelistas, transmitiendo sus propias experiencias y generando análisis y espacios intensos de reflexión sobre las diferentes temáticas.

Finalmente, la sistematización de las presentaciones y discusiones orientada a identificar los criterios para la incidencia se realizó por personal del Proyecto INCIDENCIA.

El presente documento "Monitoreo de Políticas Públicas", resume experiencias vividas por organismos internacionales y organizaciones de sociedad civil, el acercamiento sistematizado al tema y una propuesta de acción. Esto, partiendo de la constatación de que el esfuerzo de monitoreo en políticas públicas demanda altos niveles de calificación técnica, de especialización temática y de inversión en tiempo y recursos. Así, las reflexiones y

de las ideas aquí presentadas, no se quisiera, rotamente acabadas, sino, con sobra en el inicio del abordaje del tema que debe ser profundizado.

Además de los aportes hechos por los profesionales: Doctor Juan Pablo Corraza, director adjunto de MINUGUA; Lic. María Soledad González, encargado de áreas de seguridad de MINUGUA; Juan Carlos Jaime Arturo Carrera, coordinador de la organización de desarrollo institucional en Políticas Agrarias, FIDA; y Licenciado Sergio David Rojas Vilatoro, asesor de la Comisión Nacional Permanente de Tierras de OPMAGCA ante el Consejo Directivo del FONOTERRAS.

Finalmente, queremos resaltar la importancia del trabajo hecho por los representantes de

las organizaciones de la sociedad civil que participaron en la reflexión sobre este tema y el esfuerzo realizado por Edwin Kestler, asistente del área de Asistencia y Capacitación del proyecto INCIDENCIA, en el acopio y procesamiento de la información obtenida en el taller y revisión bibliográfica adicional, y al Licenciado Harvey Taylor, Coordinador del área de Asistencia Técnica y Capacitación del Proyecto INCIDENCIA al sistematizar las reflexiones y aportes de panelistas y participantes en este taller y presentarlos en esta publicación.

Harold Sibaja
Director
Proyecto INCIDENCIA





Introducción

Junto a la participación en el diseño de políticas públicas, el monitoreo de estas y de sus resultados que las ejecutan son quizá los niveles más altos de todo el esfuerzo de incidencia a fines de organismos de sociedad civil. Sin embargo, en comparación con la experiencia reciente en materia de diseño y negociación de promesas de política pública, el monitoreo es todavía una práctica nueva. Igual que los otros contenidos de la incidencia en políticas públicas, la necesidad que las organizaciones de sociedad civil ejercen esta función depende de la propia debilidad en las entidades de gobierno y del sistema político en general, que no logra responder a las demandas de la sociedad y que ante expresos rasgos muy marcados de incapacidad, improvisación, corrupción e inconsecuencia.

Aunque existe la necesidad que organismos de sociedad civil se ocupen de monitoreo de las políticas públicas como un mecanismo de control sobre las tendencias autoritarias y excluyentes en el ejercicio público, este trabajo también expresa algunas reflexiones e intentos en las debilidades y desafíos que es necesario abordar, por parte de dichas organizaciones de sociedad civil, como se verá en las páginas siguientes: el esfuerzo de monitoreo en políticas públicas demanda altos niveles de calificación técnica, de especialización temática, y de inversión en tiempo y

recursos. Es por ello, que la experiencia más significativa y amplia por su cobertura, en esta materia es la realizada por la Misión de Naciones Unidas para Guatemala, durante los últimos años. Sin embargo, las debilidades de sociedad civil se podrían superar si las organizaciones asumen el trabajo de monitoreo como eje principal en sus tareas de incidencia.

El presente trabajo contiene un primer apartado de reflexiones metodológicas para monitorear políticas públicas, un espacio amplio de presentación de la experiencia de MINUGUA en esta materia y al final, la presentación de la experiencia de participación y monitoreo de la Comisión Nacional Permanente de Normas de CORMAGUA en el Consejo Directivo del Fondo de Infierras y algunas reflexiones sobre avances, obstáculos y desafíos para sociedad civil en esta temática.

Tal que las otras publicaciones sobre "Criterios Metodológicos para la Incidencia", las reflexiones y propuestas aquí presentadas representan un esfuerzo de acercamiento sistemático al tema y una propuesta de acción. En todo caso, igual que la dinámica de los procesos sociales, no se trata de propuestas acabadas sino de primeros aportes para continuar profundizando en el tema.

Proyecto INCIDENCIA

1

Aspectos generales

Fotografía: Proyecto INCIDENCIA



La crisis de los sistemas de elección popular como expresión de democracia y participación, la crisis de los de las estructuras partidarias como expresiones del sentir de determinados sectores de la sociedad y la persistencia de regímenes autoritarios, excluyentes y corruptos, posterior a la hegemonía militar en el control del aparato estatal, generó en los países del continente americano, la emergencia de un movimiento cívico por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil que ante la inoperancia de los partidos políticos han promovido la incidencia y el diseño y ejecución de políticas públicas.

profundizarse a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 y ha dado lugar a la conformación de nuevos contenidos en el "que hacer" de las organizaciones sociales. Probablemente, la entidad con más desarrollo en éste ámbito de la práctica social es la Misión de Naciones Unidas para Guatemala -MINUGUA- que desde 1994 Jugó un papel fundamental en la firma e implementación de los Acuerdos de paz.

Sin embargo, y a pesar de significativos avances, el monitoreo de políticas públicas es aún una tarea que requiere de mayor conceptualización, de especialización profesional y de mayor claridad y afinación de instrumentos. De hecho, se trata de una línea de acción que requiere amplio conocimiento sobre la temática específica, claridad en los objetivos específicos y en los criterios de intervención y el diseño y afinación permanente de los instrumentos adecuados.

Un punto de partida en el tema de monitoreo de políticas públicas es el reconocimiento que dicha actividad

1 Ing. JAIME CARRERA, miembro de la organización de Fortalecimiento Institucional en Políticas Ambientales - FIPA. Presentación realizada durante el taller sobre Monitoreo de Políticas Públicas organizado por Proyecto INCIDENCIA en abril de 2001.



Proyecto INCIDENCIA

constituye un conjunto de acciones relacionadas con el ejercicio del poder. Quizá por esa razón, el tema es tan complejo y tan sensible. "El poder se refiere a la posibilidad con que cuenta un ente específico de modificar los actos de otros, haciéndolos reaccionar conforme a su voluntad. Normalmente, a pesar de alguna resistencia". El poder es mayor dependiendo de la capacidad que se tiene para ejercerlo y hacerlo de una forma más fácil.

El actor que define una política de Gobierno o de Estado, es aquel que tiene el poder y que se encuentra en la posición necesaria para impulsar objetivos específicos a través de políticas públicas. En este sentido, es importante la participación de las organizaciones de sociedad civil, pero ésta no es suficiente si no participan las entidades públicas que en última instancia serán las llamadas a ejecutar dichas políticas.

Las políticas públicas significan la respuesta gubernamental ante determinadas circunstancias que es necesario modificar o fortalecer. Por ello, la política pública, en la medida en que se ejecuta, generará un resultado que tiende a modificar o a retroalimentar la situación inicial y a generar procesos que al mismo tiempo influyen sobre las decisiones de política tomadas.

En un estado de derecho, la definición de política pública debe estar dirigida hacia elevar el nivel de bienestar de la población y en última instancia hacia la creación de condiciones de gobernabilidad. Es decir, hacia un resultado político del sistema que fortalezca la capacidad de auto corrección, que busque anticiparse a situaciones de crisis y que ofrezca soluciones equitativas. Que responda a las actividades y necesidades de la sociedad en su conjunto y que ofrezca expectativas de desarrollo y bienestar en general.

Por lo anterior, puede afirmarse que "la política pública es un conjunto de principios, objetivos, líneas de acción e instrumentos, que el ente público rector declara con el propósito de orientar el comportamiento de los actores individuales, colectivos e institucionales involucrados, en un marco legal e institucional determinado, que permiten el logro de una situación deseada". En esta definición es importante subrayar los aspectos: principios, objetivos, marco legal e institucional, líneas de acción e instrumentos, porque es alrededor de ellos que se establece cualquier sistema o esfuerzo de monitoreo. Por ejemplo, los Acuerdos de Paz constituyen una serie de enunciados de política, que a veces se refieren al marco legal e institucional, a veces a líneas de acción

y otras veces, (tal vez con menos frecuencia) a instrumentos.

EL ENUNCIADO DE POLÍTICA PÚBLICA

Los objetivos específicos de las políticas públicas deben concretar el alcance del objetivo general. Deben ser partes o componentes esenciales del objetivo general. Por tanto, el enunciado de una política pública debe tener elementos de orientación que garanticen que las acciones a emprender sean armónicas en su conjunto. Deben incluir afirmaciones y enunciados que guíen la acción y que eviten que los organismos encargados de su ejecución se pierdan. Es decir, las políticas públicas deben ser redactadas de manera clara y deben ser totalmente coherentes con los objetivos y resultados previstos.

En general, las políticas públicas prevén tres grandes áreas operativas que garantizan su ejecución. Éstas áreas son:

1. Sobre aspectos normativos;
2. Sobre aspectos económicos;
3. Sobre aspectos de sensibilización.

A cada uno de esos aspectos se les denomina instrumentos, en la medida que garantizan la operativización de la política públicas.

Normalmente los instrumentos económicos están ligados a lo que se conoce, como incentivos o desincentivos económicos. Los instrumentos normativos, son el conjunto de leyes, normas y procedimientos regulatorios y los de sensibilización están ligados a los cambios de cultura, fundamentalmente, el cambio de cultura política y de participación social.

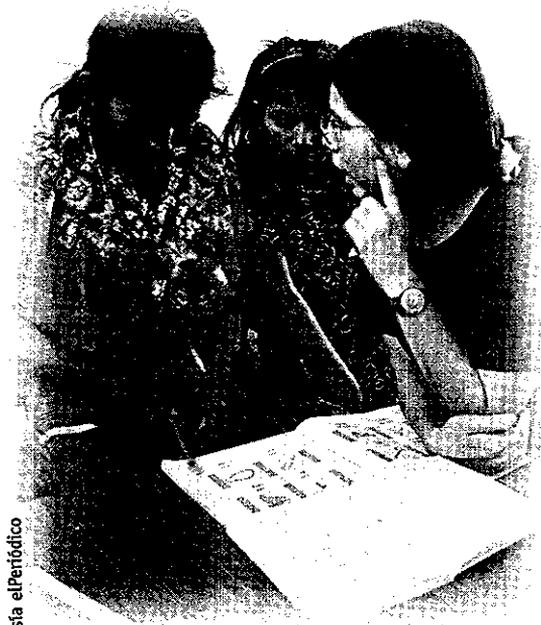
Lo ideal, es contar con políticas que permitan la combinación de estos tres tipos de instrumento. Sin embargo, esto no es una regla. Existen políticas que solo tienen instrumentos normativos, o instrumentos de incentivos. Obviamente, lo que si debieran tener todos son los elementos de sensibilización, porque lo que se pretende a largo plazo, es un cambio de cultura, que permita que la sociedad se apropie de las políticas públicas en la medida en que le benefician y responden a sus necesidades y demandas. Para alcanzar este objetivo, es fundamental el esfuerzo de divulgación a través de los medios masivos de comunicación, de las iglesias y escuelas, como entidades privilegiadas en la promoción de ideas y valores.

Los elementos de sensibilización son de largo plazo, mientras los que orientan la política al corto plazo son los normativos y económicos.



Proyecto INCIDENCIA

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA



Fotografía: Cortesía el Periódico

Al relacionar los aspectos conceptuales con los aspectos procesales, es importante identificar cual es el objetivo implícito en cada enunciado. Los acuerdos de paz, por ejemplo, son una serie de enunciados generales que en muchos casos, es necesario interpretar porque no cuentan con definiciones explícitas de objetivos. Esto da lugar a que cada quien interprete algunos enunciados, como le conviene.

Una de las aspiraciones planteadas en los Acuerdos de Paz y que constituye un objetivo central de la construcción democrática de Guatemala es la consolidación del estado de derecho y la creación de relaciones participativas en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder. Entre los rasgos que ésta aspiración implicaría en materia de formulación de políticas públicas se encuentran:

- a. **Participación de expresiones diversas de sociedad civil en el proceso de formulación.** Esta aspiración implicaría que las entidades públicas establezcan mecanismos institucionales de participación y consulta durante el proceso de formulación de políticas públicas. La experiencia de participación indígena y campesina dentro de las Comisiones Paritarias en el proceso de formulación de políticas relativas al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, prueban que ello es posible y que representa una posibilidad real para lograr que las políticas respondan verdaderamente a las necesidades y demandas de la población.

Por otro lado, la institucionalización de este tipo de mecanismos de participación contribuiría al fortalecimiento de las organizaciones de sociedad civil y la conciencia ciudadana en general.

b. Descentralización

Los criterios de participación y consulta anteriormente indicados, implican, en la práctica, la promoción de la descentralización como eje operativo de la política pública. Es decir, si se aspira a garantizar la participación ciudadana en el proceso de formulación y ejecución de la política pública, tanto la decisión como el establecimiento de los mecanismos operativos deben ser descentralizados.

Es necesario tomar en cuenta estos criterios porque las interacciones sociales que se desarrollan en el momento actual así lo requieren, porque los modelos de desarrollo actualmente impulsados lo demandan y porque los esquemas de ejercicio de poder han variado sustancialmente incorporando elementos como la

participación y la descentralización como bases fundamentales.

Por ejemplo, en 1970 se suponía que los funcionarios de gobierno se ponían de acuerdo sobre un plan nacional de desarrollo, éste se convertía en Ley y las políticas se incluían dentro del plan, como grandes orientaciones a implementar. Este esquema ya no existe.

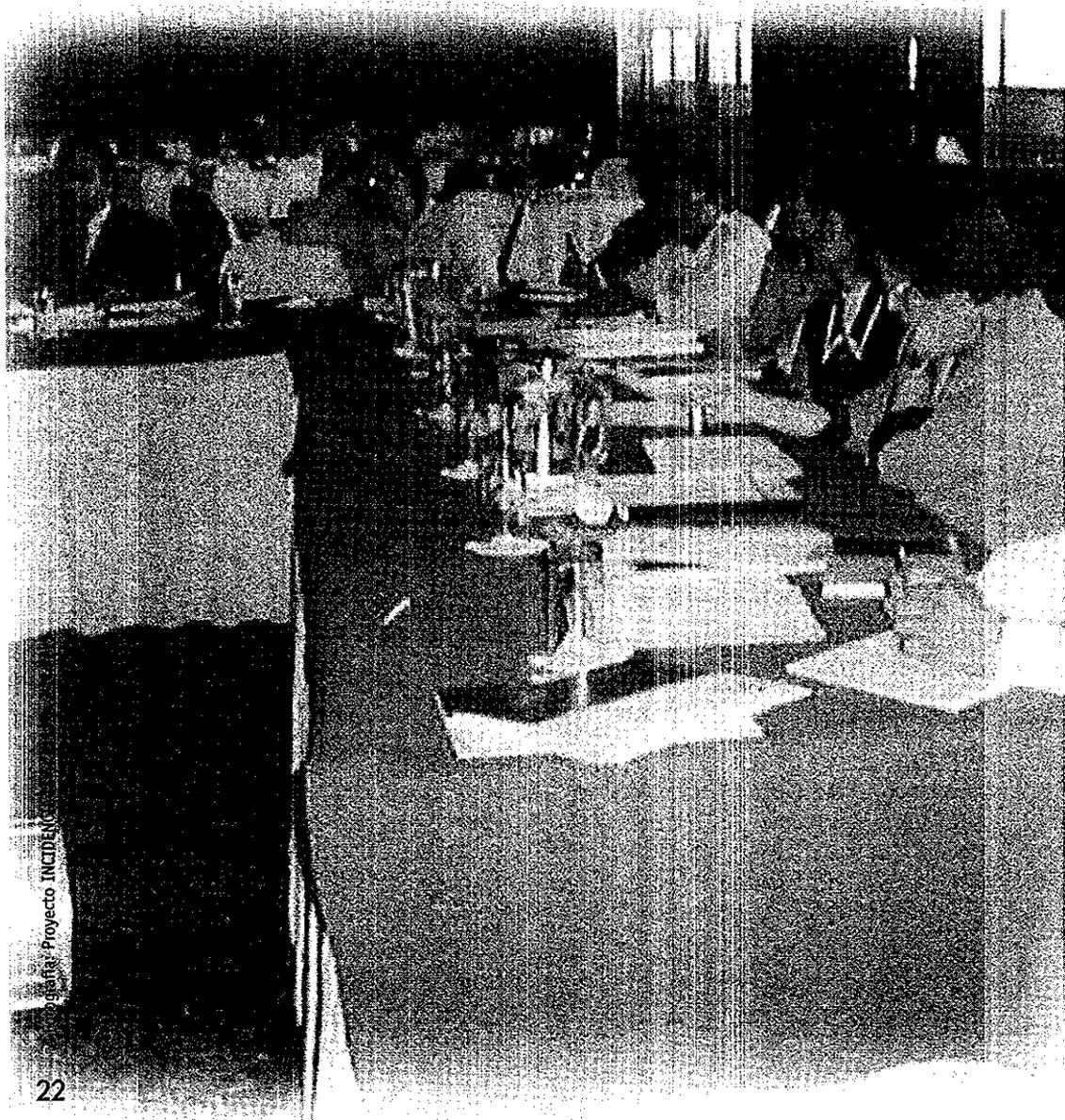
c. Ajuste y revisión periódica de la política

Una definición de política debe considerarse siempre como una definición sujeta a modificaciones y ajustes. Es decir, no debiera considerarse como si estuviera "grabada en piedra", sino ser reconsiderada cada cierto tiempo. Sobre todo porque la misma acción de la política pública incorpora cambios en la realidad. Ello implica la necesidad de impulsar mecanismos de ajuste, siempre en el marco de los objetivos y de los criterios de participación social y de descentralización indicados.



2

Puntos de partida para el monitoreo de políticas públicas



El monitoreo es un conjunto de acciones relacionadas con el cumplimiento y la aplicación de los principios, los objetivos, las estrategias y los resultados previstos. Por su lado, el análisis y reflexión sobre el impacto de las políticas públicas no son parte de los objetivos del monitoreo. El impacto es uno de los temas centrales de la evaluación. Sin embargo, el monitoreo permanente aporta insumos para la posterior evaluación de impacto.

Muchas veces el enunciado de política deja algunos vacíos que es necesario identificar y llenar como requisito para el diseño de un plan de monitoreo. Es decir, puede ocurrir que el enunciado de una política pública no haya establecido con claridad la estrategia a seguir o el marco institucional.

El primer paso será aclarar este aspecto en función de la experiencia concreta. Es decir, debe identificarse cuáles son las instituciones que de hecho están involucradas y cuál es la estrategia que de hecho se está implementando.

A partir de la clarificación sobre estos

vacíos, el plan de monitoreo debe priorizar, cuáles son los aspectos centrales que se van a monitorear: los objetivos, el que hacer institucional, los conceptos generales, etc.

Por lo anterior, pueden plantearse como preguntas iniciales:

¿Qué vamos a monitorear?,
¿Queremos monitorear todos los principios, objetivos, el marco legal, el marco institucional, las acciones y los instrumentos de determinada política?.

La respuesta a estas interrogantes es fundamental para avanzar en el diseño de los indicadores del monitoreo. Al respecto deben tomarse en cuenta tres elementos básicos:

1. Los conceptos que definen la política pública.
2. Los mecanismos de operación;
3. Los instrumentos de política pública.

Son tres espacios distintos, que deben tomarse en cuenta. En ocasiones se trabaja solamente sobre los instrumentos o sobre los mecanismos. Los conceptos generalmente no se reflexionan y probablemente sean los más importantes. Por ejemplo:

¿Cuál es el concepto o visión sobre el papel del Ejército, para poder evaluar su redistribución en el territorio nacional?

¿Cuáles son los conceptos que están detrás de las políticas para saber, a través del monitoreo, si se está avanzando o no.



Proyecto INCIDENCIA

3

Hacia un esquema general de monitoreo

Fotografía: Proyecto INCIDENCIA



Algunos puntos posibles de tomar en cuenta para el diseño de planes de monitoreo de políticas públicas son los siguientes:

1. El Diagnóstico Inicial

Cualquier esquema de monitoreo de políticas públicas tiene como punto de partida un diagnóstico sobre la situación actual del tema de que se trate. Éste diagnóstico debe contener por lo menos una descripción sobre rasgos socioeconómicos y organizacionales del sector que busca ser beneficiado por la política o institución a monitorear, índices de analfabetismo, niveles de participación del sector social de que se trate de cara a la construcción de la paz, y en ámbitos diversos como: defensa de derechos humanos, diputaciones, incidencia, etc. Prevalencia de políticas monoculturales y excluyentes, prácticas discriminatorias, capacidad de las organizaciones de elaborar propuestas sobre temas diversos

relacionados con el desarrollo social, económico, cívico político y jurídico, en sus propios idiomas, desde sus comunidades y en sus áreas de trabajo, etc.

Otros aspectos a tomar en cuenta en el diagnóstico inicial son:

Distribución geográfica del sector social de que se trate.

Porcentaje de personas de ese sector que ejercieron el voto en las últimas elecciones

Nivel de organización del sector.

2. El Marco conceptual en el que se ubica la temática.

Esto es, un breve repaso sobre reflexiones documentadas, acuerdos internacionales, documentos suscritos por el gobierno, situación actual del sector al que va dirigida la política que se pretende monitorear, etc. En este punto la reflexión debe centrarse en aspectos tales como:



Proyecto INCIDENCIA

a.	¿Bajo qué conceptos generales está definiéndose la política?	c.	¿Cuáles son los instrumentos, procedimientos e instituciones establecidas para su implementación?
b.	¿Cuáles son los objetivos que se pretende alcanzar y los principios fundamentales de la política?		

3. Definición del marco legal e institucional.

En países como Guatemala, el marco legal es tremendamente importante para ser monitoreado. No sólo porque en este marco se expresa su carácter sino porque del marco legal depende el nivel de solidez de la política. Si se trata de una ley aprobada en el Congreso, su modificación en el futuro inmediato va a ser poco más difícil.

Es decir, el marco jurídico-institucional incluye el estudio del conjunto de normas nacionales e internacionales, que dan legalidad a las acciones de política, su contenido y espíritu, sus avances y limitaciones y la identificación del conjunto de instituciones públicas vinculadas a la ejecución de la política respectiva. Algunos aspectos a tomar en cuenta son el marco jurídico

internacional y el marco jurídico nacional. En estos aspectos deben identificarse las leyes que le dan sustento al área que se pretende monitorear y los aspectos relevantes de su contenido. En cuanto al marco jurídico internacional deben retomarse las leyes y convenios internacionales ratificados por el Gobierno de Guatemala en la materia de que se trate. Por su lado, en el marco jurídico nacional, a la vez que revisar y sintetizar aspecto medulares de las leyes nacionales referidas al tema, es importante retomar los Acuerdos de Paz, que si bien, no constituyen una ley, representan compromisos de Estado sobre los cuales existe preocupación en la comunidad internacional.

El análisis del marco institucional permite saber si se trata de un marco institucional rígido o poco participativo,

es ahí, donde la sociedad civil deberá presionar para garantizar espacios de participación.

La articulación de tiempo y espacio en la ejecución de los planes. Estos son, los dos ámbitos en los cuales se va a aplicar la estrategia.

4. Situación actual del tema.

Actores principales, efectos, medidas tomadas, resultados alcanzados, desafíos y necesidades de corto y mediano plazo.

5. Definición del ámbito específico del monitoreo.

En este punto debe especificarse si se trata de un esfuerzo nacional de larga duración o bien si se trata de un proceso local o regional con determinados límites de tiempo.

Debido a que las políticas públicas abarcan una cantidad grande de aspectos, su monitoreo debe establecer con suma precisión el o los aspectos a los cuales se dará seguimiento. Por ejemplo, en el caso del tema de la mujer, la Misión de Naciones Unidas para Guatemala -MINUGUA- definió los siguientes ejes temáticos de verificación:

- a. Salud y género
- b. Educación y género
- c. Desarrollo rural y género
- d. Trabajo y género
- e. Participación y género
- f. Legislación.

Como se verá más adelante, a cada uno de estos temas le corresponde una serie de indicadores específicos y para cada uno de ellos corresponde un plan específico de acción.

6. Definición de Indicadores del monitoreo

Como se indicó, cada uno de los temas generales deben ser desarrollados en aquellos puntos concretos que interesa constatar o monitorear. En este caso, los indicadores se plantean como afirmación de las nuevas realidades deseadas. Cada indicador puede conllevar a la realización de acciones específicas para



Proyecto INCIDENCIA

su verificación y seguimiento. Es decir, realización de encuestas, investigación, revisión documental, entrevistas, estudios de caso, presencia en procesos concretos, etc.

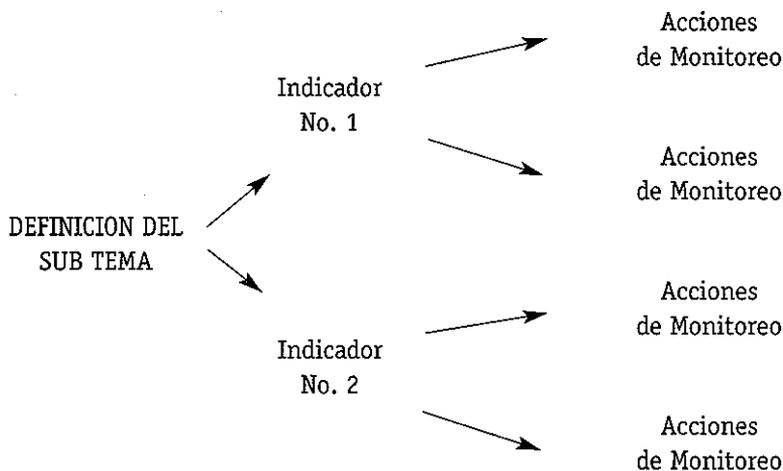
7. *Elaboración del Plan de Trabajo.*

Como toda actividad, el monitoreo a una política o institución pública, desde organismos de sociedad civil, debe ser

planificado. Ello implica, la definición de objetivos específicos, resultados esperados, procedimientos, tiempos, responsables, instrumentos y recursos.

La claridad en resultados esperados, procedimientos, tiempos, recursos y responsables es el único factor que puede garantizar la permanencia en el esfuerzo de monitoreo y su eficacia.

De manera esquemática, el procedimiento es el siguiente:



8. *Los términos de la Ejecución.*

En este punto, se debe monitorear a las instituciones que participan, valorando la eficiencia, eficacia y oportunidad de la

intervención. La eficiencia y eficacia debe valorarse respecto de los instrumentos, los resultados de la ejecución y los mecanismos de retroalimentación.

Indicadores de monitoreo

A manera de ejemplo, se presenta a continuación los aspectos y criterios de monitoreo utilizados por el Área de la Mujer de MINUGUA, en 1999, para dar seguimiento al tema de educación y género:²

1. A nivel macro y político

- a. Verificar la internalización e incorporación de los contenidos de la reforma educativa, del Plan de Gobierno, de Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y los resultados del Foro de la Mujer en lo relativo a la educación de las mujeres. Evolución y avances.
- b. Verificar la aplicación de esos contenidos en los planes, programas y proyectos en las unidades ejecutoras del Ministerio de Educación y otras instancias públicas y Asociación Eduquemos a la Niña, Asociaciones Privadas, Instancias descentralizadas. Evolución y avances.
- c. Verificar acciones de coordinación inter sectorial, inter institucional e interagencial, en beneficio de las mujeres para ampliar la

2 MISION DE VERIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA -MINUGUA-. Pautas de Verificación con Enfoque de Género para los Compromisos Relativos a las Mujeres en los Acuerdos de Paz. Documento Interno, diciembre de 1999.



Proyecto INCIDENCIA

cobertura, implementar reforma educativa, ofertar educación bilingüe, reducción del analfabetismo, modificación y adecuación de contenidos, formación de educadores, capacitación técnica. Evolución y avances.

- d. Verificar avances en la modificación de contenidos curriculares, textos y materiales didácticos que se orientan a modificar la valoración de las relaciones genéricas y a la cosmovisión de los diferentes grupos étnicos y con elementos de interculturalidad. (Comisión

de Revisión del Marco Conceptual del Currículo). Medidas e innovaciones puestas en práctica.

- e. Inversión pública asignada a la educación de mujeres y niñas, inversión asignada a la implementación de la Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, Plan de equidad de oportunidades 1999-2000, gasto ejecutado. Fondos provenientes de ONGs y la cooperación bi y multilateral y fondos sociales.
- f. Descentralización.

2. Acceso

- a. Existencia de programas para ampliación de cobertura de niñas (especialmente de 7 a 12 años)
- b. Existencia de programas de alfabetización y post-alfabetización para población femenina rural indígena y mujeres desarraigadas.
- c. Existencia de programas de educación bilingüe con énfasis

en programas de la niña, dotación de becas y permanencia hasta 6to. Grado.

- d. Existencia de programas de fortalecimiento a docentes.
- e. Existencia de programas de formación y capacitación técnica y profesional adecuados para mujeres jóvenes y adultas con contenidos y metodologías orientadas a la equidad y a la

educación de las niñas para la inserción en el mercado laboral y a la integración productiva de su región.

- f. Divulgación de programas de promoción de la capacitación técnica y profesional para mujeres.

3. Participación y Gestión Comunitaria

- a. Análisis y evolución de prácticas comunales a nivel departamental y regional. Valores e ideologías familiares en relación a la educación permanencia e inclusión de las niñas a la educación primaria.
- b. Participación de las mujeres en los Comités Educativos para Escuelas de Autogestión -COEDUCAS-, No. De COEDUCAS, No. Y porcentaje de mujeres por comité, funciones que desempeñan y horas que emplean.
- c. Participación de las mujeres en las juntas escolares: No. De juntas escolares, No. Y porcentaje de mujeres en cada junta, funciones que desempeñan (orientadas a la toma de decisiones).
- d. Participación de las mujeres de las estructuras del Foro de la Mujer en el departamento.
- e. Participación de las mujeres con su agenda (con base a la propuesta del Foro de la Mujer y de la política pública) en instancias departamentales de incidencia en donde se planifica y gestionan programas educativos.



Proyecto INCIDENCIA

Por otro lado, el Área de la Mujer de MINUGUA, elaboró una serie de indicadores relativos a la respuesta de la justicia a la violencia contra la mujer y una propuesta metodológica para confirmar o no dichos indicadores. A continuación un resumen de ellos:

En el tema de violencia intrafamiliar se propuso determinar:

- a. Los índices de violencia contra la mujer a partir del registro de denuncias sobre esta materia;
- b. La respuesta de las instituciones a las denuncias sobre violencia intrafamiliar (actitud del personal que las recibe, celeridad para tramitarlas y acceso a las instituciones en el caso de mujeres indígenas);
- c. Las formas de aplicación de la ley de violencia intrafamiliar, en lo que se refiere a la idoneidad de las medidas de seguridad decretadas y a la eficacia en la ejecución de las mismas.

En el tema de violaciones sexuales se propuso determinar la calidad del tratamiento dado a las denuncias y a los denunciantes por parte de las instituciones encargadas de administrar justicia. Para el efecto se incluyeron las actividades:³

1. Análisis de expedientes judiciales y
2. Examen de la percepción que tanto las víctimas como las organizaciones de mujeres, tienen de la respuesta estatal.

La metodología empleada fue la siguiente:

Para abordar la violencia intrafamiliar se utilizó como instrumentos para el levantamiento de la información:

- a. Estadísticas sobre denuncias interpuestas, conforme a datos registrados por la sección de Estadísticas Judiciales del Organismo Judicial y del Instituto Nacional de Estadística;

³ LUJIS PÁZARA, MANUEL GARRIDO, ANTONIO MALDONADO Y KARIN WAGNER. Funcionamiento del Sistema de Justicia en Guatemala, publicado por MINUGUA, mayo de 2000, Guatemala.

- b. Entrevistas aplicadas a:
- 33 mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que presentaron denuncias entre enero y octubre de 1999, en 13 departamentos;
 - 32 ONG'S y organizaciones de mujeres que trabajan el tema en 10 departamentos;
 - 118 personas pertenecientes a las instituciones que por mandato legal, están encargadas de recibir denuncias de violencia intrafamiliar: Policía Nacional Civil, Ministerio Público, Procuraduría de Derechos Humanos, Procuraduría General de la Nación, Juzgados de Familia y de Paz del Organismo Judicial, y bufetes populares en 13 departamentos.
- c. Análisis de 55 expedientes judiciales de violencia intrafamiliar, tomados al azar en juzgados de familia y de paz, ubicados en 11 departamentos, y correspondientes al período comprendido entre enero y octubre de 1999.

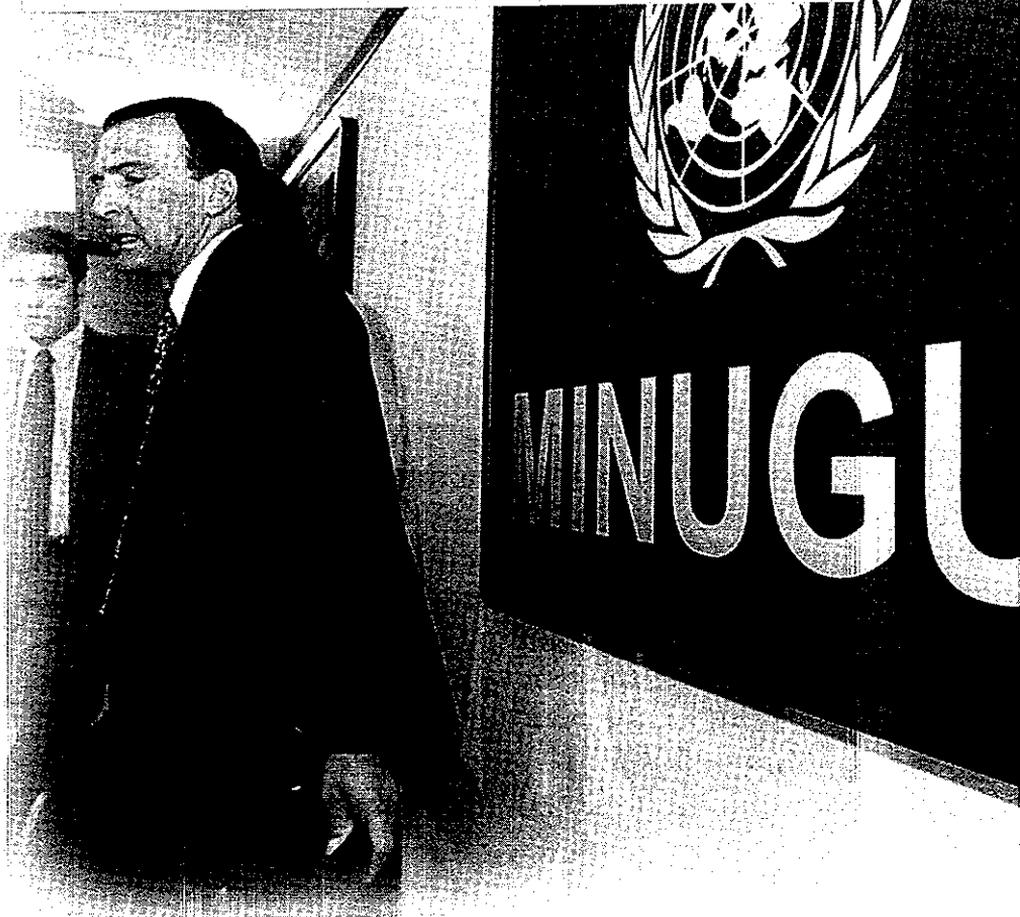
En el tema de violación sexual, se utiliza la siguiente metodología:

- a. Examen de 47 expedientes abiertos entre 1997 y 1999, que fueron escogidos al azar en 10 departamentos del interior del país;
- b. 21 entrevistas realizadas a igual número de mujeres denunciantes del delito de violación sexual, residentes en 9 departamentos;
- c. Entrevistas a 18 organizaciones de mujeres y ONG'S, localizados en 7 departamentos del país.



5

Algunos criterios en el monitoreo de los Acuerdos de Paz por Minugua



Como se ha indicado, el trabajo de verificación realizado por MINUGUA es la **experiencia más significativa en términos de monitoreo a políticas públicas desde una entidad externa a la institucionalidad del gobierno. A pesar que se trata de un organismo internacional con naturaleza distinta a las organizaciones de** es importante retomar su lo que significa en resultados, de y de instrumentos

partida para el trabajo de MINUGUA son:

- A. Acuerdos de Paz nuevo cronograma, por el gobierno de y la operación internacional durante el año 2000
- B. Las necesidades específicas según área temática⁴

amiento de las entraña un proceso de que los no son producto de un momento sino de procesos, el sentido de la verificación,

está dirigido, más que a la constatación o no de resultados finales, a la verificación de avances en términos de creación de condiciones para que el proceso de paz se consolide. Ello implica, valorar los avances en materia de creación o reforma institucional, aprobación o modificación de leyes que creen condiciones para el cumplimiento de los acuerdos, establecimiento el impulso de políticas dirigidas a abordar los compromisos establecidos en los Acuerdos de paz, etc.

Las líneas generales desde las cuales MINUGUA se propuso impulsar sus objetivos son:

- a. Buenos Oficios
- b. Asistencia técnica
- c. Verificación
- d. Información Pública

Éstas son líneas de intervención que muchas veces se realizan al mismo tiempo. Es decir, no existe un plan específico para cada una de ellas sino constituyen el ámbito general de la acción de MINUGUA.

Los buenos oficios, constituyen el conjunto de actividades de MINUGUA dirigidas a propiciar el acercamiento entre las partes. Durante la primera etapa del diálogo y la negociación entre URNG y Gobierno, esta función implicó

⁴ PATRICIA WOLERS. Coordinadora del área de la Mujer de MINUGUA. Notas de Entrevista ofrecida al Proyecto INCIDENCIA.



Proyecto INCIDENCIA

la participación activa en el proceso de negociación y en acompañar el proceso de la Asamblea de la Sociedad Civil. Por otro lado, implicó la verificación del cumplimiento del Acuerdo Global de Derechos Humanos.

La segunda etapa se inició en 1997, después de firmada la paz. En este momento se inició la verificación sobre el cumplimiento del conjunto de los Acuerdos.

El resultado del monitoreo realizado por MINUGUA, se traslada a diferentes informes. Entre ellos, el informe del cronograma conjunto de los acuerdos de paz y el informe específico en materia de derechos humanos. En estos informes están recogidas las conclusiones a las que se llegó, a lo largo del proceso y lo más importante, el capítulo de recomendaciones contenido en cada uno. Es a través de estas recomendaciones, que se dan pautas de orientación para los que tienen responsabilidades en el campo de la toma de decisión política.

Las recomendaciones son fundamentos para establecer políticas públicas, para superar debilidades o para introducir modificaciones, correctivos, etc. Es la parte más valiosa, no solo para los que están en los tres poderes del Estado, sino también, para la sociedad civil, porque, los acuerdos de paz, no sirven solo para deducir responsabilidades a los poderes del Estado o poderes locales, sino, también para identificar la responsabilidad de otros sectores de sociedad civil.⁵

Tomando en cuenta que en cada uno de los temas objeto de verificación influyen otros actores, además del Gobierno, éstos se incluyen en la matriz de planificación. De igual manera se parte de los Acuerdos de Paz, según el tema de que se trate y se enuncian las actividades a realizar y los resultados esperados. Uno de los esquemas de planificación utilizado es el siguiente:

En el área de la Mujer:⁶

COMPROMISOS EN ACUERDOS DE PAZ SOBRE EL TEMA	RESULTADOS ESPERADOS	ACTIVIDADES DE MINUGUA	ACTIVIDADES DE OTROS ACTORES	RESULI/TIEMPO
1				
2 etc.				

5 JUAN PABLO CORLAZOLLI, Director Adjunto de MINUGUA. Plática presentada durante el taller sobre diseño de políticas públicas, organizado por Proyecto INCIDENCIA en abril de 2001.

6 PATRICIA WOLERS, funcionaria de Minugua, ya citada.

Entre las actividades realizadas por MINUGUA para acceder a la información pertinente sobre el avance en la implementación de los Acuerdos de Paz se encuentran:

- a. Asistencia técnica y acompañamiento a procesos con organizaciones locales según el tema que se trate: organizaciones de mujeres, de justicia, de derechos humanos, indígenas, radios comunitarias, organizaciones de productores, etc.
- b. Acompañamiento a la gestión legislativa de las propias organizaciones nacionales, según el tema de que se trate y asistencia técnica directa a través del programa PROLEY.
- c. Contratación de consultores profesionales para investigar temas específicos relativos a cualquier aspecto de los Acuerdos de Paz.
- d. Acopio de información proveniente de entidades de gobierno y de entidades privadas sobre los temas de verificación.

las organizaciones y funcionarios respectivos.

Desde la perspectiva de MINUGUA existen temas de verificación directa, como los aspectos socioeconómicos, seguridad y derechos humanos, y otros que son transversales y que suponen una línea de acción hacia adentro de MINUGUA, respecto al contenido de los informes y una línea de verificación hacia afuera. Entre otros, pueden mencionarse el tema de la mujer y el tema indígena. En estos casos se incorporan, por lo menos, dos criterios centrales de verificación:

1. ACCESO: que se refiere a la inclusión o no, en las políticas generales, de mecanismos y condiciones que garanticen que indígenas y mujeres sean realmente beneficiadas por las mismas. Es el caso de educación, empleo, servicios, seguridad, etc. y
2. PARTICIPACIÓN: que se refiere a la inclusión o no, en las políticas generales de condiciones y mecanismos que garanticen la participación de los pueblos indígenas y de las mujeres en el diseño y ejecución de las políticas generales.

En general, cada tema tiene interlocutores directos, y es el personal encargado de cada tema el que establece los vínculos y relaciones con



Proyecto INCIDENCIA

Fotografía: Cortesía elPeriódico



En el caso del tema indígena se incluye, como criterio de verificación, EL ENFOQUE INTERCULTURAL, que implica el reconocimiento de los sistemas normativos y de las instancias organizativas propias de los pueblos indígenas, así como el reconocimiento de los idiomas y cultura indígena. En este caso, la verificación está dirigida a identificar los avances en términos de institucionalización de las prácticas locales, del uso de los idiomas y de las organizaciones propias de los pueblos.

Como se ha indicado, el monitoreo de políticas públicas, depende de la existencia de dichas políticas. En Guatemala, el diseño de dichas políticas se da en el marco de una especie de "mal diseño del régimen democrático del país". El diseño de la democracia guatemalteca es malo, el presidencialismo, el centralismo, el sistema electoral de tendencia mayoritaria, etc., revelan que este tipo de régimen produce una especie de "democracia

joven", igual de pobre, igual de fragmentada e igual de polarizada.

Esta circunstancia

plantea limitaciones específicas a los esfuerzos de monitoreo que en éste caso tienen similares efectos para un monitoreo realizado por organizaciones de sociedad civil o bien, un monitoreo realizado por un organismo internacional como MINUGUA.

Por otro lado, Guatemala tiene un sistema de partidos políticos muy frágil. De hecho, el país está catalogado como el de mayor fragilidad electoral de toda

7 JUAN PABLO CORLAZZOLI, Director adjunto de La Misión de Naciones Unidas para Guatemala -MINUGUA-, Plática presentada durante el taller sobre Monitoreo de Políticas Públicas, organizado por el Proyecto INCIDENCIA, en abril de 2001.

América Latina. Esto porque los partidos desaparecen de una elección a otra. Por otro lado, este rasgo no es casual, tiene que ver con dos factores: uno, el propio diseño del régimen que no es apropiado, y otro, con el espacio y control que ejercen los grupos de poder. A mayor debilidad del Estado mayor capacidad de presión de los grupos de poder.

Existen algunas diferencias, respecto a las capacidades de monitoreo de políticas públicas desde sociedad civil, que también es necesario identificar.⁸

En cuanto al marco de trabajo MINUGUA tiene un límite: no pueden ir más allá de los acuerdos de paz. Por ejemplo, no pueden entrar y negociar. Sin embargo, por otro lado, se cuenta con una ventaja comparativa: Se cuenta con recursos, capacidad instalada y tiempo completo, para el monitoreo y la verificación. Cosa que la sociedad civil carece.

Otro aspecto importante, es la sobre oferta que hay en la sociedad civil. Es decir, existe una cantidad inmensa de organizaciones, cada una trabajando en un ámbito determinado y muchas veces sin articulación con otras que abordan las mismas temáticas o que actúan en la

misma región. Este rasgo tiene efectos claros en el rendimiento. Si no hay alianzas estratégicas sólidas de grupos que comparten objetivos similares, es muy difícil, obtener un monitoreo efectivo y un rendimiento efectivo de este esfuerzo.

LOS CRITERIOS DE VERIFICACIÓN

Desde 1998, fueron elaborados varios manuales de verificación en las distintas áreas en las que trabaja MINUGUA. Éstos, son una especie de "manuales vivos", porque no se establecen de una vez y para siempre. Los manuales son ajustados periódicamente en función de los resultados obtenidos pero también en función de las circunstancias siempre cambiantes.⁹ Debido a ello el proceso de monitoreo desde MINUGUA, pasa por diferentes etapas:

Primera etapa:

En este momento se busca constatar si lo que está en los Acuerdos de Paz, se ha ido traduciendo en políticas públicas o no.

Segunda etapa:

Consiste en ver cómo las políticas se traducen en modificaciones institucionales concretas o en leyes que fortalezcan el marco jurídico.

8 SECUNDINO GONZALEZ. Responsable del Área de Fortalecimiento del Poder Civil de MINUGUA. Plática presentada durante el taller de Monitoreo de Políticas Públicas, organizado por el Proyecto INCIDENCIA en abril de 2001.

9 JUAN PABLO CORLAZZOLI, Director adjunto de MINUGUA. Plática presentada durante el taller organizado por Proyecto INCIDENCIA en abril de 2001.



Proyecto INCIDENCIA

Tercera etapa:

En este momento se trata de definir, en que medida ciertas políticas públicas se hacen realidad en el campo y en la sociedad en general.

Cuarta etapa:

Consiste en evaluar la calidad de los servicios, de la infraestructura, de los maestros (en el caso de las escuelas), el contenido de la educación en general, la calidad de servicios que presta u ofrece, etc.

Quinta etapa:

Consiste en observar si se ha puesto en marcha, la política que tiene que ver con darle prioridad a la salud preventiva sobre la salud curativa, tal y como se establece en los Acuerdos de Paz.

Sexta etapa:

Consiste en verificar la sostenibilidad de las políticas públicas. La sostenibilidad observada desde varios puntos de vista. A nivel presupuestal en el sentido de verificar si la partida presupuestaria corresponde exactamente con las necesidades y a nivel de la claridad y eficacia del funcionamiento en la implementación de la política.

En este punto es importante avanzar en el diseño de indicadores básicos que

permitan verificar el seguimiento y avance de las políticas. Tratar de determinar cómo se producen o incrementan las metas y cómo se alcanzan los objetivos. Ello implica la necesidad de impulsar un intenso esfuerzo de coordinación en la definición de parámetros, no solo con entidades de gobierno, sino también, con el conjunto de instancias de la comunidad internacional y de sociedad civil, que trabajan en estos ámbitos, para que todos puedan tener parámetros comunes y para medir de manera adecuada los resultados y evitar múltiples cifras que generen confusión. Un ejemplo de este tema es el caso del analfabetismo en Guatemala. Al final de la administración anterior la cifra que estaba "convenida" o aceptada por todos era del 29.8% de analfabetos, pero ahora, se está en un 40%, porque el Estado modificó la cifra.

Ligado a esta parte cualitativa y de conjunto de la política, está lo que regularmente se denomina "costo de la paz". En torno a este tema se pueden enumerar los capítulos que MINUGUA tiene que observar dentro del presupuesto nacional. Es decir, cuánto se asigna y de qué manera se ejecutan los recursos destinados a los siguientes rubros:

- Desarrollo rural y acceso a la tierra
- Salud
- Vivienda
- Educación
- Trabajo
- Fiscalización nacional
- Participación
- Modernización de la administración pública
- Seguridad pública
- Derechos humanos
- Justicia

Existen en total 73 grandes puntos del presupuesto nacional que es necesario controlar. Esto, porque puede haber una excelente definición de política pública o bien una excelente legislación, pero si esa política no va acompañada de los recursos necesarios, no va a tener éxito. Es decir, el monitoreo al presupuesto inicia desde su preparación.

Por otra parte, debido a que el presupuesto no es un instrumento estático y acabado sino que está sujeto a diversas modificaciones a lo largo del

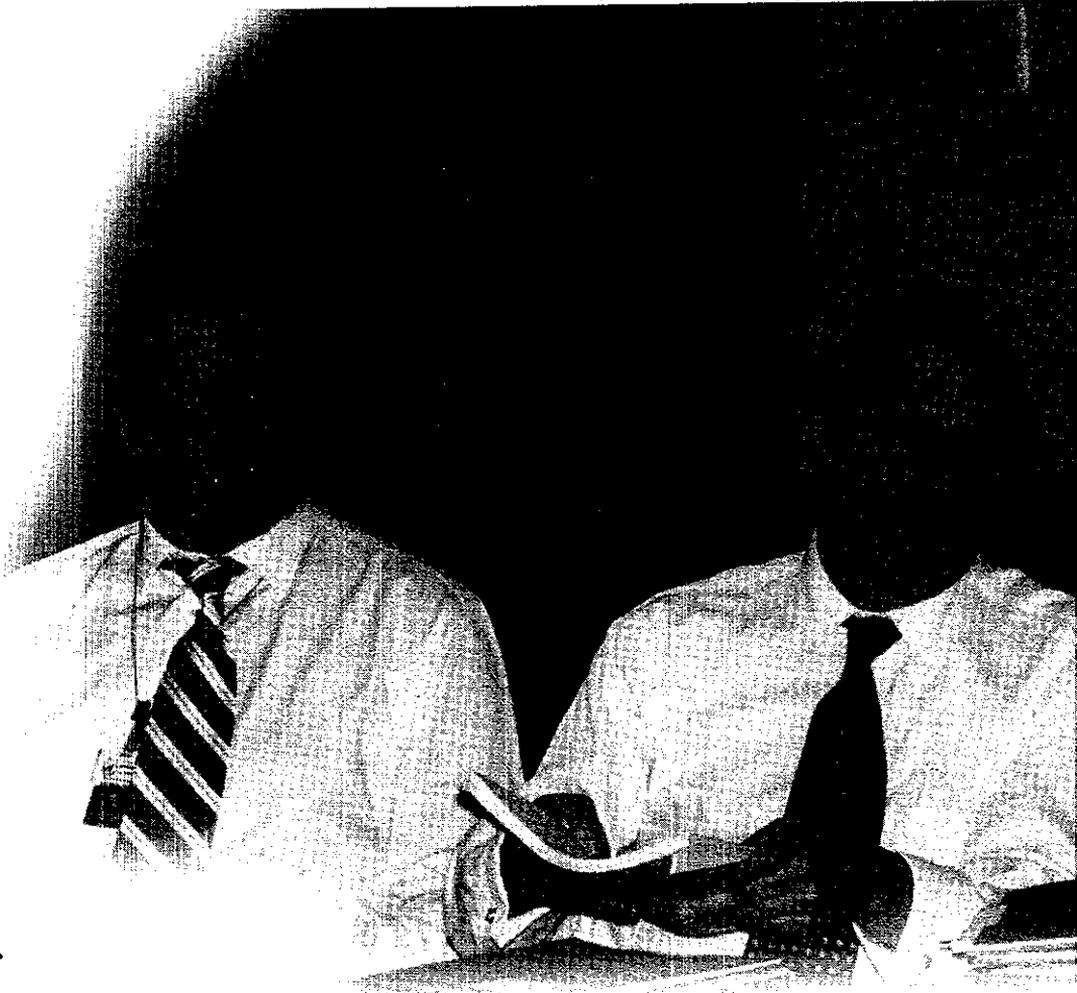
año, es necesario establecer mecanismos de monitoreo a la ejecución. Es decir, no es suficiente verificar como sale el presupuesto del Congreso de la República, sino además, como el presupuesto es reformulado al interior de cada uno de los ministerios. Por ejemplo, durante el año 2001, hubo un recorte muy sustantivo al presupuesto de la Paz. Ello plantea la necesidad de diseñar instrumentos de monitoreo que asigne una columna a cada uno de los temas y aspectos que es necesario monitorear. Así por ejemplo:

INSTITUCION	MONTO APROBADO	SOLICITUD PRESENTADA PARA EL 2001	CRITERIOS UTILIZADOS PARA ELABORAR LA SOLICITUD DE PRESUPUESTO	MONTO EJECUTADO EN 2000
Ministerio A				
Ministerio B				
Secretaría X, etc.				



Algunas experiencias de monitoreo desde la misión de Naciones Unidas para Guatemala, Minugua

Fotografía: Proyecto INCIDENCIA



NECESIDAD DE CONTAR CON PUNTOS DE REFERENCIA

En el área de salud preventiva, los Acuerdos de Paz estipularon que el 50% del presupuesto del Ministerio de salud, debía destinarse a los programas de salud preventiva. En un determinado momento, el gobierno de Alvaro Arzú, entró en una especie de crisis existencial, poniendo en tela de juicio lo que se podía entender como "salud preventiva". Esto, a pesar, de la existencia de una serie de convenciones universales y un comunicado de la Organización Mundial de Salud. No fue posible ponerse de acuerdo.

La necesidad de contar con referencias claras es de importancia, porque si

no existe un acuerdo o algún punto común de referencia es muy difícil hacer un monitoreo.

MONITOREO PUNTUAL

A pesar que en materia de política pública, el monitoreo demanda niveles de presencia durante la formulación de la política, durante su ejecución y al final durante su seguimiento, es posible impulsar mecanismos puntuales de monitoreo que permiten acceder a información sistematizada para la toma de decisiones. En el tema de vivienda, MINUGUA contrató a un consultor que hizo la evaluación del programa de vivienda del gobierno anterior, del cual se obtuvo un informe tan fuerte, que terminó demostrando que esa política que se había promulgado no tenía nada que ver con lo que dicen los acuerdos de paz. Es decir, en ocasiones es necesario detenerse a realizar un estudio profundo sobre determinados procesos para mejor comprensión de su sentido y de su pertinencia respecto a objetivos generales de política planteados por el gobierno.

I. MONITOREO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN¹⁰

En el caso del área de descentralización y conflictividad, la verificación se hace por muestreo a nivel geográfico. Inicialmente se escogió dentro de la muestra, los municipios con mayores índices de pobreza. El resultado fue que los procesos de descentralización y

¹⁰ RAÚL RESENDE. Coordinador Área de Descentralización y Conflictividad de MINUGUA. Notas de entrevista realizada por Harvey Taylor, Coordinador AT y C del Proyecto INCIDENCIA.



Proyecto INCIDENCIA

participación ciudadana no avanzaban. Sin embargo, por otro lado, habían esfuerzos en el tema de fortalecimiento institucional que era necesario reconocer. Por ello se decidió, modificar la muestra, incorporando municipios ubicados en diversos estratos o niveles de ingreso y definir como uno de los ejes de la verificación el proceso de fortalecimiento institucional. De esta manera, los ejes de verificación actualmente tomados en cuenta son:

- a. Diseño y ejecución de programas y políticas de descentralización y participación
- b. Fortalecimiento institucional.
- c. Proceso de elaboración legislativa en esta materia

Los ámbitos institucionales hacia los cuales se dirige este esfuerzo de monitoreo y verificación son:

- a. Desarrollo municipal
- b. Consejos de Desarrollo.
- c. Comisionado Presidencial para la Descentralización
- d. Secretaría Ejecutiva de la Presidencia.

Igual que en el resto de áreas, se establece relación y acompañamiento con las organizaciones diversas relacionadas con el tema. En este caso, pueden mencionarse: los municipios propiamente dichos, la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Congreso y las entidades de gobierno vinculadas con el tema.

Algunos temas de verificación del proceso de descentralización, según los distintos ámbitos institucionales son:

El monitoreo de las políticas públicas en lo referente a los derechos políticos

Es decir, cuál fue la actividad de

AMBITO	ACCIONES
Municipal	Verificación del nivel de desarrollo de la estructura institucional Capacidad de gestión de proyectos Capacidad de impulso de procesos de concertación con la ciudadanía Verificación del proceso de entrenamiento de alcaldes
Congreso	Verificación sobre avances en propuestas de ley - Ley de Consejos de Desarrollo - Ley de descentralización - Reformas al Código Municipal
Organizaciones de Sociedad Civil	Capacitación y entrenamiento a representantes de organizaciones de sociedad civil para su participación en Consejos de Desarrollo
Consejos de Desarrollo	Participación en la elaboración de la agenda Nivel de participación en la discusión Nivel de composición de los participantes Grado de autonomía del Consejo Capacidad ejecutiva del Consejo

II. MONITOREO DE LAS POLITICAS DE FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL¹¹

En términos concretos es posible ilustrar la experiencia de monitoreo de las políticas de fortalecimiento del poder civil, a partir de tres casos:

MINUGUA durante las pasadas elecciones. Esa es quizá, una de las tareas más importantes que realizará la sociedad guatemalteca en el futuro. Poco a poco van quedando atrás los momentos en los cuales la Organización de Estados Americanos -OEA- o la Organización de las Naciones Unidas

11 SECUNDINO GONZALEZ. Coordinador del área de Fortalecimiento del Poder Civil de MINUGUA. Plática presentada durante el taller sobre Monitoreo de Políticas Públicas, organizado por el Proyecto INCIDENCIA EN ABRIL DE 2001.



Proyecto INCIDENCIA

-ONU- enviaban equipos para verificar la transparencia de los procesos electorales. Cada vez más es posible que las propias sociedades, puedan articular sus mecanismos de control, sin que haya necesidad de una presencia externa.

Entre las actividades realizadas por MINUGUA durante las pasadas elecciones se encuentran, en primer lugar, la elaboración de una guía de referencias bibliográficas, en la cual se compiló temáticamente la legislación internacional (más o menos consensuada) y la legislación guatemalteca, incluyendo las resoluciones del Tribunal Supremo sobre grandes aspectos, es decir: el derecho a votar, el derecho a ser electo, el derecho a asociación en partidos políticos, etc. Se diseñó una guía en la cual se incorporaron todos los asuntos que son relevantes en el proceso electoral. Estos elementos fueron tomados como puntos de referencia para diseñar el plan de verificación. Éste se realizó en cuatro fases:

Primera: La fase preparatoria. Una guía en la cual los ciudadanos se inscriben para votar. Se verificó que ningún ciudadano fuese excluido por razones arbitrarias. Que todos los ciudadanos tuvieran el derecho a ser electos y que a ningún ciudadano se le

negara el derecho a competir por razones arbitrarias.

Segunda: La campaña electoral. Se verificó el uso de recursos públicos y que los derechos inherentes a las elecciones como la asociación, no fueran condenados por autoridades estatales.

Tercera: El día electoral. Se verificó que nadie fuera impedido a votar por razones arbitrarias y que el ejercicio de voto fuera libre, sin coacciones ni presiones. Por otro lado, y forzando un poco el mandato, se hizo una encuesta de proyección de resultados.

Cuarta: Post evento electoral. Se verificó que fuera vigente el derecho a hacer reclamos y quejas y que las dudas que se pudieron haber suscitado en el día electoral, fueran atendidas por las autoridades correspondientes.

Este fue un caso, en el cual se utilizaron todos los recursos y se empleó como material de monitoreo, las guías y otros instrumentos específicos para cada tema.

Una reflexión derivada de esta experiencia es que dependiendo del tipo de asuntos a monitorear, así debe ser la metodología de monitoreo. En este caso, se requería de un despliegue amplio y sistemático en todo el territorio. En otros casos, este despliegue masivo no es necesario.

El segundo caso se refiere al despliegue del ejército.

Uno de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz se refiere a que el ejército debería modificar su despliegue territorial. Esta verificación se hizo en dos fases:

Primera fase: Se llegó al estado mayor presidencial y se les solicitó información de cual era el estado del ejército en la zona militar 23.

Segunda fase: Con la información recopilada en gabinete por oficiales de ejércitos extranjeros y técnicos civiles, se hizo un recorrido de la zona militar y sus destacamentos, se inició con el destacamento de El Pato, al sur de El Petén, para ver las condiciones en que estaban desplegados y su situación en la región. Este procedimiento se replicó en todo el país.

Tercera fase: Con la información de gabinete más lo verificado en el terreno se elaboró un informe, que obviamente no se publicó. Se hicieron dos ejemplares, uno para la dirección de la Misión y el otro fue entregado al ejército.

En este informe se decía: "Se detectó que los destacamentos no cumplen funciones de seguridad, los técnicos militares señalaron que los efectivos militares estaban cumpliendo, quizá por inercia, funciones de control de la población civil".

Por otra parte, se hizo una serie de evaluaciones sobre asuntos diversos. Por ejemplo se constató que se denominaba "maya" a una fuerza de tarea en el Petén, lo cual era contradictorio con lo que se establece en los acuerdos de paz. Luego de entregar este informe al ejército se evidenció una grata sorpresa: En los meses posteriores 30 de estos destacamentos fueron cerrados. Entonces, como la recomendación era razonable y estaba bien fundamentada desde el punto de vista estratégico y político, se logró influir en su cumplimiento.

Este es un ejemplo claro, de como un informe de un proceso de monitoreo y verificación, produce un resultado y tiene un efecto de cambio.

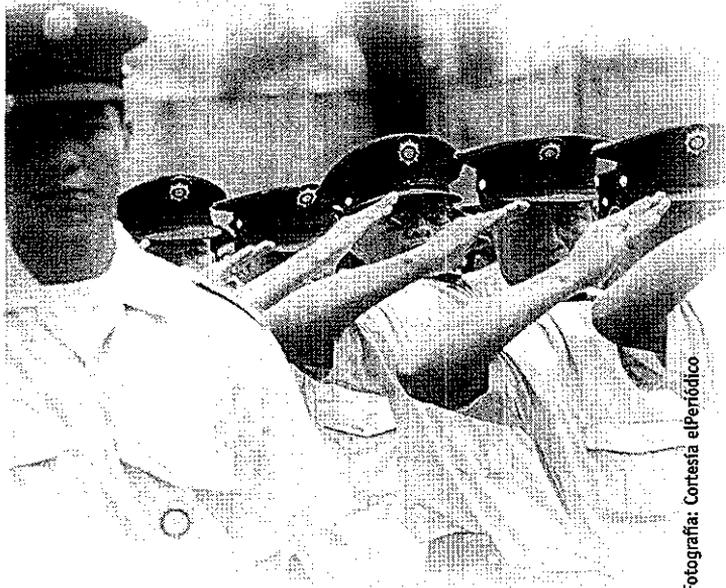
El último caso, se da en el ámbito de la Policía Nacional Civil.

El compromiso relativo a esta institución es muy complejo y muy amplio. Incluye, desde un aspecto muy técnico, hasta el desarrollo de las unidades especializadas o el despliegue territorial. Por ello, para cada aspecto se utilizó una especie de encuesta o guía que los agentes Departamentales de MINUGUA aplicaron en sus áreas territoriales.

Por ejemplo, una guía de como se debe desempeñar el servicio de investigación criminal, que tiene varias partes, una de carácter narrativo, en la cual se describe:



Proyecto INCIDENCIA



Fotografía: Cortesía el Periódico

una academia de la PNC a la cual un ciudadano puede aplicar? Es decir, se detecta en este tipo de evaluación si la campaña de reestructuración, ha seguido criterios más o menos razonables.

Se elaboró una guía específica para cada uno de los ámbitos de la PNC, a partir de la cual, se hizo una síntesis. De esta manera se trató que igual a lo ocurrido con el Ejército, el documento sirva para modificar, modular o estimular cierto tipo de políticas públicas.

donde están quienes son, cuantos son, como están ubicados, cuales son las condiciones en que están despegados, y un aspecto más técnico que se refería a aspectos como: antes de iniciar la investigación criminal quien está a cargo de la zona del crimen (la PNC, la Policía Privada, los Bomberos o el Ejército).

También se incluye en esta encuesta el carácter multi étnico y multi cultural, que se pasa tanto a autoridades, ciudadanos y actores políticos, en donde se incorpora una pregunta muy genérica: ¿relación entre la PNC y la comunidad? Con un ambiente bueno o malo, y luego ¿si en esa comunidad se conoce que hay

III. MONITOREO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO GLOBAL SOBRE DERECHOS HUMANOS¹²

El punto de partida en esta experiencia fueron los compromisos asumidos por las partes en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. Se inició con una identificación de los derechos considerados prioritarios, dentro de dicho acuerdo y se diseñaron indicadores sobre la vigencia de dichos derechos, tratando de comparar el número de denuncias de violaciones admitidas de los derechos considerados como prioritarios con el número de denuncias

12 MINUGUA, Notas sobre el Déimo Informe de verificación (monitoreo) sobre: "Derechos Humanos en Guatemala". MINUGUA, enero de 2000.

del período anterior. Se trató de identificar las causas que originan el incremento o disminución del número de violaciones en comparación con el período anterior.

Obviamente, la verificación sobre el cumplimiento de este Acuerdo, significó, como puntos de partida, el estudio de los temas a verificar, la identificación de las entidades y espacios en los cuales se debería realizar el trabajo de monitoreo, la planificación del conjunto de componentes, actividades, plazos y resultados esperados, el diseño de la estructura operativa necesaria para echar adelante dicha actividad y la identificación y obtención de los recursos económicos y humanos de los recursos humanos necesarios.

Dentro del período de estudio de los temas a verificar, la Misión de Naciones Unidas para Guatemala, elaboró una serie de definiciones sobre las implicaciones del cumplimiento del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. Entre ellas se estableció que el conjunto de dichos Acuerdos apuntaban hacia la definición de una política de derechos humanos. Es decir, se hizo un esfuerzo de conceptualización sobre las implicaciones reales de todo el esfuerzo, y se definió, en términos generales. ¿Qué significa para Guatemala, contar con una política de derechos humanos? Al respecto se definió que:

Una Política de Derechos Humanos, en el contexto y circunstancias de Guatemala supone:

□ La profesionalización y dignificación de la carrera judicial. Supone cambios a todos los niveles, incluyendo cambios de mentalidad;

□ Supone, el dejar de considerar al Ejército como el último recurso frente a casos graves de impunidad;

□ La necesidad de adoptar medidas contra el uso de la amenaza o el temor a represalias en las personas y funcionarios, que tienen un papel central en los procesos penales y el combate de la impunidad. Por ello, se valora positivamente la Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal;

□ Avances en cuanto al compromiso de perfeccionar las normas y mecanismos de protección de los derechos humanos, a través, de la ratificación o suscripción de nuevos instrumentos;



Proyecto INCIDENCIA

- 1 La necesidad de que el gobierno ratifique la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, como una manera efectiva de promover en la comunidad internacional, el reconocimiento de la desaparición forzada como un delito de lesa humanidad;
- 2 En cuanto a la tenencia, uso y porte de armas de fuego por particulares, es necesario, que el Estado, cuente con mecanismos de control eficientes y seguros, para ello, resulta indispensable la reformatión y aplicación de la Ley de Armas y Municiones.

Como se verá, el instrumento fundamental para la realización de este monitoreo fue el diseño de indicadores para el cual se agruparon los temas que se buscaba monitorear y se diseñaron indicadores por tema. Los aspectos definidos como temas centrales del monitoreo fueron:

La definición inicial de estos temas generales, además de ser producto de un trabajo de revisión minuciosa sobre el contenido de los acuerdos, buscaba generar un esfuerzo integral, capaz de monitorear, de manera paralela todos los aspectos que en aquél momento incidían sobre el tema.

- 1 Vigencia de los derechos fundamentales
- 2 Perfeccionamiento de las normas y mecanismos de protección de los derechos humanos
- 3 Fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos.
- 4 Vigencia del compromiso en contra de la impunidad.
- 5 Compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos, regulación de la portación de armas.
- 6 Vigencia de las garantías y protección a las personas y entidades que trabajan en la protección de los derechos humanos:
- 7 Temas relativos al perfeccionamiento del Organismo Judicial y al Ministerio Público
- 8 Temas referidos al perfeccionamiento del poder ejecutivo
- 9 Temas relativos al perfeccionamiento de la Policía Nacional Civil

Por otro lado, y como se verá adelante, el diseño de los indicadores fue posible gracias a un diagnóstico bastante completo sobre la problemática de los derechos humanos en Guatemala, y al estudio comparado de experiencias en

otras latitudes. Un elemento que facilitó este estudio, fue la presencia en MINUGUA de especialistas provenientes de diversos países.

Vigencia de derechos fundamentales:

Derecho a la vida:

- ❑ Número de denuncias de violaciones a este derecho y comparación con el número de denuncias reportado en el período anterior;
- ❑ Número de casos de ejecuciones extrajudiciales, en que se comprueba que la responsabilidad directa recae en la PNC, en autoridades municipales;
- ❑ Respeto de las garantías mínimas, en favor de cualquier persona procesada por un delito en donde podría aplicarse la pena capital.
- ❑ Número de casos, de imposición de sentencias condenatorias a la pena de muerte, luego de procesos en que no se respetaron las garantías judiciales mínimas de los condenados.

Derecho a la integridad y seguridad personales:

- ❑ Denuncias que implicaron violaciones y número de casos comprobados, en comparación con los datos del período anterior.
- ❑ Denuncias de torturas provenientes de algunos departamentos de la PNC, como el Servicio de Investigación Criminal. Establecimiento que los casos verificados corresponden a un mismo patrón: uso de capuchas de hule, golpes y amenazas de muerte en operativos policiales dirigidos a desarticular bandas de asaltantes, obtener información sobre secuestros y extorsiones.
- ❑ Denuncias de alteración de partes policiales, con el fin de dar justificación legal a las detenciones.
- ❑ Casos de superiores inmediatos de los agentes involucrados en estas violaciones, que no ordenaron el inicio de investigaciones, para determinar su responsabilidad en estas graves violaciones.
- ❑ Casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes, comprobados por la misión y cuya responsabilidad se atribuye a la PNC.



Proyecto INCIDENCIA

Derechos Políticos:

Denuncias de casos de agresiones físicas y amenazas, atribuidas a autoridades estatales y candidatos a cargos de elección popular. Denuncias de amenazas en contra de funcionarios del TSE;

Denuncias referidas al uso de vehículos oficiales en actividades proselitistas y propaganda partidaria, así como, el uso de colores partidarios en edificios públicos y propaganda en la inauguración de obras;

Denuncias por presiones o condicionamientos, a pobladores de la ciudad capital para su afiliación a un partido político, a cambio de legalizar sus terrenos o con la amenaza de perderlos;

Denuncias de posibles fraudes electrónicos y obstaculización del transporte durante la jornada electoral.

Derecho a la libertad de expresión:

Atenta observación a denuncias sobre injerencias del Gobierno en la pauta publicitaria de las empresas editoriales críticas a su gestión;

Denuncias de amenazas a periodistas que investigan irregularidades, en las que se pueden encontrar agentes estatales y aquéllas relacionadas con otros atentados a oficinas de medios de comunicación;

Respecto de estas violaciones, la presunta responsabilidad recae principalmente en el Organismo Judicial y Ejecutivo. Comparadas con el período anterior.

Admisión de denuncias de presuntas violaciones a la libertad sindical.

Observación de las medidas (establecimiento de una política de fomento a la negociación colectiva y cambios en el Organismo Judicial y Ministerio de Trabajo) pendientes por el Estado para una efectiva protección de la libertad sindical;

Perfeccionamiento las normas y mecanismos de protección de los derechos humanos:

Aprobación de la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, que contempla los compromisos asumidos por Guatemala, al ratificar la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación en contra la mujer, y, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer;

Observación sobre la necesidad de que el país cuente con una legislación de adopciones, tema que no ha registrado avances;

Aprobación de la Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal. No obstante, el Ministerio Público no ha emitido el reglamento de esta Ley, por lo que, la falta de una reglamentación adecuada, dificulta la asignación de una dotación presupuestaria para los programas de protección, cuya escasa aplicación hasta hoy incide negativamente en el desarrollo de los procesos y obstaculiza la labor de la justicia;

El proyecto de Ley de la Comisión por la Paz y la Concordia, que fue presentado por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz al Congreso, con el objeto de cumplir la recomendación de establecer "la entidad responsable de apoyar, impulsar y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones de la CEH".

Fortalecimiento de las instancias de protección a los derechos humanos:

Respaldar y fortalecer el Organismo Judicial, Ministerio Público y la PDH, en el ejercicio de sus funciones de protección de los derechos humanos, así como respetar su autonomía y libertad de acción, en aras de la importancia que revisten para la consolidación del estado de derecho;



Proyecto INCIDENCIA

- 1. Monitoreo de la asignación presupuestaria del Organismo Judicial;
 - 2. Dictamen favorable de parte del Congreso, ante el proyecto de Ley de Carrera Judicial y aprobación de la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial;
 - 3. Nombramiento de 26 jueces de primera instancia y de tribunales de sentencia egresados de la Escuela de Estudios Judiciales. La exigencia de una formación previa y de un examen de selección de los candidatos es imprescindible para la excelencia profesional e independencia funcional;
 - 4. Logros de consensos en el proceso de elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con participación de distintas organizaciones de la sociedad civil, que contribuyeron en la preparación del perfil ideal del magistrado y en la formulación de criterios de selección, basados en méritos profesionales y la idoneidad moral;
- Monitoreo de la instalación de 31 juzgados de primera instancia, dos centros de mediación y conciliación y 51 juzgados de paz, completando así, la presencia de estos juzgados en todos los municipios del país, incluso, en las aldeas de Salacuín en Cobán A.V. y Guineales en Sololá;
- Creación del Centro de Administración de Justicia de Santa Eulalia, Huehuetenango, que reúne a las distintas instituciones competentes, cubriendo los ocho municipios más alejados del norte de Huehuetenango. Este es un avance en la cobertura de estos servicios, acercándolos a los habitantes de las áreas rurales y facilitando su acceso a la justicia;
- Monitoreo de la primera etapa del proceso de reestructuración de las fiscalías distritales del Ministerio Público en el país;
- Monitoreo de la asignación presupuestaria del Instituto de la Defensa Pública Penal;
- Monitoreo de la asignación presupuestaria de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Compromiso en contra de la impunidad:

La falta de sanción o sanción inadecuada de los delitos y violaciones a los derechos humanos, lo que, en virtud de su dimensión, conforma una de las constantes que fomentan el cuadro de impunidad imperante en el país;

Número de violaciones comprobadas al derecho al debido proceso legal, que provienen de casos de masacres y desapariciones forzadas;

Observación de mejoras cualitativas en cuanto al acceso a la justicia, especialmente en el interior del país, durante los últimos años.
Ampliación de la cobertura territorial de los órganos encargados de la administración de justicia y despliegue de elementos de la PNC;

Monitoreo cualitativo de la respuesta del sistema estatal al fenómeno delictivo y a las violaciones a los derechos humanos, en comparación proporcional a su mayor presencia o cobertura;

Factores como la impunidad, que se visualizan, como el mayor obstáculo para la vigencia efectiva de los derechos humanos en Guatemala;

Seguimiento al nivel de capacidad, del sistema judicial y de las instituciones auxiliares encargadas de la investigación para determinar la responsabilidad penal, civil y administrativa en los delitos de mayor impacto social y en las graves violaciones a los derechos humanos;

Utilización del argumento de ineficacia de las instituciones estatales de prevención, investigación y sanción de las violaciones y los delitos, para justificar las acciones de "justicia por mano propia", como los linchamientos;

Monitoreo de los registros de casos de linchamientos y comparación con los registros de períodos anteriores. Considerando que, lo que en principio fue una práctica esporádica, progresivamente ha derivado en una respuesta recurrente y no siempre espontánea;



Proyecto INCIDENCIA

Seguimiento a la contribución del Organismo Judicial en el deterioro de la situación, la cual se da, mediante la imposición de penas inapropiadas, la recalificación de delitos para favorecer arbitrariamente el otorgamiento de medidas sustitutivas a la prisión preventiva de agentes estatales o particulares, la adulteración de hechos en expedientes judiciales, el uso indebido de las medidas desjudicializadoras, la desprotección de los operadores de justicia, y, tolerancia ante el abuso de recursos dilatorios que prolongan en exceso los procesos;

Seguimiento a la actuación institucional del Ministerio Público, en el impulso de la acción penal y la dirección de las investigaciones realizadas por la PNC. Evidencias de deficiencias, por omisión o retardo en las diligencias para esclarecer los casos, por una escasa actividad de oficio, por su incapacidad de implementar el sistema de protección de testigos, por falta de coordinación con la PNC y por la inhibición de actuar en casos en que se encuentran imputados agentes del Estado, especialmente los pertenecientes al Ejército;

Monitoreo al desempeño del Ejército, como un factor importante para la persistencia de la impunidad en el país, aunque en menor grado comparado con períodos anteriores. Comprobación de la existencia de actos intimidatorios contra víctimas, testigos y contra los propios operadores de justicia;

Seguimiento a los casos reiterados de fugas de presos, que han sido motivo de gran conmoción y alarma social, por la notoria colaboración de agentes del Estado o por la evidente precariedad de los recursos para la custodia y el traslado de reos;

Compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos, regulación de la portación de armas:

Seguimiento de casos que revelan la subsistencia de grupos ilegales de seguridad, vinculados con funcionarios públicos del ámbito local, especialmente algunos alcaldes, así como, al servicio de particulares;

Características de estos cuerpos ilegales de seguridad:

- Sus integrantes han sido parte de órganos de inteligencia, seguridad pública o grupos paramilitares;
- Operan al margen de la ley y pueden llegar a contar con un sofisticado equipamiento, como armas ofensivas de elevada potencia de fuego y equipos de comunicación;
- A menudo son utilizados con fines delictivos y realizan actos de intimidación, eliminación física de personas y operativos de "limpieza social";

Intervención de personas o grupos ajenos a las instituciones competentes en actividades propias de policías, fiscales y jueces, esto, ante el clima de inseguridad y especialmente ante el fenómeno de los secuestros;

Verificación de casos de violaciones a los derechos humanos, cometidos por comisionados militares y miembros de los comités voluntarios de defensa civil (CVDC), esto debido a su relativa reorganización y al fuerte control social que continúan ejerciendo en sus comunidades;

Registro de surgimiento de presuntos grupos armados, como el caso del irregular "Frente Rebelde del Pueblo", que opera en el departamento de Quetzaltenango. Conforme a la verificación realizada, no hay certeza de que este o estos grupos persiga fines insurgentes;



Proyecto **INCIDENCIA**

Garantías y protección a las personas y entidades que trabajan en la protección de los derechos humanos:

Monitoreo de la tendencia (decreciente) de denuncias admitidas por amenazas e intimidaciones hacia las personas y entidades que trabajan en la protección de los derechos humanos, comparación con otros períodos;

Monitoreo de denuncias de intimidaciones contra miembros de la Iglesia Católica, jueces, fiscales del MP y querellantes adhesivos en casos alto impacto social;

Organismo Judicial y Ministerio Público:

Perfeccionamiento de la actuación de los operadores de justicia, sean estos fiscales o jueces;

Aumento cualitativo de la presencia de instituciones del sector justicia en el territorio nacional, como, una mejora cualitativa de sus funcionarios;

Aprobación de la Ley de la Carrera Judicial y la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, como cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, y un avance hacia una mejor calidad del servicio prestado por el Estado;

Profesionalización de jueces y fiscales, y el fomento de una cultura de independencia;

Capacitación limitada por el deficiente nivel de formación académica dispensada por las facultades de derecho;

El Ministerio Público debe asumir la conducción de la investigación criminal que la ley le asigna, y lograr el alcance de un nivel eficaz de coordinación de sus acciones con la PNC.

Poder Ejecutivo:

Postura de las instituciones del Organismo Ejecutivo, de negar la debida colaboración a la justicia, cuando se trata de agentes del Estado, o peor aún, cuando presionan o interfieren directamente en el proceso judicial por distintos medios;

Involucramiento de unidades del Ejército en operativos antisequestros que carecían de toda base legal y durante los cuales, se produjeron graves violaciones a los derechos humanos como la desaparición forzada;

Surgimiento de nuevos índices de una práctica de investigaciones paralelas, realizadas con la participación de servicios de inteligencia, al margen de las autoridades judiciales. Justificados por el interés superior del Estado en lograr el esclarecimiento de casos de particular gravedad;

Contribución de estas investigaciones paralelas, en parcializar, despistar y confundir la labor del Ministerio Público, y, en consecuencia, a mantener el crimen en la impunidad;

Aplicación de la prohibición contenida en los acuerdos de paz, que inhibe a los organismos militares de inteligencia a involucrarse en asuntos civiles, particularmente, en las investigaciones judiciales. Este involucramiento es perjudicial, cuando una de las hipótesis es precisamente la responsabilidad de agentes del Estado, militares o ex militares, pues la realización de investigaciones paralelas puede desnaturalizar la investigación judicial y convertirse en un encubrimiento;



Proyecto INCIDENCIA

Puesta en marcha de la División de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, que debe integrarse con personal nuevo;

Policía Nacional Civil:

Incidencia del accionar de la PNC en el deterioro de la situación de los derechos humanos, comparación con períodos pasados;

Observación del desempeño de esta institución, en comparación con períodos anteriores;

Monitoreo del aumento o disminución de violaciones por el uso excesivo de la fuerza, como resultado de operaciones de desalojo u otras similares con víctimas múltiples;

Monitoreo del incremento o decremento de casos de torturas, en el marco de la investigación de crímenes y delitos, especialmente, en cuerpos especializados como el Servicio de Investigación Criminal, todo esto, en comparación con períodos anteriores;

Monitoreo de las carencias de la Oficina de Responsabilidad Profesional -ORP, con 70 funcionarios ubicados en la ciudad capital, que debe atender más de 17 mil agente policiales en todo el país;

Seguimiento al fortalecimiento de los mecanismos internos de vigilancia de la PNC y el perfeccionamiento de las capacidades de la Academia de la PNC, indispensables para enfrentar el reto de la depuración de una institución, en la que, la cultura nueva de servicio público y respeto a la Ley, se enfrenta con las tradiciones de abusos de muchos ex funcionarios de la antigua Policía Nacional.

La experiencia de participación y monitoreo del Fondo de Tierras¹³



Fotografía: Proyecto INCIDENCIA

13 SERGIO FUNES. Asesor de la Comisión Nacional Permanente de Tierras de COPMAGUA. Plática presentada durante el taller sobre monitoreo de políticas públicas organizado por Proyecto INCIDENCIA, en abril de 2001.



Proyecto INCIDENCIA

Para las organizaciones campesinas e indígenas que han participado en las Comisiones Nacionales Permanentes de COPMAGUA y en la Comisión Paritaria de Tierra, el concepto de incidencia política no se llena simple y sencillamente con el monitoreo. Es decir, la incidencia política se entiende como la participación activa en el proceso de definición de políticas públicas, en la ejecución de estas, en el monitoreo de su cumplimiento y en la evaluación de su impacto. Por ello, el monitoreo no es independiente de todo el proceso.

Funcionalmente, no se pueden poner a monitorear políticas públicas definidas por otros órganos, porque si sociedad civil no participa en la definición de sus principios y contenidos, difícilmente va a tener la comprensión y claridad para ejecutar el monitoreo.

Es claro que los acuerdos de paz, solamente constituyen un punto de partida para generar cambios en el país, pero además crearon algunos mecanismos institucionales para participar en ese proceso. Uno de esos espacios son las Comisiones de Paz (17 comisiones).

La estrategia de trabajo desarrollada por la Comisión Nacional Permanente de tierras de COPMAGUA, -CNP-Tierras-, incluyó la conformación de una "Asamblea Nacional Permanente". Ésta se inició en 1997 con 60 organizaciones indígenas (mayas, garífunas y xincas) y el día de hoy sobrepasan las 350. Son el

referente político, el espacio de consulta, el respaldo político y la mayor posibilidad de hacer presión política.

También, dentro de la metodología de incidencia se creó la "Asamblea Nacional de Validación", que significa todo ese conjunto de organizaciones, que es la que, al final avala y le da el respaldo público y político a las propuestas a presentar.

Uno de los objetivos de la participación indígena y campesina dentro de la institucionalidad agraria creada a partir de los Acuerdos de Paz ha sido el garantizar el carácter autónomo de la misma. La nueva institucionalidad agraria, debe ser una institucionalidad autónoma, participativa, de servicio y descentralizada. Aunque la ley del Fondo de tierras plantea que se trata de una entidad con presupuesto propio, la asignación de dicho presupuesto por parte del Congreso ha sido "un estira y encoge". Sobretodo porque el proceso de paz es un proceso político, cuyos resultados dependen del accionar de las partes. En este caso, de la presión e incidencia ejercida por las propias organizaciones.

Uno de los avances más importantes obtenidos hasta la fecha ha sido la institucionalización de la participación campesina e indígena dentro del Consejo Directivo del Fondo de Tierras. Desde aquí las organizaciones han incidido en el curso de la institución, en la toma de decisiones y en el monitoreo sobre el

desarrollo institucional. Sin embargo, no se cuenta con una metodología explícita y sistematizada de monitoreo.

En realidad, cuando al interior de las organizaciones participantes se habla de monitoreo, se hace referencia al seguimiento político que se está dando al Fondo de Tierras desde el Consejo Directivo. Al respecto vale mencionar tres casos:

Al entrar el gobierno de Alfonso Portillo, quiso nombrar un nuevo gerente. La Ley no lo permite porque es una institución autónoma en donde, el Consejo Directivo es la máxima autoridad y la que conduce el proceso de elección periódica de gerente. Luego de una lucha política bastante fuerte, esto no se permitió.

Cuando el presidente Portillo autoriza Q.100 millones de quetzales en bonos, para comprar activos extraordinarios de los bancos y propuso que los mismos fueran canalizados a través del Fondo de Tierras, se aceptó recibir los Q.100 millones, porque era parte de un presupuesto adicional que no estaba contemplado para este año. Sin embargo, hubo necesidad de desarrollar un proceso de trabajo bastante fuerte, hacer un reglamento

específico, e incluso, perfeccionar y agudizar los requerimientos que debían seguirse para la aplicación de ese dinero y para la selección de los beneficiarios de esa nueva oferta de crédito.

El monitoreo político de la institución Fondo de Tierras, se ha llevado desde el Consejo Directivo, en el cual participan delegados de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas -CNOC- y delegados de CNP - Tierras. Precisamente, por eso se insiste en que la nueva institucionalidad agraria debe ser: autónoma y participativa. Para que efectivamente los dirigentes de las organizaciones sociales, tengan la facultad por ley, de participar en la definición de políticas públicas. El tercer caso:

Aparte de dar crédito para la compra de fincas, el Fondo de Tierras tiene la misión de regularizar la situación de las tierras que entrego el INTA desde 1962. Como mínimo se tienen tres casos, en donde ya se cancelaron derechos. Se está hablando de cancelaciones a gente de mucho peso político. Ese tipo de incidencia, es la que de alguna manera, se ha hecho desde el Fondo de Tierras.



Proyecto INCIDENCIA

Algunas reflexiones



Fotografía: Cortesía elPeriódico

Entre las reflexiones y aprendizajes de esta experiencia es importante subrayar los siguientes elementos:

No se tiene una metodología de monitoreo definida, más es un tipo de monitoreo de carácter político, muy empírico, muy inmediato. Sin embargo, se considera fundamental definir metodología e indicadores para el monitoreo. Indicadores no solo de carácter cuantitativo, sino además, cualitativo. Para determinar en base a que, se va a evaluar el impacto del Fondo, se debe contar con indicadores cualitativos. Por ejemplo, hoy es posible constatar la existencia de campesinos que están endeudados pero que hoy viven mejor que antes.

La formulación de las propuestas que la representación indígena y campesina presenta al gobierno en la comisión paritaria, se ha desarrollado a través de procesos de investigación (documental y de campo), de información y consulta, en las cuales es fundamental la participación de las organizaciones mencionadas. Ello ha fortalecido la posición indígena y campesina en la mesa de negociaciones, al presentar propuestas técnicamente elaboradas, políticamente viables y fundamentadas en una mayor participación ciudadana y respaldo social.

Luego de la finalización del conflicto armado interno en Guatemala, es imperativo fortalecer las capacidades técnicas y organizativas de la sociedad civil, de tal manera, que la transición hacia la paz y la democracia, sea más estable y la participación ciudadana en la construcción del desarrollo, sea más eficaz y sostenible. En esa dirección, se están haciendo esfuerzos por desarrollar habilidades organizativas y metodológicas, para que la representación indígena y campesina de la comisión paritaria, pueda aplicar una estrategia de mayor participación para la formulación de las propuestas de los subsiguientes temas a negociarse.

Las relaciones de confianza, se manifiestan en el ambiente que prevalece durante las negociaciones, la flexibilidad para buscar consensos, la tolerancia y la aceptación de las diferencias conceptuales, metodológicas y políticas, que existen entre las partes de la mesa de negociaciones.



Proyecto INCIDENCIA

Es necesario y posible incorporar a más organizaciones sociales en los procesos de formulación, negociación y ejecución de políticas públicas. A más involucramiento de las organizaciones sociales en los procesos de negociación, existen mayores posibilidades de incidencia política y flexibilidad del gobierno.

Es necesario fortalecer la participación de las organizaciones locales, municipales, regionales y nacionales en redes organizativas), que canalicen información, demandas e intereses hacia los espacios o mesas de negociación con el gobierno. Ello aumentará las posibilidades de resolver y/o prevenir conflictos.

Los procesos de investigación participativa permiten explorar y conocer los problemas, las necesidades, los intereses, y las potencialidades de la población.

Aún cuando se ha promovido, existe un bajo nivel de participación de mujeres como delegadas de sus organizaciones o sectores en las actividades. Es necesario implementar procesos para su integración a los espacios de toma de decisiones, a partir de un modelo de trabajo incluyente y educativo para mujeres y hombres.

Es necesario identificar nuevas formas de cooperación y nuevas posibilidades de hacer alianzas estratégicas y buscar consensos, alrededor de la temática agraria, especialmente, entre distintos actores sociales cuyas acciones pueden ser complementarias. Ellas pueden ser instituciones académicas y de investigación, ONG'S, organizaciones indígenas y campesinas, y agencias de cooperación internacional.

Avances, obstáculos y desafíos para la sociedad civil



Fotografía: Proyecto INCIDENCIA



Proyecto INCIDENCIA

Los avances más significativos en el tema de monitoreo de políticas públicas se han dado a nivel del sector de mujeres. Particularmente a través del Foro de la Mujer, en donde no solo se trabajó lo referente a la promulgación de una política de género sino, se está en vías de crear una verdadera institucionalidad para la implementación de esta.

Para la verificación de la Policía Nacional Civil que tiene una serie de políticas públicas que requieren monitoreo, MINUGUA diseñó una serie de encuestas, que tienen que ver con múltiples aspectos de la institución y que sirven para sacar conclusiones y para fortalecer los aspectos fundamentales en materia de seguridad ciudadana. El último avance de esta materia, consiste en haber terminado el documento jurídico para crear el Consejo Asesor de Seguridad, conformado únicamente por representantes de la sociedad civil organizada. Esto permitiría tener una injerencia mucho mayor en la formulación y el monitoreo de dicha política.

En cada departamento están las mesas que dan seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de paz, las mesas de concertación, son espacios plurales. A través de ellas, se puede obtener mucha información. Por otro lado, se genera mucha información especializada a la que se puede acceder, a través de los

centros de investigación del país, que además trabajan en redes.

OBSTÁCULOS

La información es un pilar fundamental de cualquier esfuerzo de monitoreo. Esta es una de las carencias más sentidas y generalizadas en Guatemala. Es fundamental hacer todos los esfuerzos que sean necesarios para fortalecer el Instituto Nacional de Estadística - INE-, para que realmente genere información y la haga pública.

Debe partirse de reconocer que la información es patrimonio de todos los guatemaltecos y no solo de los que hacen gobierno.

En la línea de producción y acceso a la información, caven las instituciones, como centros de investigación, universidades, centros de estudios económicos, ONG's especializadas y las mismas organizaciones de sociedad civil en conjunto.

En el tema del presupuesto de ingresos y egresos de la nación, se desconocen los mecanismos y momentos en los cuales se deciden hacer transferencias, muchas veces, afectando rubros vitales para la población. Ejemplos de este problema son el traslado de fondos del Ministerio de Educación al Estado Mayor Presidencial, o bien el recorte de los fondos de FOGUAVI sin saber a donde van esos recursos.

DESAFÍOS

- Superar la fragmentación
- Generar espacios de coordinación
- Se requiere una firme alianza entre organizaciones de sociedad civil

- Se requiere bastante entrenamiento a dirigentes de organismos de sociedad civil en cuanto al aprovechamiento de espacios de participación y para la elaboración de propuestas.

- En el tema de descentralización es importante contar con una Asociación de Municipalidades fortalecida.

- **Alrededor de los conflictos que hay en la participación de los distintos segmentos del sector público, es necesario ir hacia la formación de una cultura de inclusión, porque, tanto el Estado como la sociedad en general, tienden a ser exclusivos.**

- **Se debe presionar al sector público, para que haya una política clara de inclusión de la sociedad civil, en los diferentes estamentos de toma de decisiones, es decir, si bien es cierto que, los partidos políticos debieran ser los intermediarios, también es cierto, que toda la parte de mediación que realizan las instituciones de base, ONG'S, representa un espacio que hay que reconocer.**

- **Por otra parte, las ONGs se van a encontrar con un problema serio, relacionado con la representatividad. Éste tendrá que ser, por un tiempo más, un mal necesario, ya que en la medida en que el tejido social no está bien**



Proyecto INCIDENCIA

desarrollado y que existen problemas de coordinación, el problema de la representatividad estará presente.¹⁴

- Existe un mecanismo de gran importancia y que lamentablemente se subutiliza o no se utiliza. Se trata de los Consejos de Desarrollo. Si estos funcionaran, allí estarían los mecanismos idóneos para acceder a la información y para incidir, porque en estos Consejos se incluye a cuatro representantes de sociedad civil con voz y voto. El Consejo Nacional de Desarrollo es un espacio concebido para coordinar los esfuerzos nacionales de diseño y monitoreo de políticas públicas en el que deben participar, además de los representantes de gobierno, diversas entidades de sociedad civil. Si el Consejo Nacional funcionase, sería un espacio político idóneo, para la promulgación de políticas públicas. Este es un mecanismo previsto, que debe ser fortalecido según establecen los acuerdos de paz y ampliado en cuanto a la participación de sociedad civil.
- Es importante apoyar los esfuerzos dirigidos al fortalecimiento del sistema de partidos políticos. No hay ninguna posibilidad de alcanzar un Estado democrático si no hay partidos políticos fuertes. Si en Guatemala hubiese un verdadero funcionamiento de partidos políticos y estos jugaran el papel que les corresponde, ésta sería una vía para acceder a la información y para influir en la ejecución de las políticas públicas.

14 JAIME CARRERA, miembro de FIPA ya citado en este trabajo.

CRITERIOS PARA LA INCIDENCIA: Monitoreo de Políticas Públicas

ISBN 99922-703-6-5

Criterios para la Incidencia:
Monitoreo de Políticas Públicas
Proyecto INCIDENCIA

La edición de esta obra es posible
gracias al patrocinio de USAID

Diseño e impresión Serviprensa
3a. avenida 14-62 zona 1
Guatemala, Guatemala 2001
Teléfonos: 2320237 - 2325424
sprensa@terra.com.gt

Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos
de Editorial Serviprensa, S.A. en agosto de 2001.
La edición consta de 500 ejemplares en papel
bond 120 gramos y se usó la fuente
ITC officina Serif