

**MAPEO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN GUATEMALA**

**Preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
por los Consultores**

Tania Palencia y David Holiday

**Junio 1996
(Revisado Septiembre 1996)**

INDICE

Introducción

A. Las Políticas de Desarrollo Social

- A.1. Nuevas bases para las políticas sociales 1
- A.2. Los planes sociales del gobierno 4

B. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN GUATEMALA

- B.1 ¿Qué se entiende y cuál es la importancia de las OSC? 7
- B.2 El marco legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil 12
- B.3 Descripción de los principales tipos de OSC 15
 - B.3.1 Las organizaciones para la educación e incidencia cívico-política 15
 - B.3.2 Las organizaciones para la promoción de intereses colectivos 17
 - Las organizaciones sindicales y campesinas 18
 - Las organizaciones de mujeres 19
 - Las organizaciones de mayas 21
 - Las organizaciones ecológicas 23
 - Las organizaciones comunitarias 23
 - B.3.3 Las organizaciones que prestan servicios sociales y ofrecen asesoría técnico-productiva 25
 - Las redes interinstitucionales 28
 - Las organizaciones comunitarias creadas por el Gobierno 30
 - B.3.4 Centros de investigación y análisis sobre la realidad social 31

C. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS OSCs 33

D. PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS OSCs 38

- Programas del Gobierno 39
- Programas de Organizaciones No-Gubernamentales 40
- Programas de la Cooperación Internacional 41
- Lecciones Aprendidas 47

E. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DEL BID 48

Notas 50

Bibliografía

Lista de Entrevistados

INTRODUCCION

El presente estudio responde a una iniciativa de la representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Guatemala de implementar nuevas estrategias para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades del BID en este país. La justificación para estas estrategias se basan en el Octava Reposición de Capital aprobado por la Asamblea de Gobernadores del Banco en 1994. Durante los años 1994-1998, el Banco se compromete a colocar sus fondos haciendo hincapié en proyectos que contribuyan a la reforma social, la modernización del Estado, una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, el fortalecimiento del sector privado y la modernización productiva y tecnológica.

En este contexto, los Gobernadores del Banco aprobaron en marzo de 1996 un Marco de Referencia con respecto a la "Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil." En tal documento, se fijan los principios y criterios generales para la acción del Banco, sus campos de acción (poder ejecutivo, poder legislativo, sistema de justicia, sociedad civil) además de las consideraciones operativas para la implementación de esta política. El documento también señala que "el cambio en el papel del Estado y las mayores responsabilidades de la sociedad civil son procesos complementarios de las profundas transformaciones que se han venido operando en los países de la region" latinoamericana.

Este estudio pretende ofrecer a la Representación del Banco en Guatemala una base para un nuevo dialogo entre éste y las organizaciones de la sociedad civil. Fue concebido por el BID como un "mapeo" de las organizaciones y, como tal, resulta más descriptivo que analítico en su caracterización de las organizaciones. Según los términos de referencia, el consultor fue contratado para: 1) hacer un resumen de las políticas sociales y del papel que el Gobierno de Guatemala da a las OSCs; 2) explicitar lo que se entiende por "organizaciones de la sociedad civil (OSCs)"; 3) hacer un resumen del marco legal de las OSCs; 4) desarrollar una tipología de las OSCs; 5) analizar las fortalezas y debilidades de las OSCs para realizar proyectos y programas financiados por el BID; 6) identificar programas de fortalecimiento de las OSCs en Guatemala; 7) identificar los posibles elementos que debería contemplar una estrategia de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala.

Durante las cuatro semanas que duró la preparación de este documento, el consultor hizo una extensa revisión bibliográfica, se entrevistó con representantes del BID, el gobierno, funcionarios internacionales y una selección de representantes de OSCs.

El 30 de julio de 1996, el BID convocó en las oficinas de su representación en Guatemala una reunión con aproximadamente 30 representantes del gobierno, el sector privado, las OSCs y el Banco. Fue discutido y comentado el documento preliminar por los participantes, y posteriormente el consultor recibió algunos comentarios más al texto. El presente documento ha intentado incorporar los diversos comentarios recibidos. Sin embargo, **los puntos de vista expresados son los del consultor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.**

A. LAS POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL

A.1 Nuevas bases para las políticas sociales

El período llamado de "retorno a la constitucionalidad", que se inicia en 1985 con la elección de una asamblea constituyente y del primer gobierno civil después de aproximadamente veinte años de regímenes militares, crea un proceso de redefinición del papel del Estado y del concepto de gobernabilidad. Los graves efectos sociales provocados tanto por el enfrentamiento armado interno como por la desarticulación del mercado guatemalteco y la crisis económica mundial de la década de los ochenta obligan a considerar en primer plano la agenda social. Se reconoce que para sostener la estabilidad política de la nación es imprescindible atender la problemática social acumulada.

En este proceso ocurre un cambio sustantivo: desaparece una de las funciones tradicionales que teóricamente se asignaron al Estado y que consistía en considerarlo como agente benefactor y regulador para promover e inducir la inversión privada. En sustitución se elabora un nuevo enfoque según el cual, el Estado debe trasladar el control y la gestión de los procesos económicos a la empresa privada y a la empresa social no gubernamental.

La primera base de este nuevo enfoque es de índole legislativo. En la nueva Constitución Política (vigente desde 1986) se mencionan explícitamente temas como: la participación comunitaria en el desarrollo, la descentralización económico-administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional; la regionalización de la administración pública; la descentralización y regionalización del sistema educativo; el establecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel nacional, regional y departamental y la asignación del 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las municipalidades para la ejecución de obras de infraestructura y servicios públicos.

Las principales leyes constitucionales que reflejaron esta nueva orientación fueron: la Ley Preliminar de Regionalización (9/12/86); la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (3/9/87); la Ley de Alfabetización (12/10/87); el Código Municipal (6/10/88) y la Ley Nacional de Educación (89). En estas leyes se observa como objetivo común el promover la participación comunitaria en la descentralización de la gestión pública.

La segunda base del nuevo enfoque de política social es de naturaleza macroeconómica. Guatemala, como la mayoría de países latinoamericanos, entra a negociar con los organismos financieros internacionales un paquete de medidas de "ajuste estructural" que están dirigidas a transformar el funcionamiento de la economía nacional y, por lo tanto, del papel inversionista que mantenía el Estado. Estas medidas pretenden consolidar una economía de mercado mediante políticas que permitan: - mayor apertura financiera al exterior; - desregulación del comercio exportador e importador; - mayor respaldo estatal a sectores económicos con ventajas comparativas; - disminución del respaldo financiero que el Estado otorga a los sectores públicos y privados ineficientes; y aplicación de acciones de privatización de empresas estatales y servicios públicos.

El modelo de "ajuste estructural" considera que la causa determinante del desequilibrio externo es el déficit fiscal. Por lo tanto, uno de los principales compromisos contraídos es la reducción del gasto público. Esta reducción se programa a través de medidas como: ofrecer los servicios públicos a precios de mercado; eliminación de subsidios y privatización de la inversión social.¹

En este marco, el Estado se ha comprometido con organismos financieros internacionales a iniciar un reordenamiento institucional, administrativo y financiero para promover cambios que mejoren la capacidad de ahorro, la transparencia en el manejo de los recursos y la eficiencia y eficacia en la ejecución de los mismos. Los principales programas a partir de los cuales se pretenden lograr estos resultados son:

- a) el *Programa de Modernización Económica* negociado con el Banco Mundial, en ejecución desde 1992;
- b) el *Programa de Modernización del Sistema Financiero* negociado con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en ejecución desde 1993;
- c) el *Programa de Modernización de los Servicios de Salud* negociado con el BID y vinculado al Programa de Modernización Económica, en ejecución desde enero de 1996;

A partir de la vigencia de estos programas y de otros préstamos externos contratados, se han oficializado criterios de política que constituyen el marco global de la nueva estrategia social. Entre estos criterios destacan:

- * Modernizar el Estado a través de la desconcentración y descentralización de sus funciones;
- * Mejorar la planificación y la ejecución presupuestaria.
- * Descentralizar el presupuesto social tanto administrativa como financieramente;
- * Focalizar, temporalizar y decrecer los subsidios públicos;
- * Aumentar la calidad y cobertura de los servicios públicos focalizando la atención en la población en estado de pobreza y pobreza extrema;
- * Aumentar el gasto social especialmente para atender problemas sociales de alto riesgo, especialmente en nutrición, alimentación, educación, vivienda e infraestructura social;
- * Mejorar la coordinación interministerial y con proveedores no gubernamentales de servicios sociales (ONG, sector privado);

- * Promover la administración de los servicios sociales por la iniciativa privada (patronatos, comités de educación integrados por padres de familia, ONGs);
- * Consolidar los modelos exitosos de gestión comunitaria;
- * Crear un sistema temporal de fondos de inversión social para agilizar la ejecución del gasto social e iniciar reformas dirigidas a eliminar las deficiencias operativas y la débil cobertura de los Ministerios del sector social.²

La tercera base del nuevo enfoque social está sustentado en las diversas cumbres de los Presidentes de la región centroamericana, realizadas desde 1990 a marzo de 1995.³ Por primera vez los procesos de integración del istmo conceden prioridad al establecimiento de acuerdos sobre la temática social, tal como lo muestra la aprobación, en marzo de 1995, del Tratado de Integración Social de Centroamérica. En general, los instrumentos derivados de estas cumbres recogen la concepción social de los organismos financieros internacionales en cuanto al nuevo papel del Estado. De ese modo orientan la acción social especialmente a:

- Desobligar al Estado a resolver directamente la problemática social para pasar a ofrecer oportunidades de acceso a los servicios sociales en condiciones de mercado;
- Reducir la función del Estado como ejecutor directo de la inversión social para compartirla con las comunidades y los productores privados;
- Aplicar políticas de estímulo al pequeño y mediano productor para elevar la oferta alimentaria en la región.⁴
- Respetar y promover procesos dirigidos a: proteger la vida, la paz y la democracia; considerar a la persona humana como centro y sujeto del desarrollo y a la familia como eje de la política social y asegurar el respeto al medio ambiente y a los recursos naturales.

La cuarta y última base en que se sustenta la estrategia de desarrollo social vigente es la incorporación y ejecución de la agenda de paz. El actual gobierno ha anunciado públicamente la incorporación de los compromisos sociales derivados de los Acuerdos de Paz a su estrategia social. En el Plan de Acción de Desarrollo Social 1996-2000 (PLADES), publicado en septiembre de 1995, el gobierno se compromete a diseñar políticas vinculadas con los tres Acuerdos firmados a esa fecha (Global de Derechos Humanos, Reasentamiento de Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado Interno e Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas). Según el Programa del Gobierno de la República 1996-2000 preparado por SEGEPLAN bajo el actual presidente, el PLADES definió las bases del actual Programa.⁵

A.2 Los planes sociales del gobierno

El contenido de la estrategia de desarrollo social vigente se encuentra contenido en dos documentos oficiales: el Plan de Acción de Desarrollo Social, PLADES 1996-2000 (septiembre de 1995) y el Programa del Gobierno de la República 1996-2000 (marzo de 1996). En ambos planes se ordenan y priorizan las bases de la política social anteriormente descritas.

En ambos planes también se establecen compromisos para compatibilizar las políticas social y económica e implementar mecanismos institucionales que aseguren decisiones coherentes. Para garantizarlo, el Programa de Gobierno establece que el Vicepresidente de la República asumirá la conducción directa del Gabinete Social con el fin de fortalecerlo; mientras que la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN) facilitará las decisiones tomadas en el Gabinete Social y en el Gabinete Económico.

De ese modo, según el Programa de Gobierno, el Gobierno se compromete a darle sostenibilidad al proceso de paz, a mejorar la calidad de vida de la población y a ejecutar políticas públicas de combate a la pobreza, especialmente a favor de los sectores más vulnerables (niñas, mujeres embarazadas, mujeres lactantes, niños desnutridos y pequeños campesinos). La política social de combate a la pobreza "se basará en los criterios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad y autoayuda, focalización y cercanía a las necesidades sentidas de la población".⁶

El compromiso del Gobierno con el desarrollo humano integral presupone que las políticas de combate a la pobreza se basen en mecanismos como: priorizar la generación de empleo y la capacitación para el trabajo; trasladar la prestación de los servicios sociales básicos de salud y educación a las municipalidades y gobernaciones departamentales; fortalecer la focalización del gasto público hacia los sectores sociales de los departamentos y áreas geográficas con mayores índices de pobreza y pobreza extrema; rediseñar los Fondos Sociales para apoyar temporalmente el proceso de descentralización y con miras a que se conviertan en instrumentos para transferir con agilidad los recursos a los departamentos y municipalidades; y aprobar una nueva Ley del Organismo Ejecutivo para promover la desconcentración institucional.⁷

Los objetivos principales de la política de desarrollo social son: a) fortalecer las bases de un nuevo estilo de desarrollo para promover la equidad social, el empleo y el crecimiento económico, y b) "crear las estructuras para que la inversión privada se convierta en el motor del crecimiento económico y de la modernización productiva"⁸

De acuerdo con el PLADES el requisito principal para asegurar la estabilidad de la estrategia social es la aplicación de todas las medidas necesarias para consolidar los indicadores macroeconómicos, especialmente en cuanto a la apertura del mercado a la economía internacional, el ahorro de cuenta corriente, la reducción del déficit fiscal, el incremento de la carga tributaria, la eliminación de los subsidios y la debida implementación de los programas de modernización y descentralización institucional.

El combate a la pobreza descansa en tres líneas de acción:

1. Fortalecer un programa de emergencia que consiste en el funcionamiento de los Fondos Sociales como instrumentos para focalizar la atención en los grupos prioritarios;
2. Impulsar políticas para fomentar la inversión y el ahorro, utilizar intensamente la mano de obra, descentralizar la administración pública y asegurar la participación comunitaria;
3. Reordenar las políticas sectoriales y mejorar la eficiencia externa del gasto público. Asegurar el traslado gradual del poder de decisión, manejo de recursos y la administración de los servicios a las comunidades y gobiernos locales.

Las áreas prioritarias de atención social son: salud; alimentación y nutrición; educación básica y alfabetización; formación y capacitación laboral; fortalecimiento de la función de la familia; promoción de la mujer; empleo productivo; niños y niñas en situación de vulnerabilidad; y agua potable y saneamiento ambiental.

En el Programa de Gobierno, el gobierno de Presidente Alvaro Arzú plantea la construcción de consensos y de responsabilidades compartidas entre el Estado y sus ciudadanos para lograr el objetivo de un desarrollo integral, sostenido y sustentable:

Para enfrentar con éxito los desafíos establecidos se construirán amplios consensos y una visión compartida del futuro que apoyen y promuevan las profundas transformaciones que requiere la sociedad guatemalteca. Una de las responsabilidades básicas del Gobierno será organizar y mediatizar estos consensos entre todas las fuerzas sociales, étnicas y políticas del país, así como crear las condiciones necesarias para el logro de los mismos, mediante políticas institucionales, económicas, sociales, culturales y ambientales orientadas a promover la distribución equitativa de los costos y beneficios del desarrollo. La concertación y la corresponsabilidad solidaria serán instrumentos vitales y dinámicos en las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil, con la finalidad de generar los consensos que requieren las ineluctables transformaciones institucionales así como para atender las demandas sociales en función de las posibilidades reales de satisfacción por parte del Estado y de la sociedad, propósitos inalcanzables sin un manejo transparente de los asuntos públicos y una política de información objetiva y oportuna por parte del Estado. La situación que enfrenta el país impone un cambio de mentalidad y de actitud en todos los sectores, tanto para exigir derechos, como para aportar soluciones y adquirir compromisos. En este cambio radica la clave de la transformación social y del tránsito hacia una Guatemala democrática, pluralista y participativa.⁹

Realizando una evaluación general del contexto socioeconómico para la aplicación ininterrumpida y sostenible de ambos planes debe advertirse que la estrategia social apunta hacia un nuevo estilo de desarrollo. Se han iniciado, ciertamente, los primeros pasos para el reordenamiento macroeconómico, la descentralización,¹⁰ la regionalización y el fortalecimiento del

poder municipal, pero persisten serias dificultades y contradicciones que de no resolverse harán inviables los nuevos propósitos sociales.

Así, para finalizar este capítulo, se enumeran las principales contradicciones, debilidades o desajustes que limitan los alcances de la estrategia de desarrollo social y cuya solución dependerá de un proceso con alta estabilidad política (especialmente en cuanto a construir nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad), para promover acuerdos sociales que contribuyan a respaldar las metas programadas en los planes de desarrollo. Entre estos desajustes se encuentran:

- No se han cumplido las metas fiscales previstas por los últimos gobiernos, con lo cual no han mejorado las perspectivas de ingreso tributario;
- Persiste la debilidad financiera e institucional de los gobiernos municipales, con lo cual se mantiene una alta concentración del Estado sobre los recursos públicos;
- A pesar del creciente énfasis y crecimiento dado al gasto social, persisten problemas para elevar la capacidad de gestión del sector público social;
- No obstante el repunte de la inversión pública ejecutada a través de los fondos sociales; éstos no han asegurado la participación activa de las comunidades en la definición de sus propias prioridades de atención social; no funcionan para promover un desarrollo local integrado; sus recursos provienen en alta proporción del financiamiento externo y no han superado los problemas de descoordinación e interferencia entre los Ministerios;
- No se observa la consolidación de los Consejos de Desarrollo tanto en el cumplimiento de sus funciones como en su calidad de instancias para promover la participación comunitaria;¹¹
- Prevalcen los problemas de iliquidez del Estado para cumplir el compromiso constitucional de entregar del 10% de los ingresos públicos a las municipalidades; así como un lento proceso de capacitación y adiestramiento a los gobiernos municipales para transferirles el impuesto territorial.

B. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN GUATEMALA

B.1 ¿Qué se entiende y cuál es la importancia de las OSC?

Desde 1985, con el inicio de la etapa conocida como de "retorno a la constitucionalidad" y con la cual se anunció el fin de los gobiernos militares, se viene creando un movimiento de doble dirección:

1) Por una parte, el ejército, como la principal instancia rectora de los asuntos públicos antes de 1985, comienza a reestructurar el Estado para crear condiciones de gobernabilidad a largo plazo.¹² Esta nueva visión pretende hacer funcionar el sistema político con mecanismos que sustituyan la antigua tendencia al uso y abuso de métodos coercitivos. En la política oficial se comienza a observar que se amplían las alianzas entre los grupos de poder; se abren espacios para una incidencia orgánica de la iniciativa privada en los asuntos públicos, y aparecen conceptos como Estado de Derecho, instituciones garantes del derecho, respeto a la legalidad, participación ciudadana, etc.

2) Por otra parte, también se generan espacios de participación política para los ciudadanos en general. Estos espacios permiten mayor seguridad para la expresión del pensamiento y la opinión pública y ofrecen nuevas oportunidades de organización social. Crece el número de organizaciones sociales y de opiniones dirigidas a demandar del Estado una efectiva responsabilidad en la promoción de formas democráticas de participación y organización social y política y, en consecuencia, aumenta la fiscalización de los ciudadanos sobre el comportamiento de los funcionarios e instituciones públicas.

Este movimiento ha sido influido por un contexto internacional que en lo político se caracteriza por ser más receptivo a la problemática de los derechos humanos y más vigilante de las formas democráticas de gobierno; y en lo económico, por promover mayor eficacia del mercado en la asignación de recursos, con lo cual se requiere de un menor intervencionismo estatal y de una activa participación económica de todos los agentes sociales.

Como resultado de tal interacción, en Guatemala ha comenzado un debate social que está dirigido a revisar y replantear la naturaleza de las relaciones sociales existentes. En este debate aparece una nueva valoración de los roles y la intercomunicación entre el Estado y la sociedad civil, la cual incluye un fenómeno de crítica a los métodos utilizados por el Estado y la sociedad.

Han sido realizados foros y estudios en los cuales se coincide en señalar que la sociedad civil ha sido debilitada por la excesiva concentración de poder en el Estado-ejército, y por los efectos negativos de la ejecución de políticas contrainsurgentes, especialmente durante el período 1954-1984 que se caracterizó por el predominio de gobiernos militares.¹³ El mismo Presidente Arzú plantea la situación de la siguiente manera:

Guatemala tiene que superar un buen número de estigmas: un gobierno tradicionalmente corrupto; un sector privado del que se piensa es intransigente y retrógrado, que ha sido insensible a las necesidades del pueblo y un Ejército que viola los derechos humanos.

Nosotros queremos un cambio estructural profundo y sustantivo dentro de las Fuerzas Armadas, y yo pienso que muchos en la propia institución lo quieren también.¹⁴

En estos encuentros también se advierte que la sociedad civil guatemalteca se nutrió de posiciones antigobiernistas y radicales, las cuales descalificaban la negociación y la propuesta.

La inhibición a la participación ciudadana se observó también en la exclusión de las cámaras empresariales de la ejecución de las políticas económicas y sociales del Estado, y llegó a expresarse en la prohibición -legal hasta antes de 1985- de las corrientes políticas de izquierda, especialmente de afiliación comunista.

El proceso de paz ha sido uno de los acontecimientos que más han permitido reflexionar sobre la importancia de establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. El impacto del proceso de paz se caracteriza porque se ha creado un consenso a favor de que el Estado se convierta en una fuerza capaz de articular un pacto social entre todos los ciudadanos, gobernantes y gobernados; mientras que la sociedad civil debe expresarse como el conjunto de organizaciones no gubernamentales a partir de las cuales los ciudadanos expresan y satisfacen intereses colectivos, y puedan jugar un papel activo en influir sobre la conducción de los asuntos públicos.

Todos los Acuerdos de Paz consideran mecanismos para promover mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en el período de reconstrucción socioeconómica de la postguerra. El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil es ahora considerada como una premisa del fortalecimiento de un Estado de Derecho.

En este contexto, las partes en las negociaciones de paz llamaron a la formación de una Asamblea de la Sociedad Civil (ASC). En efecto, el Acuerdo Marco, aprobado en enero de 1994, incluyó una cláusula en la cual las partes se comprometen a promover la creación de una "Asamblea abierta a la participación de todos los sectores de la sociedad guatemalteca". En su cumplimiento dicha Asamblea, que recibió el nombre de Asamblea de la Sociedad Civil, fue instalada en el mes de mayo del mismo año con la participación de un promedio de cinco organizaciones por cada uno de los siguientes sectores: religioso; sindical y popular; político; de organizaciones defensoras de derechos humanos; de periodistas; de organizaciones del pueblo maya; de organizaciones no gubernamentales de desarrollo; de centros de investigación; de organizaciones de mujeres; y de cooperativistas, académicos y microempresarios.

Actualmente se han retirado el sector de periodistas y el sector que abarcó a los cooperativistas, académicos y microempresarios (llamado sector Atlixco),¹⁵ pero se han incorporado el sector campesino y el sector de la población desarraigada, y se discute la posibilidad de integrar un sector conformado por colegios profesionales y universidades.

La ASC fue creada para cumplir con dos funciones: a) transmitir a las partes recomendaciones u orientaciones (no vinculantes) sobre la temática sustantiva y b) conocer y avalar los acuerdos para darles el carácter de compromisos nacionales. La primera función fue

concluída a los seis meses de su creación mediante la elaboración de ponencias cuyo contenido fue aprobado con el consenso de todos los sectores. Ha avalado todos los Acuerdos firmados y actualmente discute si hará lo mismo con el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, firmado el 6 de mayo de 1996.

Su principal incidencia ha consistido en: ofrecer a las partes un referente político sobre qué es lo que quiere la sociedad civil como resultado de la firma definitiva de la paz; pronunciarse esporádicamente sobre los temas sustantivos; generar una experiencia abierta al diálogo, a la tolerancia y a la diversidad entre las organizaciones participantes; y realizar una campaña de cabildeo ante el Gobierno, organismos financieros internacionales y gobiernos cooperantes con Guatemala para sugerir mecanismos sobre el destino, ejecución y fiscalización de los recursos financieros con los cuales se implementarán los Acuerdos.

Actualmente la ASC discute un plan estratégico en el cual contempla asumir funciones de verificación de los Acuerdos; ampliar el debate sobre la paz y la reconstrucción a los departamentos de la República y ofrecer al Gobierno una cartera de proyectos para permitir que sus organizaciones miembros puedan participar en la ejecución e implementación de los Acuerdos. La ASC es la instancia política más beligerante en la demanda de asegurar y promover la participación de la sociedad civil en el proceso de paz y en la conformación de las comisiones mixtas (gobierno-población) señaladas en los Acuerdos sobre la población desarraigada y sobre los pueblos indígenas.

Ahora bien, no existe un concepto único ni uniforme acerca de lo que son y quiénes son las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta específica reflexión es aún débil en Guatemala. En general, se acepta el concepto de organizaciones de la sociedad civil como integrantes de un "Tercer Sector" diferente del Estado o del sector privado cuya función es fundamentalmente lucrativa. El sector privado, los partidos políticos y el "Tercer Sector" serían los tres grandes bloques orgánicos que integran la sociedad civil. Y específicamente, los partidos políticos deberían de funcionar como canales de comunicación e intermediación entre el Estado y la sociedad.¹⁶ El "Tercer Sector" estaría integrado en su mayoría por organizaciones no lucrativas que realizan actividades de interés social.

Debe advertirse que existen en Guatemala interpretaciones que excluyen de la sociedad civil a los partidos políticos o al sector privado, pero lo hacen especialmente por razones ideológicas, las cuales consideran que estos dos sectores no representan los intereses de la mayoría de la población y, por lo tanto, no sólo entran en conflicto intersectorial, sino reducen la sociedad civil al movimiento popular.

La tradición de violencia y la fragmentación social que agudizó el conflicto armado interno han provocado incluso hostilidades y desconocimiento de legítima representación entre organizaciones con diferentes posturas políticas cuyas bases sociales pertenecen a un mismo sector, tal como sucede con el sindicalismo o las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de desarrollo.

Sin embargo, en términos generales y para fines de este estudio puede afirmarse que se consideran organizaciones de la sociedad civil a aquellas instancias dedicadas a actividades como:

1. **Educación e incidencia cívico-política:** donde se ubicarían las organizaciones dedicadas a incidir en las políticas públicas y vigilar y controlar el desempeño de las instituciones y funcionarios del Estado. Aquí se incluyen las ONGs de derechos humanos y de educación ciudadana.

2. **Promoción de intereses colectivos:** donde se ubicarían las organizaciones que defienden los intereses de un sector de la población y/o promueven actividades consideradas de interés nacional. Aquí se incluyen las ONGs ecológicas, culturales, de mujeres, mayas, de la población desarraigada, de campesinos, sindicales, comunitarias, cooperativas, etc. Estas organizaciones suelen también realizar acciones de incidencia en las políticas públicas.

3. **Prestación de servicios sociales y de asistencia técnico-productiva:** donde se ubicarían las organizaciones dedicadas a facilitar y/o ofrecer asistencia de servicios de educación, saneamiento ambiental, cultura, infraestructura comunitaria, salud, organización social, etc. Estas organizaciones concentran su atención en mejorar las condiciones de vida y promover la organización comunitaria a través de métodos de cooperación y trabajo colectivo. También se ubicarían las organizaciones dedicadas a facilitar y/o ofrecer asistencia técnica y financiera para apoyar procesos productivos en comunidades donde principalmente habitan campesinos pobres o en zonas urbanas marginales. La asistencia busca crear oportunidades para la rentabilidad en áreas como agricultura, silvicultura, pecuaria, textilería, artesanía, ecoturismo, procesamiento, comercialización, crédito, etc. Aquí se incluyen los comités pro-mejoramiento comunitario, las ONGs de desarrollo y las fundaciones filantrópicas del sector privado.

4. **Investigación y análisis de la realidad social:** donde se ubicarían las organizaciones dedicadas a ofrecer estudios sobre temas de interés nacional para incidir tanto sobre el Estado como sobre la sociedad. Se incluyen aquí los centros de investigación y las instituciones académicas.

Esta arbitraria clasificación no desconoce otra variedad de organización social involucrada más a la satisfacción de intereses de individuos agrupados, pero sin mayor impacto hacia terceros, como los clubs, las fraternidades y las asociaciones etáreas. Tampoco desconoce el hecho que la mayoría de estas organizaciones trabajan con varios programas relacionados con las cinco áreas de incidencia reseñadas anteriormente.

La tipología seleccionada responde principalmente al criterio según el cual estas organizaciones constituyen actualmente una fuerza determinante para inducir recursos hacia la reconstrucción del deteriorado tejido social tanto en sus estructuras políticas como socioeconómicas. Entre sus características comunes se encuentran:

- a) Orientan sus actividades para mejorar la condición de vida de sectores sociales vulnerables o para ofrecer alternativas a problemas nacionales;
- b) Realizan un trabajo educativo permanente con la población beneficiaria.
- c) Generan procesos organizativos (comunitarios) y opinión pública, de modo que crean condiciones para multiplicar el efecto de sus acciones;
- d) Trabajan o inciden en áreas y regiones donde no llega la atención del Estado; mantienen contacto directo con la población y cuentan con experiencia para aprovechar los recursos humanos;
- e) Funcionan como instancias no lucrativas y se autogobiernan con independencia. Sus políticas están, en general, determinadas (pero no directamente condicionadas) por los rubros temáticos que interesa financiar a las organizaciones no gubernamentales extranjeras y/o gobiernos de los cuales reciben los recursos para cumplir con sus misiones.
- f) Participan directa o indirectamente en el proceso de paz, ya sea divulgando el contenido de los Acuerdos o emitiendo opinión a través de las redes interinstitucionales donde están representadas.
- g) Se autoreconocen como instancias promotoras de desarrollo y como agentes activos a favor de la democratización.

La mayoría de estas organizaciones no tienen comunicación entre sí, ni a nivel institucional ni en las regiones donde coincide su trabajo. Esta ruptura de comunicación se agrava cuando se observa la organización de la sociedad civil desde el punto de vista de quienes tienen cobertura comunitaria y quienes abarcan varios departamentos u operan a nivel nacional. Las organizaciones comunitarias agrupan a líderes y vecinos que ofrecen trabajo voluntario y muestran niveles satisfactorios de rendimiento en la inversión y aprovechamiento de recursos humanos y financieros, pero su capacidad de interlocución política es débil tanto frente al Gobierno como frente a ONGs que trabajan en la misma comunidad.

Uno de los temas de la agenda del Primer Congreso de ONGs, realizado en junio de 1995, fue precisamente reflexionar sobre hasta qué punto las aquí llamadas OSC están contribuyendo a "empoderar" a las organizaciones comunitarias guatemaltecas o, por el contrario, siguen manteniendo enfoques asistencialistas que no favorecen la capacidad de autogestión.

A nivel del debate político nacional también crece el interés por apoyar especialmente los procesos de organización comunitaria y municipal. En dos de los Acuerdos de Paz (el Socioeconómico y el de derechos de los pueblos indígenas) se menciona la necesidad de reformar el Código Municipal y fortalecer la organización comunitaria.¹⁷ La tendencia general es, entonces, la de priorizar la atención a lo local considerando este nivel como el fundamento para fortalecer al

largo plazo a la sociedad civil guatemalteca. Aunque intentamos hacer referencia a los grupos de base y las instancias locales, por limitación de tiempo, en este estudio tratamos más que todo instancias representativas de la sociedad civil organizada y urbana.

B.2 El marco legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Las OSC están amparadas en el derecho constitucional que protege y promueve la libre asociación. La normativa jurídica que regula su funcionamiento se localiza en el Código Civil, quien las conceptúa como entes de interés público sin finalidades lucrativas.¹⁸

El Código Civil distingue entre la naturaleza y el funcionamiento de una Fundación respecto al de una Asociación.

En el concepto de Asociaciones se incluyen las entidades que "promueven, ejercen y protegen" intereses políticos, religiosos, económicos, sociales, culturales y profesionales. Se incluyen entre las Asociaciones los patronatos y comités de utilidad y beneficio social.

Las Fundaciones se constituyen por escritura pública o por testamento y en su registro debe estar claro que cuentan con un patrimonio, el monto, su fines y el destino de sus recursos. El Ministerio de Gobernación reconoce la escritura pública y emite un acuerdo ministerial en el diario oficial donde le otorga la personalidad jurídica. El Ministerio Público debe fiscalizar que los bienes de la fundación se destinen al cumplimiento de los fines indicados en su registro legal. Si no cumple con los fines registrados, salvo lo indicado por su fundador, la fundación deberá ser disuelta por un juez competente y sus bienes se entregarán a una institución análoga. Las Fundaciones están exentas del pago de impuestos.¹⁹

Las Asociaciones se crean por acta notarial que dé constancia de su creación. El acta deberá presentarse ante el Ministerio de Gobernación, quien debe emitir un acuerdo ministerial publicado en el diario oficial donde le otorga personalidad jurídica. Una vez adquirida su personalidad jurídica deben inscribirse en el Registro Civil.²⁰ Las Asociaciones pueden disolverse por la voluntad de la mayoría de sus miembros o por las disposiciones expresadas en sus estatutos. Si ocurre la disolución, el destino de sus bienes será conforme a sus estatutos y, de no precisarlo, éstos serán considerados como bienes vacantes o se utilizarán atendiendo a lo acordado por la autoridad competente. Las Asociaciones también están exentas del pago de impuestos.²¹

Ambos tipos de organización carecen de controles financieros o de fiscalización en el uso de sus recursos. Esta situación da margen para el surgimiento de fenómenos de impunidad por corrupción o malversación de fondos. No obstante, es común que estas instancias tengan controles internos a través de contadores o auditorías periódicas, requeridas estas últimas principalmente por las organizaciones no gubernamentales extranjeras o nacionales que donan los recursos.

El Código Municipal (1988) es otro instrumento que regula la creación de asociaciones comunitarias o de vecinos con el fin de promover el desarrollo de la comunidad. Las asociaciones y comités locales o departamentales que no tengan personalidad jurídica deberán acudir al

Gobernador departamental quien se limita a autorizarles la recaudación de fondos.²²

La inscripción legal constituía uno de los principales obstáculos para las organizaciones de la sociedad civil puesto que "el tiempo promedio para obtener una personalidad jurídica era de dos años y su costo alrededor de diez mil quetzales (aproximadamente \$2,000.00)", ya que para que el Ministerio de Gobernación lo autorizara debía pasar primero por las oficinas de la Presidencia de la República.²³ A partir de la vigencia del Acuerdo Ministerial 515-93 (octubre de 1993) este obstáculo burocrático fue superado, debido a que, por un lado, se redujeron los costos al no obligar a la publicación completa de los estatutos en el diario oficial; y por otro lado, se indicó que sería el Ministerio de Gobernación la instancia directamente encargada de abrir los registros y aplicar los procedimientos para expedir los trámites.

La Fundación Arias realizó un análisis estadístico de la inscripción de las asociaciones y fundaciones a través del cual determinó que el cambio de procedimiento para las inscripciones contribuyó agilizarlas. Antes del Acuerdo 515-93, de enero a septiembre (nueve meses) se inscribieron sólo 54 instituciones. Durante los meses octubre-diciembre (tres meses), precisamente después de la vigencia del Acuerdo, se inscribieron 75 instituciones. Al año siguiente se aprobó la inscripción de 433 organizaciones de la sociedad civil.

Los principales problemas jurídicos señalados por la mayoría de funcionarios de OSC entrevistados son: la ausencia de disposiciones legales específicas que promuevan y estimulen el surgimiento de organizaciones ciudadanas, así como la dispersión legal que existe para regular las funciones de estas agrupaciones, ya que tienen que acudir simultáneamente al Código Civil, al Código Municipal, a varios Decretos y a instructivos particulares para cumplir con su legalización.

El Partido de Avanzada Nacional (PAN), partido gobernante, publicó en diciembre de 1995 (un mes antes de ganar las elecciones generales), un campo pagado en el que anunció su compromiso de promover la creación y fortalecer el funcionamiento de las Organización No Gubernamentales y ofreció la aprobación de una Ley para la regularlas.

Actualmente el PAN y la Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio No Gubernamentales de Guatemala (ASINDES), una de las principales federaciones de ONGs del país, respaldan y promueven la discusión de un anteproyecto de "Ley General de las Organizaciones No Gubernamentales Sin Fines de Lucro". En el anteproyecto se señala que "el principal problema que deriva de la inexistencia de un marco legal para la creación y funcionamiento de las ONGs, es el de la discrecionalidad con la que, tanto los funcionarios de gobierno como los de las ONGs, toman las decisiones respecto a la forma en que éstas deben de operar".

Según el documento, algunos funcionarios consideran a las ONG como "antagónicas al quehacer del Estado" y pueden restringir arbitrariamente sus funciones; mientras que las ONGs "se aprovechan de la inexistencia de un marco legal para obtener prebendas o beneficios de carácter particular sin aceptar ningún tipo de control".

Entre las nuevas propuestas legales contenidas en este anteproyecto merecen destacarse las siguientes:

- Declarar de interés nacional el fomento y promoción de ONGs. Por tal razón, cualquier retardo en su inscripción será considerado malicioso y sancionado conforme la Ley;
- Unificar en un sólo concepto de ONGs a las fundaciones, patronatos, asociaciones, ligas o comités, que tengan como fin la filantropía y/o el desarrollo humano en su sentido más amplio;
- Incluir entre sus funciones actividades de naturaleza mercantil y de intermediación financiera, siempre y cuando no tengan fines de lucro y mientras sus utilidades se destinen a ampliar su cobertura, programas o al fortalecimiento de su capacidad de ejecución;
- Integrar un Consejo de Fiscalización con tres de sus miembros electos en Asamblea y con el propósito de fiscalizar el uso de todos sus recursos;
- Crear un sistema de registro legalizado de ingresos y egresos para las ONGs que manejen activos superiores a los Q25 mil. La fiscalización externa será realizada por el Ministerio de Finanzas. Si manejan recursos públicos también estarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas de la Nación.
- Estarán obligadas a coordinar con el Estado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. La instancia pública de enlace sería la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN).

Muy probablemente muchas de las ONG guatemaltecas reaccionarán negativamente a las propuestas de control y fiscalización sugeridas en esta propuesta de Ley. Se hará necesario, entonces, encontrar mecanismos que concilien, por una parte, la obligación del Estado de evitar abusos y malversaciones y de proteger el interés público y, por otra parte, el respeto al derecho de asociación, a la autonomía y a la independencia de las ONGs.

B.3 Descripción de los principales tipos de OSC²⁴

Serán descritas en la presente sección las características principales de las organizaciones de la sociedad civil de acuerdo a la clasificación propuesta anteriormente y en la cual se seleccionaron cinco áreas de incidencia:

1. **Educación e incidencia cívico-política**
2. **Promoción de intereses colectivos**
3. **Prestación de servicios sociales y de asistencia técnico-productiva**
4. **Investigación y análisis de la realidad social**

B.3.1 Las organizaciones para la educación e incidencia cívico-política

En este tipo de organizaciones se incluyen las instancias dedicadas a la educación y protección de derechos humanos, a la educación cívica y a la incidencia cívico política.

La mayoría de las organizaciones que realizan actividades de educación y protección de los derechos humanos surgieron a partir de 1990. En el menor de los casos se dedican con exclusividad a ofrecer este tipo de educación. La mayoría combina un programa de educación en derechos humanos con proyectos productivos o de promoción de servicios sociales.

Sus finalidades educativas coincide en:

- Consolidar la organización existente en las comunidades,
- Construir una cultura de tolerancia y respeto a los derechos humanos,
- Propiciar la incidencia ciudadana en la gestión pública, y
- Construir un Estado de derecho

Entre sus principales actividades se encuentran: la promoción del conocimiento de los DD.HH; la denuncia sobre violaciones a los derechos humanos; verificación del respeto a los Derechos Humanos; asesoría legal; apoyo a víctimas y testigos y acciones de incidencia la política de derechos humanos del Estado.

En su pensum educativo ofrecen un enfoque general de los derechos humanos y de las instituciones encargadas de protegerlos. Incluyen temas sobre derechos de la mujer y la familia, resolución de conflictos, derechos de los pueblos mayas, Acuerdos de Paz y análisis de coyuntura, exhibición personal, amparo, etc.. Las instituciones que combinan temas de educación en derechos humanos con temática de desarrollo y organización social desarrollan también cursos sobre derechos económicos y sociales (trabajo, tierra, salud, educación, etc.).

Estas organizaciones cuentan con dos niveles de educadores: los que integran el equipo de capacitadores de la institución y son remunerados, y los promotores en derechos humanos y legales que reproducen lo aprendido en sus respectivas comunidades. Los promotores dominan generalmente un idioma maya y trabajan voluntariamente (con un pago mínimo de viáticos).

La mayoría de estas instancias realizan su trabajo educativo en las regiones occidental y noroccidental del país, las cuales concentran a la población indígena e incluyen a los departamentos más afectados por el conflicto armado. En el menor de los casos se atiende la región oriental, mayoritariamente con población ladina; y son pocas las que tienen trabajo educativo a nivel nacional.

La población beneficiaria es fundamentalmente indígena y masculina. Se atiende menos a las mujeres y a los niños. Entre los beneficiarios se encuentran maestros rurales, jóvenes y vecinos de las comunidades organizados en asociaciones, comités comunales u organizaciones populares y dedicados a actividades agrícolas, artesanales y comerciales.

Las instancias de educación en derechos humanos consideran que su mejor impacto educativo consiste en que los promotores formados han contribuido a la presentación de denuncias ante las autoridades competentes, han apoyado en la recolección de pruebas en casos de violaciones a los derechos humanos y han intervenido en sus comunidades para asesorar en la resolución de conflictos (ya sea con métodos consuetudinarios o acudiendo al sistema de administración de justicia). Otro efecto positivo de su trabajo radica en que, siendo los promotores miembros de sus comunidades, apoyan con mayor facilidad la generación de un ambiente de confianza para que la población pueda hablar sin temor sobre sus derechos o sobre las violaciones a los mismos.

Las organizaciones dedicadas a la educación cívico-política se especializan en la atención de líderes comunitarios para ofrecerles información sobre los derechos de participación ciudadana en el sistema político. En sus programas incluyen proyectos de capacitación a alcaldes para fortalecer la gestión municipal. Existen también programas de educación cívica a jóvenes y mujeres; los primeros son impartidos mediante educación informal o través de convenios con colegios o escuelas públicas y consisten principalmente en ofrecer información y valores sobre la democracia. Estas instancias también incluyen campañas educativas o informativas para promover opinión pública e incidir en las políticas del Estado.

Puede decirse, en general, que el contexto nacional en que operan estas organizaciones no es del todo favorable debido a que su trabajo se ve obstaculizado por la existencia de un fenómeno de impunidad que ameneza la seguridad de quienes trabajan en este ámbito. También son limitantes externas para el trabajo de estas agrupaciones tanto la existencia de un sistema de administración de justicia centralizado y deficiente, como la ausencia de una política de investigación penal efectiva y ágil.

Entre las organizaciones dedicadas a la educación y protección de los derechos humanos se encuentran:

- * Fundación Myrna Mack
- * Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHA)
- * Centro de Adiestramiento de Promotores Sociales (URL)
- * Asociación para la Investigación, Capacitación y Extensión Rural (ASICER)
- * Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA)
- * Majawil Q'ij
- * Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales
- * HUMANA XXI
- * Consejo de Comunidades Etnicas "Runujel Junam" (CERJ)
- * Grupo de Apoyo Mutuo (GAM)

Entre las organizaciones dedicadas a la educación cívico-política se encuentran:

- * Instituto para la Enseñanza del Desarrollo Sostenible (IEPADES)
- * Fundación Rigoberta Menchú
- * Fundación Dolores Bedoya de Molina
- * Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS)
- * Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz (IRIPAZ)
- * Asociación por el Poder Local (APOLO).
- * Instituto de Investigación y Autoformación Política (INIAP)
- * Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos (CALDH)

Falta reseñar a las organizaciones dedicadas a la incidencia política. No existe una organización dedicada con exclusividad a este tipo de práctica. No obstante, las organizaciones como el GAM, CERJ, CONAVIGUA, ubicadas en las clasificaciones anteriores, realizan muchas veces con mayor énfasis acciones de presión política frente al Estado que tareas de educación y protección a los derechos humanos. Entre sus actividades de incidencia política destacan las demandas contra la militarización de la sociedad (disolución de las patrullas de autodefensa civil, eliminación del servicio militar forzado, denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, etc.).

B.3.2 Las organizaciones para la promoción de intereses colectivos

Entre las organizaciones que trabajan para la promoción de intereses colectivos se encuentran las agrupaciones que representan intereses de sectores populares con antigua historia organizativa, como los sindicatos, las agrupaciones campesinas y las organizaciones comunitarias; y las agrupaciones que representan los intereses de los llamados "nuevos actores sociales" cuya articulación orgánica data de más o menos una década, como las organizaciones mayas, de mujeres, ecológicas y de la población desarraigada.

Las organizaciones sindicales y campesinas

De la primera agrupación de organizaciones debe indicarse que, en términos generales, ha sido la más afectada por la violencia política. Durante los últimos años de la década de los setenta estas organizaciones fueron virtualmente desarticuladas principalmente por dos causas: la primera, porque la capacidad de movilización y protesta de estas organizaciones fue considerada por el Estado como de alta peligrosidad social para sus fines contrainsurgentes y, en consecuencia, fueron reprimidas (secuestros, desapariciones forzadas, asesinatos y torturas); y la segunda, porque muchos de los líderes y activistas asumieron una postura radical de oposición política y fueron cooptados por las organizaciones guerrilleras. De esa suerte, desaparecieron organizaciones como el Comité de Unidad Sindical (CNUS), el Comité de Unidad Campesina (CUC); el Frente de Trabajadores de la Cultura y el Frente Democrático contra la Represión. Las organizaciones sobrevivientes fueron principalmente las que asumían una posición patronalista.

La rearticulación de estos sectores se inició a mediados de la década de los ochenta. Con su resurgimiento también vuelve a encontrar un canal de expresión el pensamiento o las corrientes populares vinculadas o simpatizantes con la URNG y, por lo tanto, una de las características principales cuando se rearticulan siguió siendo su tendencia antigubernista, radical y muchas veces intolerante al diálogo, a la negociación y a la aplicación de métodos de participación democrática en su funcionamiento interno. Durante los últimos años y, por efecto directo del proceso de paz, estas organizaciones han bajado su perfil antigubernista, especialmente las sindicales.

Entre las organizaciones de esta corriente que promueven actualmente los intereses sindicales y campesinos se encuentran:

- * Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSI TRAGUA)
- * Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FENASTEG)
- * Unión de Trabajadores de Quetzaltenango (UTQ)
- * Comité de Unidad Campesina (CUC -rearticulado en 1988-)
- * Coordinadora Nacional Indígena Campesina (CONIC)
- * Unidad Indígena y Campesina del Norte (UNICAN)

Estas organizaciones integran a su vez la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), surgida en 1988.²⁵ La UASP es considerada por sus miembros como una de las organizaciones más activas en la defensa de los espacios para la participación política popular. Integra la Asamblea de la Sociedad Civil y varios de sus líderes fueron electos diputados del Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG).²⁶ La principal crítica realizada a estas organizaciones radica en que los métodos de lucha que utilizan se basan en acciones coyunturalistas y contestarias y en que no tienen una estrategia definida frente al Estado o ante las políticas económicas y sociales.

Una de las organizaciones más radicales de este conjunto es la CONIC, fundada en 1992. La CONIC se constituyó con un grupo de activistas campesinos históricos disidentes del CUC debido a que este último "había decidido suspender la lucha por la propiedad legal de tierras y dedicarse principalmente a la denuncia de las violaciones de derechos humanos, a pesar de las necesidades y problemas de sobrevivencia de varias de sus comunidades de base".²⁷ Fue una de

las organizaciones populares que rechazó absolutamente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria argumentando que había sido firmado de "espaldas al pueblo". La CONIC y el CUC han abanderado la dirección y asesoría a la población invasora de tierras.

Existen otras organizaciones sindicales y campesinas que no pertenecen a esta corriente y cuya beligerancia política frente al Estado también es menor. Entre las organizaciones sindicales están la Conferación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG) y la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), de tendencia socialdemócrata y socialcristiana, respectivamente. También destacan organizaciones campesinas como la Central de Trabajadores del Campo (CTC), cuyo máximo dirigente apoyó la candidatura de Alvaro Arzú en 1995.

Independientemente de la afiliación y tendencia política, el conjunto de organizaciones sindicales y campesinas siguen siendo los sectores más afectados por los valores promovidos por el autoritarismo; han perdido comunicación con sus bases, no demuestran capacidad ni interés en considerar al Estado como un interlocutor válido y no han readequado sus propias estructuras a formas de funcionamiento más participativas y democráticas.

Dinámicas diferentes ocurren en las organizaciones mayas, de mujeres y ecologistas. Estas organizaciones son el resultado de la nueva formación de líderes sociales durante la última década, cuando disminuye crecientemente la represión y dejan de reproducirse los métodos de reclutamiento a las estructuras clandestinas de la izquierda armada. La mayoría de estas organizaciones aparecen con la intención de realizar y fortalecer su trabajo directo de base social y mantienen una activa dinámica de trabajo que propicia la formación de nuevos líderes y un creciente interés social por la temática que abordan. Su enfoque no presenta como sustrato una lucha política para destruir el poder del Estado aunque está directamente dirigido a cuestionar su excesiva concentración y los efectos negativos que provoca.

Sin embargo, no existen espacios únicos u homogéneos en el tratamiento que estas organizaciones dan a los temas de género, maya y ecológico; la tendencia es a observar énfasis diferentes en los enfoques organizativos.

Las organizaciones de mujeres

En las organizaciones de mujeres se pueden observar dos principales orientaciones:

a) ***Buscar alternativas frente al deterioro del ingreso familiar y de las condiciones de vida de las mujeres.*** Este enfoque es manejado principalmente por ONGs de desarrollo, quienes capacitan a las mujeres para ejecutar proyectos productivos independientes, sin ofrecerles formación de género. Entre estas organizaciones se encuentran:

- * Mujer y Vida
- * Consejo de Mujeres Mayas de Guatemala
- * Asociación Guatemalteca de Coordinación para la Supervivencia y el Desarrollo

(COSUDER)]

* Asociación Toto-integral

Dentro de algunas organizaciones sindicales han aparecido organizaciones de mujeres que han incorporado reivindicaciones de género a sus demandas propiamente económicas. Estas organizaciones han jugado un papel beligerante para demandar la vigencia de los derechos humanos y laborales en las maquilas establecidas en Guatemala; han promovido acciones legales contra patronos y empresarios que cometen acoso sexual y han presionado exitosamente para que el Gobierno de Estados Unidos condicione la continuidad del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias al efectivo respeto de los derechos laborales. Entre estas organizaciones se encuentran:

* Oficina de la Mujer de la UNSITRAGUA

* Comité Femenino de la Federación de trabajadores de la Alimentación y Similares (FESTRAS)

b) *Promover la comprensión de los problemas propios de la mujer y buscar alternativas frente a la desigualdad de derechos entre hombres y mujeres.* Las instancias aquí ubicadas se interesan por ejecutar programas de educación en género a las mujeres de las comunidades donde tienen incidencia; ofrecen asesoría a las ONG para que incorporen una perspectiva de género al trabajo con mujeres y fomentan espacios interinstitucionales para introducir reformas legales y transformar los enfoques de las políticas públicas. La mayoría de las organizaciones que a continuación se enumeran participan en el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil; llevaron propuestas al Gobierno en el contexto de la cumbre de Beijing y lograron que la Corte de Constitucionalidad admitiera como inconstitucional el tratamiento desigual que la ley penal daba a hombres y mujeres frente a la infidelidad:

* Tierra Viva

* Convergencia Cívico Política de Mujeres

* Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM)

* Agrupación Voces de Mujeres

* Nuestra Voz

* Niña Madre

* Secretaría de la Mujer de la Asociación de Estudiantes Universitarios

* Centro de Apoyo para la Trabajadora de Casa Particular

Las organizaciones mayas

La población maya, por su parte, se encuentra en un intenso proceso de reorganización. Los nuevos espacios de articulación organizativa derivan principalmente de la existencia de un movimiento por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Este movimiento ha sido estimulado tanto por el impacto de los acontecimientos internacionales relacionados con la

contracelebración de los 500 Años del Descubrimiento de America (1992) y el Decenio de los Pueblos Indígenas; como por el crecimiento de las luchas sociales a favor de la desmilitarización, la paz y el respeto a los derechos humanos.

El nuevo movimiento indígena adquiere, además, fisonomía propia. En la década de los setenta las pocas organizaciones indígenas existentes se conformaron para la defensa de reivindicaciones económicas y laborales y no contemplaban la comprensión y la organización alrededor de sus demandas político culturales en su calidad de pueblos indígenas. En aquella época las organizaciones indígenas más beligerantes tenían lazos de identidad ideológica con las organizaciones guerrilleras. A mediados de los años ochenta comienzan expresarse nuevas expresiones indígenas que aludían a los derechos étnico-culturales y tomaban distancia de sus homólogas que seguían vinculadas a reivindicaciones populares sin diferenciación étnica.

Durante la última década ha ocurrido un intenso fenómeno de comunicación entre las organizaciones indígenas "populares" y las organizaciones indígenas "culturalistas", de tal modo que actualmente puede afirmarse que aunque ambas corrientes siguen existiendo también abordan sin excepción la defensa de los derechos que les corresponden como pueblo. Las organizaciones indígenas están interesadas en promover procesos de reorganización del Estado y la sociedad de modo que sus derechos sean respetados y atendidos por los ciudadanos y los funcionarios e instituciones públicas. Su creciente interés de participación política se observa en el alto porcentaje de comités cívicos indígenas que ganaron en las elecciones generales de noviembre de 1995.²⁸

Su trabajo principal consiste en educación política y en formación y sensibilización sobre su identidad étnica. El proceso de paz y la aprobación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas ha permitido la consolidación de una federación de organizaciones llamada Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), la cual está integrada por las organizaciones que integran al Sector Maya de la Asamblea de la Sociedad Civil, portadores a su vez de los dos enfoques políticos descritos. Estas organizaciones son:

- * Instancia de Unidad y Consenso Maya (IUCM)
- * Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG)
- * Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala
- * Unión del Pueblo Maya de Guatemala
- * Asamblea Permanente del Pueblo Maya

Por mandato de este Acuerdo, COPMAGUA es la instancia encargada de convocar a las organizaciones de los pueblos indígenas de Guatemala (mayas, xincas y garífunas) que deberán integrar las comisiones mixtas para cumplir los compromisos de reforma del Estado más trascendentales en la historia política contemporánea.

Entre las organizaciones indígenas que se caracterizan por confrontar al Estado, respaldar los derechos humanos, las demandas populares contra la militarización y las reivindicaciones de la población afectada por el conflicto armado se encuentran

CONAVIGUA, CERJ y CUC (anotadas ya en las anteriores clasificaciones) y las siguientes:

- * Consejo de Desplazados de Guatemala (CONDEG)
- * Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México (CCPP)
- * Comunidades de Población en Resistencia (CPR)
- * Sectores Surgidos
- * Majawil Q'ij
- * Defensoría Maya

Entre las organizaciones indígenas interesadas en facilitar espacios para el estudio, la socialización y la politización de la población maya alrededor de temas sobre reforma educativa, identidad étnico cultural, organización tradicional maya y desarrollo comunitario indígena se encuentran:

- * Asociación de Escritores Mayas de Guatemala
- * Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA)
- * Coordinadora Cakchiquel de Desarrollo Integral
- * Centro Cultural de Asistencia Maya
- * Mayab' Nimajay CHOLSAMAJ
- * Fundación Uleu
- * Fundación Metodista de Desarrollo Integral (FUMEDI)
- * Cooperación Indígena para el Desarrollo Integral (COINDI)
- * Centro de Documentación e Investigación Maya (CEDIM)
- * Fundación de Desarrollo Educativo, Social y Económico (FUNDADESE)

El Consejo Nacional de Educación Maya de Guatemala se formó en 1994 para promover la reforma educativa del país en consonancia con el respecto a la naturaleza multilingüe, multicultural y multiétnico de Guatemala. Este esfuerzo se complementa con otros, como el de la Asociación de las Escuelas Mayas a nivel medio y la creación de una Universidad Maya. La Escuela Superior de Educación Integral Rural (ESEDIR) y el Instituto Indígena Santiago de PRODESSA son ejemplos de las iniciativas que buscan fortalecer la formación de líderes indígenas comprometidos con el desarrollo de sus comunidades en la área rural.

Durante 1995 surgieron también dos organizaciones políticas indígenas: K'AML B'E (Comunidad Política del Pueblo Maya), que pretenden apoyar la construcción de instrumentos políticos para la participación y representación política maya; y el Frente Político Nukuj Ajpop (Ensayo de Gobierno del Pueblo), que integra el Frente Democrático Nueva Guatemala y se propone luchar por una alternativa democrática donde sea eliminada la discriminación y la impunidad.

Las organizaciones ecológicas

Estas instancias son entidades técnicas especializadas que ofrecen asesoría y asistencia a

ONGs y comunidades sobre temas como: protección, restauración y aprovechamiento racional de los recursos naturales; manejo de bosques, flora y fauna; asistencia en tecnología apropiada; educación ambiental; biodiversidad; bancos genéticos; legislación ambiental; agroecología y bancos genéticos.

Existe en el país cerca de veinte de estas organizaciones. Trabajan a nivel comunitario y tienen muy poca relación entre sí; su único referente para potenciales coordinaciones es con el Estado, a través de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Su incidencia en las políticas públicas aún es muy débil o inexistente debido que concentran sus esfuerzos en la oferta técnica. No obstante, su incidencia educativa a nivel comunitario ha favorecido un mayor aprovechamiento de los recursos propios.

La temática del medio ambiente está siendo tratada también por organizaciones indígenas interesadas en recuperar y sistematizar los conocimientos y la experiencia maya tradicional en la conservación y transformación de los recursos naturales. Muchas ONGs dedicadas a la prestación de servicios sociales y asesoría técnico-productiva han incorporado en sus programas de atención comunitaria el componente ecológico, principalmente en educación, tratamiento de basura, reforestación y saneamiento ambiental.

Entre las principales organizaciones ecológicas se encuentran:

- * Asociación de Amigos del Bosque
- * Asociación de Rescate y Conservación de Vida Silvestre
- * Asociación Guatemalteca de Educación Ambiental
- * Asociación para la Promoción, Protección y Desarrollo de la Naturaleza
- * Centro de Estudios Conservacionistas
- * Centro Mesoamericano de Estudios sobre Tecnología Apropiada
- * Fundación "Mario Dary Rivera"
- * Fundación de Defensa del Medio Ambiente de Baja Verapaz
- * Fundación Defensores de la Naturaleza
- * Gran Confederación de Consejos de los Pueblos Originarios Mayas
- * Plan de Acción Forestal Maya

Las organizaciones comunitarias

Son las formas más directas de participación de los vecinos de una comunidad. Entre las variantes de organización comunitaria se encuentran las cofradías, las asociaciones comunales, los comités y las cooperativas. El procedimiento más común de participación radica en que los vecinos acuden a las organizaciones vecinales de mayor prestigio o integran un comité cuya vigencia se mantendrá mientras persista el conflicto o el interés que ha motivado su conformación.

Así, suelen conformarse comités pro-mejoramiento, comités de agua, comités de escuela o salón comunal, comités de introducción de energía eléctrica, etc.

La subsistencia o éxito de estos comités depende fundamentalmente de que establezcan

contacto con instancias públicas o privadas para la obtención de recursos financieros. Estos grupos ofrecen a cambio el trabajo voluntario de la comunidad. Pero su existencia también ha estado condicionada por los grados de apertura política que permitan las fuerzas que ejercen el poder local, especialmente los alcaldes, el ejército y los partidos políticos.

Otros problemas que enfrentan los comités y demás instancias comunitarias están relacionados con la falta de legislación que respalde su organicidad, la falta de acceso a la información sobre derechos y mecanismos para resolver sus conflictos, y la falta de acceso a las instancias que toman decisiones sobre los asuntos comunitarios.

Las cooperativas, por su parte, son organizaciones comunitarias más consolidadas que involucran a la población en actividades de producción, servicios y consumo bajo métodos de corresponsabilidad y solidaridad mutua. Estos métodos tienen su origen en las asociaciones mutualistas y de socorro surgidas a principios de siglo, pero su fundación data de 1950 cuando varios sacerdotes extranjeros constituyeron cooperativas de ahorro y crédito. El boom cooperativo comienza en los años setenta propiciado por la actividad económica que generó la integración centroamericana. Durante los años ochenta el movimiento cooperativo también fue afectado por la violencia política y por la manipulación que de estas agrupaciones hicieron los partidos políticos.

El movimiento cooperativo es regulado por la Ley General de Cooperativas (Decreto 82-78). Esta Ley contempla entre los principios de las cooperativas, los siguientes: no perseguir fines de lucro, sino de servicios a sus asociados; distribuir los excedentes y las pérdidas en proporción a la participación de sus asociados; y fomentar la educación e integración cooperativa y el establecimiento de servicios sociales.

Existen aproximadamente 1,230 cooperativas de primer grado (asociados comunitarios), diez de segundo grado (federaciones) y dos de tercer grado (confederaciones). Participan cerca de un cuarto de millón de afiliados. La mitad de las cooperativas existentes se dedican a actividades de producción agrícola, sin embargo, el mayor número de asociados se encuentra organizado en las cooperativas de ahorro y crédito y de consumo.

B.3.3 Las organizaciones que prestan servicios sociales y ofrecen asesoría técnico-productiva

Se ha decidido agrupar en esta sección a las organizaciones que prestan servicios sociales y ofrecen asesoría técnico productiva porque abarcan el universo de las llamadas ONGs de desarrollo tanto como a las fundaciones filantrópicas del sector privado. Además, como ya fue indicado, la mayoría de ONGs ejecutan ambos tipos de programas aunque, por supuesto, muchas se especializan o dan más énfasis a uno o a otro.

Las primeras ONGs son impulsadas en los años cincuenta por agrupaciones religiosas que organizaron a guatemaltecos para ofrecer su trabajo voluntario en actividades de beneficencia dirigidas especialmente a ancianos, enfermos y mendigos. En los años sesenta aparecieron por primera vez instancias dedicadas a ofrecer apoyo a la población en condiciones de pobreza a través de actividades sociales que se orientaban a cambiar sus condiciones de vida, tales como alfabetización e infraestructura social.

Fue a partir de 1976, cuando ocurre en Guatemala el terremoto del 4 de febrero, que se incrementó sensiblemente el flujo de donaciones financieras internacionales y con ello el número de organizaciones dedicadas a asistir a los damnificados con estos recursos. Se estima que entre 1952 y 1975 existían sólo 17 ONGs; mientras que en los dos años siguientes al terremoto (1976-1978) se fundaron 46 ONGs más.²⁹

Por su parte, las fundaciones del sector privado datan de los años sesenta cuando se comenzó a fomentar su participación con el propósito de obtener exoneraciones tributarias. Estas fundaciones se diferenciaron desde su origen de las ONGs porque no enfatizaron un trabajo asistencialista, sino promovieron procesos de rentabilidad productiva y financiera entre los beneficiarios.

Actualmente existen cerca de 400 ONGs aunque hay estudios que reportan la existencia de 700 instancias de este tipo.³⁰ El número de las fundaciones del sector privado es de aproximadamente de medio centenar.

Las actividades que estas organizaciones realizan (sean ONGs o fundaciones), abarcan diversos tópicos de las políticas sociales que deberían ser ejecutadas por el Estado. Estas entidades cubren los vacíos derivados de la histórica debilidad del gasto público social y del incremento de los índices de pobreza y pobreza extrema.

Los recursos financieros con que operan las ONGs provienen principalmente de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales extranjeras. Se estima que entre 1987 y 1992 Guatemala recibió el 22.3% (el tercer porcentaje mas alto) de la ayuda no gubernamental europea dirigida para la región centroamericana.³¹

Durante las últimas décadas las fundaciones del sector privado han mantenido una metodología que se caracteriza por establecer una relación mercantil y subsidiaria con las poblaciones atendidas. Las ONGs, por su parte, han modificado sus enfoques principalmente en cuanto a que agregaron a sus actividades de asistencia las relacionadas con la promoción directa de la organización comunitaria, y con la "concientización" de la población acerca de sus derechos ciudadanos. Estas últimas tareas surgieron principalmente en la década de los ochenta para compensar los graves efectos de los años de masacres y represión política.

Las fundaciones del sector privado tienen más acceso a las instituciones del Estado; algunas de ellas implementan incluso convenios con varios Ministerios, principalmente para la prestación

de servicios sociales. Mientras tanto, la mayoría de las ONGs han tenido una relación traumática con el Estado que se expresa en la desconfianza mutua y en la no permanencia e inestabilidad de los limitados intentos de coordinación que se han dado.

Las organizaciones que prestan servicios sociales y asesoría técnico-productiva

No todas las organizaciones que se dedican a proporcionar servicios sociales y a ofrecer asesoría técnico-productiva aplican iguales enfoques o metodologías. Existen, en general, dos orientaciones de trabajo con las comunidades:

- a) una, que se circunscribe a canalizar a las comunidades beneficiarias los recursos financieros a través de mecanismos crediticios y una básica asesoría técnica; y
- b) la otra, que establece mecanismos para que las comunidades coparticipen en la selección del proyecto social que necesitan, y ofrecen acompañamiento para consolidar la vocación participativa y democrática y la conciencia ciudadana de los beneficiarios.³²

De la primera metodología participan las fundaciones del sector privado y las ONGs con enfoque empresarial; y de la segunda, las llamadas ONGs alternativas.

En la oferta de apoyo social de estas entidades se encuentra un menú temático muy diversificado. Entre los componentes de este menú se encuentran:

*** **En educación:** educación familiar, educación de adultos, educación de mujeres, educación sexual, alfabetización, educación informal.

*** **En salud:** educación para la salud, salud de la mujer, preparación y conservación de alimentos, higiene, educación, nutrición, prevención, primeros auxilios, lactancia materna, planificación familiar, tratamiento de enfermedades, atención a minusválidos, drogadicción, medicina alternativa, medicina tradicional, prevención y atención dental, etc.

*** **En desarrollo de la comunidad:** entrenamiento de promotores y líderes, educación en desarrollo integral, gestión comunitaria, gestión municipal, etc.

*** **En infraestructura social:** instalaciones sanitarias, suministro de agua potable, potabilización de agua, letrinización, construcción de viviendas, escuelas, salones comunales, molinos u otras instalaciones de servicio comunal, caminos, etc.

El menú de oferta para la asesoría técnico productiva incluye temas como los siguientes:

*** **En desarrollo empresarial:** elaboración y planificación de proyectos, uso del crédito y del financiamiento, asesoría en comercialización, planificación de estrategias, asesoría para la obtención de financiamiento, contabilidad de costos, etc.

*** *En administración:* administración de microempresas, manejo de presupuesto, controles de producción, gerencia participativa, etc.

*** *En producción agropecuaria:* huertos, formulación de proyectos agrícolas, producción de frutas, economía agrícola, crianza de aves y cerdos, producción de granos, producción de leche y derivados, uso de fertilizantes orgánicos, uso de fertilizantes químicos, uso de semilla mejorada, tratamiento de suelos, irrigación y riego, etc.

Entre las ONGs de desarrollo llamadas alternativas que realizan ambos tipos de servicios se encuentran:

- * Alianza para el Desarrollo Juvenil Comunitario (ALIANZA)
- * Asociación de Asesoría a Proyectos de Desarrollo (ADAPD)
- * Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ASECSA)
- * Asociación para la Educación y el Desarrollo (ASEDE)
- * Coordinadora Cackchiquel de Desarrollo Integral (COCADI)
- * Consejo Cristiano de Agencias de Desarrollo (CONCAD)
- * Cooperación Indígena para el Desarrollo Integral (COINDI)
- * Fundación de Desarrollo Educativo, Social y Económico (FUNDADESE)
- * Fundación Ecuémica Guatemalteca "Esperanza y Fraternidad" (ESFRA)
- * Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central (IDESAC)
- * Proyecto de Desarrollo Santiago (PRODESSA)
- * Sociedad para la Juventud Guatemalteca del Mañana (SOJUGMA)
- * Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica (CIDECA)
- * Servicios de Capacitación Técnica (SERCATE)
- * Asociación de Desarrollo para América Central (ADEPAC)
- * Cooperación para el Desarrollo Rural del Occidente (CDRO)

Entre las ONGs de enfoque empresarial y fundaciones del sector privado que realizan estos servicios se encuentran:

- * Genesis Empresarial
- * Centro de Formación Agropecuaria Vista Bella (en formación)
- * Fundación para el Desarrollo Integral (FUDI)
- * Fundación para el Desarrollo de Programas Socioeconómicos (FUNDAP)
- * Fundación Centroamericana por la Iniciativa del Sector Privado (FUDACEN-ISEP)
- * FUNDAZUCAR ("Brazo social de la agroindustria azucarera")
- * Centro de Capacitación Técnica JUNKABAL
- * Centro de Educación Técnico Laboral KINAL
- * Fundación Pro-bienestar del Minusválido (FUNDABIEM)
- * Fundación del Centavo
- * Fundación Guatemalteca para el Desarrollo Carroll Berhorst
- * Movimiento de Educación Popular Integral (Fe y Alegría)
- * Fundación de Asesoría Financiera a Instituciones de Desarrollo y Servicio Social

(FAFIDES)

* Fundación de Desarrollo de Mixco (FUNDEMIX)

* Fundación de Desarrollo Empresarial (FUNDESEM)

Las redes interinstitucionales

Las ONGs y fundaciones privadas de desarrollo que ofrecen los servicios descritos anteriormente han realizado también esfuerzos de coordinación interinstitucional dirigidos a satisfacer dos propósitos principales: a) crear espacios para la discusión y el análisis de la realidad para elaborar propuestas dirigidas a incidir en las políticas públicas, y b) crear espacios para el intercambio de experiencias y la coordinación de acciones de trabajo.

Entre las principales coordinaciones se encuentran:

CONSEJO DE BIENESTAR SOCIAL DE GUATEMALA.

Fundado en 1956. Fue creado con el propósito de coordinar los esfuerzos entre instituciones de proyección social que se encuentran dispersas entre sí. Persigue promover la participación de grupos autoorganizados para elevar el impacto de sus proyectos de beneficio social.

Entre sus áreas de trabajo están: la educación y asesoría técnica, el bienestar del niño y la familia, la recreación y la salud. Trabaja con personal voluntario y cuenta con un equipo de técnicos remunerados.

Está integrado por 79 organizaciones y asociaciones no gubernamentales, por 25 instituciones estatales y por 9 empresas públicas autónomas y descentralizadas. El financiamiento de sus programas se logra con aportes voluntarios de las instituciones miembros y con una subvención mensual del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

CONSEJO DE INSTITUCIONES DE DESARROLLO (COINDE).

Fundado en 1976. Fue creado para intercambiar experiencias entre sus afiliadas y para realizar acciones que no puedan realizar en lo particular las ONGs que lo integran. Entre sus objetivos se encuentran contribuir al desarrollo integral y ala democratización del país y al fortalecimiento de la organización comunitaria. Forma parte del sector de ONGs de la Asamblea de la Sociedad Civil.

Entre sus programas de trabajo se encuentran: fortalecimiento institucional, desarrollo comunal, relaciones de apoyo al movimiento popular e investigación sobre el desarrollo.

Está integrado por 12 ONGs alternativas, la mayoría con cobertura en las regiones occidental, altiplano central y nacional. El financiamiento de sus programas proviene principalmente de organizaciones no gubernamentales europeas y estadounidenses.

ASOCIACION DE ENTIDADES DE DESARROLLO Y SERVICIO NO GUBERNAMENTALES (ASINDES).

Fundada en 1978. Fue creada para cumplir con los siguientes objetivos: promover el fortalecimiento institucional de las ONGs a través de la asistencia técnica, la asesoría y la capacitación; constituirse en una instancia de gestión e intermediación financiera y constituirse en portavoz nacional e internacional de sus afiliadas.

Entre sus programas de trabajo se incluyen: capacitación en programas y proyectos productivos, sociales, agropecuarios, administrativos, financieros y contables; formulación, análisis, evaluación y financiamiento de proyectos; captación y otorgamiento de fondos; y ejecución de programas de infraestructura social.

Cuenta con 56 instituciones afiliadas, incluyendo fundaciones y ONGs alternativas y con enfoque empresarial. Sus recursos provienen principalmente de organizaciones no gubernamentales europeas y estadounidenses, y ejecuta convenios de cooperación agrícola-financiera con el Estado.

CONSEJO DE ORGANIZACIONES MAYAS DE GUATEMALA (COMG).

Fundada en 1990. Fue creada para crear un espacio de análisis y propuesta sobre la problemática y concepción del desarrollo de la población maya; coordinar los esfuerzos de trabajo entre las organizaciones mayas de desarrollo y promover y defender los derechos específicos de los pueblos mayas.

Entre sus áreas de trabajo se encuentran: el fortalecimiento de alternativas mayas para el desarrollo, la formación y consolidación de líderes tradicionales mayas y la defensa de la cultura del pueblo maya.

Está integrado por 14 organizaciones. Forma parte del Sector Maya de la Asamblea de la Sociedad Civil y de COPMAGUA. Sus recursos provienen principalmente de organizaciones no gubernamentales europeas.

COORDINACION DE ONGs Y COOPERATIVAS PARA EL ACOMPAÑAMIENTO DE LA POBLACION DAMNIFICADA POR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO (CONGCOOP).

Fundada en 1991. Se creó con el propósito de acompañar a la población afectada por la confrontación armada en las etapas de traslado, asentamiento y reinserción.

Concibe su trabajo como un esfuerzo para promover la cooperación y el debate sobre el desarrollo integral y la democratización de Guatemala. Entre sus principales áreas de trabajo se encuentran un programa de educación en derechos humanos dirigido a líderes comunitarios y un programa de fortalecimiento institucional a ONGs.

Está integrada por 27 organizaciones, la mayoría de las cuales integran a su vez COINDE.

CONSEJO DE FUNDACIONES PRIVADAS DE GUATEMALA

Fundado en septiembre de 1996. El Consejo pretende "representar al sector privado como contrapartida para la promoción de proyectos de desarrollo." Al mismo tiempo, pretende "coordinar, facilitar y promover acciones de beneficio común orientadas a la ejecución de los diferentes programas de desarrollo social."³³

Las nueve instituciones que integran este consejo son las Fundaciones Carlos F. Novella, del Azúcar, G&T, María Luisa Monge de Castillo, Mariano y Rafael Castillo Córdova, Pantaleón, Desarrollo Rural, Por la Vida, y Ramiro Castillo Love. El consejo promoverá la inversión social en las áreas de cultura, educación, salud, estudios superiores, desarrollo municipal, recreación, apoyo comunitario y vivienda.

Las organizaciones comunitarias creadas por el Gobierno

Con el propósito de implementar mecanismos más ágiles y eficaces en la ejecución del gasto social, el Gobierno promueve la creación de organizaciones comunitarias dispuestas a convertirse en ejecutoras directas de los recursos, previa capacitación técnica.

Las organizaciones comunitarias promovidas por el sector público son:

- * Las Empresas del Fondo de Inversión Social (EFIS), y
- * Los Comités Educativos (COEDUCAS)

Las EFIS son organizaciones integradas por los beneficiarios finales que adquieren personería jurídica una vez elijan una Junta Directiva, cuenten con un proyecto aprobado por el FIS y se inscriban en el Registro Civil de la Municipalidad mediante un acta suscrita ante el Alcalde. El FIS financia la elaboración del proyecto de la EFIS y ofrece capacitación técnica.

Las EFIS pueden ejecutar proyectos de naturaleza social y productiva y su vida jurídica dura obligatoriamente el tiempo que se utilice para la ejecución del proyecto.

En la Memoria de Labores del FIS correspondiente a 1995 se indica que "en los 27 meses

de vida del Fondo se han constituido 952 EFIS, con 20, 199 miembros, y que las mismas hayan sido intermediarias de alrededor del 85% de todos los proyectos aprobados hasta la fecha. Con el 54% de integrantes indígenas y la quinta parte de mujeres, estas EFIS están llevando a cabo la gestión de proyectos de salud, nutrición, educación, saneamiento, agua potable, cocinas mejoradas, construcciones de infraestructura socioeconómica, bancos comunales y reforestación.³⁴

Los COEDUCAS están integrados por padres de familia dispuestos a ejecutar recursos para asegurar la administración completa de la escuela, mediante un convenio firmado con el Ministerio de Educación. Los COEDUCAS deben ser organizados y capacitados por instituciones de servicios educativos contratados por el Gobierno, las que a su vez controlarán y supervisarán el efectivo cumplimiento de los compromisos contraídos.

Las funciones específicas de los COEDUCAS serían: administrar todo el proceso educativo, el cual incluye pagar el salario del maestro, asegurar la refacción escolar, ofrecer bolsas didácticas y útiles escolares a los alumnos; supervisar el desempeño del maestro; supervisar el desempeño de los alumnos y trabajar conjuntamente con la comunidad.

Con el funcionamiento de los COEDUCAS se estaría promoviendo la autogestión para el desarrollo educativo y asegurando la descentralización de la oferta educativa.

B.3.4. Los centros de investigación y análisis de la realidad social

Los centros de investigación son instancias dedicadas a realizar estudios, facilitar debates y ofrecer alternativas de solución sobre los principales problemas nacionales.

Durante la última década se ha contado con un ambiente propicio para la existencia y consolidación de estas instituciones. Este ambiente se ha caracterizado principalmente por los siguientes rasgos: a) se ha ampliado el acceso y la demanda de información, creándose condiciones para el surgimiento de opinión pública sobre temas de interés nacional y, especialmente, alrededor de la democratización y el Estado de Derecho; b) han sido suprimidos los mecanismos de censura y autocensura reproducidos durante los gobiernos militares y c) se observa una tendencia entre los medios de comunicación a asumir una posición más responsable sobre el impacto de su trabajo.

Aunque los principales centros de investigación tienen como actividades comunes: la interpretación y sistematización de la realidad nacional; la promoción del estudio y la reflexión; y la formación ciudadana, existen diferencias entre ellos en cuanto al sentido de su incidencia. Así, puede afirmarse que algunos de ellos tienen como propósito principal incidir y/o sugerir acciones y correcciones a las políticas públicas; mientras que otros se dedican a realizar un trabajo más académico y a facilitar espacios para que los ciudadanos intercambien sus perspectivas frente a un mismo fenómeno.

Entre el primer grupo se ubicarían: el **Centro de Investigaciones Económicas Nacionales**

(CIEN) y la **Asociación de Investigación y Estudios Sociales de Guatemala (ASIES)**. Ambas instituciones ofrecen asesorías a entidades privadas, mantienen estrechos vínculos con las cámaras empresariales y otorgan servicios de cooperación al sector público mediante estudios técnicos elaborados con el propósito de impulsar el desarrollo económico y social de Guatemala.

Las propuestas del **CIEN** se enmarcan dentro de la llamada concepción económica neoliberal, la cual otorga al mercado y a la competencia la función principal en la regulación de las relaciones económicas y sociales. Propone el estímulo a los sectores más dinámicos de la economía para genere efectos multiplicadores en el crecimiento económico nacional; sugiere la desregulación económica, la privatización, y la reducción del papel del Estado a complementar el potencial productivo a través del gasto en infraestructura y en recursos humanos. Subordina el gasto social al mantenimiento del equilibrio macroeconómico.³⁵

Las propuestas de **ASIES** se basan en una concepción de economía social de mercado, de inspiración social cristiana. **ASIES** considera que ni la economía ni la evolución de los índices macroeconómicos son un fin en sí mismo, sino que las políticas del Estado deben integrarse hacia un desarrollo social sostenible. **ASIES** también se inclina por una reestructuración del Estado (reorganización financiera, desconcentración, incremento del ingreso y recaudación tributaria), pero con el propósito de que mantenga su función normativa, de evaluación y control de las políticas nacionales de desarrollo, promoviendo simultáneamente la descentralización en la ejecución de los recursos.

El segundo grupo de centros de investigación estaría integrado principalmente por: el **Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la paz (IRIPAZ)**; la **Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO)** y el **Programa Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para Guatemala**. Estas instituciones no se proponen ofrecer asesorías al Estado o al sector privado; su incidencia política la dirigen a través de estudios y foros directamente relacionados con fenómenos que afectan e interesan a la sociedad civil, a la reconstrucción del tejido social, a la vigencia de los derechos humanos, a los efectos de las políticas públicas en la sociedad, etc.

IRIPAZ realiza estudios y debates sobre temas como: tradición oral para la recuperación de la identidad étnica; autoridades indígenas tradicionales; educación para la paz y la democracia; diálogo civil-militar para propiciar acercamiento entre el ejército y sociedad civil; y cuenta con dos publicaciones periódicas.

AVANCSO es una asociación interesada en promover la comprensión de las principales problemáticas que afectan a la sociedad guatemalteca, por lo que incorpora como ejes transversales de sus investigaciones las temáticas sobre desarraigo, migraciones, etnias y género. Sus publicaciones constituyen principalmente estudios académicos basados en el trabajo de campo. Entre sus objetivos se encuentran: ofrecer sus servicios profesionales a las instituciones de desarrollo del país y abrir espacios para la formación profesional de investigadores sociales.

El **Programa FLACSO-Guatemala** ha sido reconocido por el gobierno nacional por el decreto 96-87 del Congreso de la República; no obstante funciona como un organismo autónomo.

Sus principales objetivos son impulsar el desarrollo democrático de Guatemala y contribuir al desarrollo de las ciencias sociales en el país, especialmente en la docencia superior, la asistencia técnico-social, la investigación y la difusión. Cuenta con varias publicaciones periódicas y con cuatro áreas de investigación: de estudios urbanos, de relaciones del Estado, de medio ambiente, recursos naturales y desarrollo, y de estudios étnicos. FLACSO también realiza encuentros y foros sobre temas de interés nacional o para divulgar sus investigaciones.

C. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS OSCs

Desde hace aproximadamente un quinquenio se inició un proceso de reflexión sobre las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a ejecutar programas y proyectos de desarrollo (social y productivo). Los principales actores económicos, tanto nacionales como internacionales, como el Estado, las cámaras empresariales, los organismos financieros internacionales y la cooperación externa no gubernamental, coincidieron en considerar a estas instancias como modelos de intervención para el desarrollo comunitario alternativos a la intervención tradicional del sector público.

Tal consenso se fundó en que, en las décadas anteriores, estas organizaciones habían demostrado capacidad para llegar con agilidad a la población en estado de pobreza y extrema pobreza, operando a bajo costo y ofreciendo recursos para satisfacer necesidades locales. La reflexión, entonces, fue conducida para responder a preguntas como estas: ¿qué tan eficaces son estas agrupaciones para canalizar recursos?, ¿cómo se puede aumentar su impacto y la eficacia de su intervención?, ¿cuáles son sus fortalezas y debilidades?.

Debe indicarse que este análisis de la experiencia fue en gran medida impulsado por los organismos no gubernamentales de cooperación europea, los cuales, en comunicación con sus contrapartes en Centroamérica, comenzaron a observar que la cooperación debía dejar de sustentarse en la solidaridad y el asistencialismo para dirigirse a promover el desarrollo. La cooperación europea, durante los ochenta, "se caracterizó por un apoyo solidario y políticamente motivado a los organismos de la revolución sandinista y a las organizaciones vinculadas a la oposición en otros países de la región".³⁶ Este tipo de apoyo dio lugar a que la mayoría de las llamadas ONGs, en sus vínculos con las poblaciones vulnerables, hicieran énfasis en tareas de concientización y en métodos paternalistas descuidando garantizar la autogestión y sostenibilidad de los proyectos sociales y económicos que impulsaban.

Actualmente esta reflexión no sólo ha involucrado a las ONGs mismas como protagonistas de sus propios cambios, sino que ya no se limita a la elaboración de diagnósticos sobre sus capacidades sino a la definición de propuestas para mejorarlas. La nueva tendencia se caracteriza por considerar a estas agrupaciones como agentes activos del desarrollo. Pero esta consideración ha abierto un nuevo debate: ser agente de desarrollo implica sólomente ser eficientes y eficaces en la ejecución de los recursos o significa incidir en el modelo de desarrollo dominante. Muchas de las organizaciones de la sociedad civil que ejecutan proyectos de desarrollo fundamentalmente con recursos externos se responden que ambos significados no son excluyentes. No obstante, advierten que, para integrarlos adecuadamente y cumplir con los desafíos que tal integración

provoca, deben superar obstáculos externos y debilidades internas, así como aprovechar mejor las oportunidades externas y las fortalezas internas.

¿Cuáles son las actuales condiciones externas e internas que inciden en el desempeño de estas instancias? A continuación se caracterizan las principales, considerando fundamentalmente las condiciones pertinente a las instancias de la sociedad civil organizada y urbana.³⁷

Condiciones externas:

Oportunidades:

1. La existencia de mayores espacios de participación política y de respeto a los derechos humanos, los cuales han propiciado un incremento de la organización social y de la expresión del pensamiento.
2. La existencia de un proceso de descentralización y desconcentración del Estado a través del cual se revalora el fortalecimiento del gobierno municipal y se estimula la participación comunitaria en la gestión socioeconómica.
3. La existencia de un ambiente que, por un lado, propicia y alienta la comunicación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil y, por otra parte, genera en estas últimas la necesidad de mejorar sus relaciones e incidencia frente al sector público.

Obstáculos:

1. El insuficiente acceso a información actualizada y objetiva sobre los programas y políticas del Estado, programas y políticas de la cooperación externa gubernamental y no gubernamental, y sobre la oferta y demanda de recursos para el desarrollo. Esto reduce el panorama de relaciones y de aprovechamiento de recursos por parte de las OSC y acentúa la tradición de distanciamiento entre estas organizaciones y el Estado y cooperantes.
2. La inexistencia de una legislación única que promueva, regule y facilite el funcionamiento de las OSC, así como la ausencia de mecanismos públicos para ofrecer información al respecto, con lo cual se mantiene la tendencia a dificultar la legalización de estas agrupaciones y a descuidar un adecuado control de su administración financiera.
3. El deterioro de las condiciones de vida de la población, de las tierras, de las aguas y el uso irracional de los recursos. El alto índice de analfabetismo y la inexistencia de servicios y recursos públicos para eliminar la grave exclusión de la población indígena. Tal situación se agrava por la ausencia de una estructura institucional descentralizada para resolver

planear de manera integral las políticas de desarrollo comunitario.

4. La insuficiencia del gasto público social para atender y superar las demandas acumuladas de amplios sectores de población que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Esto diluye el impacto directo de los proyectos ejecutados por las OSC debido a que no se crean condiciones globales para eliminar la exclusión social y también agudiza la lógica de sobrevivencia de la población, disminuyendo con ello la disposición de las personas a ofrecerse como voluntarios del trabajo que realizan las OSC.
5. La resistencia del Estado y las OSC de desarrollo a abrir canales efectivos de comunicación. Aquí destaca, especialmente, la deficiente apertura del Estado para coordinar con las OSC no sólo en materia de ejecución sino también en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo. Por su parte, las OSC también muestran resistencia política a negociar y coordinar el trabajo de intervención con la mayoría de instituciones públicas.
6. La tendencia hacia un recorte de las donaciones no gubernamentales y gubernamentales y hacia un incremento del flujo financiero negociado en condiciones de mercado (encarecimiento del crédito). Esto provoca incertidumbre sobre la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos, eleva la competencia entre las OSC y condiciona sus políticas laborales.
7. La tendencia en los donantes a no adecuar sus condiciones financieras a la realidad nacional, por lo que imponen ritmos de ejecución ajenos a la capacidad de las OSC o prefieren áreas de intervención técnico-productivas sin tomar en consideración los procesos de organización social que se requieren financiar para elevar el impacto técnico. Esto, además, reduce o inhibe la capacidad de negociación de las OSC para proponer la elaboración de una agenda de intervención de comun acuerdo con los cooperantes.
8. La débil capacidad y disposición política de las OSC para definir y construir entre sí procesos de coordinación, acción e incidencia conjunta, con lo cual se restringe su potencial de negociación frente a terceros, se profundiza la dispersión de su trabajo a nivel comunitario y se acentúa la duplicación de esfuerzos.

Condiciones internas:³⁸

Fortalezas:

1. Capacidad para generar vínculos directos y cercanos con los beneficiarios de los proyectos que ejecutan. Capacidad para propiciar la participación de las comunidades en la ejecución de los recursos. Las OSC tienden a establecer contactos con la población urbana y rural que observa mayores indicadores de exclusión social y que, además, no recibe suficiente atención por parte del Estado. Propician el involucramiento de las comunidades especialmente en la identificación de la naturaleza de los proyectos a ejecutar. Para la

actual política social del sector público estas características representan una ventaja comparativa respecto al modelo operativo del mismo Estado.

2. Capacidad para ejecutar los proyectos a bajo costo debido fundamentalmente a que: incorporan trabajo voluntario, mantienen bajos gastos de funcionamiento, simplifican trámites y servicios y aplican técnicas domésticas útiles y adecuadas a la comunidad atendida.
3. Capacidad para generar procesos de organización y participación social a través de la aplicación de métodos de ayuda mutua, de traslado de capacidades administrativas a los beneficiarios, de formación de líderes y de educación cívica y democrática.
4. Capacidad para adecuarse a las condiciones de las localidades donde trabajan, para recibir propuestas de la población y de generar espacios para resolver emergencias e innovar las ofertas de solución a los problemas detectados.
5. Capacidad para mantener simultáneamente una oferta de ejecución de proyectos sociales y productivos y de procurar integrar ambos a favor de una misma población beneficiaria.
6. Capacidad para crear equipos que trabajan con mística y que son formados con la propia gente del lugar y que progresivamente van situándose en posiciones de poder y decisión, para ser verdaderamente los sujetos de su propio desarrollo.
7. Capacidad para que sus equipos identifiquen las necesidades locales para poder satisfacerlas basándose en los recursos existentes y de transferir tecnologías desarrolladas en otra parte, debido a su carácter internacional.
8. Capacidad para impulsar proyectos de carácter innovador y experimental que buscan adecuarse cada vez más a las necesidades cambiantes.
9. Capacidad cada vez mayor de asegurar la sostenibilidad de los proyectos y del proyecto de la ONG a través de fondos revolventes.

Debilidades:

1. Dificultad para consolidarse institucionalmente. La debilidad institucional se caracteriza por contar con escasos recursos para dotarse de personal suficiente y de equipos profesionales, contar con infraestructura adecuada y seguridad financiera para planificar en el largo plazo, lo cual incrementa la intensidad de trabajo en detrimento de la calidad del mismo.
2. Deficiencias en sus sistemas de administración y gestión financiera. Muchas OSC de desarrollo no tienen experiencia para implementar sistemas de previsión financiera, ni

cuentan con registros transparentes y adecuados para garantizar el control y la sostenibilidad de sus recursos. Carecen también de conceptos incorporados para programar métodos y planes dirigidos a construir su propia autosostenibilidad.

3. Ausencia o limitaciones en sus sistemas gerenciales. Muchas OSC no tienen experiencia para estructurar la totalidad de su trabajo en razón de prever y medir los resultados del mismo. No hay tradición para trabajar de acuerdo a planes estratégicos y específicos. Su capacidad de dirección, ejecución, evaluación, sistematización y monitoreo está desarticulada, de allí que reporten debilidades en la toma de decisiones en los diferentes ciclos de un proyecto y no cuenten con instrumentos para guiarles en un proceso que esté dirigido al logro del impacto que debieran proponerse.
4. Deficiencias técnicas en la formulación e implementación de los proyectos de preinversión e inversión viables. No hay suficiente experiencia para definir con objetividad los diferentes componentes de un proyecto ni para medir la rentabilidad económica y social. Existe también la tendencia a que, una vez obtenido el financiamiento, muchas ONG dejan de utilizar los proyectos como guía de su acción. Tampoco se acostumbra crear y actualizar su cartera de proyectos.
5. Deficiencias estructurales para garantizar la permanente capacitación de su personal, especialmente en áreas como: formulación y ejecución de proyectos, métodos de gestión y autogestión, evaluación, monitoreo y sistematización del trabajo y aprovechamiento racional de los recursos.
6. Deficiencias de sistematización de la experiencia comunitaria y de programación coordinada para la intervención comunitaria. A pesar de las fortalezas que tienen la mayoría de OSC en sus contactos con las comunidades, presentan muchas veces limitaciones para ofrecer propuestas concretas a problemas o fenómenos específicos debido a que no se acostumbra hacer diagnósticos ni analizar y evaluar la experiencia. Tampoco se acostumbra la adecuación de su trabajo institucional a la coordinación con otras instancias que operan en la misma comunidad.
7. Limitaciones en su capacidad de negociación para justificar ante los donantes la aplicación de una política salarial que atraiga la incorporación de profesionales y especialistas. Muchas OSC observan ciclos de inestabilidad en su funcionamiento derivados de la deserción de personal calificado pero subpagado, o bien carecen de políticas que preferencien poco personal pero con un fuerte nivel de calificación.
8. Deficiencias para ejecutar eficientemente los recursos negociados para los gastos de inversión. Esta debilidad provoca un incremento en el costo de funcionamiento y no satisface los requerimientos de eficiencia demandados por los donantes.
9. Excesivo paternalismo debido a una vocación de servicio con demasiado protagonismo, que a veces se traduce en la desconfianza de las capacidades de la gente, resultando en la

toma de control de reuniones, etc., y creando dependencia.

D. PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE OSCs

A pesar del amplio reconocimiento de todos los actores involucrados (OSCs, gobierno, agencias y cooperación internacional) sobre la importancia de fortalecer a las organizaciones de la sociedad, en la actualidad hay pocos programas que pueden llenar las grandes necesidades que existen. Algunos de los esfuerzos más interesantes se están llevando a cabo a un nivel muy local, mientras otros se ejecutan a nivel de élites urbanas. La interacción e intercambio entre estos dos niveles todavía es tentativa y frágil.

Cabe hacer notar que, a pesar de la existencia de planes y programas públicos en los cuales se proyecta estimular la participación social, el gobierno aún no está suficientemente preparado para dar un aporte efectivo a la necesidad de calificar dicha participación. El sector público históricamente ha descuido la oferta de programas para fortalecer a las OSCs, lo cual tendrá que ser corregido en el corto plazo para poder implementar la nueva concepción de las políticas sociales tanto como colmar las expectativas de participación ciudadana que han generado los acuerdos de paz ya firmados.

De modo que puede afirmarse que el mayor porcentaje de los programas de fortalecimiento existentes son ejecutados por instancias internacionales, ya que las OSCs tampoco cuentan con mucha experiencia en este campo. El énfasis otorgado a los programas de fortalecimiento, como se verá a continuación, es a ofrecer insumos para mejorar los sistemas administrativos y gerenciales de las OSCs con el propósito de elevar su eficiencia, su rendimiento de trabajo y su impacto comunitario.

PROGRAMAS DEL GOBIERNO

El organismo del Estado con más capacidad para ofrecer programas de capacitación gerencial es el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP). El INTECAP está mandado, por decreto, a actuar como rector de la formación técnico-productiva, sin embargo, sus programas están dirigidos a las empresas del sector privado que lo soliciten, con el fin de incrementar su productividad. Aunque algunos de los cursos ofrecidos por el Instituto podrían ser utilizados por las OSCs, no se conoce experiencias de coordinación al respecto.

Las organizaciones del gobierno que sí se caracterizan por involucrar a las OSCs en sus programas fueron: el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP).

El FIS trabaja en la capacitación de organizaciones comunitarias que se constituyen en empresas del FIS (EFIS). Les facilita la obtención de personería jurídica mientras dure los ciclos del proyecto. Asesora a las EFIS en cuatro áreas: 1) en la elección de la Junta Directiva, la organización de la empresa, su funcionamiento, la administración de fondos, etc.; 2) en los

aspectos técnicos del proyecto que va a administrar, ya sean escuelas, introducción o potabilización de agua, reforestación, etc.; 3) en formación de líderes comunitarios; y 4) en educación cívica, para situar sus esfuerzos dentro del contexto más amplio. Hasta el momento sólo un 20% de las EFIS ha recibido tal entrenamiento.

Por su parte, el INCAP, organismo intergubernamental que tiene su sede en Guatemala, hizo recientemente una investigación para identificar y caracterizar a las organizaciones no gubernamentales con el propósito de detectar áreas de cooperación técnica para fortalecer, en el futuro, las estrategias regionales de seguridad alimentaria y nutricional. Los resultados de la investigación resaltan como posibles áreas de prioridades de atención.³⁹

- Fortalecer los servicios públicos esenciales
- Mitigar los efectos negativos de las medidas económicas del gobierno
- Promover la participación comunitaria
- Aprovechar la ventaja comparativa que consiste en que a diferencia de las organizaciones gubernamentales, que utilizan 90% de sus fondos en gastos administrativos y de funcionamiento, las ONGs destinan 75% de su financiamiento a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

Actualmente, el INCAP tiene un plan de acción de seguridad alimentaria y nutricional con una instancia coordinadora de ONGs que trabaja en los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez, Sololá y Totonicapán.

PROGRAMAS DE ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES

Algunas OSCs de desarrollo, especialmente las coordinaciones, están incorporando a sus programas el componente de fortalecimiento institucional. Grupos como PRODESSA y ALOP (Asociación Latinoamericana de las Organizaciones de Promoción Social) tiene alguna experiencia en dar talleres para la gerencia de ONGs, además de publicar cuatro libros sobre el tema. Sin embargo, en la mayoría de los casos el contenido de sus proyectos de fortalecimiento está dirigido a las organizaciones comunitarias y tiene que ver, especialmente, con capacitaciones en control y registros administrativos. Cuando existen menús de fortalecimiento institucional dirigidos a otras OSCs, como los incluidos en Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS), el Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE) y el Consejo de Bienestar Social, son programas temporales y no intensivos.⁴⁰

Describiremos aquí los dos programas de fortalecimiento institucional más consistentes ofrecidos por OSC: el de ASINDES y el de la Central de Asuntos Cooperativos (CENDEC).

ASINDES es la coordinación de OSC que más programas de fortalecimiento institucional

ha ofrecido a sus afiliadas. Con el apoyo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, ejecuta dos programas de diplomado en gerencia de ONGs y otro más dirigido a preparar formuladores de proyectos agropecuarios con visión de sostenibilidad.

Los diplomados de ASINDES consisten en más de 120 horas de capacitación. La conducción técnica de los cursos está a cargo del Centro de Desarrollo Empresarial (CEDE), un programa de la Asociación de Gerentes de Guatemala (AGG). En el programa de gerencia de ONGs se incluye la enseñanza de temas como: conceptos, desarrollo económico, planificación y evaluación de proyectos de desarrollo, gestión financiera, calidad en logística operativa, administración de recurso humanos, mercadeo social y relaciones públicas.

También con el apoyo del MAG, ASINDES ha ofrecido un programa para capacitar en el proceso de diagnóstico y planificación institucional. En este programa hace énfasis en: desempeño operativo a distintos niveles, análisis de sistemas y métodos de trabajo para administración contable y financiera.

La CENDEC es una central patrocinada por la Fundación Friederich Naumann, de Alemania, que se dedica a ofrecer asistencia y educación técnica al movimiento cooperativo. En sus 18 años de existencia ha capacitados a 17 mil personas y realizado 716 eventos. Cuenta con tres centros de capacitación ubicados en los departamentos de Chimaltenango, Quetzaltenango y Chiquimula. Entre los cursos impartidos se encuentran: gerencia cooperativa, mercadeo y comercialización, contabilidad, administración financiera, y administración de la producción y operaciones.

PROGRAMAS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

La mayoría de las agencias de cooperación⁴¹ comienzan a incluir programas de fortalecimiento institucional para ofrecerlo a sus contrapartes. En el menú de cursos ofrecen temas sobre manejo gerencial, planificación estratégica, administración de personal, toma de decisiones, evaluación programática, elaboración de proyectos y capacitación técnico productiva.

La instancia internacional UNICEF, por su parte, también contempla el fortalecimiento institucional pero no lo ofrece directamente. Ha contratado a la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME) para dar cursos en gerencia social, que incluye temas como el manejo y aprovechamiento de recursos y asistencia técnica productiva.

A continuación se describen los programas de fortalecimiento institucional ofrecidos por organismos internacional que, a juicio de esta consultoría, son los más consistentes:

1. Programa de Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local (PDHSL)

Anteriormente conocido como PRODERE, el PDHSL es uno de los programas con más experiencia en el fortalecimiento de gobiernos municipales, organizaciones comunitarias y ONGs. El programa ha trabajado en varias regiones de alta conflictividad histórica, como Huehuetenango, El Quiché (Ixil y Ixcán) y Alta Verapaz, llevando a cabo proyectos de desarrollo para las poblaciones desarraigadas, pero más importante, incentivando a la participación ciudadana y capacitando a grupos locales en la promoción del desarrollo humano sostenible y en la resolución de conflictos locales.

Su metodología de trabajo parte del criterio de adecuarse a la realidad organizativa nacional, por lo que contempla un trabajo de fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo, tanto a nivel departamental como regional, instancias intersectoriales reguladas por la Constitución Política. Dada la reiterada importancia de estos instrumentos en el recién firmado Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómico y Situación Agraria, sería muy útil tomar en cuenta la experiencia organizativa de PDHSL en este campo.

Ofrece a los Consejos de Desarrollo y a las organizaciones comunitarias un amplio menú en gestión y administración de recursos. En su propio análisis, el PDHSL reconoce que el éxito de su programa depende de una serie de factores como: la no discriminación mutua de los actores sociales involucrados, la concepción integral del programa, el establecimiento de un marco flexible de planificación que esté, además, definida con el consenso de los actores locales, la selección de entidades locales (de diverso origen) para ejecutar proyectos, la oferta de asistencia técnica y formación a los ejecutores de los proyectos, y la realización de proyectos concretos y tangibles.⁴²

El PDHSL ha detectado también dificultades y lecciones sobre los programas de fortalecimiento que ha ofrecido. Estas incluyen:

- * dado los atrasos en el seguimiento de las dinámicas locales por parte del gobierno central, hubiera sido necesario intensificar la asistencia técnica brindada a las instituciones centrales del Gobierno (FIS; Ministerios; etc.)
- * a veces la mediación positiva realizada por los líderes en los procesos de negociación los llevó a asumir posiciones de poder que no fueron reguladas ni vigiladas por la comunidad, dada su débil organización.
- * en algunas oportunidades, el trabajo de apoyo a la organización local fue mal percibido por algunos actores locales, quienes entendían que el Programa financiaría todos los proyectos formulados. En estos casos, la explicación de los promotores locales y los resultados concretos derivados de la coordinación con entidades del gobierno eran importantes para disuadir posturas asistencialistas.

2. Unidad Conjunta PNUD/MINUGUA

Dentro del marco del Acuerdo Global de Derechos Humanos, la Unidad Conjunta PNUD/MINUGUA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos) inició en 1995 la elaboración de un diagnóstico de las necesidades de fortalecimiento de las ONGs de derechos humanos y desarrollo. Para tal propósito, fue contratado el Foro de Coordinaciones de ONGs de Desarrollo, que a su vez designó la Coordinación de ONGs (CONGCOOP) como la agencia ejecutora. En marzo 1996, estos estudios fueron entregados y ahora están siendo analizados para determinar las prioridades y factibilidades de las propuestas de fortalecimiento institucional.

Puede afirmarse que este proyecto, de conseguir financiamiento e implementarse, sería el programa de fortalecimiento institucional más completo en Guatemala. En total, se presentaron doce propuestas en calidad de proyectos:

- * Inserción social de las ONG
- * Desarrollo estratégico
- * Fortalecimiento de la Capacidad Gerencial
- * Ampliación del Impacto
- * Gestión y Administración Financiera
- * Organización y Recursos Humanos
- * Cooperación Microregional y Temática
- * Desarrollo Metodológico
- * Sistema de Información sobre el Desarrollo
- * Apoyo al Desarrollo de la Agenda Estratégica del Sector ONG
- * Desarrollo Jurídico-Técnico
- * Capacitación en Género

El primer proyecto se encuentra actualmente en vías de terminar la negociación del financiamiento y empezar su ejecución. Mientras tanto, en este momento, diferentes países y agencias donantes están analizando la posibilidad de financiar los proyectos restantes.

El contenido central del primer proyecto es la capacitación en técnicas de cabildeo (*advocacy training*) a OSCs. Será ejecutado por PNUD y la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), una ONG estadounidense basado en Washington, D.C., durante dos años (1996-1998). WOLA, por su parte, ejecutará este proyecto a nivel Centroamericano.

La capacitación incluirá técnicas de cabildeo para apoyar acciones en torno a desmilitarización, políticas de los organismos financieros internacionales (incluyendo el BID) y derechos humanos. A través de reuniones y talleres sobre planificación estratégica de campañas, WOLA ayudará a varias OSCs (especialmente a las que integran la Asamblea de la Sociedad Civil) a identificar metas y acciones y alianzas para incidir en políticas tanto nacionales como internacionales. Recientemente, WOLA organizó un taller de capacitación de la Asamblea de la Sociedad Civil para fortalecer su trabajo de cabildeo frente al Grupo Consultivo.

3. Programa de Desarrollo de Alternativas y Recursos para la Construcción de la Paz/OEA

Este novedoso programa de reciente creación (noviembre 1995), organizado por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA), pretende apoyar la reconciliación y el entendimiento entre distintos sectores sociales a nivel local y nacional.

Aunque la población meta de este programa no son organizaciones, sino sectores sociales, de todas formas las OSCs locales deberán beneficiarse de sus esfuerzos. Sus objetivos incluyen:⁴³

- * Apoyar la transición de una "cultura de confrontación" a una "cultura de diálogo", contribuyendo a construir un clima encaminado a la búsqueda de soluciones pacíficas a los problemas que enfrenta la sociedad guatemalteca. El programa ayudará a un amplio espectro de guatemaltecos a identificar y analizar problemas, y a considerar soluciones potenciales a través de la capacitación de diferentes sectores sociales y funcionarios de gobiernos en el análisis y transformación de conflictos.
- * Estimular la creación de unidades locales, regionales y nacionales, que incluyan organizaciones de la sociedad civil y de representantes de instituciones gubernamentales, comprometidos en actividades dirigidas a la prevención y resolución de conflictos.
- * Reforzar las capacidades de los dirigentes de la comunidad e instituciones locales para dedicarse a actividades orientadas a prevenir y resolver conflictos en sus comunidades.
- * Apoyar el desarrollo y prueba de mecanismos basados en la comunidad para la prevención y resolución de conflictos locales. Estos mecanismos deberán ser multiplicados en otras comunidades--bajo sus propias características--y sostenerse más allá de la vigencia del proyecto.
- * Convocar un grupo de guatemaltecos calificados y con experiencia en capacitación, quienes eventualmente reemplazarán a los asesores internacionales de la OEA en el diseño e implementación de talleres formativos sobre análisis y transformación de conflictos en Guatemala.
- * Conducir la investigación y el análisis sobre conflictos comunitarios en Guatemala y estimular la reflexión entre guatemaltecos sobre el fenómeno de la conflictividad, a fin de identificar los factores culturales, económicos, políticos y otros que contribuyen a la alta incidencia de conflictos.

El programa inició sus actividades con un proyecto piloto en los municipios de Rabinal, Baja Verapaz, y Sayaxché, Petén, utilizando los mecanismos existentes de diálogo y capacitando a dirigentes locales en metodologías para analizar sus problemas y promover una cultura de diálogo y tolerancia. En el futuro inmediato, el programa ampliaría su cobertura al Ixcán, además de empezar a usar una metodología similar con respecto a conflictos laborales que comprenden trabajadores rurales y miembros del sector empresarial agrícola. Otro componente será de preparar y acompañar a un grupo inicial de 30 instructores vinculados con diferentes sectores de la

sociedad. Al finalizar el período de capacitación, estas personas estarán listas para asumir responsabilidades primarias en el diseño y creación de procesos de capacitación dentro de sus sectores específicos.

4. Fondo de Desarrollo Democrático-CECI

Este fondo está administrado por una ONG Canadiense, el Centro Canadiense de Estudio y de Cooperación Internacional (CECI), con fondos provenientes de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) del gobierno de Canadá. Empezó a funcionar en 1994 con el propósito de contribuir a la promoción de la democracia y de los derechos humanos en Guatemala en el marco de un desarrollo sostenible. Sus áreas de interés incluyen el poder civil local, la divulgación de los Acuerdos de paz, derechos humanos y combate a la impunidad, y el fomento de la participación de la mujer en la sociedad.

Como resultado de sus primeras experiencias en financiar organizaciones de la sociedad civil, el FDD-CECI ha empezado a priorizar el fortalecimiento institucional de las organizaciones que reciben financiamiento, incluyendo apoyo técnico/administrativo (administración de recursos), planificación estratégica y la formación de cuadros medios.

Otros aportes ofrecidos por el FDD-CECI han sido seminarios en técnicas de diálogo y negociación, patrocinado por el Conflict Management Group de Cambridge, Massachusetts. Como un aporte para mejorar la calidad de cabildeo y actuación frente al Estado, financió un estudio sobre Como Presentar Un Proyecto de Ley, el cual ha servido también para promover el acercamiento de diferentes OSCs con diputados del Congreso. Actualmente está buscando la forma más apropiada de entrar en la capacitación más sistemática de la gerencia social.

El impacto de este programa ha sido sistematizado. El FDD-CECI ha observado que, como resultado de las acciones de fortalecimiento institucional, se ha facilitado la coordinación entre diversas agrupaciones. También han reparado en la conveniencia e importancia de capacitar no sólo a los directores de las OSCs sino a los ejecutores de los proyectos en el campo. Y también ha aprendido que los capacitados deben buscar mecanismos para multiplicar lo aprendido al resto del personal.

5. UNESCO/PROGRAMA MAYA

Desde hace dos años UNESCO inició lo que se llama el "Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región Maya" para coordinar la cooperación internacional dirigida hacia la población y organizaciones mayas. UNESCO se ha fijado como metas:

1. El fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura institucional, gubernamental y no gubernamental, para la puesta en marcha de programas y proyectos en el campo de la educación, la ciencia, la cultura, la comunicación social y la paz.

2. La formación, capacitación y especialización de los recursos humanos de las organizaciones mayas y de las que trabajan para el desarrollo sostenible del pueblo maya, encargadas de los procesos educativos, culturales, científicos, tecnológicos y de comunicación social.
3. La sistematización de experiencias y consolidación de diversos programas, que contribuyan al desarrollo duradero y a la construcción de una cultura de paz.

En Guatemala, el Programa Maya de UNESCO ha instalado el Proyecto Movilizador de Educación Maya (PROMEM), con el apoyo del gobierno de Holanda. Uno de sus propósitos es fortalecer a las organizaciones mayas que trabajan en educación y cultura. En ese sentido, está trabajando con el Consejo de Educadores de la Población Desarraigada (CEPD) en un plan de profesionalización de los promotores educativos. También está ofreciendo apoyo para fortalecer la capacidad de coordinación de las organizaciones mayas educativas que integran el Consejo Nacional de Educación Maya (CEMG). Dentro del marco del Acuerdo Socio-Económico, este programa comienza a planificar proyectos para fortalecer la capacidad de administración y de gestión de los proyectos de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

6. Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania (GTZ)

La Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania (GTZ), se encuentra actualmente definiendo, junto con el Foro de Coordinaciones de ONGs y las ONGs alemanes, la posibilidad de apoyar la creación de un fondo, que podría financiar distintos proyectos de fortalecimiento institucional de ONGs. El 21-22 del mes de junio de 1996, se llevará a cabo en Guatemala un seminario entre estos tres actores para discutir conjuntamente esta posibilidad. Además de la coordinación de distintos esfuerzos para el fortalecimiento de las OSCs, se pretendería con este fondo evitar la duplicación de esfuerzos.

LECCIONES APRENDIDAS

Aunque no existen estudios donde se sistematice la experiencia en los programas de fortalecimiento institucional o el impacto de los mismos, es común promover al finalizar los talleres una breve evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje. Algunas de las lecciones que derivan de estas evaluaciones incluyen:

- * el diseño de las capacitaciones no se hace conjuntamente, con lo que se corre el riesgo de presentar temas no prioritarios o que no interesan a las OSCs;
- * muchas veces las personas que imparten los cursos no son guatemaltecos. Se estima que las ONGs responderían mejor si se contratara personal nacional especializado en la temática y conocedor de la realidad social;
- * debe estimularse la utilización de metodología participativa y de educación popular para evitar cursos magistrales o que fomenten la apatía o pasividad de los asistentes;
- * no existe coordinación entre los oferentes de las capacitaciones con lo cual se cometen errores similares a los que se quieren corregir, como la duplicidad de esfuerzos, la coincidencia de fechas, etc.;
- * deben buscarse mecanismos para realizar los cursos con una clara definición del perfil de los participantes y diferenciando los niveles de decisión o áreas de acción. Suele suceder que a un curso se pida la asistencia de líderes comunitarios, técnicos y directores, sin tomar en cuenta las brechas de formación que existe entre los mismos;
- * los participantes desconocen la meta final de la capacitación y carecen de guía para practicar, monitorear y demostrar lo que se ha aprendido;
- * muchas capacitaciones suelen ser muy superficiales y densas con lo cual se corre el riesgo de considerarlas una pérdida de tiempo;
- * no existe un banco de datos o publicación especializada para ofrecer información a las OSCs sobre la variedad de cursos y ofertas de capacitación que vayan surgiendo;
- * no existe material didáctico accesible para apoyar las capacitaciones que se ofrecen.

E. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DE LAS OSCs

Una Estrategia de Fortalecimiento de las OSCs, desde la perspectiva y radio de acción que en Guatemala tiene el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), podría contemplar los siguientes elementos:

1. Garantizar que en todos los préstamos y/o donaciones del BID, que contemplan en sí mismos el involucramiento de sectores de la sociedad civil (por ejemplo, FIS, Consolidación de la Paz, PRONADE, Modernización del Sector Salud, etc.), incorporen explícitamente cláusulas que promuevan:
 - a) La participación de representantes de las OSCs del sector correspondiente para coordinar con el Estado la implementación de las políticas para ejecutar los préstamos (prioridades, coordinaciones regionales, departamentales, vigilancia para garantizar la participación comunitaria, etc.).
 - b) La participación de las OSCs establecidas en las comunidades beneficiarias en todo el ciclo de los subproyectos (identificación, factibilidad técnica, diseño, monitoreo y evaluación).
 - c) El ofrecimiento a las OSCs ejecutoras de programas permanentes sobre capacitación técnica dirigidos a calificar el impacto de los subproyectos que ejecutan (administración y aprovechamiento de recursos, registros contables, asesoría técnica, etc.)
2. Incorporar en la política del Banco la solicitud de análisis sobre la factibilidad de la participación de las OSCs en la identificación, diseño, ejecución y sostenimiento de los subproyectos.
3. Fortalecer los mecanismos de comunicación e intercambio de información entre el Banco y las OSCs. Un primer esfuerzo podría ser la realización de un taller con las OSCs sobre las políticas del BID y sus préstamos y/o donaciones para Guatemala. En este encuentro pueden ofrecerse maneras para acceder a la información pública del Banco, ya sea a través de la Representación en el país o por vía de Internet.
4. Promover la conformación de una instancia intersectorial (gobierno, BID, OSCs y sector privado) de naturaleza consultiva para participar en las distintas etapas del ciclo de proyectos (identificación, diseño, implementación y evaluación). Un primer paso podría ser la conformación de tal instancia para un proyecto actualmente en negociación. En cuanto a la participación y representación de las OSCs en esta instancia, se sugiere promover un equilibrio entre las urbanas y rurales, tanto como asegurar la presencia de OSCs que no han tenido un contacto tradicional con el Banco.

5. Tomar en consideración la cartera de proyectos de fortalecimiento de las OSCs, diseñada por el Foro de Coordinaciones de ONGs con el patrocinio de PNUD/MINUGUA, con el fin de revisar el menú temático y evaluar la oportunidad y conveniencia de incorporar programas de capacitación similares a los préstamos que correspondan.

NOTAS

1. STEIN, Eduardo; ARIAS PEÑATE, Salvador. Coordinadores. Democracia sin Pobreza. Alternativa de Desarrollo para el Istmo Centroamericano. SELA/CADESCA. Departamento Ecuménico de Investigaciones. Colección Universitaria. Costa Rica, 1992.
2. Han sido creados quince fondos sociales. Entre los principales se encuentran: el Fondo de Inversión Social -FIS-, Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-, Fondo Nacional de Tierras -FONATIERRA, Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FDSC-, Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco -FODIGUA-; el Fondo Guatemalteco de la Vivienda -FOGUAVI-; el Fondo para la Reactivación de la Agricultura -FONAGRO- y el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología -FONACYT-. "Existen dos proyectos con naturaleza semejante a los Fondos Sociales: el Aporte al Desarrollo Rural -ADR-, que depende de la Presidencia de la República y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo -PRONADE-, adscrito al Ministerio de Educación. La actividad financiera que realizan los fondos y programas representan un cambio en el rol del Estado. Al promover la participación de las comunidades y de la población en general en la ejecución total o parcial de los proyectos, el Gobierno pretende dedicarse a proveer financiamiento y no a la ejecución de éstos. En el Presupuesto de Ingresos y Egresos de 1995 se contempla invertir Q 539.6 millones a través de los Fondos Sociales, lo cual representa un incremento del 155.0% respecto a las transferencias realizadas en 1993." Ver PALENCIA, Mayra. "Seguimiento a los Casos Nacionales sobre el FIS". ALOP, Guatemala, octubre de 1995.
3. Estas cumbres son: Declaración de Puntarenas (dic/90); Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana, Cumbre de San Salvador (julio/91); Declaración de Panamá (dic/92); Agenda de Guacimo (agosto/94); Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y el Desarrollo (oct/94); Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamerica, Nicaragua (oct/94); Tratado de Integración Social de Centroamérica, suscrito en la cumbre de San Salvador II (marzo/95).
4. Sobre los acuerdos de las cumbres centroamericanas ver "Cumbres Presidenciales, Sociedad Civil e Inversión Social en Centroamérica". De La Ossa, Alvaro y Menjívar, Rafael. ALOP-FOLADE. Costa Rica, noviembre de 1995.
5. "En septiembre de 1994 (sic), el Presidente de la República definió las bases de lo que hoy es el Programa de Gobierno 1996-2000." Programa del Gobierno de la República 1996-2000, Documento Preliminar, Guatemala, marzo de 1996, página 1.
Ver el Anexo para una descripción detallada de los compromisos del gobierno según los acuerdos firmados con la URNG en las negociaciones de paz.
6. Programa del Gobierno de la República 1996-2000. Documento Preliminar, Marzo 1996, pág. 35.
7. Ibid. pág. 38.

8. Ibid. Pág. 20.

9. Programa de Gobierno, p. 7.

10. Entre los proyectos exitosos de descentralización financiera se encuentran los realizados en el sector salud en los departamentos de Chiquimula, Alta Verapaz y Escuintla. En San Marcos se realizan experiencias de descentralización administrativa en educación a través de la creación de los COEDUCAS con la participación de padres de familia para administrar escuelas financiadas por el FIS.

11. Desde 1988 hasta 1994, los Consejos Nacionales de Desarrollo realizaron únicamente once reuniones. Ver "La Descentralización y el Sistema Nacional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural", de Mariano Rayo. Memoria del Primer Foro Nacional de Descentralización. Guatemala, febrero de 1995; págs. 155-174.

12. Ver "Estrategias de Defensa Implementadas por el Ejército de Guatemala," exposición de Coronel Mario Rolando Terrazza Pinott, director de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa Nacional, donde se enmarca el "retorno a la constitucionalidad" dentro de el Plan de Campaña 'Reencuentro Institucional 84', Compendio del Proceso de Paz, Guatemala, 1986-1994, Inforpress Centroamericana, 1995, página 326. También ver la ponencia de Héctor Rosada (en ese entonces presidente de la COPAZ, "El Futuro de las Fuerzas Armadas en Centroamérica," donde escribe: "...el plan de campaña de 1984 a partir del recambio en la cúpula de mando del general Ríos Montt, significa un reencuentro institucional muy importante porque lo que hace es volver a fortalecer las instituciones, ampliar el espacio de la participación civil e iniciar un proceso de retorno a la constitucionalidad, pero siempre dentro del parámetro de un proyecto militar." Ibid., p. 343.

13. Dichas políticas basaron su acción en la idea que un activista social era un potencial "enemigo público" y reprodujeron un ambiente de temor e inseguridad para ejercer derechos como los de reunión, expresión, manifestación, libertad de locomoción, etc. Algunos analistas registran en sus estudios la destrucción -por represión directa o intimidación- no sólo de organizaciones como sindicatos, asociaciones estudiantiles y agrupaciones populares y campesinas, sino de grupos comunitarios y de estructuras de organización y de resolución de conflictos propias de las comunidades indígenas.

14. Crónica, 22 de mayo de 1996, Año IX, Número 419, página 11, tomado de una entrevista con Newsweek, 18 de marzo.

15. Las organizaciones del llamado sector Atlixco fueron las que se reunieron con el Gobierno y la URNG en la ciudad mexicana con este nombre el . Formaron parte del conjunto de encuentros que las partes tuvieron con sectores de la sociedad civil para cumplir con los compromisos del Acuerdo de Oslo, el cual definió un procedimiento participativo para escuchar la opinión de los

sectores sociales frente al proceso de paz.

16. En Guatemala los partidos políticos no han cumplido esta función. Su funcionamiento se basa en una tradición de compadrazgo y caudillismo. No constituyen canales de intermediación entre el Estado y la sociedad. La actual Ley Electoral y de Partidos Políticos tampoco obliga (como la anterior ley vigente) a que estas instancias funcionen a partir de la educación política de sus bases y la discusión de planteamientos programáticos.

17. Uno de los procedimientos sugeridos es el fortalecimiento de los cabildos abiertos. Los cabildos abiertos constituyen un mecanismo para que la población exprese a los alcaldes sus demandas, su problemáticas y sus soluciones. No tienen efecto ejecutivo y tampoco han sido una práctica promovida por los alcaldes. Cuando se realizan suele ser bajo presión y demanda de población descontenta por actos de corrupción y, algunas veces, han terminado en lichamientos contra el alcalde o con intervención de las fuerzas de seguridad.

18. Artículo 15, inciso 3; y Artículos 18 al 31.

19. Decreto 27-92 del Congreso de la República (julio de 1992), reformada por el Decreto 60-94: Ley del Impuesto al Valor Agregado, art. 7; Decreto 26-92 del Congreso de la República (julio de 1992): Ley del Impuesto sobre la Renta, art. 6 inciso c; Decreto 37-92 del Congreso de la República (julio de 1992): Ley de Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial de Protocolos, art. 10 inciso cuatro.

20. Artículo 440 del Código Civil.

21. Decreto 27-92 del Congreso de la República (julio de 1992), reformada por el Decreto 60-94: Ley del Impuesto al Valor Agregado, art. 7; Decreto 26-92 del Congreso de la República (julio de 1992): Ley del Impuesto sobre la Renta, art. 6 inciso c; Decreto 37-92 del Congreso de la República (julio de 1992): Ley de Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial de Protocolos, art. 10 inciso cuatro.

22. Decreto 2082 del Presidente de la República.

23. Antezana, Paula. "Un marco jurídico que promueva la participación de la sociedad civil en el desarrollo". ALOP-FOLADE. San José, Costa Rica, noviembre de 1995. Pág. 11.

24. Detalles sobre cada organización descrita aquí puede ser econtrada en uno de tres directorios recientemente publicados:

1) El más reciente, con un enfoque más estrecho, es el Directorio de ONG y Entidades de Desarrollo y Derechos Humanos en Guatemala, publicado en marzo de 1996 por el Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala y la Unidad Conjunta PNUD/MINUGUA. Este directorio cuenta con información resumida de las areas de intervención de 232 entidades, *excluyendo* las que exclusivamente trabajan con personal voluntario; representaciones de organismos internacionales;

organizaciones filantrópicas, de beneficencia y clubes; y entidades que participan en política partidista.

2) El Directorio de Organizaciones Privadas Voluntarias de Servicio a la Comunidad de Guatemala (1995), publicado por la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA), es la tercera edición de un directorio que fue publicado en 1986. Cuenta con resultados de cuestionarios recibidos 226 entidades de la capital de Guatemala, y 53 del interior. Define el universo de OPVs como "las que realizan una obra significativa que beneficia directamente a la comunidad," excluyendo clubes sociales y cooperativas; tiende a incluir más organizaciones de tipo comunal.

3) El Directorio de Proyectos y Servicios de las Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas de Guatemala, publicado en 1995 por CEMAT con el apoyo de GTZ y SEGEPLAN, tiene un listado de 366 organizaciones, es lo más amplio de los tres, incluyendo cooperativas y otras organizaciones relacionados con la agricultura.

Un cuarto directorio está siendo preparado actualmente por la Fundación Shaler Adams de California, EE.UU. Entre los objetivos de este directorio están: facilitar la comunicación entre las ONGs guatemaltecas y las fundaciones internacionales, profundizar el conocimiento de las fundaciones acerca del trabajo de ONGs en Guatemala, y ofrecer a las fundaciones internacionales mayor información sobre la realidad del desarrollo en el país y las oportunidades de mejorar su relación con las ONGs.

25. Los miembros actuales del UASP son: AEU, CUC, FESOC, SITRABANVI, UNSITRAGUA, FENASTEG y UTQ (todos estos miembros de la Comisión Ejecutiva Permanente), ANEEM, CEEM, CERJ, CONAVIGUA, CONDEG, CONIC, Comité de Vecinos de Chinautla, Comité de Vecinos de Ciudad Quetzal y colonias aldañas, CPR, GAM, ANTSP, STEG, SITRASS, STINDE, SITRADIGESA, CONAMPRO, UASP Suchitepéquez, UATRAP, UTE, UTEP, ANMG, FESINTROP, CCDA, UNICAN, STRAC, Sindicato de Telégrafos.

26. Entre los líderes de la ASC que fueron electos como diputados del FDNG se destacan Amílcar Méndez (CERJ), Rosalina Tuyuc (GAM) y Nineth Montenegro (GAM).

27. Entrevista con Pedro Esquina, CONIC, citado en T. Palencia y D. Holiday, Hacia Un Nuevo Rol Ciudadano para Guatemala, Centro Internacional de Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, Montreal, Junio 1996.

28. En marzo de 1996 fue fundada la Fundación Maya con el propósito de ofrecer asesoría técnica a los nuevos alcaldes indígenas para fortalecer la gestión municipal.

29. IELAB. "Un estudio preliminar de las necesidades de capacitación de las ONG's". Guatemala, 1990. pág. 8.

30. Ibid. pág. iv.

31. Biekart, Kees. "La cooperación no-gubernamental europea hacia Centroamérica: la

experiencia de los ochenta y las tendencias de los noventa". PRISMA, San Salvador, nov. 1994. pág. 18.

32. SOTO, William Reuben. "El papel de las ONG en la cooperación europea hacia Centroamérica", pág. 34.

33. Prensa Libre, 12 de septiembre de 1996, p. 103.

34. FIS. Memoria de Labores 1995. pág. 37.

35. Ver "El Mito de la Reforma Agraria" (1989); "La Privatización: Una oportunidad" (1992); "El Centralismo, Punto de Partida para la Descentralización" (1992) y "Esperanza de Paz, una Propuesta para el Desarrollo Integral de Guatemala" (1994).

36. BIEKART, Kees. Ibid. pag. 15.

37. Este análisis de fortalezas y debilidades en las entrevistas y en una revisión de las siguientes fuentes: Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas (IELAB), "Un Estudio Preliminar de las Necesidades de Capacitación del Personal de las ONGs (Síntesis)", sin fecha; IELAB, "Informe/Seminario Taller: Intercambio de Estrategias en Relación a la Capacitación del Personal de las ONGs," Guatemala, 9-10 de junio de 1990; Instituto para la Superación de la Miseria Urbana (ISMU), "Anotaciones sobre la Coyuntura Socioeconómica y Política y los Sectores Precarios en Centroamérica," II Asamblea Regional, Conferencias, Guatemala 1994; Maribel Carrera Guerra y Felix Alvarado Browning, "Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento Institucional de ONG de Desarrollo," Proyecto de Fortalecimiento Institucional de Organizaciones No-Gubernamentales (ONG), FORO-PNUD-MINUGUA, CONGCOOP, Guatemala, Marzo de 1996; Mara Valdez Quiroz, "Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento Institucional de Redes de ONG," FORO-PNUD-MINUGUA, CONGCOOP, Guatemala, Marzo de 1996; José Quiñonez Amado, "Fortalecimiento Institucional de Organismos de Derechos Humanos," FORO-PNUD-MINUGUA, CONGCOOP, Guatemala, Marzo de 1996; Víctor Gálvez Borrell y Evelyn Klussman Oates, "Una Nueva Opción para el Desarrollo: La Articulación de las ONG's y Los Grupos de Base en Guatemala," (1 Versión), Guatemala, 28 de septiembre de 1992, inédito; Michel M. Cernea, "Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local," Documentos para discusión del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.; "Planificación Estratégica de ASINDES-ONG," Guatemala, sin fecha; "Desarrollo Cooperativo y otras formas de Asociación Productiva," Momento, Año 11, No. 4, 1996, ASIES; Exposición de IDESAAC sobre "El Sector de las Organizaciones Privadas de Desarrollo," Taller-Seminario de ASIES sobre "Organización y Participación, Premisas para el Desarrollo," del 3 al 5 de diciembre de 1989 en Panajachel; "Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Benefactores Oficiales", manuscrito sin autor, Agosto de 1995; Luís Felipe Linares López, "Las Organizaciones No Gubernamentales y La Atención de las Necesidades Comunitarias (Capacidad y obstáculos)," junio 1990, ASIES/ACDI.

38. Estas características corresponden principalmente a las ONG's de desarrollo, es decir, se

exceptúan las fundaciones del sector privado.

Algunas de estas observaciones están tomadas textualmente de una ponencia de Hermano Oscar Azmítia, titulado "PRODESSA, Una Organización de Apoyo y Servicio a los Indígenas de Guatemala."

39. Ver Informe Anual 1994, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), p. 15.

40. SERJUS ofrece capacitación en contabilidad, elaboración de proyectos, sistematización y educación popular. COINDE recientemente a ofrecido cursos de inglés y de desarrollo integral; mientras que el Consejo de Bienestar Social ofrece talleres sobre administracion de proyectos de desarrollo social, en los que incluye: el ciclo del proyecto, planificación y gerencia para la ejecución de proyectos.

41. Tales como NOVIB, HELVETAS, FIA, SHARE, CARE, OCR, etc.

42. Este comentario está tomado literalmente de una presentación por Fabrizio Feliciani, Responsable de Operaciones del PRODERE-PDHSL en Guatemala, en el seminario "Participación y Sustentabilidad en proyectos de desarrollo en América Latina y el Caribe," Oaxáca, 16 de abril de 1996.

43. Información en esta sección está copiado literalmente de un memorandum de cinco páginas dado al consultor por Sr. Roberto Menéndez, funcionario del programa de la OEA, Guatemala.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Roberto Rodríguez, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados
Alvaro Colom, Fondo Nacional por la Paz
Jose Monsanto, Fondo de Inversión Social
Fabrizio Feliciani, Programa de Desarrollo Humano Sostenible Local
Luis Ovando, SEGEPLAN
Carmen Rosa de León Escribano, IEPADES
Manolo García, SERJUS
Kristen Semple, CRS
Luís Octavio Angel, MSPAS
Demetrio Cojtí, UNICEF
Fernando López, MINUGUA
Fernando Masaya, PNUD
Felipe Santiago Itzep López, FODIGUA
Abel Girón, ASINDES
Jorge Mario del Valle, CONAMA
Aristides Baldomero Crespo Villegas, Congreso de la República
Julio César Recinos Salas, FEDECOAG
Martha Yolanda Díaz Durán, Eva Sazo de Méndez, PRONADE
Carlos Andrade Lara, Vice-ministro de Salud
Consuelo de Barrillas, Consejo de Bienestar Social
Elmer Velásquez, Coordinación de ONGs (CONGCOOP)
Julio Díaz, USAID
Patt O'Connor, USAID
Keith Kline, USAID
Victoria Sanford, Shaler Adams Foundation
Peter Luhmann, GTZ
Federico Figueroa, UNESCO/MAYA
Lucrecia de Paniagua, Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional
Dinorah Azpúru, ASIES
Armando Secaira, Fundación para el Desarrollo Integral (FUDI)
Patricia Miller, Oxfam Inglaterra
Megan Thomas, Consejería de Proyectos (PCS)

BIBLIOGRAFIA

Amaro, Nelson. Decentralización y participación popular en Guatemala, INCEP, Guatemala, 1990.

Antezana, Paula. "Un marco jurídico que promueva la participación de la sociedad civil en el desarrollo". ALOP-FOLADE. San José, Costa Rica, noviembre de 1995.

Biekart, Kees. "La cooperación no-gubernamental europea hacia Centroamérica: la experiencia de los ochenta y las tendencias de los noventa". PRISMA, San Salvador, nov. 1994.

Carrera Guerra, Maribel y Felix Alvarado Browning, "Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento Institucional de ONG de Desarrollo," Proyecto de Fortalecimiento Institucional de Organizaciones No-Gubernamentales (ONG), FORO-PNUD-MINUGUA, CONGCOOP, Guatemala, Marzo de 1996.

Cernea, Michael M. "Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local," Documentos para discusión del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C..

Compendio del Proceso de Paz, Guatemala, 1986-1994, Inforpress Centroamericana, 1995.

De La Ossa, Alvaro y Menjívar, Rafael. "Cumbres Presidenciales, Sociedad Civil e Inversión Social en Centroamérica". ALOP-FOLADE. Costa Rica, noviembre de 1995.

"Desarrollo Cooperativo y otras formas de Asociación Productiva," Momento, Año 11, No. 4, 1996, ASIES

Dichter, Thomas W. "Reflexiones: Las ONGs y la Trampa de la Replica," TECHNOSERVE, sin fecha.

Directorio de ONG y Entidades de Desarrollo y Derechos Humanos en Guatemala, Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala y la Unidad Conjunta PNUD/MINUGUA, Guatemala, marzo de 1996.

Directorio de Organizaciones Privadas Voluntarias de Servicio a la Comunidad de Guatemala (1995), Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA), Guatemala, 1995.

Directorio de Proyectos y Servicios de las Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas de Guatemala, CEMAT/SEGEPLAN, Guatemala, 1995.

Exposición de IDESAAC sobre "El Sector de las Organizaciones Privadas de Desarrollo," Taller-Seminario de ASIES sobre "Organización y Participación, Premisas para el Desarrollo," del 3 al 5 de diciembre de 1989 en Panajachel, manuscrito.

FIS. Memoria de Labores 1995. Guatemala.

FONAPAZ. Memoria de Labores 1995. Guatemala.

Gálvez Borrell, Víctor y Evelyn Klussman Oates, "Una Nueva Opción para el Desarrollo: La Articulación de las ONG's y Los Grupos de Base en Guatemala," (1 Versión), Guatemala, 28 de septiembre de 1992, inédito.

Gutiérrez, Edgar. "Un nuevo tejido social para Guatemala: dinámica maya en los años noventa". Revista Polémica No. 3, FLACSO, Guatemala, enero-junio 1995.

Hazlewood, Peter T. "Expansión de la Función de las ONGs en los Programas Nacionales en Silvicultura," World Resources Institute, Agosto de 1988.

Informe preliminar de la misión alemana sobre "Opciones de cooperación entre instituciones gubernamentales y no-gubernamentales para la cooperación alemana de desarrollo", Guatemala, 25 de agosto, 1995.

Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas (IELAB), "Un Estudio Preliminar de las Necesidades de Capacitación del Personal de las ONGs (Síntesis)", Guatemala, sin fecha.

IELAB, "Informe/Seminario Taller: Intercambio de Estrategias en Relación a la Capacitación del Personal de las ONGs," Guatemala, 9-10 de junio de 1990.

Instituto para la Superación de la Miseria Urbana (ISMU), "Anotaciones sobre la Coyuntura Socioeconómica y Política y los Sectores Precarios en Centroamérica," II Asamblea Regional, Conferencias, Guatemala 1994.

Linares López, Luís Felipe. "Las Organizaciones No Gubernamentales y La Atención de las Necesidades Comunitarias (Capacidad y obstáculos)," junio 1990, ASIES/ACDI.

Ochoa García, Carlos. "Los Contextos Actuales del Poder Local," Guatemala, IRIPAZ, 1993.

"Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Benefactores Oficiales", Guatemala, manuscrito sin autor, Agosto de 1995.

Palencia, Mayra. "Seguimiento a los Casos Nacionales sobre el FIS". ALOP, Guatemala, octubre de 1995.

Palencia, Tania y David Holiday, Hacia Un Nuevo Rol Ciudadano para Guatemala, Centro

Internacional de Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, Montreal, Junio 1996.

"Planificación Estratégica de ASINDES-ONG," Guatemala, sin fecha.

Programa del Gobierno de la República 1996-2000, Documento Preliminar, SEGEPLAN, Guatemala, marzo de 1996.

Quiñonez Amado, José. "Fortalecimiento Institucional de Organismos de Derechos Humanos," FORO-PNUD-MINUGUA, CONGCOOP, Guatemala, Marzo de 1996.

Rayo, Mariano. "La Descentralización y el Sistema Nacional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural", Memoria del Primer Foro Nacional de Descentralización. CIEN, Guatemala, febrero de 1995.

Reilly, Charles A. "Complementing States and Markets: The Inter-American Development Bank and Civil Society," April 1996.

Stein, Eduardo; Arias Peñate, Salvador. Coordinadores. Democracia sin Pobreza. Alternativa de Desarrollo para el Istmo Centroamericano. SELA/CADESCA. Departamento Ecueménico de Investigaciones. Colección Universitaria. Costa Rica, 1992.

Tzian, L. y Esquit Choy, A. "Elementos para un diagnóstico del desarrollo del Pueblo Maya." PNUD/PRODERE. Guatemala, Abril de 1995.

Valdez Quiroz, Mara. "Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento Institucional de Redes de ONG," FORO-PNUD-MINUGUA, CONGCOOP, Guatemala, Marzo de 1996.

Wils, Frits. "NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemmas, Future Challenges," International NGO Training and Research Centre, United Kingdom, July 1995.