PROPUESTA

INCIDENCIA

BIEN COMÚN

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Año 2 ▸ Edición Especial 4 ▸ Abril/Junio 2013

IPNUSAC

ISSN 2227-9113

Al borde de la justicia

Después del genocidio

Escenarios 2013

Análisis de coyuntura

- Estado opaco, Estado frágil

Gobernabilidad democrática

- Del aprendizaje a la encrucijada
- Un Estado con rumbo difuso

Políticas públicas

- La CC y el principio de competencia
- Lejos de los Objetivos del Milenio
- La Universidad frente a los problemas nacionales
- La crisis hospitalaria

Tendencias

- Gobernabilidad, seguridad y justicia: la ecuación a resolver
- Evolución e impacto del marco internacional de fiscalización de drogas

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

USAC TRICENTENARIA Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación del Instituto Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) sobre temas y procesos sociales de actualidad.

Promueve enfoques plurales e interdisciplinarios, y reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta responsable. Es una revista impresa con **periodicidad trimestral** editada en Guatemala.

361 R454	Revista análisis de la realidad nacional / Instituto de Problemas Nacionales Universidad de San Carlos de Guatemala. -- Guatemala : IPNUSAC,2013 v. il. ; 25 cm. Trimestral Año 2 , edición Especial 4 (Abril - Junio 2013)

Impreso en talleres gráficos de Serviprensa, S.A.
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Diseño Gráfico
Rosario González/ www.rozetina.daportfolio.com

Revista Análisis de la Realidad Nacional
ISSN 2227-9113 (Registro para versión digital)

Ciudad Universitaria, zona 12
Edificio S-11 Oficina 100
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

502 2418-7679
ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com
www.ipn.usac.edu.gt / www.revistaipnusac.org

Otros enlaces:
www.revistasguatemala.usac.edu.gt
www.issuu.com

Año 2 ▸ **Edición especial 4** ▸ Abril / Junio 2013

Revista Análisis de la Realidad Nacional

USAC TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
Carlos Estuardo Gálvez Barrios, Rector
Carlos Alvarado Cerezo, Secretario General

Director
Edgar Gutiérrez, Coordinador General IPNUSAC

Consejo Editorial
Mario Rodríguez, Jefe División de Educación IPNUSAC
Luis Leal, Jefe División de Innovación Científico Tecnológica IPNUSAC
Cristhians Castillo, Jefe División Sociopolítica IPNUSAC
Diego Montenegro, Abogado y Notario, Analista Independiente
Maynor Amézquita, Maestro en Comunicación y Periodista

Consejo Asesor Internacional
Alfredo Forti, Internacionalista
Jorge Nieto Montesinos, Sociólogo
Francisco Goldman, Escritor y Periodista

Editora
Rina Monroy, Comunicadora IPNUSAC

Colaboradora Bibliotecológica
Magaly Portillo, Jefa Biblioteca Central USAC
Yolanda Santizo, Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC
Dora María Cardoza Meza, Bibliotecóloga

Digital
Jacqueline Rodríguez, IPNUSAC

Traducción
Carla Archila León, estudiante Escuela de Ciencias Lingüística USAC

Los derechos de autor quedan regidos por la ley de los países signatarios de la Convención Interamericana sobre Derechos de Autor de obras científicas y por las disposiciones contenidas en el artículo 451 del Código Civil de la República de Guatemala.

La propiedad intelectual de los artículos es exclusiva de sus autores. Pueden ser utilizados, toda vez que se citen los derechos de autor. Registrada en el Centro Internacional ISNN (International Standard Number) bajo el No. 2227-9113 (Registro para versión digital).

Índice

Presentación - Carlos Estuardo Gálvez Barrios
Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala

1 Análisis de coyuntura

IPNUSAC

Escenarios 2013
16 enero 22

¿Un "cisne negro" en el Congreso?
1 febrero 25

Estado opaco, Estado frágil
16 febrero 28

Irreductible violencia criminal
1 marzo 32

La disputa de la verdad jurídica
16 marzo 37

Gobierno y empresarios: la luna de miel
1 abril 40

2 Gobernabilidad democrática

Del aprendizaje a la encrucijada
Carlos Aníbal Martínez C. 48

Notas sobre las condiciones de diálogo en el país
Mariano González 53

Un Estado con rumbo difuso
Cristhians Castillo 61

Los límites del juego
Mariano González 70

Democracia judicial
Cristhians Castillo 79

3 Políticas públicas

De la intención a la acción
Caryl Alonso Jiménez..... 94

La CC y el principio de competencia
Edgar Pappe 104

Lejos de los Objetivos del Milenio
Luis Alfonso Leal Monterroso 107

La Salud, detrás de un informe
Adrián Chávez 114

La crisis hospitalaria
Adrián Chávez 122

4 Universidad y sociedad

La Universidad frente a los problemas nacionales
Ana Jaramillo 130

El debate sobre la educación superior
y el papel del Estado
Mario Rodríguez 139

Recreaciones axiológicas en la universidad
latinoamericana
Jorge Mario Rodríguez Martínez 156

5 Memoria histórica

Después del genocidio: Algunas reflexiones sobre las
exhumaciones en Guatemala
Marcelo Colussi 174

Justicia después de tantos años
Anita Isaacs 186

Al general lo dejaron solo
Marcelo Colussi 190

Al borde de la justicia en Guatemala
Anita Isaacs 199

6 Tendencias

Gobernabilidad, seguridad y justicia: la ecuación a resolver
Edgar Gutiérrez 206

Evolución e impacto del marco internacional de fiscalización de drogas. Una lectura desde el caso de Guatemala
Corina Giacomello 234

Instrucciones a los autores 258

Índice de Autores

Caryl Alonso Jiménez

Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Salamanca, España; magíster en Dirección y Gestión Pública por la Universidad Carlos III de Madrid; licenciado en Historia de la Universidad del Valle de Guatemala. Es consultor/docente del Instituto Holandés Multipartidario para la Democracia en Guatemala; docente/consultor de la Dirección de Incidencia Política de la Vice-rectoría de Investigación Académica de la Universidad Rafael Landívar (URL). Ha sido consultor de la Escuela Virtual Latinoamericana del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Unión Europea; Agencia de Cooperación Internacional de Japón; Fundación Soros y Flacso-Guatemala. Profesor de la Escuela de Posgrados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos; docente de la Maestría en Derechos Humanos de la URL. Autor de varias publicaciones sobre políticas públicas, gobierno, administración pública, descentralización y desarrollo local.

Cristhians Castillo

Licenciado en Relaciones Internacionales (cum laude), con estudios en Economía. Cursa maestría en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica. Jefe del área Sociopolítica del IPNUSAC. Docente de la URL. Ha sido consultor e investigador de Flacso-Guatemala y docente en programas de formación política para el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (Incep). Coautor de *Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político* y *Entendiendo la verdadera fortaleza partidaria* (Cuadernos de formación política). Pluma invitada para columnas de opinión del diario Prensa Libre.

Adrián Chávez

Médico y cirujano egresado de la USAC; candidato a la maestría en Salud Pública, con estudios en Protección Social en Salud, en el curso organizado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y la Organización Panamericana de la Salud. Jefe del área de Salud y Seguridad Social del IPNUSAC; representante suplente de la USAC ante el Consejo Nacional de Salud. Docente de la Universidad Mariano Gálvez. Fue asistente técnico en la Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) y analista de la Unidad de Planificación Estratégica del Ministerio de Salud Pública, formando parte del equipo técnico del Diálogo Nacional por la Universalización de la Salud, que desarrolló el modelo del SIAS y de la iniciativa de ley 4216 *Cobertura universal y financiamiento para la atención integral en salud a las y los guatemaltecos*.

Marcelo Colussi

Psicólogo y filósofo. De origen argentino, ha vivido y trabajado en Nicaragua, El Salvador y Venezuela; desde hace dieciocho años radica en Guatemala. Es docente universitario, psicoanalista y socio fundador del Centro de Estudios sobre Conflictividad, Poder y Violencia (CENDES). Ha publicado artículos y ensayos sobre temas sociales. Su último libro (co-autor con Ramón Martínez) *Narcotráfico, plan de dominación imperial* (2013). También escribe cuento y ha obtenido varios premios.

Corina Giacomello

Licenciada en Estudios del Desarrollo por la University of East Anglia, Reino Unido; Maestra y Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. Docente e investigadora en temas relacionados con género, sistema penitenciario, crimen organizado transnacional, criminalidad femenina y políticas de drogas. Autora de *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México;* Tirant Lo Blanch México, 2013. *Los secretos de Almoloya. El testimonio de una mujer recluida en un penal de máxima seguridad.* México: Debate, 2009; *Rompiendo la zona del silencio. Testimonios sobre el penal de máxima seguridad del Atiplano, antes La Palma.* Bogotá: Ediciones Dipon, Ediciones Gato Azul, 2007.

Mariano González

Psicólogo; maestría en Psicología Social y Violencia Política (USAC/URL). Es docente titular de la Escuela de Psicología de la USAC y ha impartido cursos en la URL. Investigador de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, donde ha publicado varios trabajos de investigación, especialmente sobre violencia. Ha colaborado en la Revista de la USAC, La Ermita, Pasos (DEI, San José, Costa Rica) y en publicaciones electrónicas: www.albedrio.org, www.rebelion.org y www.plazapublica.com.gt

Edgar Gutiérrez

Analista político y economista. Coordinador General del IPNUSAC. Fue Ministro de Relaciones Exteriores y Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República. Coordinador General del REMHI. Presidente de la Fundación DESC para América Latina. Consultor para asuntos latinoamericanos. Autor de numerosos ensayos y artículos de prensa. Su último libro (coautor): *Narcotráfico, corrupción y Estados: cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México* (Mondadori, México 2012). Embajador en misión especial ante la OEA para la reforma de la política de drogas y miembro del comité hemisférico de expertos en escenarios de la política de drogas (2013-2025). Coordinador de la Comisión Multinacional en apoyo a la reforma de la seguridad pública en Honduras.

Anita Isaacs

Es profesora de Ciencias Sociales en Benjamin R. Collins y Profesora Asociada de Ciencia Política en la Universidad de Haverford en Haverford, Pennsylvania. Desde 1997 ha investigado y escrito acerca de los retos para crear paz y democracia en la Guatemala post-guerra. Está terminando un libro, titulado provisionalmente *De Víctimas a Ciudadanos: las políticas de justicia transicional en la Guatemala post-guerra*, que examina los esfuerzos de indígenas guatemaltecos para buscar la verdad, la justicia y las reparaciones para las violaciones masivas de los Derechos Humanos sufridas durante el conflicto armado interno.

Ana Jaramillo

Doctora en Sociología y rectora de la Universidad Nacional de Lanús. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y doctorada en igual disciplina por la Universidad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Obtuvo también la maestría en Sociología en Flacso-México. Autora de *El enigmático suicidio* (tesis doctoral en la UNAM). Consultora de la Organización Internacional del Trabajo en México y Perú y autora de numerosas publicaciones en México, Italia, Japón, Perú y Argentina. Desde 2003 es miembro del Comité Asesor para la Paz creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y Miembro del Consejo Académico del Instituto Provincial de la Administración Pública dependiente de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires.

Luis Leal

Médico Veterinario. Maestría en Producción Animal. Jefe del área de Innovación Científico Tecnólogica del IPNUSAC. Fue rector de la USAC en el período 2002-2006. Representante de los Rectores de las Universidades de Guatemala ante la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz. Docente de la USAC. Ha publicado *Sistemas Agrosilvopastoriles amigable con el medio ambiente.*

Carlos Aníbal Martínez C.

Economista. Jefe del área Socioeconómica del IPNUSAC y encargado del Informe sobre el Estado de la Nación 2013 del mismo Instituto. Fue coordinador de la Unidad de Asuntos Económicos del Centro de Apoyo Estratégico de la Presidencia de la República. Consultor del PNUD y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha publicado *Formación, difusión y aplicación del pensamiento sobre economía y desarrollo en Guatemala.*

Edgar Pappe

Economista de la Universidad de San Carlos. Maestría en Políticas Públicas de Harvard University. Viceministro de Finanzas Públicas en 1986. Subsecretario de Planificación Económica en 1990. Presidente del Colegio de Economistas, Contadores Publicos y Auditores y Administradores de Empresas en 1990. Investigador del área Estudios Económicos y Ambientales de Flacso-Guatemala en 1996-2003. Actualmente, pendiente tesis de doctorado en Tributación SAT-Universidad Galileo.

Mario Rodríguez Acosta

Doctor en Educación, maestría en Relaciones Internacionales y Políticas Educativas. Economista. Jefe del área de Educación del IPNUSAC y docente universitario; investigador y director del Observador Global. Ha sido consultor-investigador del PNUD- El Salvador. Consultor en Seguridad Alimentaria. Ha publicado *El Arsenal Invisible. Armas Livianas y Seguridad Ciudadana en la Posguerra en Centroamérica* (coautor, Fundación Arias, Costa Rica) y el folleto *Implicaciones Sociales, Políticas y Económicas* del Capítulo 10 del CAFTA.

Jorge Mario Rodríguez Martínez

Licenciado en Filosofía por la USAC; M.A. en Filosofía por Ohio University y Ph. D. en Filosofía por York University (Toronto, Canadá). Se especializa en filosofía política y filosofía del derecho, y trabaja en el tema de los fundamentos teóricos de los derechos humanos. Ha ejercido la docencia y la investigación en Guatemala (especialmente en la USAC) y en Canadá. Ha publicado artículos en inglés y español y ha dictado conferencias y cursos en Guatemala, México, Estados Unidos, España y Colombia. Es autor de *Derechos humanos*: *Una aproximación ética* (Guatemala. F&G Editores, 2008).

Presentación

La revista *Análisis de la Realidad Nacional*, en su versión impresa, adquirió a partir de su tercer número un formato característico que se volverá familiar para sus lectores, al menos durante este año. En la búsqueda experimental de esa identidad de diseño creemos haber alcanzado lo que queríamos hasta ahora. Un arte limpio, agradable, con personalidad y fácil lectura, que se ratifica en este número 4 de su edición especial.

En el segundo trimestre del 2013, Guatemala ha entrado en una coyuntura especial. Se ha desarrollado, en medio de una gran tormenta mediática y un debate ideológico intenso, el primer juicio por genocidio y deberes contra la humanidad. Y por otro lado, se instala la percepción entre las elites de que el gobierno de Otto Pérez Molina ha renunciado, o al menos ha dejado en segundo plano, a las reformas y políticas de Estado para dar prioridad a la ocupación de espacios de poder con fines pecuniarios. Eso, en medio de una seria crisis fiscal que ha provocado graves problemas en los hospitales y que obliga, nuevamente, a acudir a contratación de deuda pública a fin de cubrir el déficit.

El panorama no es halagüeño, como se puede apreciar en los *Análisis de Coyuntura* quincenales. Desde los escenarios del 2013 que anticipaban la conflictividad social *in crescendo*, la extendida parálisis del Congreso y los problemas de imagen internacional, hasta el repunte de la violencia en esos primeros meses, que borra de un tajo los avances en el control de homicidios que se había logrado durante tres años consecutivos.

El juicio por genocidio cae justamente en esa coyuntura de tensión política y de parálisis de los principales organismos del Estado. El Congreso por la decisión de un partido de oposición de mantener durante meses una interpelación sin mayor sentido, buscando algo más de la Presidencia, y el Ejecutivo por esa lógica de negocios que domina la gestión pública. Esos temas se abordan a fondo en los artículos de Carlos Martínez, Mariano González y Cristhians Castillo en la sección sobre *Gobernabilidad democrática*.

La sección de *Políticas públicas* nos ofrece una mirada selectiva a los problemas estructurales del país, que ponen límites a la coyuntura. Caryl Alonso lo aborda desde el punto de la políticas propiamente dichas y el rol de la burocracia estatal; Edgar Pappe analiza, desde el punto de vista jurídico, la desprotección de la competencia y de los usuarios en manos de monopolios que arbitrariamente deciden las reglas del juego; Adrián Chávez se centra en el problema de la salud y la reciente crisis hospitalaria, y Luis Leal resume toda esa problemática en un test que Guatemala no pasará, a pesar de haberse comprometido: los objetivos del milenio, cuyo corte de caja será en 2015.

En esta edición abrimos la sección *Universidad y sociedad*, con aportes fundamentales de Ana Jaramillo, rectora de la Universidad Nacional de Lanús (Argentina), con la cual el IPNUSAC renovó en diciembre del 2012 un convenio de cooperación e intercambio. Jaramillo aporta argumentos provocadores sobre el rol de la Universidad ante la sociedad actual, mientras Mario Rodríguez continúa su rica argumentación acerca de la educación superior y el papel del Estado, y Jorge Rodríguez, desde un enfoque filosofía, trata las recreaciones axiológicas en la Universidad Latinoamericana.

La coyuntura del juicio por genocidio, que se trata en el Análisis de coyuntura, nos lleva, por su importancia, a dedicarle en esta edición una sección entera, *Memoria histórica*. Dos colaboraciones de la profesora Anita Isaacs, que ha dedicado los últimos quince años de su investigación académica a analizar la justicia transicional en Guatemala, y otros dos del especialista Mario Colussi, conforman un mosaico suficientemente sólido, objetivo y comprehensivo sobre

lo que está en juego en este proceso judicial.

Por último, la sección *Tendencias*, dedicada a tratar en ensayos extensos diferentes problemáticas del país, dedica esta vez una reflexión de Edgar Gutiérrez a la relación compleja entre gobernabilidad democrática, seguridad y justicia, abordando aspectos poco tratados hasta ahora sobre los "pactos de facto" y el estado de las instituciones de seguridad y su porosidad ante el crimen organizado. Mientras que la experta, Corina Giacomello, analiza la propuesta de reforma de política de drogas de Guatemala, que será discutida en la Asamblea General de la OEA a celebrarse en Antigua a inicios de junio, desde un enfoque histórico, de la fiscalización global y su impacto en el país.

Podríamos decir que el ejemplar que Usted tiene en sus manos ofrece un menú de opciones temáticas y puntos de vista sobre los asuntos actuales que interesan al país y a su desarrollo sociopolítico y económico.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Estuardo Gálvez
Rector

Análisis de Coyuntura 1

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Escenarios 2013

IPNUSAC
16 de enero 2013

Los escenarios complicados están en la conflictividad social, Congreso, corrupción, violencia gansteril y política internacional. Equilibrios y rupturas dependerán del posicionamiento del presidente Otto Pérez y sus relaciones con poderes fácticos empresariales.

Conflictividad social

En la explotación de recursos naturales es la zona dura de la conflictividad. El atrincheramiento de comunidades y grupos empresariales hace latente estallidos abruptos en varios municipios. Las gestiones de arreglos solo rendirían frutos con una vigorosa sociedad civil, junto a la convicción de las partes de que la confrontación es onerosa para sus proyectos. Es poco probable que esa conflictividad se desactive a corto plazo.

La reforma educativa, que el Gobierno sigue impulsando, cayó en un vacío social manifiesto en el rechazo activo de los estudiantes normalistas y la pérdida abrupta de demanda del bachillerato magisterial en los colegios privados. Ese descontento puede asociarse al malestar de la USAC por incumplimiento de presupuesto y la efervescencia, latente, de sindicatos públicos.

Sólo la recuperación del liderazgo de Gobierno ayudaría a procesar los conflictos. Pero hay dos limitaciones: la institucionalidad del diálogo es débil y decae su autoridad conforme los delegados no alinean a las agencias oficiales; por otro lado, la presión empresarial efectiva restringe la acción autónoma del Presidente, y se soporta en la burocracia controlada desde fuera.

Los escenarios de conflictividad en 2013 no son positivos. En general dominará la inercia, con olas altas y bajas, que aparentemente se diluyen. La radicalidad y la violencia para-estatal es una clara amenaza para el ejercicio de las libertades civiles.

Congreso

Las relaciones del Ejecutivo con el Congreso serán inestables y tortuosas. Pero ciertas tendencias de fragmentación del bloque oficial se mitigarán y acuerdos del Presidente con los bloques afines (Todos, Gana y UNE, más otras pequeñas facciones) son viables.

Líder seguirá nutriendo su bancada con diputados distritales hasta quizá multiplicar por cuatro su grupo original de 14, claramente el mensaje de que es la "verdadera" oposición. Sin embargo sus sorprendentes movimientos ondulatorios, atados a objetivos y alianzas de corto plazo, afianzarán una imagen de baja confianza en las elites.

Ahora bien, la capacidad de gobernanza del Congreso no dependerá tanto de la capacidad de negociación de los líderes del oficial PP, que es estrecha (más con las limitaciones políticas del nuevo presidente de Junta Directiva), sino de la influencia que irradian sobre los bloques, grupos empresariales constituidos en poderes fácticos, que no son estelarmente las cámaras tradicionales.

Eso implica un enorme desafío de autonomía de los partidos políticos y del propio Gobierno. Pero el escenario más factible es que esa gravitación de los grupos fácticos será decisiva en el manejo del Congreso y, previsiblemente, la imposición de sus intereses

alimentará la conflictividad social. Los espacios de negociación autónoma del Presidente serán ocasionales.

Escándalos de corrupción

El Gobierno sufrirá una aceleración de los escándalos de corrupción, que difícilmente podrá controlar, básicamente porque confronta intereses inmediatos de grupos (contratistas y otros) con capacidad de cabildeo y publicidad. Según sea la puja, los medios son cajas de resonancia de las empresas.

El 2012 estuvo salpicado de varios escándalos: sobreprecios, licitaciones irregulares, anomalías en la distribución de insumos, asignación de contratos bajo conflicto de interés, deuda y concesiones onerosas, además de la corrupción gris que resiente la ciudadanía en el terreno, incluyendo las aduanas.

La clausura de FONAPAZ será insuficiente para detener las críticas. La intención anticipada de control de la Presidencia del IGSS ha despertado suspicacias. El Seguro Social es la institución pública autónoma con mayor capacidad de inversiones financieras, una herramienta poderosa en manos de un Gobierno que quiera negociar con los bancos.

Violencia gansteril

La línea más riesgosa de la corrupción se vincula a redes criminales que se multiplicaron en el último tiempo y atraviesan una puja constante por control de rutas y territorios y sobre todo por tumbe (robo) de droga e incumplimiento de pactos. Una violencia gansteril entre los grupos se ha vuelto a desatar en el último tiempo, en Huehuetenango y la capital; no es previsible que se frene a corto plazo. Agentes o ex agentes de seguridad aparecen con más frecuencia como víctimas o agresores en las refriegas.

Política internacional

Aunque en el 2012 se posicionó la política reformista de drogas, que rompió el consenso prohibicionista global, Guatemala es foco creciente de inseguridad internacional, dado el visible imperio del crimen organizado; además la controversia sobre derechos humanos despertará, junto a las presiones foráneas, tensiones dentro del Gobierno y con grupos fácticos.

¿Un cisne negro en el Congreso?

IPNUSAC
1 de febrero 2013

Lidiar con minorías en el Congreso nunca ha sido fácil para los Gobiernos. Esta vez operan factores extra-parlamentarios que favorecen la gobernabilidad, pero el esquema podría descuadrarse.

Desde el golpe de Estado de mayo de 1993, ha habido reservas sobre la gobernabilidad de los Congresos de minorías. Hace 20 años una ecuación política compleja se malogró con el golpe de Estado del propio Jorge Serrano. Los factores eran: un Presidente de la República irascible y con apenas un puñado de diputados leales; ciertos bloques conducidos por representantes agresivos que hacían crecer el cerco sobre Casa Presidencial, y unos apetecibles negocios millonarios en el medio.

Del 2004 a la fecha sin embargo se han sucedido tres Congresos de minorías sin finales tan dramáticas. Los gobiernos centrales han aprendido a lidiar con los diputados ajenos planteando esquemas de

mutuas concesiones. Unas veces se articulan alianzas políticas de corto plazo y en otras ocasiones se les conceden prebendas a cambio de votos.

El presidente Oscar Berger inauguró el mecanismo "fondo de gobernabilidad", conocido como PACUR (concesión de obras públicas distritales), cuyo monto se duplicaba año tras año. Cuando la zanahoria era insuficiente, desde fuera los medios, la comunidad internacional y grupos civiles aplicaban el garrote a los bloques díscolos. Así se aprobó el acuerdo de instalación de la CICIG en 2007.

No hubo entonces una oposición tan estructurada. Solo el PP se lanzó contra el ministro de Gobernación Carlos Vielman, forzando su renuncia en medio del escándalo del asesinato de diputados del PARLACEN y un extenso rosario de ejecuciones extrajudiciales. Desde fuera el sindicato de maestros articuló el voto de desconfianza contra la ministra de Educación, Carmen Aceña, pero no logró removerla por el respaldo empresarial, un efectivo contrapeso.

Al presidente Álvaro Colom le costó un poco más el trámite de su agenda, con un PP más robusto y real capacidad de bloqueo, y la temprana fragmentación de su bancada. Aún así en momentos críticos, como el affaire Rosenberg, el gobernante no vio asomo de desestabilización desde el Congreso. Y los diputados, mediante garrote, terminaron aprobando en septiembre del 2011 una norma improbable, la Ley de Extinción de Dominio.

En la Legislatura actual el cuadro tiene matices que podrían evolucionar hacia escenarios dispares. En este Congreso no hay líderes descollantes con fuerza propia; tampoco se identifica una agenda programática de los partidos, domina el pragmatismo. Se levantan súbitos consensos para ciertas votaciones e inmediatamente se retorna a la fragmentación. Así ocurrió con la Ley de Actualización Tributaria, la elección del PDH y al aprobarse el Presupuesto del 2013.

Ordinariamente las negociaciones son extra-parlamentarias y en ellas son figuras poderosas el presidente Otto Pérez, la vicepresidenta Roxana Baldetti, el pre-candidato de LIDER, Manuel Baldizón, y dos o tres empresarios individuales (Gustavo Alejos, Mario López y Ángel González), sea directamente o a través de sus operadores, además de las grandes empresas de construcción, contratistas del Estado, así como algunas misiones diplomáticas, destacadamente los EE.UU.

La influencia institucionalizada de CACIF y de otras cámaras empresariales, ha mermado. Como se comienza a observar en el proceso de constitución de las Comisiones de Postulación, que serán relevantes en el 2014, los empresarios requieren cada vez más influenciar directamente al jefe del Ejecutivo, y a la vez tejer alianzas no hegemónicas con varios partidos (PP, Creo, Todos), grupos profesionistas, iglesias, academia y líderes sociales. Por otro lado, el articulador de los últimos cuatro años, Roberto Alejos, está más enfocado en la edificación de su plataforma electoral a través de su partido Todos.

En dos platos, el Congreso ha perdido fuerza política autónoma para definir la agenda central que es propia de un parlamento y, por tanto, el verdadero centro de gobernabilidad se desplazó hacia líderes políticos extraparlamentarios y nuevos poderes fácticos empresariales. Así, para el presidente es relativamente más sencillo articular con pocos desde fuera y administrar lo cotidiano del Congreso con sus operadores directos.

Sin embargo la ambición de Baldizón de acumular, desde ya, fuerza en el Congreso hasta llegar a constituir una bancada mayoritaria a la mitad del periodo de Gobierno, abre un horizonte con margen de incertidumbre, que podría dar luz a un escenario de "cisne negro".

Un Congreso bajo control de LIDER en las decisiones de mayoría relativa, plantea un delicado esquema de cogobierno. No modifica mucho la influencia en el Congreso de los factores externos de poder, pero señala una ruta de acelerado desgaste del Gobierno en sus últimos dos años, sujeto a escándalos. La opción oficial podría ser articular una alianza estable anti-LIDER durante al menos un año, pero eso significa repartir poder.

Estado opaco, Estado frágil

IPNUSAC
16 de febrero 2013

El Gobierno celebró su primer año de gestión en un marco de carencias de recursos en salud y educación, y con un estallido de criminalidad que hizo recordar que las tareas centrales de fortalecimiento institucional no han sido emprendidas.

Todos los gobiernos democráticos tropiezan con la misma piedra, que parece crecer con el tiempo. El aparato público, cada vez más desfigurado, por el debilitamiento de los procesos internos; la burocracia, menos relevante, sin carrera ni código de meritocracia, pero siempre atada a procesos administrativos

ineficientes; el presupuesto, tan rígido como precario, hipotecado con las "deudas" de campaña y el clientelismo y, por tanto, divorciado de la participación ciudadana.

En contrapartida, la alta discrecionalidad y los atajos cada vez más anchos de los funcionarios para manejar los negocios públicos como cajas chicas o chequeras personales (fideicomisos), asignando obras y realizando compras y contrataciones a través de terceros (contratos de administración a través de ONG y organismos internacionales), disociando el presupuesto, en una violación de la norma que hace del funcionario responsable directo del dinero público y rendidor de cuentas.

A través de esos mecanismos se maneja con discrecionalidad un 40% del gasto público. Quiere decir que no hay garantías de su calidad ni pertinencia, pero priva la suspicacia del cobro de comisiones debajo de la mesa (25% - 30% del monto del contrato) mermando los estándares de calidad.

Ese mecanismo disociador del gasto pone a operar una "puerta giratoria" por donde entran y salen funcionarios y contratistas, relevándose cada dos o cuatro años, según soplen los vientos. El diputado, por ejemplo, pasa a ser contratista, y el contratista futuro diputado; si sobre la marcha el negocio se arruina porque las conexiones no son efectivas o se incumple el trato, ocurre el cambio de "camiseta".

Por ese conjunto de motivos no extraña que, con frecuencia, como se ha visto en estas semanas, los hospitales carezcan de medicamentos básicos y equipo; un mal crónico, como que las escuelas no posean condiciones mínimas de habitación para los alumnos, ni materiales didácticos ni soporte alimenticio. O que a la Policía se le incumpla un bono efectivo en diciembre del 2012 y que en febrero los agentes amaguen con paros.

Otras aflicciones del Estado son, por un lado, la captura de los poderes fácticos, que generalmente ocurre mediante la confección de leyes ad hoc y el control directo de oficinas clave para negocios oligopólicos. El derecho de picaporte ofrece ventajas que eluden la competencia e innovación del mercado, lo cual trae beneficios a usuarios y consumidores.

Ejemplos crónicos de esta captura son los contingentes de importaciones de granos básicos que debilitan la base productiva de las comunidades y su seguridad alimentaria,

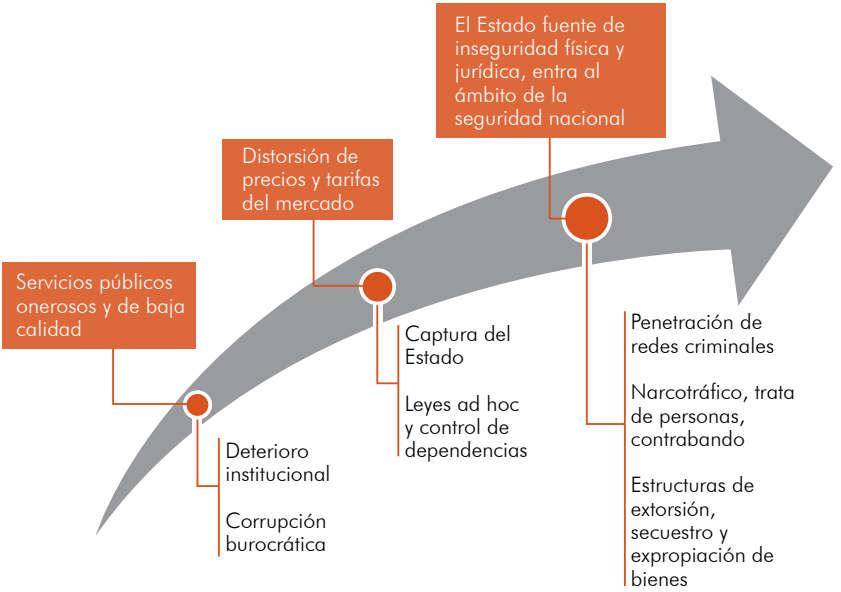
amplificando los efectos de la desnutrición y el hambre, tema central en la administración del presidente Otto Pérez. Otro caso, que cobró relevancia a fines del 2012, es la reforma a la Ley de Telecomunicaciones que favoreció a una telefónica, poco congruente con la agenda de competitividad que también promueve el Gobierno.

Por otro lado está la acuciante porosidad institucional ante las extendidas redes del crimen organizado, que interesan el campo de la seguridad nacional, con implicaciones en las relaciones internacionales, diplomáticas y comerciales. En este ámbito se menciona comúnmente a la Policía, algunos de cuyos mandos y agentes son señalados tanto guardianes como tumbadores de drogas, o integrantes de estructuras de extorsión y secuestro.

Pero el problema se extiende gravemente hacia las aduanas (marítimas, terrestres y aéreas) por donde ingresa el 90% de la cocaína que se consume en los Estados Unidos, el mercado más grande del mundo, y otra serie de bienes ilícitos o lícitos pero trasladados de manera ilegal (personas y contrabando de mercaderías). E infecta a los organismos de persecución penal, sanción y rehabilitación, no obstante los esfuerzos del Ministerio Público.

Así, un aparato público sin institucionalidad ni moral de la burocracia se aleja de su misión de servicio y es presa de la discrecionalidad que favorece la corrupción burocrática, la captura de los poderes fácticos y la penetración criminal, es decir, ocurre un escalonamiento del deterioro del aparato público, cuyos impactos tocan todos los ámbitos de la sociedad (servicios básicos, precios de mercado y seguridad física y jurídica), como se ilustra en el **diagrama**.

Diagrama
Escalonamiento del deterioro del aparato público e impactos en la sociedad



Se ha llegado a un grado de deterioro burocrático que compromete no solo la viabilidad de los gobiernos democráticos, sino la estabilidad del sistema en conjunto. Las acciones técnicas y administrativas, siendo necesarias, resultan insuficientes si carecen de un amplio acuerdo social que les de sostenibilidad a través de por lo menos tres periodos gubernamentales, al margen del signo partidario o ideológico.

Irreductible violencia criminal

IPNUSAC
1 de marzo 2013

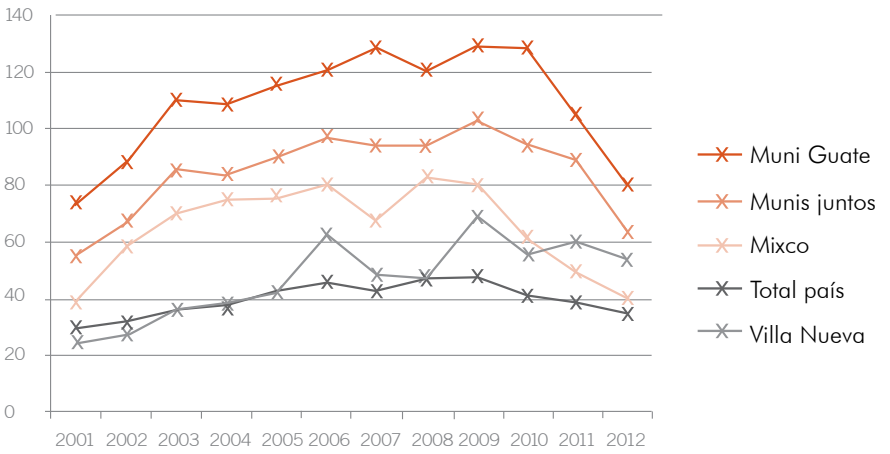
La violencia escenificada en las calles más transitadas de la capital tuvo el efecto de "mojar la pólvora" de la publicidad gubernamental que recapitulaba notables logros. ¿Qué ha fallado en el control del crimen? ¿Cómo pinta el futuro inmediato?

No obstante, la tasa de homicidios siguió cayendo en 2012 por tercer año consecutivo. Desde el pico histórico del 2009, ha descendido a nivel nacional en más de una tercera parte: de 46.3 a 34.0 por cada 100 mil habitantes **(ver Gráfico 1)**. Es una disminución apreciable que, sin embargo, no tiene correspondencia con las percepciones negativas de la población.

En parte esa percepción de inseguridad -captada en ejercicios de grupos de enfoque en barrios de la capital, Mixco y Villa Nueva- corresponde al entorno de indefensión. "Los mareros son dueños de las calles." "Pero no se

meten con nosotros si pagamos puntualmente la extorsión." "El impuesto de guerra lo fijan las maras según la apariencia de la casa y el tamaño del negocio." La progresividad a "ojos de buen cubero".

Gráfico 1
Tasas anuales de homicidios
por cada 100 mil habitantes
Total país y municipios seleccionados
del departamento de Guatemala
(Años 2001-2012)



Fuente: Carlos A. Mendoza/CABI, basado en cifras de PNC (homicidios) e INE (población)

Hay una suerte de convivencia "bajo miedo" del vecindario con la mara, donde la Policía juega un papel marginal o de cómplice, muy pocas veces del lado del vecino. "Los agentes de policía jóvenes no tienen preparación ni autoridad: en un curso de judo en la escuela abierta yo dominé a uno de esos policías jóvenes –refiere una ama de casa- ¿cómo va él a controlar a un marero?" Y los agentes viejos caen bajo sospecha de estar en la línea de mando de las extorsiones: "He visto a los jefes de clicas llegar a la Comisaría en la San Juan cada semana. ¿Qué van a ser ahí, acaso son amigos, pues? Seguro van a

dejar la cuota de extorsiones que les exige la Policía."

Más allá del barrio, en los "lugares abiertos", se resiente la baja capacidad de planificación operativa. Por ejemplo los días de pago entre 4pm y 6pm hay centros neurálgicos donde se concentran los asaltos (El Trébol y la 18 Calle, entre otros) y no ocurre simultáneamente un desplazamiento disuasivo de escuadrones policiales.

Esa baja capacidad de planificación refleja un problema estructural en la institución policial: confusión y duplicidad de funciones, áreas sub-atendidas, cambios arbitrarios en la organización y fragmentación del mando. Es el cuadro típico de una Policía fallida, sin conducción profesional (abuso de las "depuraciones" al margen de una reforma) y en gran medida auto-gestionada por grupos de interés interno, con frecuencia asociados a poderes criminales.

Pero, aunque no es dramática, se registra una baja sostenida de homicidios en los últimos tres años. Ésta obedece a una acción deliberada de la PNC, que consiste en dedicar recursos especiales a la investigación criminal, en coordinación con el MP. Su efecto disuasivo es que ciertos crímenes se investigan y hay capacidad policial de desmantelar bandas (lo que neutraliza ese efecto es el gobierno criminal de los presidios).

El actual Gobierno denominó "fuerzas de tarea" a esas unidades especializadas de investigación, y respetó su esquema operacional. Pero es un recurso limitado, que en cualquier momento sufre desbordes incontrolables que encienden todas las alarmas de la población, dejando a las autoridades de seguridad sin poder de explicación ante la opinión pública.

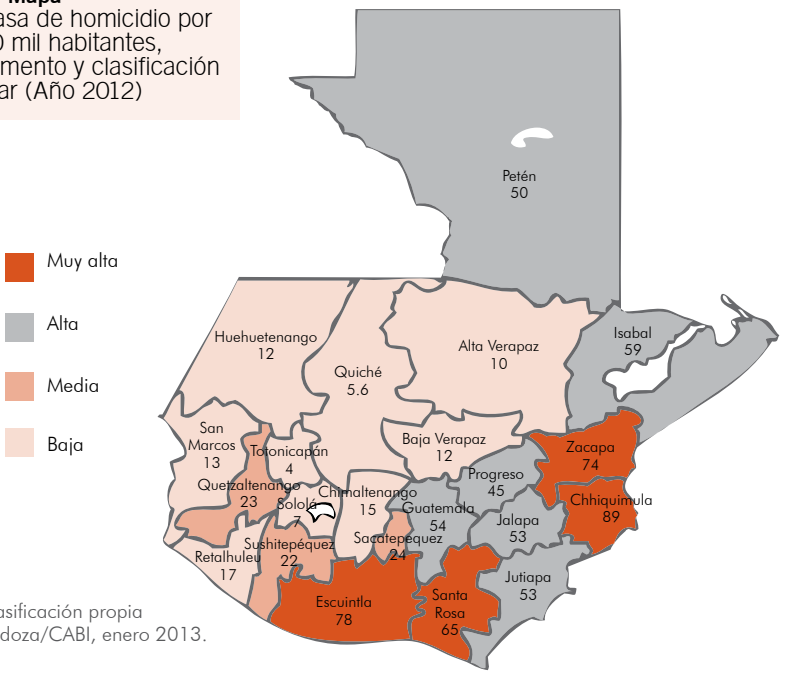
El aparente encadenamiento de hechos criminales concentrados en pocas horas, en los lugares de mayor tráfico y vigilancia (Campo Marte, la Roosevelt, la Reforma) desnudan la precariedad del sistema de seguridad. Otro cuadro pinta cuando las maras deciden desafiar o aplicar "castigos ejemplificantes" a la autoridad. Su capacidad operacional, de acciones simultáneas y de provocar terror puede paralizar la ciudad entera, como ocurrió varias veces durante el gobierno de Álvaro Colom.

Los registros y patrullajes combinados de PNC-Ejército son poco efectivos porque carecen de instrucción específica basada en inteligencia policial. Las dos principales falencias de la Policía son, en efecto, la baja formación profesional y la débil inteligencia, y a ello se agrega el pobre equipamiento y supervisión. Como la relación humana es fallida (en general, la gente desconfía de los policías) los éxitos reactivos

descansan en una plataforma tecnológica y de análisis de patrones delictivos, que aún es incipiente y muy lejos de aspirar a coberturas en un ambiente saturado de bandas criminales.
La violencia del narcotráfico agrava el cuadro. El territorio nacional prácticamente ha quedado a merced de dos grandes grupos en contienda, los socios del cartel de Sinaloa y de los Zetas. La porosidad de Honduras y de la frontera compartida con Guatemala ha desplazado las zonas de violencia criminal hacia el suroriente, nororiente y norte del país.

En el **mapa** los departamentos de violencia alta y muy alta coinciden con los territorios y rutas bajo disputa de los narcos. No significa que la Costa Sur y Noroccidente estén liberados de la influencia del narco. La diferencia es que el trasiego y almacenaje de la droga se realiza bajo relativa paz, salvo el norte de Huehuetenango.

Mapa
Guatemala: Tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes, según departamento y clasificación estándar (Año 2012)



Fuente: Elaboración y clasificación propia en base a Carlos A. Mendoza/CABI, enero 2013.

El Gobierno puede aspirar a mantener la tendencia hacia la baja de la tasa de homicidios, pero sin modificar las percepciones sociales adversas. Los diseños institucionales están lejos de madurar y la policía técnica de investigación aún no se organiza. Casi todas las variables criminales se comportan de manera autónoma, es decir que la incidencia de las políticas de seguridad es todavía marginal. Y en coyunturas de alta conflictividad social los escasos recursos contra el crimen se desvían a la contención de la protesta, mientras que las tensiones políticas también absorben los precarios recursos de inteligencia contra el crimen organizado.

La disputa de la verdad jurídica

IPNUSAC
16 de marzo 2013

La inminente apertura a juicio contra el general Efraín Ríos Montt inaugura el capítulo más duro de la disputa del pasado, despertando incertidumbre política en un clima enrarecido por escándalos mediáticos y una frágil gobernabilidad.

Guatemala ha pasado en dos décadas de la disputa por la memoria del conflicto armado a la disputa por la responsabilidad jurídica de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

El REMHI y la CEH presentaron en 1998 y 1999 las grandes narraciones del conflicto, que no llegaron a cumplir una función reconciliadora en la sociedad, pues el status quo los rechazó calificándolos de “sesgados”.

Tampoco esos textos se convirtieron en pedagogía para las nuevas generaciones, pues la verdad sigue estando en permanente disputa.

El asesinato del obispo Juan Gerardi, principal promotor del REMHI, envió el mensaje sobre los límites de la verdad tolerados por el sistema, e insinuó las condiciones políticas implícitas en el arreglo que llevó al fin del enfrentamiento armado. Era la paz a cambio de no revisar el pasado, no obstante que los acuerdos incluían a la CEH.

Los estamentos armados -Ejército y ex guerrilla- cumplieron ese acuerdo disciplinadamente. Después de la firma de los Acuerdos de Paz no hubo ajustes de cuentas y la reinserción de los mandos y combatientes ocurrió sin tropiezos. Pero los civiles no se alinearon a ese acuerdo codificado en la Ley de Reconciliación Nacional, y procuraron procesos judiciales contra subalternos (patrulleros civiles, comisionados militares, soldados y suboficiales) y continuaron contra oficiales de mando medio y alto.

El coronel Marco Antonio Sánchez (72), antiguo comandante de la Zona Militar de Zacapa, fue condenado en diciembre del 2009 a 53 años de cárcel por la desaparición forzada de ocho campesinos de la aldea El Jute, Chiquimula, en octubre de 1981. Los más altos mandos del Ejército, incluyendo ex presidentes de la República (Fernando Lucas García, fallecido), ex ministros de la Defensa, ex jefes de Estado mayor del Ejército, ex directores de Inteligencia Militar y ex comandantes de zonas militares fueron también sujetos de procesos judiciales.

Desde inicios de la década del 2000 varios de esos casos fueron promovidos por jueces de la Audiencia Nacional de España aplicando su principio de justicia universal, que había sido efectivo en el caso Pinochet y de varios ex mandos militares argentinos, pero que en el caso de Guatemala no prosperó. Mientras, familiares de víctimas y ONG de derechos humanos siguieron pacientes procesos en la CIDH logrando fallos que obligaban al Estado guatemalteco a emprender acciones judiciales locales. Así, las víctimas fueron presionando a las autoridades judiciales (incluyendo MP) hasta llevar los procesos a los tribunales.

Un hecho no previsto alteró las previsiones de prosperidad de los casos, y fue el hallazgo en julio del 2005 del Archivo Histórico de la Policía Nacional, que comenzó a ser procesado escrupulosamente desde entonces, aportando

evidencia documental inédita. A ello se sumó la pericia forense de equipos técnicos que venían trabajando en exhumaciones de cementerios clandestinos desde la década de 1990.

La Ley de Reconciliación de 1996 no podía amnistiar delitos de lesa humanidad, incluyendo la desaparición forzada, tortura y genocidio. El Informe de la CEH tipificó varias matanzas de civiles en la zona Ixil y Rabinal, entre otros, como "actos de genocidio", y desde entonces se ha desatado una controversia política y jurídica que ya llegó a los tribunales.

El caso paradigmático es el del antiguo jefe de Estado, el general Efraín Ríos Montt (86), quien guarda prisión domiciliar desde enero del 2012, tras perder su inmunidad como congresista. La controversial apertura de juicio está prevista para este 19 de marzo. Junto con el ex jefe de Estado será juzgado un antiguo director de la Inteligencia Militar, el ex general José Rodríguez.

Como en los casos de Argentina y Chile, en Guatemala la comunidad internacional ha manifestado vivo interés en el juzgamiento de militares por violaciones de los derechos humanos. El proceso se valora como un indicador que afianza el Estado de derecho, en un país con instituciones frágiles.

Esa fragilidad institucional agrega un componente de inestabilidad política. Del plano jurídico el debate se ha llevado al campo ideológico, donde el blanco es la fiscal general, Claudia Paz y Paz. Un clima de incertidumbre invade las viejas filas militares, donde se especula que unos 3 mil ex oficiales serán procesados. Reclaman que los Acuerdos de Paz han sido "traicionados", lo cual, para algunos activistas, encierra una amenaza velada de violencia política. Otros militares demandan una simetría penal, mediante el juzgamiento de responsables guerrilleros.

Antonio Arenales, antiguo negociador oficial de los Acuerdos de Paz y cabeza de SEPAZ, es quien mejor articula la defensa de la amnistía como condición de paz; sin embargo el presidente Otto Pérez ha tomado distancia de la controversia, y esa actitud la han resentido varios de sus ex colegas militares. Es probable que los procesos judiciales sigan abiertos durante varios años sin consecuencias dramáticas; no obstante, varias dinámicas perversas pueden desatarse en el subsuelo político si a estos actos de justicia no les acompaña un esfuerzo profundo y permanente de fortalecimiento de las instituciones de derecho.

Gobierno y empresarios: la luna de miel

IPNUSAC
1 de abril 2013

Hay un sector de poder con el cual el Gobierno de Otto Pérez tiene ahora claro que no va a tensar relaciones, menos a pelearse: los empresarios, en sus dos vertientes, tradicional y emergente. Se apoyará en ellos y los respaldará con negocios directos, también en el Congreso y ante movimientos sociales.

La carrera del actual Presidente está desde hace más de tres décadas relacionada con grandes empresarios, los Gutiérrez-Bosch. Entonces, 1982-83, Otto Pérez era un oficial de campo en la zona Ixil, bajo fuego, pero su posición fue más estratégica en 1993 cuando, siendo jefe de Inteligencia Militar, contribuyó a frustrar, con el apoyo de esos empresarios, el golpe de Estado del presidente Jorge Serrano.

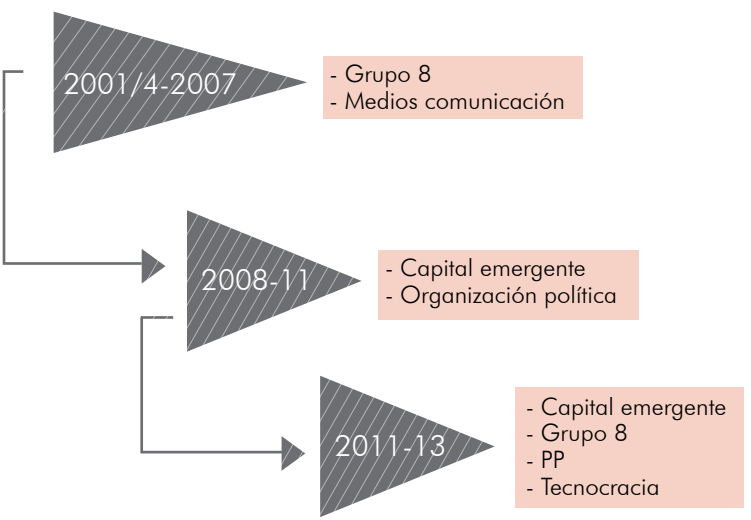
Desde entonces la estatura política de Pérez Molina creció de la mano

de sus ascensos en el Ejército y de sus vínculos empresariales. Así, fue factor clave en las negociaciones de los Acuerdos de Paz y tras fundar su partido, el Patriota (PP), en diciembre del 2001, se unió al proyecto empresarial, cuya figura fue Óscar Berger, que derrotaría al general Ríos Montt en las elecciones del 2003.

Pero el co-gobierno duró apenas seis meses. Pérez renunció a mediados del 2004 como Comisionado de Seguridad, y se dedicó a fortalecer su bancada, bajo la férrea mano de Roxana Baldetti, enfilándose hacia la Presidencia, que estuvo cerca de ganar en el 2007. Su divorcio del proyecto empresarial en torno a Berger, pero sobre todo su denuncia pública de que el ministro de Gobernación del periodo, Carlos Vielman (su antiguo aliado) alentaba "escuadrones de la muerte", enfrió sus vínculos con varios empresarios, sobre todo con Juan Luis Bosch, aunque mantuvo su relación con Dionisio Gutiérrez.

Quizá por eso sus campañas electorales en 2007 y en 2011 no contaron con el financiamiento empresarial que se hubiese esperando, tomando en cuenta esos viejos vínculos **(Diagrama 1)**.

Diagrama 1
La construcción de apoyos políticos al proyecto del PP (2001-2013)



Cuando los líderes de negocios reaccionaron ante la inminente victoria de Pérez, ya era tarde. Le pidieron espacio para nombrar al Vicepresidente y la mitad de su bancada, pero solo obtuvieron unas cuantas curules, insuficientes para apalancar el Congreso. En el Gabinete sólo tienen una pieza orgánica, el ministro de Economía, importante porque maneja los contingentes de importaciones. Pero es en el Gabinete donde se expresan los grupos de interés y sus campos de influencia **(Diagramas 2 y 3)**.

Diagrama 2
Negocios, intereses y tensiones
en torno al Gobierno de Otto Pérez Molina

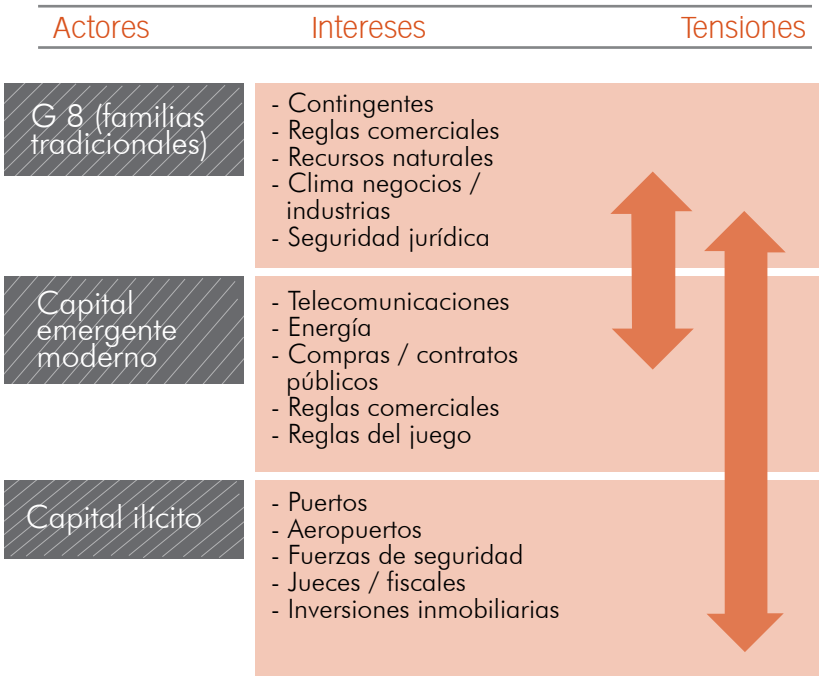


Diagrama 3
Visiones del Estado que coexisten en el Gobierno de Otto Pérez Molina

En el primer año de Gobierno las relaciones no fueron malas, pero tampoco óptimas. Hubo algunas tensiones por el tema fiscal y las reformas constitucionales, y el gobernante encontró en operadores del capital emergente a sus mejores aliados, incluyendo a viejos socios de la administración anterior. Pero las relaciones con los tradicionales se fueron suavizando, a pesar de otros incidentes asociados con el tratamiento de conflictos sociales (sobre todo después de la matanza de Totonicapán), y con algunos altos funcionarios de Estado.

Los empresarios tradicionales fueron facilitando asesoría estratégica a la Presidencia, además de contactos internacionales y de un micro-clima de gobernabilidad, una zona de confort: la comunidad de acompañantes en "la soledad del poder". A cambio, bajaron los ánimos reformistas del gobernante,

incluyendo la salida de agenda de la Ley de Desarrollo Rural, junto a la subida de su propia agenda legislativa de competitividad y flexibilidad laboral.

Los empresarios emergentes no se durmieron en sus laureles: procuran el control cotidiano del Congreso (en cuenta, entendimientos en off con Lider) y en varios círculos de influencia, como ciertos medios de comunicación, a fin de bajar el tono de la crítica hacia el Gobierno; adicionalmente abrieron un horizonte de negocios públicos que encandila a funcionarios a la vez que los confronta. En resumen, la estrategia se lleva con los empresarios tradicionales, y la táctica con los emergentes. Todo un arte para no colisionar, por ahora.

El mandatario entró en un extraño laberinto. Más consciente cada día que el aparato gubernamental no da de sí, que sus logros –si los hay- serán modestos y que el poder público no tiene poder de transformación sin arriesgarse a confrontar los poderes fácticos. Al revés, Pérez ha admitido que el Gobierno es pobre y la capacidad de cambio descansa en la inversión del sector privado.

Sin embargo, o quizá por lo mismo, los empresarios lo cortejan. Quieren ser sus amigos, o al menos no enemigos, por ahora. Influirlo, cogobernar, sea mediante proyectos que perfilen su proyecto de país (tradicionales), sea a través de negocios con ganancias de corto plazo (emergentes), ambos lo necesitan y el Presidente se abriga en ellos. El juicio contra Ríos Montt por delitos de lesa humanidad, es compatible en la alianza.

Es el puro ejercicio de poder conservador, donde, empero, caben otros riesgos: el hambre desmedida de negocios, la penetración del crimen, presiones internacionales y conflictividad social, cuya tendencia no es al descenso. Hay una luna de miel entre gobierno y empresarios tradicionales que algunos quieren prolongar hasta un siguiente cogobierno, mediante una alianza electoral en el 2015. Son planes que parecen tempraneros, en un escenario tan volátil.

2

Gobernabilidad Democrática

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Del aprendizaje a la encrucijada

Carlos Aníbal Martínez C.

Resumen
2012 fue de aprendizaje para el Gobierno, pero un equipo sin experiencia no aprende a dirigir un Estado en un año. La reforma fiscal está en incertidumbre; el optimismo en la economía ignora el contexto adverso; se crearon irreales expectativas de generación de empleo; y el costo de la vida aumenta, igual que la inseguridad. El Gobierno parece ir del aprendizaje a la encrucijada.

Palabras claves: Gobierno, reforma fiscal, empleo, costo de la vida, inseguridad.

From learning to crossroads

Abstract
2012 was a learning year for Government, but a team without experience does not learn to lead a State in a year. The fiscal reform is under uncertainty, optimism in the economy ignores adverse context, it was created unreal expectations of employment generation, and cost of living increases like the insecurity. The Government seems to go from learning to crossroads.

Keywords: Government, fiscal reform, employment, costofliving, insecurity.

Para el Gobierno de la República, 2012 fue el año del aprendizaje. El presidente Otto Pérez lo resumió en una corta fase: buena parte del equipo conocía poco del Estado y debía aprender. Pero enterarse de cómo funciona el Estado no es condición suficiente para gobernar en ningún país del mundo.

Además, dirigir un Estado no es un asunto que se aprende en seis meses o un año. Sólo el organigrama del Organismo Ejecutivo y las numerosas funciones que sugiere es suficiente para extraviar a cualquier equipo sin experiencia, sin contar la colección de problemas que mantienen al país en el atraso. Véanse algunos ejemplos.

Las cuentas fiscales puedan no cuadrar

La reforma fiscal que pasó el Congreso en febrero del 2012 generó muchas expectativas oficiales, pero las abundantes deficiencias técnicas con las que fue aprobada, ha propiciado dos graves problemas: la incertidumbre fiscal y la ya anunciada reducción de los ingresos tributarios presupuestados para el 2013. De entrada, las voces oficiales de la SAT dicen que los primeros recursos presentados en contra de la reforma ante la Corte de Constitucionalidad habrán provocado la posibilidad de que ya no se recauden Q500 millones. Las expectativas de recaudación del Impuesto a la Primera Matrícula de vehículos (IPRIMA), dice el Superintendente de la SAT, se calcularon sin tomar en cuenta la disminución en los ingresos arancelarios (conocimiento básico: el IPRIMA no podría entrar en vigencia sin un acuerdo de reducción arancelaria en el marco de la integración centroamericana), por lo cual hay sobreestimación en la recaudación esperada.

Pero lo que puede causar más daño a la economía es la incertidumbre que genera la poca claridad en la vigencia integral de la reforma tributaria. Esa incertidumbre nadie la mide, pero sin duda no ayuda a mantener un clima económico que emita señales de estabilidad a los potenciales inversores que pudieran tener la intención de situar en el país inversiones serias y duraderas. Los países que no cuentan con un clima económico estable, no pueden aspirar a ser huéspedes de inversiones de gran calidad, sino de las que tienen rendimientos de corto plazo y pueden ser desmontadas sin tantos costos cuando resulte conveniente.

Lo más difícil del caso es que ya transcurrieron dos meses del 2013, y las perspectivas en el panorama fiscal aún no se aclaran. Y dos meses, como tiempo político y fiscal, es bastante. De momento, algunos analistas, sin mayor reflexión sobre la complejidad de los problemas del país, recomiendan contener el gasto público. Lo que nadie dice es cómo combinar una contención de gasto con el abastecimiento de insumos a los hospitales, el apoyo a la educación pública y la lucha por avanzar hacia mejores niveles de seguridad pública.

Al parecer, el Gobierno necesita de buenos consejeros técnicos que planteen rápidamente las salidas a sus propias trampas fiscales, antes de que transcurra más tiempo y las cuentas fiscales muestren al finalizar el año una carga tributaria similar a la de 2008: permaneció estable en 10.8% argumentó el Ministerio de Finanzas, como si la estabilidad en ese magro nivel fuera un logro de gestión.

Las perspectivas en la economía ¿parecen buenas?

En 2012 la economía tuvo un buen desempeño, y en 2013 la situación será mejor, sostienen las cúpulas empresariales progubernamentales. Es difícil explicar la fuente de este optimismo si las exportaciones cerraron el año pasado con una caída de 2.6% en comparación con 2011, y las importaciones crecieron un tímido 2.3%.

A inicios de enero de 2013, el Gobierno presentó al Congreso de la República un conjunto de Iniciativas de Ley, las cuales, de ser convertidas en ley, posibilitarían crear 200 mil empleos formales al año, según el anuncio gubernamental. El deseo parece ser colosalmente mayor a las posibilidades. Bajo las condiciones del modelo económico actual crear 200 mil empleos requeriría que la economía crezca a una tasa superior al 8% anual. Y es dudoso que ello se logre, pues según la historia reciente, con un crecimiento promedio de 4% la economía genera alrededor de 20 mil empleos al año.

De no ser por un crecimiento robusto, para crear 200 mil empleos en un año la economía tendría que experimentar el enorme impulso de una profunda reforma para que cada mes hayan 18 mil nuevos empleos. Y eso nunca lo lograrían unas potenciales leyes, que de ser aprobadas seguramente producirían modestos impactos si se les compara con el propósito enunciado.

¿Por qué? La más importante de las iniciativas es la denominada Ley de Promoción de Inversiones y Empleo. Ésta no es sino una réplica de la Ley de Zonas Francas, que lleva ya varias décadas de existir sin que por ello haya propiciado un despegue

impresionante de la economía. Réplica en tanto que sólo tiene dos diferencias: en lugar de zonas francas, crea las denominadas zonas económicas, y los beneficios de exención fiscal que ofrecen son menores a los contenidos en la Ley de Zonas Francas. Por lo demás, la estructura y el lenguaje de los artículos tienen un enorme parecido. Las demás iniciativas de ley o las reformas propuestas, tendrían efectos marginales en la creación de empleos.

Pero existe un elemento esencial que el Ejecutivo, si bien no tomó en cuenta, le podría servir para justificar por qué el empleo no mejora: la parálisis del Congreso de la República provoca que el paquete de iniciativas destinadas a mejorar la situación laboral del país tengan un futuro incierto.

Hay un dato adicional que es interesante. Aún hoy el discurso gubernamental sobre el primer año de gobierno afirma que en 2012 hubo una mejoría del empleo, ya que hubo creación de empleo y el desempleo descendió de 4.1% en 2011 a 2.9% en 2012. Como decía un recordado economista: hay verdades y hay estadísticas. En 2012 el Instituto Nacional de Estadística (INE) cambió por enésima vez su metodología para medir las variables del mercado laboral; y en lugar de considerar a la Población en Edad de Trabajar (PET) a partir de los 10 años como lo venía haciendo, lo hizo a partir de los 15 años.

Por ese artificio estadístico, la PET disminuyó al grado tal que es menor incluso a la de 2007. La Población Económicamente Activa (PEA) perdió ritmo de crecimiento y es levemente superior a la de 2007 y, en consecuencia, todos los indicadores del mercado laboral mejoraron, salvo que aumentó el empleo informal de 73.8% en 2011 a 74.5% en 2012.

Además, el contexto internacional continúa siendo muy complicado. Eludido el precipicio fiscal en Estados Unidos mediante un acuerdo temporal, ahora habrá que evadir el secuestro presupuestario, el nuevo término acuñado por los economistas. Y las amenazas de lento crecimiento o crisis, aún permanecen a la vista en la economía más poderosa del mundo. De Europa, las noticias tampoco mejoran. En tanto, las autoridades nacionales nada

dicen de ese contexto difícil para cualquier meta económica.

El costo de vida hacia arriba

El Banco de Guatemala prevé una inflación estable para 2013, y el INE así la registra, al menos así se infiere a partir del 0.49% de inflación nacional registrada en enero. Guatemala exhibe los menores incrementos de precios a nivel centroamericano (bajo los indicadores oficiales). Pero la realidad de los precios que sienten las familias es diferente a los registros de las computadoras oficiales. En pocos días el gas propano, las gasolinas y los alimentos, al igual que sucedió en 2012, han experimentado fuertes incrementos de precios y el bolsillo de los trabajadores se resiente.

Continuidad de la inseguridad

Lo más importante, se escuchó decir a una importante analista del sector privado empresarial, es que hay una política de seguridad. El presidente Pérez Molina recientemente calificó como hechos aislados las muertes y actos criminales. El problema es que la política de seguridad vtodavía no asegura resultados sostenibles, y cuando se anuncia una baja en el índice de homicidios, nuevos muertos en las calles se encargan de recordar a la población que el flagelo de la inseguridad está al acecho.

Y si bien los actos criminales pueden verse como sucesos aislados, el hecho de que ocurran cotidianamente en todo el territorio nacional y bajo las mismas condiciones que los propician (ese hecho) los eslabona y articula en una persistente situación de inseguridad, que no se interrumpe ni el tiempo ni el espacio.

En fin, hay suficientes elementos en el ambiente para considerar que después del período de aprendizaje de 2012, el Gobierno tiene enfrente el riesgo de la encrucijada.

Referencias Bibliográficas

- Instituto Nacional de Estadística (INE). Variables de mercado laboral diciembre 2011, diciembre 2012 y marzo 2013.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). Población económicamente activa (PEA) 2007, 2011 y 2012 .
- Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya; y Fitoussi, Jean-Paul. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. (Paper, 2008).

Notas sobre las condiciones de diálogo en el país

Mariano González

Resumen
Se necesitan establecer procesos de diálogo que contribuyan a la solución de conflictos y la construcción de un proyecto de nación, hasta ahora inexistente. Sin embargo, la confrontación entre sectores con intereses contrarios impide que se desarrolle un diálogo efectivo. Entre otros problemas, la contradictoria configuración social del país, las identidades históricas de los grupos en conflicto y necesidades irrenunciables resultan limitaciones importantes para un diálogo real y efectivo.

Palabras claves: Confrontación, polarización, diálogo, consensos, transformación.

Notes on the conditions for dialogue in the country

Abstract
Dialogue processes that contribute to conflict resolution and the creation of a nation project, which does not exist yet, need to be established. However, confrontation among sectors with diverse interests prevents to develop an effective dialogue. Among other problems, the opposing social configuration of the country, the historical identities of the groups in conflict and the unavoidable needs are limitations for a real and effective dialogue.

Keywords: Confrontation, polarization, dialogue, consensus, transformation.

Hablar, discutir y argumentar racionalmente sobre las condiciones y problemas que enfrentamos como país es básico, si se quiere resolverlos. Pero desarrollar un diálogo entre distintos sectores que permita construir soluciones adecuadas es realmente complicado. Diversos obstáculos y dificultades se oponen a ello. Aquí se busca examinar brevemente este problema.

Una dificultad histórica

No existe un proyecto de Nación. Pueden existir proyectos gremiales de mayor o menor alcance y con intereses más o menos amplios. Pero un proyecto que formule y represente intereses nacionales no se encuentra en el panorama actual. De hecho, algunos factores como la organización injusta y excluyente de las relaciones más fundamentales, las posiciones e intereses enfrentados, la fragmentación de actores políticos y económicos, la corrupción, la desconfianza y las urgentes demandas de la cotidianidad, entre otros, parecen orquestarse contra la posibilidad de organizar un proyecto factible y deseable para las próximas décadas.

Sin embargo, se necesita dicho proyecto y encontrar soluciones adecuadas a diversos conflictos que requieren respuestas a corto y mediano plazo. Se puede pensar que en casi cada uno de los grandes temas de la agenda nacional, como la práctica política y partidaria, las condiciones institucionales, el modelo económico, condiciones de producción y distribución de bienes y servicios como la educación, la salud etc., existen conflictos y posiciones contradictorias que son parte del propio problema o contribuyen a limitar las soluciones posibles.

Para dar respuesta a este panorama inquietante se necesita crear ciertas condiciones de confianza entre distintos actores y así aportar soluciones. Por tanto, se necesita el diálogo como mecanismo de construcción de consensos.

Pero el término ya crea suspicacias y es necesario resemantizarlo. La palabra “diálogo” ha sufrido un fuerte desgaste debido a que en

muchas ocasiones se ha nombrado como tal a una estrategia para ganar tiempo o para distraer la atención, sin que haya resultado un ejercicio fructífero. ¿Qué ejemplos históricos tenemos para buscar un apoyo? ¿Cuándo en la historia del país se han puesto a dialogar distintos sectores para buscar el bien común?

Los ejemplos son muy escasos y las condiciones actuales, producto de la historia, hacen que las posibilidades de desarrollar un verdadero diálogo que contribuya a realizar proyectos colectivos articulados, son reducidas y prácticamente invisibles. El beneficio inmediato y particular parece ocupar el espacio de la política.

Como se advierte, este diálogo indispensable no hace referencia a la acción de una "oficina de Gobierno", sino al esfuerzo sostenido por buscar soluciones racionales a los problemas a través de la apertura a la palabra.

Una imagen de la confrontación
La imagen de Daniel Pascual, dirigente del Comité de Unidad Campesina (CUC), y de Ricardo Villanueva, directivo de la Cámara del Agro, enfrentados por la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral 40-84, presentada para aprobación del Congreso a finales de 2012, bien puede condensar una de las tragedias nucleares del país: la imposibilidad de dialogar verdaderamente y comunicarse para alcanzar acuerdos que expresen la voluntad de construir un país deseable y vivible. Claro, aquí hay problemas irresueltos y responsabilidades diferenciadas, producto de una estructura de dominación que incluye precisamente el problema de la tenencia y distribución de la tierra al que ya nunca se le dio solución. Sin embargo, la imagen es reveladora.

La situación es tal que cuando se escuchan los gritos de "tierra", "trabajo", "igualdad" y otros que no se encuentran tan articulados, se oye inmediatamente la respuesta de "propiedad" y "mercado", así como "Estado", "orden", "seguridad", lo que genera pocas posibilidades para realizar un verdadero diálogo y no lo que ocurre efectivamente, es decir, el concurso de monólogos simultáneos, como si estuviéramos condenados a una Babel permanente…

Pero además, ¿qué aspectos básicos podrían generar algunos acuerdos en el país? Da la impresión que son pocas cosas en las que los distintos sectores parecieran converger. Quizás una de ellas, casi de naturaleza

visceral, intuitiva, es que el país tiene problemas graves y que deben encontrarse respuestas porque resulta muy peligroso y supone un costo humano y social muy elevado, seguir como hasta ahora lo hemos hecho.

Sin embargo, más allá de esa percepción, de esa sensación extendida y que puede expresarse de múltiples formas pero que desemboca en la conclusión de que el país se encuentra mal y que, de no encontrar algunas soluciones, la situación puede empeorar, existen pocas cosas que podrían compartir distintos sectores que componen esta realidad contradictoria y fragmentada que conocemos como Guatemala.

Ya la percepción de cuáles son los problemas y cuáles son las soluciones a lo que ocurre, puede encontrar diferencias graves e irreconciliables. Como se señaló, a los gritos de "tierra", se oponen los de "mercado" y los de "Estado" que también se enfrentan agresivamente entre ellos.

Entonces, ¿diálogo?

En un análisis de coyuntura realizado en ODHAG, Cristhians Castillo Jefe del área Sociopolítica del IPNUSAC, planteaba que una de las dificultades existentes para realizar un diálogo en el país es que los distintos actores se comunican desde un "metarrelato" que impide la búsqueda de puntos de convergencia y de consenso. Como se indicaba, frente al discurso de "tierra" del CUC y de otras organizaciones campesinas, la Cámara del Agro y las élites económicas responden con "mercado" y "propiedad privada".

Aún cuando los argumentos y discursos sean mucho más matizados y no se llegue a mencionar de manera enfática tales palabras, las posiciones subyacentes no se pueden explicar sin la referencia a esos "metarrelatos", que resultan determinantes para comprender el discurso y la acción que efectivamente realizan los actores.[1]

Aún cuando esos "metarrelatos" no estén implicados en una acción o discurso particular, la desconfianza histórica hace que los participantes los "escuchen"

1. Franz Hinkelammert crtica la idea que estamos en una pretendida posmodernidad porque se han acabado los grandes relatos de legitimación. Es cierto que los metarrelatos de progreso y revolución han caducado, pero han sido sustituidos por el del mercado. Esto no es posmodernidad sino modernidad in extremis (Hinkelammert, 2005).

y los atribuyan automáticamente a cualquier acción o declaración del otro, recreándose las posturas enfrentadas y valoradas negativamente, lo que impide la búsqueda de consensos.

El ejemplo de la Ley 40-84 es muy claro. Varios analistas consideraron que dicha Ley es una propuesta muy moderada que no es, ni de lejos, una reforma agraria (como en efecto quisieran las organizaciones campesinas). El propio apoyo inicial del presidente Otto Pérez Molina, que nadie clasificaría como de "izquierda", lo demuestra. Pero la reacción de la Cámara del Agro es que sí, que es una reforma agraria. Se puede interpretar que esta reacción se debe a su compromiso con el metarrelato de la "propiedad privada" sagrada e inviolable.

Algo parecido sucede con el tema tributario. En este caso las posiciones más extremas son las de los llamados neoliberales o libertarios. Desde su perspectiva, el "sistema" en el que vivimos es "socialista" por algunas características como la obligatoriedad del seguro del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS, donde se paga) y el Código de Trabajo (que se viola), que no permiten "elegir" libremente seguros o trabajos, posición que se encuentra, por ejemplo, en algunos columnistas como Luis Figueroa de elPeriódico. Aún cuando este caso sea extremo, se puede considerar que hay diversos temas políticos, culturales y sociales que son pensados desde posiciones que reflejan el uso de discursos rígidos y omni-abarcantes.[2]

En ese sentido, es posible considerar, como lo hace Castillo, que una de las posibilidades de desarrollar un diálogo significativo en el país es el de encontrar intersecciones posibles entre distintas posiciones e intereses prácticos, sin que interfieran estos "metarrelatos". Como se advierte, esta propuesta representa la búsqueda del bien común a partir de un planteamiento lógico y racional, de articulación de intereses y diálogo efectivo. En suma, no se debe desechar. Al contrario, es una propuesta que busca crear condiciones de diálogo cuando los esfuerzos en esta dirección son tan escasos.

2. Pero hay que matizar esto. Si bien es cierto que el discurso hegemónico es el neoliberal, el funcionamiento económico evidencia una competencia despiadada por el control de las transnacionales que no practican lo que predican. En otras palabras, el discurso de libre mercado está bien cuando no interfiera con los intereses de las grandes transnacionales que operan con otro tipo de prácticas.

Sin embargo, ¿cuáles son los impedimentos y los costos simbólicos que esta propuesta entraña? Sin entrar en una argumentación conceptual particular, se pueden señalar algunos aspectos decisivos que dificultan/ restringen su realización.

Se debe reconocer que en la cuestión del diálogo existen elementos que van más allá de lo estrictamente comunicativo. Se está hablando de aspectos tan básicos como los modos de producción y reproducción de la vida social que, en cierta medida, escapan al control consciente de los actores. Aspectos tan característicos de la realidad social guatemalteca (y en buena medida, latinoamericana), como la polarización social, la injusticia, la impunidad etc., se encuentran ligados a condiciones asimétricas de poder y recursos que no son fácilmente remediables. De hecho, para que exista un diálogo efectivo entre ciertos actores se debería nivelar las condiciones de participación.

Otro aspecto del problema en la búsqueda de puntos en común es la de la posible renuncia identitaria que esto supone. Los sujetos portan proyectos históricos que han ido configurando una identidad particular. Hay cambios y transformaciones tanto de los actores como del contexto, pero la plasticidad tiene un límite. Hay aspectos a los que no se puede renunciar sin un cambio que bien se puede calificar de traumático. Esto no significa una defensa de la identidad o tradición por sí misma. Más bien, reconocer que hay aspectos nucleares que no están a disposición de los sujetos, sino que son resultado de su posición que incluye el conjunto de relaciones sociales en las que se encuentran.

Colectivos como los de mujeres e indígenas no pueden renunciar a ciertos aspectos centrales de su identidad, posiciones e intereses sin que esto signifique desnaturalizarlos, incluyendo la exigencia de la transformación de las condiciones que los han colocado en situaciones de subordinación.[3]

Precisamente en esta propuesta de buscar intersecciones hay una nivelación implícita entre la postura

3. Paradójicamente, se debe señalar que la transformación significativa de las condiciones históricas que han producido las posiciones de indígenas o mujeres como sujetos subordinados, provocaría una transformación de las identidades como hasta el momento se han ido configurando. En términos de H. Gallardo, esta lucha permite pasar de las identificaciones inerciales provistas por el sistema y que convocan opresión a identidades liberadoras que gratifican y producen autoestima (Gallardo, 2005).

de los diversos actores que resulta muy problemática. Para continuar con la perspectiva comunicativa adoptada, la posición desde la que se emiten los "metarrelatos" es muy distinta. Como se indicó, hay una asimetría importante que no se reduce al discurso, tales como relaciones de poder basadas en la posesión de recursos diferenciales (Martín-Baró, 1999). El problema de fondo es que hay posiciones de poder que se niegan a escuchar otras que consideran subordinadas, por lo que recurren a medidas de hecho a fin de lograr la atención sobre la legitimidad y pertinencia de las posiciones de los sectores populares.

La asimetría también toca un aspecto ético-político fundamental: la reproducción de la vida de los sujetos corporales y necesitados. Según Franz Hinkelammert esto no es un valor, sino la condición de posibilidad de cualquier valor. Ni siquiera es posible considerar un diálogo serio sino existen sujetos que pueden reproducir su vida y así participar en el diálogo. Siendo un criterio tan básico, a veces pasa inadvertida su importancia. Cualquier proyecto posible debe contar con la factibilidad de reproducción de la vida y es, en este sentido, que existen límites infranqueables a lo que se puede ceder. Nadie, a menos que se tome en serio el suicidio, puede renunciar a ese derecho, que justamente es un riesgo inmediato para los sectores populares.

Finalmente, desde una perspectiva popular, las raíces y la memoria de las luchas pasadas son un soporte de la acción. Esta no sólo se nutre de argumentos, sino de recuerdos. Con todo el debate que se da en torno a la memoria, bien vale recordar la expresión de W. Benjamin que advertía que la lucha se nutre más "de la imagen de los antepasados esclavizados y no del ideal de los descendientes liberados" (2008: 49).[4]

La construcción de un proyecto de Nación y de una política popular radical no deben descartar las posibilidades y beneficios del diálogo, pero debe conocer las condiciones desde las que se realiza y los alcances que puede llegar a tener. Quizás el diálogo no es sólo un mecanismo, sino un horizonte que requiere mucho, mucho trabajo.

4. En realidad, en la tesis XII que es la que se está citando, Benjamin habla de la lucha de clases y de la clase oprimida que, debido a la socialdemocracia "desaprendió lo mismo el odio que la voluntad de sacrificio" que se nutren de "la imagen de los antepasados esclavizados". Como se advierte, el tono benjaminiano es mucho más fuerte de lo que aquí se expresa.

Además del diálogo…

Fuera de un diálogo político significativo entre colectivos, existen pocas oportunidades para la construcción de proyectos de alcance nacional. Uno sería la aparición de un liderazgo fuerte que aglutine voluntades y realice lo que Carlos Orantes llama un "magisterio moral desde el poder" (comunicación personal), que sepa encauzar, además, un proyecto político fuerte y con apoyo de sectores mayoritarios. Ejemplos existen hacia el Sur; sin embargo, provoca una profunda aversión en las élites y exige un balance de fuerzas distinto al actual.

Esto nos lleva a la otra posibilidad: la construcción de un proyecto político popular que, tarde o temprano, se enfrente a los intereses de las élites político-económicas y que puede suponer conflictos significativos. El problema con este tipo de posibilidades son los costos humanos y sociales que acarrea.

Referencias Bibliográficas

- Benjamin, W. (2008) *Tesis sobre la historia y otros fragmentos.* Trad. Bolívar Echeverría, México, D.F.
- Gallardo, H. (2005) Siglo XXI. *Militar en la izquierda.* San José, Editorial Arlekin.
- Hinkelammert, F. (2005) *El sujeto y la ley. El retorno del sujeto reprimido.* Heredia, EUNA.
- Martín-Baró, I. (1999) *Sistema, grupo y poder. Psicología social desde Centroamérica II.* San Salvador, UCA Editores.

Un Estado con rumbo difuso

Cristhians Castillo

Resumen
Se necesitan establecer procesos políticos para la institucionalidad del Estado, en cumplimiento a la Ley que no permita negocios en la gestión pública. El debate para los consensos sociales debe identificar las acciones que facilite la convivencia pacífica y permita de desarrollo humano.

Palabras claves: Estado, democracia electoral, partidos políticos, institucionalidad, convivencia.

A State with a vague direction

Abstract
Political processes need to be established for the State´s institutionality, in compliance with the Law, not allowing businesses on the public management. The debate for social consensus must identify actions that facilitate pacific coexistence and allow human development.

Keywords: State, electoral democracy, political parties, institutionality, coexistence.

La responsabilidad histórica de todas las autoridades públicas electas, es orientar la dinámica de desarrollo del Estado hacia un proyecto histórico concreto.

Cuando la visión estratégica no existe, la tentación de orientar las acciones de Estado, en todos sus niveles, hacia intereses personales o sectarios, deriva en una tortuosa ruta de captura, abusos de poder, corrupción, tráfico de influencias, y todos los males que padece la joven democracia guatemalteca.

La cultura guatemalteca tiende a ser inmediatista. Las condiciones económicas de la mayoría obliga a estar más preocupados en la posibilidad de tener alimentos para el siguiente tiempo de comida; contar con los recursos para pagar a fin de mes los intereses de la deuda adquirida para el consumo, o preocuparse por la solvencia económica para afrontar un imprevisto de salud, accidente o muerte. Todas estas preocupaciones de segmentos sociales sin ingresos estables, precarios o integrantes de la frágil "clase media".

Para éstos, pensar en el futuro es emplear tiempo de la mecánica de subsistencia en un imaginario nebuloso, opaco e impredecible que por las condiciones de violencia puede durar días o meses. Los sueños se esfuman, las metas se trazan para el cortísimo plazo y lo colectivo se piensa sólo en términos de cuanto aporta para la sobrevivencia social.

La tarea de imaginar el futuro, se ha endosado a los que tiene resueltas sus necesidades, tiene recursos y piensan en como reproducirlos. A ellos les importa cómo va a estar la economía, el Estado de derecho, la correlación de fuerzas, la concentración de la tierra y la capacidad de intervención del Estado en sus asuntos dentro de cinco, diez o veinte años. Los acuerdos de futuro los discuten y los firman las élites.

Los Acuerdos de Paz, la Agenda Nacional Compartida, el Plan Visión de País y las Estrategias de Reducción de la Pobreza con horizontes temporales de largo plazo, han sido buenos ejercicios de construcción de una visión aspiracional

desde las élites, que aunque firman los documentos y se toman la foto, pierden operatividad por sus propias contradicciones intraclase, al momento de llevarlos a la práctica.

Lo económico ha logrado mantener la visión de qué tipo de Estado debemos tener en cada momento de la historia del país. Sin embargo, las certezas jurídicas para la inversión (nacional y extranjera) ya no son suficientes para pensar el futuro. Los de abajo también pueden tener una visión del mañana y buscan en el Estado que también a ellos, les garantice los servicios y bienes mínimos para poder realizar su proyecto de vida.

La salud, la educación, la alimentación, la nutrición, entre otros,constituyen elementos básicos que pueden igualar a todas y todos para poder entrar de manera más justa y equitativa en la competencia por el mercado laboral, la compra de bienes y hasta el logro de las metas individuales, en un mundo en el que el poder adquisitivo, es la diferencia entre la vida y la muerte.

La cultura del día a día, cómodamente descansaba sobre la certeza de que alguien confabulaba en el presente para construir el futuro, pero parece que también a los estrategas guatemaltecos les ha alcanzado el inmediatismo y poco escuchamos en la actualidad sobre esfuerzos por pensar el país unos cuantos años hacia adelante. Las visiones de las élites difieren inclusive en cuanto a identificar las fuentes de la riqueza y su reproducción. Los servicios tienen mucha competencia, la especulación financiera está cada vez más regulada desde afuera, los recursos naturales levantan pasiones, y mantener latifundios poco productivos tiene un alto costo de oportunidad.

Además las élites ya no son de la "calidad" de antes, pues el linaje y la descendencia, ya no son sufrientes para discriminar a nuevos ricos que compiten por el control de los territorios, de la economía y hasta del Estado, para beneficiar sus capitales y garantizar que sus actividades económicas rindan frutos que compiten con las élites tradicionales.

En un panorama de competencia política inter-elitaria el proyecto histórico se fractura y pone en entredicho los acuerdos previos que sustentan la distribución de poder en la sociedad actual. El gobierno deja de ser un instrumento

de control social y se convierte en un arena de lucha por la administración de recursos, más que la construcción de instituciones para reproducir el proyecto histórico.

La democracia electoral se agota rápidamente en este contexto. Las empresas electorales (los partidos políticos) se cosifican y al ser expresión privada, pierden utilidad para la intermediación y representación de segmentos sociales que optan por promover sus intereses, por medios que esquivan los mecanismos institucionales. En elecciones universales se opta por la elección de los dueños de los partidos, quienes han transado las decisiones de los que salgan electos en una especie de mercado de futuros,en el que cotiza sobre la base de la especulación. Los votos se compran con estrategias asistencialistas que vuelven clientes a los necesitados, reproduciendo la espiral de la pobreza y garantizando la dependencia a este sistema, que poco a poco se mantiene permanentemente en campaña electoral, elevando los costos y los compromisos con financistas.

Este modelo se ha vuelto inestable, ingobernable y conflictivo. ¿Es posible otra democracia en la nueva condición de dispersión de fuerzas sociales?, ¿requerimos un nuevo acuerdo inter-elitario?, ¿es hora de pensar en una agenda de acuerdos mínimos que haga funcional a nuestra democracia?

En este contexto, cobra relevancia el debate de la impostergable reforma política del Estado. Debemos lograr acuerdos éticos y legales que redefinan la institucionalidad, reorganicen la convivencia social presente y con metas estratégicas para que la sociedad pueda encontrar condiciones para realizar los proyectos de vida individuales.

La reforma del Estado no debe limitarse al sistema electoral, cuyo debate pierde vigencia a medida que se aproxima unevento electoral con naturaleza de referéndum, a lo que se suma en el mediano plazo el cambio de magistratura del Tribunal Supremo Electoral, que en tiempo record, deberá planificar, organizar, implementar, administrar y garantizar las elecciones generales del 2015.

El debate debe identificar las acciones que de manera secuencial, se deben impulsar para consolidar un Estado

Democrático, que facilite la convivencia pacífica y permita de desarrollo humano individual y colectivo.

Está pendiente el debate y los acuerdos sobre el tipo y calidad de servicio civil que se requiere para la modernización institucional. La calidad del Estado depende de la calidad del recurso humano que desarrolla las funciones públicas. La práctica de afiliarse a los partidos, o apoyar la campaña proselitista para conseguir "chance" o para poder ocupar cargos que por los mecanismos de ascenso laboral no se pueden alcanzar, se ha agudizado. La desprofesionalización y el clientelismo en la función pública están incidiendo en agudizar la incapacidad crónica del Estado para cumplir con sus funciones, dispersa la lealtad entre los caciques con capacidad de tráfico de influencias y rompe, a todo nivel de la estructura pública, la unidad de mando y la visión estratégica compartida.

La política fiscal es otra área que requiere nuevos acuerdos sociales. El control del gabinete económico y la incidencia en la operatividad de la política pública, mediante los recursos fiscales, ha impulsado la espiral de endeudamiento público, como forma de autonomizar las decisiones fiscales de los intereses empresariales que mantienen en jaque a los gobiernos que pueden afectar sus intereses y sus márgenes de ganancia. Es un instrumento defacto que ofrece margen de acción sobre la capacidad de decisión pública. El abordaje por la vía de la posición accionaria del Estado en la actividad económica se identifica como la sombra del comunismo que atenta contra la propiedad privada.

La calidad del gasto ya ni se invoca y el recurso ad verecundiam de que el Estado es un mal administrador que despilfarra los recursos, encubre un actor, el corruptor privado. La ética pública flexible que normaliza el enriquecimiento individual a partir de recursos públicos, se posiciona tanto en la burocracia, como en actores privados que reciben beneficios de entablar negocios en situación ventajosa, haciendo del erario nacional una nueva fuente de acumulación de capital.

La corrupción devora no sólo los recursos, sino también la moral colectiva, la independencia y hasta la calidad de vida de la sociedad; agudiza la tendencia concentradora del sistema económico y socializa el costo de tener resultados públicos de

mala calidad y lentos. El combate de este flagelo del sistema, debe ser parte del paquete de acuerdos que castigue con todo rigor a los perpetradores, hechores y consentidores.

La inclusión de los pueblos originarios es también parte de la agenda de reforma institucional. El contenido y la ruta están bien identificados y definidos desde la Constitución de 1985, que mandata la creación de una ley específica. Los Acuerdos de Paz reafirman esta urgencia mediante un conjunto de reformas constitucionales.

El año 2012 hereda la derrota social de construir acuerdos de beneficio colectivo que se materialicen en cambios al Pacto Social. La discusión en torno a la Reforma Constitucional, evidencio la desactualización de nuestra carta magna, pero mostró igualmente que no hay voluntad de hacer un instrumento real de beneficio colectivo.

Lo rural es poco conocido desde lo urbano y los hacedores de política, diseñan instrumentos públicos que reproducen lógicas citadinas sin aplicación en los territorios. Las comunidades en la provincia, cada vez más, prescinden del Estado que no les beneficia en lo cotidiano y las formas de lucha se vinculan con la defensa del territorio que es su única fuente de subsistencia. Todo lo que "amenace" los recursos locales, es un enemigo potencial.

El repliegue de lo gubernamental en los territorios, hace que las decisiones de adjudicar la exploración, explotación, aprovechamiento y privatización de riqueza natural se constituya en fuente de conflictividad social que pone en línea de choque a los usuarios directos de los hábitats y cualquier intento por explotar los mismos.

Los ajustes al modelo económico ya no son un privilegio de los capitales tradicionales, también los que ocupan los territorios reivindican su derecho a determinar si una actividad productiva les beneficia

o les afecta. Sin olvidar que los intereses criminales, también en el territorio, encuentran un espacio físico apto para perpetrar sus actividades ilícitas y cooptar decisiones, voluntades, lealtades y extensiones de terreno que se disputan con oligarquías debilitadas, para el tráfico de muy variada naturaleza.

La reacción del Estado tiende a ser represiva y el uso de la fuerza, que ya no es de monopolio público, se aplica a aquellos actores cuya capacidad de respuesta, es menor a la de las fuerzas de seguridad que afrontan sus propios procesos de modernización. Nuevamente el ejército, legitimando mediante la represión, la implantación de cambios al modelo económico. Sin embargo ahora, la reconcentración del territorio ya no solo se disputa con pobladores originarios sino que se disputa con ejércitos privados financiados por el crimen organizado para garantizar la impunidad y la anarquía.

El debate sobre la reforma del Estado debe incorporar el enfoque territorial a la funcionalidad pública, debiendo encontrar un equilibrio entre la pertinencia de la política pública y el mantenimiento de la unidad nacional. La descentralización espera para ser rescatada del abandono en que la han sumido los gobiernos centralistas que reproducen autoridades y actores locales que se desentienden de su propio desarrollo.

El riesgo de navegar sin rumbo

En un contexto social fragmentado, como el que se evidencia en la Guatemala actual, el reto de repensar el futuro debe incluir las demandas de aquellos que dentro del marco de legalidad y trabajando en el país, buscan vías para satisfacer sus necesidades que se corresponden con el contexto en el que se desenvuelven.

De las actuales autoridades, se espera que puedan impulsar con claridad acciones públicas que fortalezcan la pertenencia e identidad nacional y encausen hacia una dirección clara los consensos sociales. La opinión pública en democracia, ya no se conforma con el activismo público que solo justifica la permanencia de burocracias infuncionales que consumen un alto porcentaje del presupuesto, pero que no traducen sus logros y resultados en calidad de vida de la sociedad.

La priorización identificada como énfasis de la política pública para el año 2013 no desvanece la incertidumbre sobre el rumbo

del país en manos del Partido Patriota. Mientras la lucha contra la corrupción debe ser una política transversal, a nivel discursivo llega a destiempo, luego de un año de múltiples escándalos mediáticos que develaron la corrupción en la compra de medicinas, distribución de fertilizantes, asignación de obra pública, contratación de correligionarios, vinculaciones con poderes paralelos y compras y contrataciones del Estado fuera de los procesos formales, muchos de los cuales han pasado al baúl de los recursos, debido a la inexistencia de denuncias e investigación en contra de los funcionarios evidenciados.

Por otro lado la generación de empleo no puede ser inducida por la fuerza, mediante la ley. El modelo económico se sigue sosteniendo sobre la base de las migraciones, la especulación financiera, la producción agrícola de bajo valor agregado, los servicios mal remunerados y una economía subterránea que moviliza el consumo. El empleo digno se asocia a transformación de factores de la producción, que es producto de la inversión productiva. Si los capitales nacionales se han acostumbrado a no arriesgarse a producir y la inversión extranjera directa, solo migra hacia países que ofrecen ventajas comparativas sobre la base de privilegios y exenciones fiscales que les reportan mayores ganancias ¿Qué tipo de inversión queremos para la generación de empleo?.

Qué política se implementará para las personas que no desarrollaron capacidades suficientes para competir en el mercado laboral. Ese segmento de la sociedad que se mueve en la subsistencia, la informalidad, la ruralidad y el sub empleo.

La tendencia es a priorizar la visión del empresariado nacional que imprime en sus oposiciones, el sello de control que aún tiene sobre la política fiscal. Mientras tanto para los próximos tres años la inversión social y la lucha contra la pobreza y la desnutrición, parecen reducirse a políticas sociales focalizadas, asistencialistas y desarticuladas suministradas bajo criterios electorales.

De seguir navegando a la deriva y al antojo de los actores que han desarrollado capacidad de negociación, incidencia u oposición, los apoyos que pueden sustentar la legitimidad del ejecutivo seguirán en desbandada; como se ha identificado en las oposiciones de CACIF en temas puntuales, el rechazo de los grupos sociales con quienes ha entrado en contradicción, la confrontación con sectores de la

cooperación internacional y hasta las desavenenciascon Estados Unidos por los abordajes sobre la problemática de las drogas, cada uno de estos opositores han ido minando su capacidad de acción democrática e institucional.

Hasta el mes de noviembre del primer año de gobierno de Otto Pérez Molina, se podía establecer la hipótesis de una ruta de reforma institucional de Estado que promovía un autoritarismo democrático para recomponer los poderes de Estado y alinear bajo el presidencialismo democrático a los contrapesos, órganos de control y fiscalización. Sin embargo con la decisión de postergar el debate legislativo de las reformas constitucionales propuestas por el presidente, se difumina la agenda que pudo haber modificado el proyecto histórico.

En el horizonte inmediato, los reflectores ya se ubican sobre la contienda electoral del 2015. Figuras políticas con avidez de ocupar la primera magistratura, han iniciado ya acciones de propaganda para buscar influir en la decisión del voto, a costa de la violación de la Ley Electoral, capitalizando los desaciertos y fracasos de un Gobierno que aunque cuenta con un presidente que todavía goza de credibilidad, las luchas intestinas dentro de su partido por alzarse con la estafeta del relevo, le está erosionando inclusive la gobernabilidad interna.

Con una fragilidad institucional como la que caracteriza a nuestro Estado, retomar el rumbo puede enfrentar la tentación de un viraje abrupto que ponga en riesgo una democracia sin raíces profundas ni resultados concretos en las condiciones de vida. Hay que luchar contra la corrupción y liberar lo público de las garras de lo particular y atreverse a repensar un futuro en que quepamos sin excusas y que se sostenga sobre la institucionalidad, definamos un rumbo.

Los límites del juego

Mariano González

Resumen
La institucionalidad política del país se encuentra cuestionada y no permite resolver problemas centrales. Esta situación exige una transformación importante de las reglas del juego democrático, pero hay obstáculos como la polarización social y las fallas en el Estado de Derecho, que impiden el cambio necesario. Precisar las dificultades existentes en este sentido, puede ayudar a comprender la magnitud del reto político al que nos enfrentamos.

Palabras claves: Conflictividad, sistema jurídico, Estado de Derecho, política, democracia.

Game limits

Abstract
The political institutionality of the country is being questioned and does not allow solving main problems. This situation demands an important transformation of the rules of the democratic game, but there are some obstacles such as social polarization and flaws in the State of Law that prevent the change needed. Specify the existent difficulties in this regard, may help to understand the dimension of the political challenge we are facing.

Keywords: Unrest, legal system, State of Law, politics, democracy.

Hacer un análisis adecuado de la significación profunda del escenario que queda en torno a la conflictividad social después del primer año de gobierno de Otto Pérez Molina, requiere cierta distancia de la política diaria.

El ritmo de la política es el ritmo de la premura y el espectáculo (es un ritmo frenético, de significación diaria y urgida de eventos y declaraciones). Lo que se gana en términos de acceso inmediato al flujo de acontecimientos e intención y negociación de los actores, se pierde en apreciar la significación profunda y la dirección latente en los hechos y procesos acaecidos. Algo de ello sabía W. Benjamin al recordar la figura de la regla monástica del distanciamiento del mundo para comprender en el momento de la lucha más desesperada contra el fascismo, en ese momento de "medianoche en la historia", lo que realmente estaba en juego: no diferentes concepciones de progreso, sino la lucidez de advertir que progreso y barbarie van de la mano. Al respecto señala R. Mate: "Tenemos que revestirnos del talante propio del monje que se retira del mundo para entenderlo mejor. Ese retiro significa distanciamiento para poder ir al grano".

Ir al grano es ahora recordar las profundas raíces de los conflictos existentes y los conflictos por venir, que escapan más allá de la voluntad de cualquier gobierno o actor particular.

Raíces de la conflictividad

La condición esencial de la conflictividad en el país, lo que marca los límites del sistema democrático y del diálogo que se puede llevar a cabo, es la *inexistencia de un efectivo Estado de Derecho* (imperio de la ley y derechos humanos para todos) y la *polarización social entre ricos y pobres* debido a un modelo económico y social que se ha construido sobre la explotación, la injusticia, la desigualdad y el racismo.

No es extraño que, pese a las intenciones, la Guatemala postguerra sea un país lleno de contradicciones y tensiones irresueltas. Nadie lo quiere, pero hay que considerar que la conflictividad no tiene soluciones fáciles dado las condiciones estructurales y que, visto desde una óptica popular, sean necesarias acciones de resistencia frente al sistema que pueden chocar con los límites establecidos.

Visto desde cierto ángulo, la rotunda negativa de la Cámara del Agro ante la posible aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Integral y, sobre todo, lo ocurrido en Totonicapán el 4 de Octubre del año pasado, muestran nítidamente los límites del diálogo y "la democracia" que tenemos para la solución de problemas de fondo.

Totonicapán, sobre todo, fue una ruptura trágica de la "normalidad" que despertó una serie de fantasmas y reacciones de distinto signo político, pero también una expresión de los límites del sistema en el que nos encontramos. Límites que se revelan en el choque de fuerzas que existen y vienen en direcciones opuestas de tal forma que era inevitable la confrontación. Ésta era cuestión de tiempo. Lo paradójico es que Totonicapán se revela como un "accidente necesario" dadas las condiciones en las que estamos.

Dentro de un contexto mundial dominado por una crisis económica importante, se encuentran el proyecto político-económico de las élites que apuestan por la inserción en la economía mundial a través de la extracción de recursos (no hay muchas opciones, hay que decirlo) y, por el otro lado, las resistencias locales que surgen de irritaciones diversas, incluyendo la sensación de amenaza a ya precarias condiciones de vida. Instituciones débiles y una lógica mafiosa a la hora de hacer política completan el panorama más que complejo.

Haciendo causa de la situación de los sectores populares, ¿qué es lo que se debe hacer? ¿Cuáles son las opciones reales para una política popular que encuentra resistencias fragmentadas, liderazgos débiles, baja organización y actores contrarios que, pese a diferencias internas, hacen frente común en lo político, económico e ideológico? ¿Cómo y hasta qué punto se puede hacer que el Estado y los actores económicos atiendan demandas legítimas bajo las reglas del juego actuales? ¿Cuáles son los distintos límites en función de las necesidades populares?

Más que ofrecer respuestas, de lo que se trata es advertir los

límites que las acciones y un eventual proyecto político popular deben enfrentar. Lo cierto es que si el problema es estructural, la respuesta debe tener la radicalidad suficiente.

Los límites jurídicos

¿Cuáles son las reglas límite del juego democrático? La respuesta jurídica positiva es que los límites están dados por lo que establecen el conjunto de leyes y normas vigentes. Esto no requeriría discusión. La posición conservadora se basa en ello y es clara y tajante: hay que cumplir las reglas que nos hemos dado. También es el "consenso" necesario para vivir en una sociedad dada. Lo cual, por supuesto, no se debe desechar por irrelevante. Al contrario, es un planteamiento fuerte (en términos de poder) al que se le debe enfrentar cualquier proyecto político popular alternativo.

Por ello, aquí se quiere sugerir una perspectiva pragmática del sistema jurídico del país y de lo que se puede caracterizar como un aleatorio o circunstancial Estado de Derecho: es decir, el inexistente Estado de Derecho que efectivamente tenemos. Aunque el límite formal del juego es lo que dice la ley, no hay que quedarse con la finta de lo escrito en las normas y reglamentos del país y de las instituciones (desde la constitución hasta reglamentos específicos), puesto que no es lo que el propio sistema realiza efectivamente, pese a las declaraciones.

En esto se debe insistir, por una parte está el derecho positivo y la normativa institucional y por otra el funcionamiento real. Es claro que los juristas dirán que se debe respetar las leyes a toda costa y que el derecho positivo y la normativa institucional contienen lo que debe cumplirse. Pero eso es precisamente lo que se debe discutir: pese a cualquier declaración, lo que se evidencia en el mundo real es que las leyes y los reglamentos no se cumplen para todos. Es más, lo que efectivamente sucede en este país es, frecuentemente, contrario a lo que dictan las leyes.[1]

Para dar un ejemplo que debería suscitar escándalo, pero que resulta un dato más en nuestra realidad: se dice que todos somos iguales

1. De nuevo, un jurista tozudo dirá que las cosas deben ser como lo dictan las leyes, que allí se debiera tender. Pero aquí se adopta la postura que lo interesante del análisis es cómo funcionan efectivamente las cosas y que a partir de allí, de la crítica, es que se debe adoptar un programa de transformación.

ante la ley, pero es evidente que no lo somos. Si una persona con suficientes recursos (un empresario, un finquero o un político) comete un delito, lo más probable es que su acción se mantenga oculta y si es llevado ante la justicia, tiene una infinidad de recursos materiales y de otro tipo que le permiten obtener una respuesta favorable, es decir, privilegiada. Para llamar las cosas por su nombre: es posible que su acción quede impune como en efecto ha sucedido y sucede en muchos casos escandalosos de corrupción y otros delitos. De hecho, durante los últimos gobiernos se han destapado decenas de actos corruptos y muy pocos han sido castigados. La situación es similar (o peor) para lo que proviene de las grandes empresas. Pareciera ser que el funcionamiento "normal" del país, se basa en el continuo quebrantamiento de la ley (precisamente esta anomia es fuente de otros problemas, como la violencia delincuencial).

El caso de una persona pobre es exactamente el contrario: no tiene ni recursos materiales para pagar un abogado ni los conocimientos necesarios para aprovechar los recursos jurídicos que el propio sistema ofrece. De entrada, su situación ante la ley es diferente. No somos iguales, aunque se nos declare como tales. Se puede decir de otra forma: *aunque se nos declare como iguales, se nos trata, de hecho, como desiguales, con asimetrías muy importantes, basadas en la posesión diferencial de recursos.*

Lo mismo sucede con la abstracta igualdad de la ciudadanía: oculta diferencias reales que, por más que lo diga el papel, hacen que nuestra existencia efectiva esté cruzada de discriminaciones o que la ciudadanía y el disfrute de derechos sea más bien una situación exclusiva para los sectores privilegiados. No tenemos iguales oportunidades y tampoco tenemos iguales derechos de participación política, porque nuestra posición es diferente y el trato que recibimos de la ley y las autoridades es diferente. El chiste brechtiano de que la ley es igual para pobres y para ricos porque a ambos les prohíbe dormir bajo los puentes, señala la situación real, efectiva, existente.

La sociedad en su conjunto dificulta y no permite la realización del

principio de agencia, es decir, de la capacidad de configurar una existencia autónoma y gratificante. El pobre es alguien sin poder y vulnerable, un ciudadano de segunda o tercera y, en el caso límite que surge al protestar y reclamar por sus derechos, una no-persona, es decir un delincuente subversivo y un terrorista, alguien en el cual se justifica cualquier acción.

En teoría, independientemente de su contenido, que puede ser aberrante, una acción es legal si se apega a la ley. Pero este es un criterio eminentemente abstracto porque en realidad, no se cumple. En realidad, son "las situaciones de poder las que dan un determinado contenido a la letra" (Gallardo, H. 2012: 53).

Además, como lo señala C. Orantes, la ley organiza la legalidad y la ilegalidad. Por supuesto que no de una manera declarada o consciente (o por lo menos no de manera expresa), pero sí de una manera efectiva, puesto que hay vacíos, mecanismos informales y presiones que se organizan a la sombra de la legalidad. Incluso en esta situación se entra con diferentes posibilidades, especialmente si se tienen los recursos materiales suficientes para aprovecharse de esta ilegalidad producida por la legalidad. De nuevo un ejemplo: las empresas grandes tienen bastantes facilidades de evadir impuestos frente a otros sectores. La respuesta de un Estado de Derecho es eliminar dichos privilegios y que paguen todos lo que les corresponde, lo cual está bien. Pero a ver si esto se puede cumplir en un país como Guatemala…

Es más, apegarse a la ley es estar en condiciones desfavorables a la hora de exigir justicia y los derechos, de allí, la necesidad de las organizaciones populares de realizar prácticas de política popular. Pero, más allá de la letra, se debe señalar de nuevo la aleatoridad del Estado de Derecho en que vivimos, es decir, de la inexistencia del mismo. Nuestro Estado actúa tendencialmente a favor de los poderosos. Y como diría W. Benjamin, "para los oprimidos el estado de excepción es la regla".

Una democracia pervertida

Existe una sensibilidad oligárquica que contiene diversos elementos que no permiten construir un proyecto de Nación incluyente. Esto significa que, entre otras cosas, se haya generado una polarización social (ricos y pobres) que impide la base material para la construcción

de instituciones efectivamente democráticas y funcionales, incluyendo una ciudadanía robusta. Pero el problema es mucho más grave. Como lo plantea H. Gallardo:

> "Esta situación señala hacia una realidad no siempre señalada ni menos enfatizada en los análisis sobre América Latina: el 'orden' latinoamericano ha contenido virtualmente siempre la posibilidad de una guerra interna" (2012:43).

Es hora de reconocer plenamente que el sistema democrático en el que vivimos no puede resolver los problemas que se le plantean. No puede y los actores principales parecen no quererlo. Algo de esto se ha intuido en las variadas propuestas de reformas constitucionales, incluyendo la de Otto Pérez Molina. Sin embargo, las propuestas no logran tocar aspectos esenciales. La relación de fuerzas políticas y sociales hace que las reformas sean tibias y que, si tocan algún aspecto medular, sean rechazadas fuertemente por los sectores conservadores.

Entre otros problemas graves del funcionamiento político del país, el financiamiento de los partidos a través de fuentes dudosas (crimen organizado y favores políticos), marcan a cualquier administración que compromete su actuación y sus proclamas de mejorar el país frente al pago de los financistas. Así ha sido ya por cierto tiempo y se puede esperar que, sin medidas lo suficientemente fuertes, así seguirá en los próximos torneos electorales. No advertirlo es síntoma de miopía o de cinismo.

Sin una ciudadanía robusta y efectiva, sin una cultura democrática en la clase política ni contextos efectivos de opciones, se tiene una caricatura de democracia que realiza torneos electorales cada cierto tiempo sin resolver los problemas existentes.

¿Qué hacer, entonces?

Política popular

En la práctica se aprecia que el funcionamiento real del orden político favorece a algunos (pocos) y excluye a muchos. Visto desde esa perspectiva, desde el funcionamiento real del sistema jurídico y político, ¿qué debe hacerse? Existen dos caminos que, de manera lógica, no están reñidos. Por un lado, están las luchas que se pueden hacer para que

efectivamente se cumplan con las normativas jurídicas. Y otro camino se encuentra en la transformación de las condiciones políticas y las normativas jurídicas. Se insiste, previo al límite, no son mutuamente excluyentes.

Sin embargo, ambos caminos contienen dificultades importantes. Ya se ve que, ante ciertas amenazas, el orden jurídico se decanta por los poderosos, por los privilegios ya existentes y no por las necesidades de la mayoría. La trampa es que desde el poder, se dice que existen mecanismos legales para cambiar la situación y defender los derechos. Pero en la práctica se ve que esto no es así. Los sectores populares tienen graves dificultades para obtener respuestas favorables a sus exigencias o cambiar la situación en la que se encuentran, por lo que no tienen más que apelar a acciones de hecho para poder, al menos, ser escuchados. En otras palabras, pese a la normativa jurídica (que en este sentido particular es eficaz a la hora de que se le deba dar cumplimiento por parte de sectores populares), lo que está en juego son relaciones de poder que se organizan jurídicamente y extrajurídicamente y que están a favor de ciertos sectores.

Como se advierte, de fondo se encuentra una cuestión de relaciones de poder que se basa en la posesión de recursos, sobre todo, recursos materiales. Esto es parte de la estructura básica de la sociedad guatemalteca (y de las sociedades latinoamericanas en general). Si esta situación no cambia, buena parte de las contradicciones y tensiones existentes seguirán siendo parte de la realidad social.

Esto llama a la necesidad de organización popular que haga presión efectiva para lograr cambios en las situaciones puntuales, incluso a través de acciones de política popular que se enfrentan a los límites del juego que tenemos.

Pero más allá, lo que se necesita es lo que se ha sabido desde tiempo atrás: la construcción de un proyecto alternativo y organización popular que busque una transformación significativa de las condiciones existentes, incluyendo, los actuales límites del juego. Lo cual, por supuesto, no es fácil ni se logra de la noche a la mañana. Sin embargo, de lo que se trata es pensar, desde la perspectiva popular, cómo actuar en el lugar de la precariedad del Estado de Derecho y las injusticias estructurales que caracterizan al país.[2]
Ya se ve que la situación no es fácil.

Referencias Bibliográficas

- Gallardo, H. (2005) Siglo XXI. *Militar en la izquierda.* Arlekin, San José.
- Gallardo, H. (2007) *Democratización y democracia en América Latina.* Bogotá, D.C. Ediciones Desde Abajo.
- Gallardo, H. (2012) *Golpe de Estado y aparatos clericales: América Latina/ Honduras.* San José, Editorial Arlekín.
- Mate, R. (2006) *Medianoche en la historia. Comentarios a las "Tesis de filosofía de la historia" de W. Benjamin.* Madrid, Editorial Trotta, S.A.
- Orantes, C. (1997) *"Una reflexión sobre la subjetividad del conflicto social"* en Revista La Ermita Año 2 Número 7 Julio-Septiembre. Guatemala.

2. Se puede pensar, alternativamente, en que se construya, poco a poco, un verdadero Estado de Derecho. El problema es que ya llevamos un par de decenios en el intento y, aunque hay algunos avances que también son débiles y pueden retroceder (un ejemplo interno claro y reciente es el caso Rosenberg y, regionalmente, es el golpe de Estado en Honduras), también hay una serie de déficits y retrocesos que, esta es la tesis sostenida, no pueden superarse sin una transformación significativa que venga desde la acción de los sectores populares.

Democracia judicial

Cristhians Castillo

Resumen
Mientras el sistema político siga desovando un conjunto de representantes que establecen tensas relaciones entre poderes de Estado, sociedad y clase política; el modelo de democracia judicial pone en riesgo la legitimidad de un sistema de representación de segundo nivel sobre la operatividad pública, puesto que la producción legislativa es nula.

Palabras claves: Democracia Judicial, Ley, Estado, Política, Sociedad Civil

Judicial democracy

Abstract
While the political system continues spawning a group of representatives that establish strained relations between State powers, society and political class; the model of judicial democracy jeopardizes the legitimacy of a second level representation system over the public operation capacity, since there is a lack of legal production.

Keywords: Judicial Democracy, Law, State, Politics, Civil Society.

Ya que el gobierno tiene la opinión,
justa a no dudar por ser militar,
de que nuestro pueblo es ignorante,
sería mejor para todos y más razonable,
que el gobierno militar
hiciera renunciar al pueblo
y en elecciones libres se eligiera otro.

Otto René Castillo

¿De dónde viene la legitimidad de la autoridad social? Este es uno de los debates centrales cuando hablamos de democracia, sin embargo en las democracias emergentes de países acostumbrados al autoritarismo, aunque este se vista de procedimientos democráticos, la estructura de dominación se sostiene sobre la imposición, la discrecionalidad y el criterio del mandatario, que no necesariamente está debajo del imperio de la Ley, pero recurre a él para legalizar la arbitrariedad.

Uno de los principales pilares de la apertura democrática en Guatemala son los logros sociales contenidos en la Constitución de 1985 y la institucionalidad que crea para la defensa de las garantías individuales, frente a un Estado al margen de la naturaleza más profunda de su sociedad.

A pesar de la claridad imperante en la Constituyente del 85, sobre arrebatar de las manos de sectores minoritarios la capacidad de imponer su voluntad, el sistema republicano siguió sosteniéndose en una asimetría entre poderes de Estado, situación manifiesta en la ruptura del orden constitucional de 1993, que promovió la necesaria regulación de un presidencialismo constitucional que tiene recurrentemente la tentación de extralimitarse en sus funciones.

El sistema republicano se sostiene sobre la base Constitucional y un entramado de pesos y contrapesos que ordenan el equilibrio de poderes para el control de la autoridad pública, diseño que complejiza la ruta de dominación para sectores acostumbrados a métodos de control social de facto.

Si bien las reformas constitucionales del 93 buscaron fortalecer los procedimientos de fiscalización cruzada y de regulación entre poderes de Estado, en ellas se filtró el germen de descomposición de la institucionalidad pública de la mano de la acción "legal" de poderes fácticos (lícitos e ilícitos), que al amparo del principio de legalidad que plantea que se puede hacer todo lo que la ley no prohíbe, produjo de un sistema en el que la prioridad la tienen los intereses personales y los negocios corporativos, sobre las funciones propias del Estado.

El resultado que contabilizamos 19 años después, es un sistema político que produce representantes sin interés, ni disposición, ni capacidad para lograr acuerdos mediante mecanismos políticos institucionalizados que respondan a las demandas de los electores; por el contrario, la representación se reduce a la posición minimalista expresada en la confrontación entre actores fragmentados por un poder formal, cada vez más debilitado ante los poderes fácticos, que avanzan aceleradamente en el control del escenario en el que se mueve la institucionalidad.

Ante la inoperancia de la democracia representativa para la consolidación de acuerdos sociales que involucran a la sociedad en general, ¿cuál es la fuente de legitimidad de la producción del sistema democrático? La percepción ciudadana es que dicha producción no responde a las necesidades más sentida de la población, e incluso algunos sectores subsisten al margen del Estado que nunca los ha identificado como sujetos de derechos y mucho menos responsable de su desarrollo integral.

Política y derecho, el dilema de origen

Uno de los productos que permiten medir el estadio de la democracia en las sociedades que asumen este régimen político es el Estado de Derecho, manifiesto en el imperio de la Ley y la sujeción de los actores políticos a marcos jurídicos que delimitan el voluntarismo político. La relación entre Estado de Derecho y voluntad política tienden a tener una relación dialéctica que puede ocultar la sustancia de la ley, que en definitiva es la cristalización de acuerdos políticos entre aquellos que producen la norma.

La naturaleza política presente en la génesis de la norma, orienta no solo la producción legislativa, sino además la aplicación de la norma y la relación entre poder político, garantías ciudadanas,

institucionalidad y orden en las relaciones sociales para la convivencia.

Esta relación dialéctica entre poder y ley, de suyo propio, genera tensiones que pueden fisurar el modelo o manifestar crisis de hegemonía, debido a que la fuente de legitimidad de las decisiones públicas no se sostienen por sí solas en la calidad de los representantes que la democracia escoge, sino necesita de elementos coercitivos que la representación por sí misma no posee. Ante este dilema la tentación es suplantar la legitimidad por la legalidad en el ejercicio del poder, con lo que aumenta la ingobernabilidad en una sociedad que ha ganado voz, autonomía, organización y auto-reconocimiento en el sistema democrático.

Cuando los mínimos acuerdos políticos materializados en normas, se convierten en la fuente de conflictividad entre los actores que la produjeron, se introduce en la ley y en el sistema jurídico en una espiral de mediatización que compromete la aplicación de justicia y desgasta en la percepción ciudadana la credibilidad en la institucionalidad de último recurso para garantizar la convivencia pacífica.

Cooptación de los contrapesos y desgaste de los frenos

A medida que la democracia transita de la adopción de reglas y procedimientos electorales, que es su primer estadio, hacia mecanismos, valores e instituciones, que buscan la consolidación democrática, operativizada en el modelo delegativo, hasta llegar a su profundización que conlleva el ejercicio de la ciudadanía que acompaña a sus delegados, la ruta contiene necesariamente una dispersión de mando y poder que exige la aplicación de mecanismos que consoliden de manera negociada acuerdos sociales.

Además, la arquitectura institucional que separa la jurisdicción electoral de la constitucional y a esta de otras especializadas que complementan los órganos de control político (Procurador de

los Derechos Humanos y Tribunal Supremo Electoral) y aquellas de control jurídico administrativo (Contraloría General de Cuentas, Instituto de la Defensa Pública Penal, Ministerio Público, entre otras), constituyen un entramado de poderes con amarres que limitan por múltiples frentes, la formación de linealidad y jerarquías que por mucho tiempo gobernaron el país.

Con el desarrollo del marco constitucional, que aún tiene un déficit de por lo menos 20 leyes de este rango que complementan su coercitividad, el poder público se redistribuye entre una cantidad de actores formales e informales, que a la sombra del autoritarismo se desarticulan, pero que no logran las prácticas de miedo y terror, desalentar su resistencia, ni cooptar en su totalidad, mediante las dádivas clientelares, las luchas de quienes el Estado formal ha ignorado.

Después de 28 años de democracia el Estado no es el mismo y gobernarlo, administrarlo y controlarlo con las prácticas de la etapa del militarismo abierto, produce choques entre los derechos adquiridos y el autoritarismo personal que además debe lidiar con la fragmentación de la cadena de mando en la burocracia, la desprofesionalización de la función pública y los negocios, que entran en contradicción constante con prácticas de fiscalización y regulación de los poderes discrecionales de que se goza en el gobierno de la fuerza.

Gobernar con un aparato en estas condiciones y ante la evidente crisis de hegemonía de las élites nacionales y de sus representantes que deciden por el Estado, se produce un agotamiento acelerado de los mecanismos pacíficos y democráticos para la resolución de conflictos, que son sustituidos por imposiciones autoritarias que en la actualidad se legitiman mediante resoluciones jurídicas.

Ante esta tendencia se revaloriza el papel político de la Constitución, la cual representa el pacto social -de élites-, que cumple la función de marco mínimo de legalización y legitimización del Estado. Con esta práctica se lanza al sistema jurídico un conjunto de funciones y resultados de la labor legislativa y ejecutiva del sector público que entran en fricción con la acción colectiva de sectores sociales organizados, para que se administre justicia sobre conflictos que requieren acuerdos políticos.

La propensión hacia la democracia judicial

La importancia que adquiere el organismo judicial en la resolución de controversias políticas mediante

fallos jurídicos, oculta la condición en que las cortes actúan, debido a que la intervención de éstas es reactiva a lo actuado desde los otros dos poderes, que previamente han protagonizado alguna acción de confrontación.

La ley en nuestra cultura tiene propiedades mágicas, es identificada como panacea de cualquier problemática social. Luchas sociales, planteamientos institucionales, proyectos históricos y hasta visiones teológicas, confluyen en la lucha por la ley en nuestro país. Es la demanda, y una vez que se aprueba, como no siempre la acompañan los fondos públicos, queda en desuso, o se aplica mal o no se aplica debido a que la ley por sí misma, sin un entramado institucional fuerte que la administre no tiene la coercitividad para modificar la conducta social.

Con una frágil estructura judicial, la aplicación de la justicia enfrenta una serie de problemas cuya cúspide es la impunidad. La ley y su aplicación no redistribuyen, porque cuando la norma toca los intereses privados, no alcanza pero ni a ser aprobada. El sistema de justicia sanciona pero no resuelve la causa que originó el caso, su acción es punitiva. Y finalmente para esta línea de argumentación, la justicia aplicada al poder, sanciona pero no repara, es decir, no recupera lo defraudado, lo que se han robado y no tiene la capacidad de atender la profundización de las asimetrías producto de la corrupción en su conjunto.

A pesar de la fragilidad de la norma para modificar la conducta humana, la cual tan sólo orienta o desincentiva su coercitividad "limitada", es invocada para justificar un Estado de Derecho que busca legitimar mediante resoluciones, autos, penas, sanciones o sentencias imposiciones de poder, que no puedan ser refutadas.

Políticamente esta tendencia describe el acelerado proceso de fragmentación de las élites, el agotamiento de los pactos entre ellas que sostienen el status quo y la dispersión de poder para la coerción y el control social, sin dejar de lado la disputa de poder y de recursos que entablan con actores fácticos, principalmente ilícitos que carcomen la credibilidad de lo público y relativizan la moral colectiva. En definitiva ante un conjunto de representantes que no deciden, una sociedad civil que demanda y presiona, la legitimación de la acción política se endosa a la aplicación de la norma.

Esa tendencia ha sido nominada como la judicialización de la política, proceso mediante el cual el control Constitucional es indispensable para la consolidación y profundización de la democracia y el adecuado equilibrio de poderes republicanos. Para que el fenómeno se presente deben confluir un conjunto de factores, a saber: "Presencia de un régimen democrático; un sistema de separación de poderes; una cultura de derechos...; partidos políticos débiles o coaliciones de gobierno frágiles que produzcan atochamiento en la elaboración de las políticas públicas... y, por último, la delegación a las cortes de autoridad para tomar decisiones en ciertas áreas de las políticas públicas" (Tate, Neal 1995, p.33, citado en Couso, Javier, 2004).

Asímismo la judicialización de la política se viabiliza por el papel que desempeñan las cortes en el enjuiciamiento de importantes figuras políticas asociadas a la corrupción, el tráfico de influencias y el abuso de poder. Este ejercicio del poder de las cortes es lo que "*Klug* (1997) llama "constituciones justiciables", expresión de la esperanza puesta por muchos en el rol que las Cortes puedan desempeñar en la consolidación democrática" (citado en Couso, Javier, 2004).

Este liderazgo promovido por las Cortes en el adecuado desempeño del modelo republicano, ha tomado un giro en el sistema político guatemalteco, con un poder Ejecutivo fuerte que choca con un poder Legislativo fuerte y una sociedad empoderada, por lo que se recurre al poder Judicial para dirimir las disputas.

Se propone el constructo de democracia judicial para describir cómo representantes de los representantes, tienen en sus manos las principales decisiones políticas vinculadas con la redistribución de recursos, los servicios públicos básicos y estratégicos, y hasta con la operatividad política. Es una tendencia en la que delegados que no son electos mediante mecanismos de inclusión universal (el voto), resuelven controversias que debieran ser resueltas por autoridades que han recibido la investidura de la representación democrática.

Al estar sometida la integración del organismo judicial a negociaciones políticas, que deben ser ratificadas cada 5 años y ante la ausencia de una debida carrera judicial basada en méritos, el uso del sistema judicial para la resolución de controversias políticas, traslada a un segundo nivel de representación la consolidación de los acuerdos políticos.

Además en condiciones de fragilidad institucional y con una dependencia directa del Ejecutivo por el acceso a recursos financieros, la judicialización de la democracia, corre el riesgo de ser un mecanismo de legitimación de la arbitrariedad política, debiendo resolver en segunda instancia, los desmanes producidos por la imposición de decisiones autoritarias sobre colectividades que se resisten a ser criminalizadas por la exigencia al Estado de derechos, bienes y servicios.

Fenomenología de la propensión a la democracia judicial
La historia reciente de fallos controversiales de hechos políticos ha demostrado que la interpretación de la ley y la aplicación de la justicia, mantiene un vínculo con el sistema de integración de importantes órganos del poder judicial el cual debe ser ratificado por poderes políticos.

Para citar polémicas resoluciones de Cortes que sin el exhaustivo análisis jurídico, marcan una tendencia del conflicto de intereses, tenemos la sentencia de la Corte de Constitucionalidad emitida en torno a la autorización del general Efraín Ríos Montt para participar en las elecciones generales del 2003, a pesar de la prohibición constitucional de que corra un militar que haya participado en un golpe de Estado. Este precedente jurídico fue desconocido posteriormente por la siguiente Corte que lo invalidó, no obstante la cooptación institucional promovida por el Frente Republicano Guatemalteco, partido de gobierno en aquel período, que llegó hasta el control del fallo emitido.

Casos más recientes, cuyo resultado puede estar coludido con la confrontación política dirimida en las Cortes, es la participación de la ex primera dama del presidente Álvaro Colom, que recurrió al divorcio para poder competir por la primera magistratura del país en las elecciones generales 2011, habiéndose fallado en contra de dicha candidatura. Sin embargo otra de las candidaturas controversiales fue la del ex canciller Harold Caballeros, a quien la interpretación de la norma le benefició pues fue permitida su participación electoral.

Hechos de activismo judicial que pueden identificarse como favorables para una positiva judicialización de la política, son los casos impulsados en contra de presidentes de los tres organismos de Estado vinculados a procesos por delitos cometidos durante su mandato o posteriormente de

él, valiéndose de las influencias acumuladas. Es el caso de Eduardo Meyer y Rubén Darío Morales expresidentes del Organismo Legislativo vinculados a hechos de corrupción; el proceso en contra de Ofelia de León, expresidenta del Organismo Judicial, procesada por tráfico de influencia en el caso de la desaparición de Cristina Siekavizza.

Y los procesos en contra de los expresidentes Alfonso Portillo y Efraín Ríos Montt; el primero, procesado por corrupción y el segundo por crímenes de genocidio durante su gobierno de facto, son argumentos que pueden demostrar que de la justicia no se escapa nadie, por muy poderoso que haya en un momento de la historia política.

La tendencia a derivar hacia un modelo de democracia judicial se agrava al momento de identificar los acontecimientos en tres áreas concretas de política pública del actual Gobierno.

El primer caso a evaluar es la judicialización del proceso de reforma educativa, que ha transitado por diversos momentos de confrontación entre el Ministerio de Educación y diversas expresiones de sociedad civil organizada que resisten la imposición de este proceso necesario para mejorar la calidad de la educación en el país, pero que en las actuales condiciones políticas y económicas, vulnera el acceso a la educación de sectores de bajos ingresos que optan por la formación magisterial.

Ante el fracaso de los intentos de diálogo promovidos por diversos actores políticos, se recurre a un fallo judicial para dejar en firme la reforma impulsada por el Ejecutivo sin que ello resuelva la raíz de la confrontación entre los actores involucrados. La parte que reclama ser afectada, recurre igualmente a acciones jurídicas acompañadas de acciones de fuerza para presionar a una negociación política que dé una solución negociada y no impuesta por la vía autoritaria o jurisdiccional.

El segundo caso, es la controversial reforma tributaria aprobada en el primer año de Gobierno, por el oficialismo y los aliados por empresariales, quienes un año después se dan cuenta que los diputados al Congreso identificados con los intereses corporativos, no debatieron ni analizaron el impacto económico de más de 70 artículos de dicha reforma, los cuales lejos de ser renegociados en proceso legislativo, son lanzados a la lucha judicial para ser declarados inconstitucionales y evitar de esa forma afectar la ventaja competitiva que representa reducir el monto de impuestos a pagar.

Aunque el conjunto de amparos presentado en contra de la reforma tributaria por el empresariado se complementa con una mesa de negociación con el Ejecutivo, la solución debe pasar por un tercer actor político (el Legislativo) que deberá aprobar enmiendas, o por el Sistema Judicial que históricamente ha fallado a favor de los intereses empresariales en los temas de mayor impacto fiscal.

El último caso de reflexión lo constituye el delicado desentrampamiento de la operatividad legislativa, mediante fallos provenientes de la Corte de Constitucionalidad que sin imponer una resolución habilita un procedimiento riesgoso que destraba la parálisis de la agenda legislativa del oficialismo y la bancada de oposición mayoritaria. Este mecanismo habilitado por el otorgamiento de un amparo a un miembro de la junta directiva del Congreso facilita la interrupción del derecho constitucional de interpelación que asiste a los diputados, convirtiéndose en el segundo caso en lo que va de la séptima legislatura, que interrumpe de manera sui géneris un juicio político promovido en contra de Ministros de Estado.

Es de resaltar que la parálisis legislativa es producto de la incapacidad de construir acuerdos políticos entre las dos principales fuerzas parlamentarias, el oficialismo y la oposición mayoritaria, que en conjunto representan por lo menos dos tercios de Legislativo. Ante esa

estrategia se prefiere que sea un tercero el que medie, para viabilizar la operatividad mínima.

Es factor común de los tres casos, que la operatividad y funcionalidad de lo público es llevada a un límite peligroso que puede poner en peligro la institucionalidad democrática, producto de un insano juego político de medición de fuerzas entre actores, dejando como último recurso la confrontación de la estrategia con parámetros constitucionales o jurisdiccionales que legalizan el juego de suma cero.

Hasta el momento no se ha observado que la intervención judicial, juegue a favor de los intereses sociales colectivos, más bien han ratificado la imposición política y han operado a favor de intereses corporativos, tendencia que debilita la credibilidad en un sistema con un alto nivel de ineficacia, traducida en impunidad.

Consideraciones finales

- Cualquiera que sea la resolución final de las Cortes respecto de controversias de carácter político, sientan precedente que se constituye en legislación ampliada, por lo que el riesgo de emitir fallos que legalicen acciones de fuerza, susceptibles de ser refutadas por próximas Cortes, solo contribuirá al deterioro progresivo del modelo democrático que no solo no facilita mejores condiciones de vida, sino que ahora no resuelve tareas de representación y negociación.

- El cooptar la institucionalidad judicial, igualmente tiene un horizonte temporal de efectividad finito, que en el presente eleva la ineficiencia del sistema al aumentar la presa judicial, producto de tener que atender prioritariamente los casos vinculados por el fenómeno que analizamos.

- Los fallos de la democracia judicial, aunque se presenten de manera impersonal, es decir aplicables a áreas de política pública, tienen un impacto en las condiciones de vida de contingentes humanos, más allá de la coacción directa que se imponga a una de las partes en litigio, su naturaleza reproduce la condiciones de control y dominación.

- Mientras el sistema político siga desovando un conjunto de representantes que establecen tensas relaciones políticas entre poderes de Estado, del Estado con la sociedad y entre la misma clase política, la propensión a consolidar el modelo de democracia judicial pone en riesgo la legitimidad de un sistema de representación de segundo nivel y la legalidad de la operatividad pública, puesto que la producción legislativa es la demanda y la aplicación de justicia peligrosamente, se empieza a moverse a demanda.

- La judicialización de la política es permisible únicamente como expansión de derechos constitucionales a partir del activismo judicial que desarrolla y consolida la democracia, superando el énfasis represivo de la ley y elevando la dignidad humana.

Referencias Bibliográficas

- Klug, Heinz. 1997. *"Bounded Alternatives: The Reception of Constitutional Paradigms and the Civilizing of Unnegotiable Conflicts in South Africa".* Trabajo presentado en la Conferencia de la American Bar Foundation New Challenges for the Rule of Law: Lawyers, Internationalization, and the Social Construction of Legal Rules. University of California, Santa Barbara, November 7–9.

- Tate, Neal. 1995. *"Why the Expansion of Judicial Power?".* En The Global Expansion of Judicial Power, editado por N. Tate y T. Vallinder. New York: New York University Press, 27–37.

- Cuoso, Javier. 2004. *"Consolidación democrática y Poder Judicial: Los Riesgos de la Judicialización de la Política".* En Revista de Ciencia Política, volumen XXIV, No. 2, páginas 29-48, Santiago de Chile.

Políticas Públicas 3

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

De la intención a la **acción**

Caryl Alonso Jiménez

Resumen
Nada más apegado a la responsabilidad cívica institucional que asumir acciones y programas por parte de entidades públicas para formar personal en la comprensión y uso del instrumental de las políticas públicas. Hacer es el mejor modo de decir: esa podría ser una acción que contribuya a extender mayores responsabilidades cívicas y éticas de funcionarios públicos y de partidos políticos y dirigentes sociales para definir la ruta de la Guatemala que queremos.

Palabras claves: Políticas públicas, Estado, planificación, administración pública, poder político.

From the intention to the action

Abstract
Nothing more attached to institutional civic responsibility that to assume actions and programs by public entities in order to train the staff on the comprehension and usage of public policies instruments. Doing, is the best way of saying: this could be an action that can contribute to extend greater civic responsibilities and ethics of civil servants, political parties and social leaders to define the path of the Guatemala we all want.

Keywords: Political policies, State, planning, public administration, political power.

Resulta extraordinariamente fascinante la revisión teórica conceptual e instrumental de las políticas públicas particularmente por sus importantes aportaciones a las dinámicas al estudio del Estado.

De la teoría a la metodología de políticas

Desde los primeros enfoques del Policy Maker (década 1950) basado en el estudio de las decisiones, pasando por el Policy Management (década 1980), orientado a la gerencia de políticas, hasta la actualidad en que nos encontramos en la etapa del Policy Design, que tiene como principal objetivo elaborar políticas a la medida de la acción del Gobierno apartando del debate de políticas las responsabilidades del Estado (Alonso, 2010), este horizonte y evolución conceptual fue incidiendo para adaptar las teorías a las tendencias principalmente del mercado que definieron el rol facilitador del Estado.

Definir lo que entendemos por política pública siempre plantea diversas posturas dado que no existe un concepto único, sino más bien adecuaciones a la voluntad del discurso o posición de los imperativos que promueve el poder temporal delegado e imposiciones sutiles para mediatizar conglomerados, pero finalmente no existe un concepto único y tampoco el más aceptado.

Sin embargo, cuando hablamos de política pública resulta que no hablamos de la simpleza conceptual de lo que queremos que sea el Estado y menos de los disparates de cómo queremos entender la historia y su evolución.

Hablamos de políticas públicas cuando en el marco general del Estado se busca definir la imagen objetivo y las aspiraciones hacia un modelo incluyente y de bienestar; cuando definimos la viabilidad para alcanzarlo en la gradualidad de la línea del tiempo (Alonso, 2012). Por ello en el debate de políticas no hay atajos y menos sentido de fast track (vía rápida). El estudio de políticas implica abordar las complejidades del Estado y sus incertidumbres para entender rutas, estrategias, concesos y acuerdo de voluntades. De otra forma, dotar el debate de política de simpleza y conjetura casi siempre

es autoengaño y hasta complicidad que finalmente paga la sociedad.

Es importante reconocer que en políticas públicas hablamos de Estado de derecho, democracia y relaciones de poder. Hablamos con mayor énfasis del Gobierno y la gestión pública, de institucionalidad, de equilibrios, de cultura, de sistemas para dirimir controversias, de las reglas del juego para evitar distorsiones del modelo y la dinámica para seguir el Norte. Esto es lo que la teoría se denomina gobernar por políticas (Aguilar, 1993).

También importante mencionar que en política el instrumento inmediato para poner en marcha procesos es la planificación en sus categorías estratégicas directamente vinculada al Gobierno y la administración pública (nacional y municipal), fundamentalmente por los sistemas de programación, asignación financiera y sobre todo por las implicaciones institucionales y los resultados a alcanzar en el desempeño de la gestión pública que obliga a la rendición de cuentas y la transparencia, no excepción sino como regla.

Hablamos de impactos que transforman realidades que son medibles y verificables. Hablamos con sentido estratégico, no solamente para aumentar los márgenes de ganancia de los conglomerados económicos, tan necesarios para el sistema y que alienta el optimismo en el modelo, sino para aumentar la renta social en términos de los beneficios ciudadanos, a esto último es lo que denominamos políticas de crucero para trayectos de largo alcance en el horizonte temporal.

Vale destacar que las políticas públicas se convirtieron en América Latina en la más alta idealización de aspiraciones que finalmente terminó en frustración porque quedaron sometidas a los sistemas presupuestarios y a las fuerzas del poder político (OCDE, 2011); por ello resulta complejo su abordaje. Y en Guatemala ha sido en los últimos doce años el instrumento que exacerba al parecer veladas intenciones para generar entusiasmos colectivos y simpatías políticas sobre resultados inexistentes que terminan alimentando frustraciones frente a expectativas sobredimensionadas por el incumplimiento de promesas electorales.

Para algunos estudiosos de las políticas se cree que hasta ahora solamente han sido incursiones intencionadas en ejercicios intelectuales para hacer creer que vamos hacia adelante, aunque

de forma confusa y difusa. Curiosamente se siguen dinámicas para contagiar estados de ánimo insuflados de un espíritu positivo en la coyuntura actual. Una especie de enredos conceptuales apoyados por especialistas de los medios de comunicación, artistas e intelectuales que motivan y animan el ambiente sin definir exactamente rumbos de la imagen del Estado que aspiramos.

Por ello vale preguntarse, ¿pueden las políticas públicas convertirse realmente en el Norte para asegurar el rumbo del Estado en los siguientes 20, 30 o 50 años? La teoría asegura que una formula en la que se armonicen todas las variables hacia el objetivo deseado siempre o casi siempre alcanza el resultado pero en ello va el modelo del Estado y el liderazgo político implacable para lograrlo.

Si esto así y la formula es correcta, habrá que preguntarse ¿en dónde está la confusión o dónde no nos entendemos? ¿Por qué falla el Gobierno o en que falla el Estado? Los sistemas de información no son suficientes para la comprensión ciudadana y los canales para asegurar la intermediación de la demanda ciudadana se han debilitado y eso otorga al partido político un ente sin la suficiente capacidad para conciliar el conflicto social.

¿Cómo entender la política pública y el poder que implementa?

Es importante aclarar que las políticas públicas son instrumentos de Estado que definen, mediante procesos de consenso y acuerdo el modelo de desarrollo, sistema económico y social que asegure bienestar pleno de los ciudadano. También es importante destacar que las políticas públicas son la herramienta de navegación para el mediano plazo que asume el Gobierno en el ejercicio del poder temporal delegado y el que planifica acciones buscando la devolución de la promesa electoral.

Esa promesa se traduce en la conducción institucional de la administración pública en la que día a día se dedican esfuerzos necesarios para hacer realidad la demanda ciudadana donde en teoría debe prevaler la eficiencia y desempeño institucional basado en la transparencia y rendición de cuentas y amparado en el férreo principio del pleno respeto al Estado de derecho.

Las herramientas más idóneas y de aplicación inmediata que tiene el Estado y el gobierno es el presupuesto anual de ingresos y egresos que constituye la expresión del plan político y en

el que se definen y redefinen permanentemente las metas y prioridades del gobierno y la administración pública.

En ese marco las políticas públicas se traducen en procesos estratégicos de largo alcance y adquieren tres grandes criterios:

Velocidad, en cuanto las acciones concretas para ejercer el liderazgo en el impulso a medidas que permitan verificar impactos reales entre gasto, resultado y modificaciones de realidades. Si la velocidad no confirma los resultados entonces tenemos dirección errática del proceso.

Intensidad, criterio por el que el liderazgo político define las metas y prioridades organizar el plan de resultados. En este criterio se revelan las capacidades de adecuación para enfrentar imponderables no previstos como desastres naturales, tendencias comerciales imprevistas, conflictos sociales y distorsiones económicas. Por encima de cualquier adecuación la intensidad mantiene la meta y la prioridad.

Intencionalidad, es el principio que busca mantener la dirección del Estado respondiendo al pacto social compartido. Y que permite mantener el norte en dirección a los objetivos políticos propuestos hasta alcanzar resultados medibles.

Generalmente la intencionalidad política es el criterio capaz de medir mediante el cálculo de patrones de respuesta ciudadana la simpatía electoral o el castigo como veredicto en las urnas.

Seis son las características que definen una política de calidad dentro del Estado y Gobierno (OCDE, 2011):

1. El nivel de consenso, basado con el mayor grado de aprobación.

2. Pertinencia con la realidad y el contexto, por su coherencia con la realidad.

3. Viabilidad política, económica y social, por tener el mayor respaldo de las condiciones y entorno de Estado.

4. Certeza de su capacidad de apropiación y puesta en ejecución por parte del Gobierno y las instituciones públicas responsables o rectoras de la implementación.

5. Sostenibles, que se sean capaces de llegar hasta el final en el horizonte temporal de la planificación, aproximándose a la imagen objetivo propuesta.

6. Estables, que se mantengan en ejecución aún y cuando las condiciones puedan alterar o distorsionar la realidad.

¿Hasta dónde es importante la unidad conceptual?

"La realidad solamente se explica por teorías", se repetía Albert Einstein en un afán didáctico. Las complejidades de la realidad actual demandan comprensión de la capacidad real del Estado para enfrentar procesos de largo alcance que implican muchas veces reformas estructurales. Este el mayor obstáculo en el debate de políticas: no podemos enfrentar soluciones con proyectos de ejecución mediática. Si no responden a cambios reales no hablamos de política, hablamos de proyectos y estos no tienen impactos transformadores.

Desde el estudio de las ciencias sociales, las políticas públicas se enseñan como aquellas visiones de Estado en las que se define la imagen final del modelo de Estado que aspiramos. Generalmente quienes estamos en la tarea docente de enseñar el marco teórico conceptual nos esforzamos en aclarar que la definición hacia el modelo de desarrollo es el resultado de la definición y claridad de la ruta a seguir. Hacerlo supone decisiones políticas para establecer en la gradualidad y por etapas los alcances de la política, y esto es lo que se denomina la planificación del desarrollo.

La planificación a lo largo de los últimos 50 años se convirtió en el método de estudio de áreas como el comercio, industria, mercados. La base teórica de la planificación son las políticas públicas, por su grado de profundidad al desarrollarse incide en la sociedad en su conjunto y en donde sus

principales actores son el Gobierno y la administración pública.

Para entenderlo en su justa dimensión, la planificación, basada en el principio de políticas, es el instrumento de la acción pública y se despliega fundamentalmente en contextos y relaciones de poder y su espacio generalmente es la gestión institucional del Estado en su conjunto.

Planificar involucra un alto grado de complejidad y demanda el manejo de conocimientos en diversas disciplinas y ciencias. Difícilmente se puede asegurar que para la planificación existen atajos que economicen procesos. Los trazos a seguir en el tiempo para las dinámicas del Estado son el resultado de procesos calculados. Por eso, al hablar de planificación en el Estado y el Gobierno se requiere del dominio de procesos que demanda sentido crítico ante de los procesos administrativos y los sistemas y subsistemas de gestión. Por ello hoy en día resulta más un acto entusiasta y de buenas intenciones el enfoque de gestión por resultados que lo que realmente impactará en la administración pública.

La planificación dentro de Gobierno y la administración pública es una herramienta que permite ordenar todos los factores que involucran procesos mediante objetivos y metas para alcanzar un resultado racionalmente trazado en el tiempo; implica conocimientos necesarios en diversos campos como la economía, política, sociología, antropología, historia, etnografía.

El Gobierno es el ente visible del Estado para proyectar y trazar la búsqueda del bienestar social; sin embargo, no siempre puede acelerar reformas para convertirse en ese facilitador de la voluntad de los nuevos grupos o actores políticos. Por ello se estima que el impulso al Gobierno por políticas se ha convertido en el único instrumento para implementar acciones y gestión pública centrados en resultados y visiones de largo plazo que demanda funcionarios con capacidad para entender el Estado y sus responsabilidades.

En ese contexto, la planificación a través de las políticas públicas se revitaliza con el auge de la demanda ciudadana con interés de participar en la atención de los asuntos de Gobierno y del Estado. El vigor de lo público forma parte de la redefinición de lo estatal y lo social. Es, por tanto, un sistema de capacidades que articulan diversas esferas que pueden y deben contribuir al abordaje del interés colectivo.

Por ello la formación en procesos de construcción de estrategias y planificación y sobre todo en políticas públicas, entendidas en el marco de un proyecto de desarrollo nacional y como el aprovechamiento de las ventanas de oportunidad, permite convertir un problema en objeto de una política específica; y la dirección de lo público, como instrumento de orientación de la acción de Gobierno.

Actualmente es notable la capacidad de dirección de Estado, pero se confunde con gestión de Gobierno. Esas confusiones han debilitado en los últimos 30 años la generación de nuevos liderazgos políticos con capacidad de entender el Estado y su viabilidad real en el marco de la estructura actual de poder y modelo económico.

Lo anterior es justamente uno de los principales contenidos de los programas de formación en políticas públicas hasta ahora ausente de los programas de formación pública. Esto es evidente en los partidos políticos que no impulsan ni implementar programas permanentes. El NIMD viene realizando esta tarea en la que contribuye a un proceso de formación excepcional, pero resulta limitada en su cobertura, se requiere de mayor compromiso institucional del Estado y de las Universidades principalmente la pública para emprender procesos en esa línea.

En conclusión

Noam Chomsky expresa que "el lenguaje es un vehículo del pensamiento. Si falsificas el lenguaje, falsificas el pensamiento…" Desde esa dimensión habrá que entender que la formación en políticas es un vehículo liberador hacia nuevos espacios y oportunidades para comprender la realidad. En el estudio del Estado no podemos anteponer el trillado sentido de la utilidad práctica por el desarrollo de las lógicas estructuradas para comprender la realidad.

Afortunadamente existe ahora mayor comprensión de los programas de formación y educación en el que se establece el equilibrio entre innovación y tecnología y los programas de

ciencias sociales que sustentan valores en la diversidad cultural contribuyendo a fortalecer la pluralidad y el sentido humano. Para inducir procesos de cambio y reforma de la sociedad, quedó demostrado que solamente se puede alcanzar mediante estrategias de formación y producción de información que tienda a generar mayor comprensión y sentido crítico por parte de la ciudadanía, no solamente para asumir la implicación cívica de derechos sino de las responsabilidades frente al Estado.

Entender el Estado y el entramado institucional demanda mayor comprensión de la sociedad y principalmente de sus líderes y dirigentes políticos, sociales y económicos. Por ahora las entidades privadas nacionales e internacionales están asumiendo la tarea de formar de manera altamente técnica y académica en materia de políticas públicas, pero esta tarea deberá asumirse de forma permanente por parte de los partidos políticos para asegurar dirigentes y funcionarios con sentido de Estado.

Pero nada sería más apegado a la responsabilidad cívica institucional que el asumir acciones y programas por parte de entidades públicas hacia un comportamiento altamente formativo para la comprensión y uso del instrumental metodológico de las políticas públicas. "Hacer es el mejor modo de decir", expresaba Martí y esa podría ser una acción que contribuya a extender mayores responsabilidades cívicas y éticas de funcionarios públicos y de partidos políticos y dirigentes sociales para definir la ruta de la Guatemala que queremos.

Referencias Bibliográficas

- Alonso Jiménez, Caryl. (2010), *Orientaciones para formular políticas públicas en Guatemala*. SEGEPLAN.
- _____ (2010), *construir políticas públicas realizables con el consenso ciudadano: ¿paradigmas o enigmas? ¿Complicidad o auto engaño? ¿Quién lo decide?* FLACSO.
- _____ (2009), *Mapa de políticas públicas en Guatemala*. SEGEPLAN.

- Aguilar Villanueva, Luis (1993), *Estudio introductorio: Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa

- _____ (2005) *Las políticas públicas: su aporte, Democracia, desarrollo y políticas públicas,* Adrian Acosta Silva (coord.), Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

- Banco Interamericano de Desarrollo. *La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina.* Informe 2006. David Rockefeller Center For Latin American Studie, Harvard University. Editorial Planeta, 2006. Cambridge MA.

- Elder Charles D. y Roger W. Cobb (1984), *Formación de la Agenda, Problemas Públicos y Agenda de gobierno,* Aguilar Villanueva (ed.) (1993), México, Miguel Ángel Porrúa

- *Fomulación de políticas en la OCDE, ideas para América Latina.* Banco Mundial, 2011.

- Franco, Rolando (1996), *Los paradigmas de la política social en América Latina,* Revista de la CEPAL N° 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

- Jobert, Bruno (2004). *Estado, Sociedad, Políticas Públicas.* LOM Ediciones, 2004. Chile.

- Lowi, Teodor. *Four Systems of Policy, and Choise.* Public Administration Review, 32 Review, 32: 298-310. 1972.

- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* México: Fondo de Cultura Económica.

- Parsons, Wayne (2009) Políticas Públicas. *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* FLACSO-México. México.

- Roth Deubel, Andre-noel. *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación.* Ediciones Aurora. Buenos Aires, Argentina, edición 2009.

- Stiglitz, J. E. (1988). *La economía del sector público.* Barcelona.

- Solarte P., Leonardo. *Las evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal.* Universidad del Valle. Programa Editorial. Cali, Colombia. Octubre 2004.

- Subirats, Joan. 1995. *"Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación",* en Gestión y Política Pública, IV, 1: pp. 5-23.

- Torre, Juan Carlos (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina,* Buenos Aires, Paidós.

- Valdez, Fernando. (2009) *La fascinación por la Moncloa.* Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

La CC y el principio de libre competencia

Edgar Pappe

Resumen
En todos los países hay regulaciones para evitar prácticas que conduzcan a manipular precios y concentrar mercados. Un sistema legal y judicial cierto para asegurar la efectividad de la libertad de comercio e industria, no puede aceptar la existencia de un mercado en que cada quien facture como quiera, vulnerando los derechos de otros oferentes y consumidores.

Palabras claves: Corte de Constitucionalidad, tributos, Constitución Política de la República, competencia de mercado, precios, monopolios.

The Constitutionality Court and the competence principle

Abstract
There are regulations in every country to avoid practices that can contribute to manipulate prices and concentrate markets. A reliable legal and judicial system to ensure the effectiveness in free trade and industry, cannot accept a market where everyone produce invoices as they please, infringing other offerers and consumers rights.

Keywords: Constitutionality Court, taxes, Political Constitution of the Republic, market competition, prices, monopolies.

La Corte de Constitucionalidad suspendió provisionalmente el Artículo 61 del Decreto 10-2012, referente a incorporar el principio de libre competencia en la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, por considerar que eventualmente transgrede la Constitución de la República.

Dicho artículo faculta a la autoridad tributaria para recalificar la operación entre empresas relacionadas en caso que la realidad económica de la operación difiera de su forma jurídica o que sus valores difieran sustancialmente de los que hubieran adoptado empresas independientes, y la estructura de la operación impida determinar el precio de transferencia apropiado.

Ya en 1928 la Liga de Naciones recomendaba la adopción del principio de Arm's Lenght como un mecanismo natural del mercado para reconocer el precio real de las operaciones mercantiles a través de la libre competencia entre partes no relacionadas. Esta recomendación en su forma moderna, se expresa en dos modelos de tributación, el de la ONU y el de la OCDE, este último, es el que se sigue en el Decreto 10-2012.

México introdujo la normativa sobre este principio hace 28 años en su Impuesto a la Renta, y existen otros 70 países que han implementado regulaciones de precios de transferencia. Guatemala tiene múltiples áreas económicas y tributarias pendientes que en otros países se instalaron desde hace 100 años, sin mayor debate porque servían al Estado de derecho, al bien común y a la modernización del sistema. No es casualidad que dicha acción de inconstitucionalidad provenga de los cafetaleros, un sector tradicional difícil de ponerse a tono con las innovaciones del mercado.

El Artículo aludido es norma aceptada internacionalmente para defender la competencia, es decir que los precios se consignen en condiciones de libre competencia en operaciones comparables a las realizadas y que la autoridad tributaria pueda efectuar los ajustes cuando la valoración entre las partes relacionadas resultare en una menor tributación para el país, sobre la base de los procedimientos establecidos en el Código Tributario.

El Artículo 61 como todos los que corresponden a la sección precios de transferencia de la Ley, recoge los aspectos modernos del tributo a las rentas en una época en que nuestro país se globaliza y busca ser competitivo. Por ello resulta insólito que se promueva en Guatemala una discusión que ha sido superada en otras latitudes, tomando en cuenta que los precios entre empresas relacionadas se regulan para proteger precisamente al mercado. Y es que el principio de libre competencia no puede permitir en comercio exterior e interior que se facture a precios abismalmente distanciados del equilibrio de oferta y demanda.

Resulta de interés nacional verificar operaciones mercantiles en exceso, que a veces se vuelven delincuenciales. No sería creíble por ejemplo, facturar en Q10.00 el quintal de cemento o de azúcar, declarar exportaciones de 10 dólares por el quintal de café o la importación de un tractor por 100 dólares. Nadie creería que "Juan Pueblo" reciba del banco X un contrato de préstamo fiduciario al cero por ciento. Pero todo lo anterior es posible si empresas vinculadas persiguen beneficios espurios, defraudando al fisco.

En todos los países se regula para evitar prácticas excesivas que conduzcan a manipular precios, concentrar mercados o a distanciarse de las operaciones comparables. Un sistema legal y judicial cierto para asegurar la efectividad de la libertad de comercio e industria, no puede aceptar la existencia de un mercado en que cada quien facture como quiera, vulnerando los derechos de otros oferentes y consumidores. El artículo 119 inciso "h" faculta al Estado para regular las operaciones económicas de particulares que van en detrimento de la colectividad.

Por ello deviene indispensable que la SAT esté facultada para hacer los correspondientes ajustes, dentro del marco de esta Ley y de lo que ya dispone el Código Tributario, y contribuir con ello a asegurar el equilibrio entre los intereses públicos y privados. Habrá que tener confianza de que la CC denegará en definitiva el recurso y que actuará apegada a derecho y a la doctrina constitucional moderna, por cuanto el artículo 61 no violenta Ley alguna como bien lo entienden muchos empresarios genuinos que llevan actualizada su contabilidad de conformidad con estándares globalmente reconocidos para transparentar los mercados.

Lejos de cumplir los Objetivos del Milenio

Luis Alfonso Leal Monterroso

Resumen
La realidad es diferente a lo que presentan los Gobiernos, partidos políticos y los informes de país. Hay miseria, y el hambre y las enfermedades se han exacerbado. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que son un conjunto de ocho propósitos globales, con 18 metas y 48 indicadores, muestran que la situación es desalentadora.

Palabras claves: Objetivo del milenio, país, indicadores, habitantes, desarrollo humano.

Far from the Millennium Goals

Abstract
Reality is far from what Governments, Political Parties and Country Reports present, there is poverty, hunger and diseases have aggravated. The Millennium Development Goals, a group of 8 global purposes with 18 goals and 48 indicators, show the discouraging
situation.

Keywords: Millennium goal, country, indicators, habitants, human development.

Después de un año de finalizado el Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), autoproclamado de "vocación" socialdemócrata, no se encuentra ninguna huella de sus políticas públicas y estrategias de Gobierno en el mejoramiento de la condición social y económica de la población más pobre del país, principalmente la del área rural e indígena. Sus promesas de campaña no se concretaron.

El Gobierno del Partido Patriota (PP), que dio inicio el 14 de enero del año pasado, aunque representa a la derecha del país, ha intentado, sin éxito, llevar a la Mesa de Negociación la Ley de Desarrollo Rural Integral, que supuestamente favorecería el desarrollo campesino, como una alternativa para superar los bajos índices de desarrollo humano que tiene el país.

La derecha recalcitrante de Guatemala, que representan la más rancia estirpe oligárquica del país, no quiere ni acepta ninguna norma dentro de nuestro ordenamiento jurídico que signifique un cambio en el establecimiento estructural de su situación social y económica. Esta minoría que explota a los campesinos y al proletariado, no visualiza una Guatemala incluyente en la que todos participen de un mínimo bienestar.

El enfrentamiento entre esta clase dominante, un Ejecutivo con escaso poder político, un Congreso atrapado entre los representantes, unos ingenuos e ignorantes, otros ambiciosos que únicamente buscan satisfacer sus intereses personales, y las pocas y honrosas excepciones que no pueden trabajar dentro de este maremágnum, y, por otro lado, una sociedad civil desarticulada, hace que se vea muy difícil que el país pueda darle cumplimiento en el plazo establecido a los Objetivos del Milenio.

Los Informes de País que se presentan en los Foros Internacionales no corresponden a la realidad nacional; los compromisos que se aceptan nos muestran como un país que ofrece mucho y cumple poco. La realidad nacional es diferente. Hay miseria en todo el país; el hambre y las enfermedades se han exacerbado.

¿Qué es la ONU?

La Organización de Naciones Unidas (ONU) es un órgano multilateral integrado por Estados soberanos, que funciona desde el 24 de octubre de 1945. Pueden ser "Miembros de las Naciones Unidas todos los países amantes de la paz que acepten las obligaciones previstas en ella y que, a juicio de la Organización, sean capaces de cumplir esas obligaciones y estén dispuestos a hacerlo". Los Estados participan voluntariamente, con el propósito de colaborar mutuamente para mantener el delicado y necesario equilibrio de la paz mundial, estrechar los lazos de amistad entre las naciones y luchar por el mejoramiento social y económico de toda la población del mundo. Su vocación democrática promueve la integración total de los pueblos sin discriminación de razas, culturas o credos de la índole que sean.

¿Qué papel desempeña?

Cuando la paz del mundo se ve amenazada por problemas entre países, la ONU busca, promueve e interpone los mecanismos para encontrar las soluciones adecuadas, basándose en lo establecido en el capítulo 1 de la "Carta de las Naciones Unidas", cuya finalidad radica en los cuatro puntos siguientes:

- Preservar a las nuevas generaciones del flagelo de la guerra
- Reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre
- Crear condiciones para mantener la justicia y el respeto a los tratados internacionales
- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida

Aunque la ONU no es "un gobierno de gobiernos" y está "sujeta a la voluntad política de sus Miembros para la aplicación de las decisiones...", sus actuaciones le han permitido ser reconocida con el Premio Nobel de la Paz, al luchar tenazmente para cumplir con su papel conciliador de la humanidad y tomar liderazgo en los asuntos siguientes:

- Reducir las tensiones internacionales

- Prevenir conflictos
- Poner fin a las hostilidades que ya se hayan producido
- Legislar sobre el medio ambiente, el espacio ultraterrestre y los fondos marinos
- Erradicar enfermedades
- Incrementar la producción de alimentos
- Atender y proteger a los refugiados
- Luchar contra el analfabetismo
- Reaccionar rápidamente en situaciones de desastres naturales
- Establecer normas mundiales en materia de derechos humanos
- Proteger y promover los derechos de todas las personas.

Declaración del Milenio

En el 2000, la ONU realizó una reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en la sede de Nueva York, en la que estaban representados 189 países. En ésta, se redactó y aprobó la Declaración del Milenio, que "pretende un mundo sin pobreza, donde todos y todas tengamos acceso a educación y salud, igualdad y a un entorno sostenible, con pleno respeto de los derechos humanos". Los líderes del mundo en nombre de sus países se comprometieron a cumplirla luchando por construir un mundo diferente para el 2015. En esa oportunidad reafirmaron: "Estamos decididos a establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a hacer respetar la igualdad soberana de todos los Estados, el respeto de su integridad territorial e independencia política; la solución de los conflictos por medios pacíficos y en consonancia con los principios de la justicia y del derecho internacional; el derecho de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario".

Objetivos del Milenio (ODM)

Los Estados Miembro, Guatemala entre estos, se comprometieron a cumplir para el 2015, los Ocho Objetivos siguientes:

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer

Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

Objetivo 5. Mejorar la salud materna

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

(Estos 8 objetivos cuentan con 18 metas y 48 indicadores para el monitoreo de los avances hacia el cumplimiento de los objetivos).

¿Está cumpliendo Guatemala en alcanzar los ODM?

a. Primer Informe

Éste contiene un análisis del desempeño del país desde 1990 hasta el 2000 con el que se establece una línea de base para realizar comparaciones posteriores del grado de avance de los ODM. En esa época, Guatemala tenía la excusa de su bajo índice de desarrollo humano, en general, porque recientemente había concluido el conflicto armado interno. Aunque desde 1996 se cuenta con los Acuerdos de Paz, que permitieron la emisión de leyes de descentralización y fuertes movilizaciones de dinero nacional e internacional, en este Primer Informe, puede notarse el negativismo que representa al poner en duda que se puedan alcanzar las metas de los primeros siete objetivos.

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre: Desempeño: Débil pero mejorando. Se alcanzará la meta: Potencialmente.

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal: Desempeño: Débil pero mejorando. Se alcanzará la meta: Potencialmente.

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer: Desempeño: Débil pero mejorando. Se alcanzará la meta: Poco probable.

Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años: Desempeño: Débil pero mejorando. Se alcanzará la meta: Potencialmente.

Objetivo 5. Mejorar la salud materna: Desempeño: Débil. Se alcanzará la meta: Poco probable.

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades: Desempeño: Débil pero mejorando. Se alcanzará la meta: Poco probable.

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente: Desempeño: Débil pero mejorando. Se alcanzará la meta: Potencialmente.

En el 2000 éramos 11 millones de habitantes con un Índice de Desarrollo Humano de 0.631, con el 16% de la población en situación de pobreza extrema y el 56% en situación de pobreza. Ocho de cada diez pobres eran del área rural.

b. Segundo Informe

Fue elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, lo que hace suponer un elevado grado de entusiasmo institucional; sin embargo, en el discurso del doctor Eduardo Stein Barillas, vicepresidente de la República, presentado ante la Reunión Plenaria de Alto Nivel del 60ª período de sesiones de la Asamblea de la ONU, en Nueva York el 16 de septiembre de 2005, dijo: "En Guatemala hay avances en materia de educación, salud, nutrición infantil y construcción de la institucionalidad en que se apoya el desarrollo. Al mismo tiempo, reconocemos que no hemos avanzado en abatir la pobreza".

En el 2005 éramos 12.7 millones de habitantes; 6.2 millones de hombres y 6.4 de millones de mujeres; el 54 % de la población rural y el 40% indígena. Habiendo cumplido la tercera parte del tiempo para el cumplimiento de los ODM, este informe es desalentador y no es sustancial ni relevante.

c. Tercer Informe

Fue elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación

de la Presidencia. En el discurso del Presidente de la República ante la Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los ODM, celebrada en Nueva York en 2010, dijo: "… no puedo dejar de reconocer que Guatemala avanza, pero que su ritmo de avance es todavía insuficiente y en algunas categorías insatisfactorio para lograr estos estándares mínimos de desarrollo".

Habiendo leído este Tercer Informe y estando a apenas dos años para la fecha estipulada, puede concluirse que Guatemala no cumplirá los ODM.

La situación ahora es más compleja: Somos más habitantes, más de la mitad son mujeres y no se ve que se impulsen políticas públicas de género, más del 25% de la población son jóvenes y la tasa de empleo es insuficiente, la situación socio económica del área rural se ha deteriorado por la falta de apoyo al campesino y con justificada razón los grupos indígenas están inconformes. El PIB no ha crecido como se había pronosticado, la canasta básica está en aumento y el actual Gobierno no ha logrado conseguir la gobernabilidad deseada.

Referencias Bibliográficas

- Guatemala. PNUD. Primer Informe. Metas del Milenio: Informe del Avance de Guatemala. Metas del Milenio. 2000.
- Guatemala. SEGEPLAN. Informe de Avances hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2006.
- Guatemala. SEGEPLAN. Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2010.

Egrafía

- http://www.undp.org.gt/frmAcercaODM.aspx
- http://www.undp.org.gt/frmODMnacional.aspx
- http://www.org.gt/contenido.php?ctg=134
- http://ipnoticias.net/nota.asp?idnews=40827
- http://www.fundesa.org.gt/cms/content/files/publ

La Salud, detrás de un informe

Adrian Chávez

Resumen
El informe de Gobierno sobre Salud Pública en el 2012 está alejado de la realidad. Aunque hay algunos logros, las brechas principales siguen ampliándose, principalmente el presupuesto, el acceso y disponibilidad de medicamentos, la gestión efectiva y transparente y, sobre todo, mejorar la salud de todos los guatemaltecos. No se ha enfocado el Plan Nacional de Salud, un consenso que propone la reforma del sistema.

Palabras claves: Salud, informe de gobierno, logros, medicamentos, presupuesto.

Health behind a report

Abstract
The government report on Public Health in 2012 is far from reality. Even though there are some achievements, the principal gaps continue expanding, mainly the budget, access and avaliability of drugs, effective and transparent management but more important improve health for Guatemalan people. The National Health Plan has not focused in a consensus proposing a system reform.

Keywords: Health, government report, achievements, drugs, budget.

El primer año de cada Gobierno genera mucha expectativa, pues la opinión pública está al tanto de corroborar si lo prometido en campaña tendrá posibilidad de concretarse. La salud, nunca fue el estandarte del Partido Político en Gobierno, pero siempre figuró como "prioridad", al menos en los discursos de campaña.

Consideraciones previas

Al hacer un balance de lo acontecido en Salud durante el 2012, no solo debe tomarse como referencia hechos que acapararon la atención mediática, como la renuncia del Dr. Francisco Arredondo al cargo de Ministro de Salud, el ascenso del Dr. Jorge Villavicencio en medio de sanciones y multas impuestas por la Contraloría General de Cuentas y las críticas por las adjudicaciones por medio de contrato abierto para la compra de medicamentos. También, deben considerarse otros aspectos como el despido injustificado de cuadros técnicos, la falta de continuidad de procesos institucionales, la ausencia de un Plan Estratégico que dé direccionalidad institucional-sectorial y por supuesto, debe analizarse detenidamente los distintos aspectos que figuran como logros durante el I Informe de Gobierno.

Logros 2012 del MSPAS[1]

En el I Informe de Gobierno se mencionan los siguientes logros:

1. El incremento en la asignación presupuestaria del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) para el 2012, la ejecución de un 83.3% del presupuesto y el incremento del presupuesto de la red hospitalaria.
2. Suscripción del Convenio con el Consejo de Ministros de Salud de Centroamerica (Comisca) para la adquisición regional de medicamentos de alto costo.
3. La participación en espacios de toma de decisión regional.

1. Informe primer año de Gobierno de Guatemala.

4. Los avances en los sistemas de información.

5. El incremento en el presupuesto de inmunizaciones.

1. Financiamiento de la salud

El Informe cita que se incrementó el presupuesto del MSPAS de Q 4,313.7 millones en 2011 a Q 4,426.8 millones en el 2012 y que el presupuesto ejecutado para el 2012 ascendió a Q 3,707.7 millones, presentándose un incremento del 3.37% respecto al 2011 **(Tabla 1)**.

Tabla No. 1:
MSPAS: Comparativo presupuesto vigente y ejecución.
Años 2011-2012
En millones de Q y %

	2011		2012	
Ministerio	Vigente*	Ejecutado %	Vigente*	Ejecutado %
Ministerio de Salud Publica y Asistencia Social	4,313.70	80.39	4,426.80	83.76

Fuente: Sicoin web *Cifras actualizadas a noviembre 2012

Un aspecto que hay que considerar es que el presupuesto 2012 fue aprobado un año antes, es decir, fuera de la gestión administrativa actual, por lo que habría que ser más cautos al pretender considerarlo como un logro de Gobierno.

Otro punto importante es que dicho informe cita los reportes del Sistema Integrado de Contabilidad (SICOIN), actualizados hasta noviembre del 2012. Sin embargo, al analizar los reportes generados a diciembre evidencian una realidad distinta, ya que en el 2011 el

presupuesto vigente finalizó en Q 4,453.0 millones, mientras que en el 2012 en Q 4,412.3 millones, es decir, que en vez de incrementarse, se redujo nominalmente un 0.1%. En el 2012 el porcentaje de ejecución del 83.7 a noviembre, se elevó a un 95.8 en diciembre. Este incremento no necesariamente se explica por una buena ejecución, sino por la reducción de Q.14.5 millones registrado en el presupuesto vigente del MSPAS durante diciembre **(Tabla 2)**.

Tabla No.2:
MSPAS: Comparativo del presupuesto vigente y de ejecución.
Años 2011-2012
En millones de Q y %

	2011		2012	
Ministerio	Vigente*	Ejecutado %	Vigente*	Ejecutado %
Ministerio de Salud Publica y Asistencia Social	4,453.70	89.3	4,412.30	95.81

Fuente: Sicoin web *Cifras actualizadas a noviembre 2012

Independientemente de lo anterior, es necesario tener claro que el presupuesto del MSPAS en los últimos 3 años (incluyendo el del 2013 que asciende a Q 5,111.6 millones), no superan el 1.2% del PIB **(Tabla 3)**. Esto resulta insuficiente considerando los problemas que afronta la red de servicios y las condiciones de salud de la población.

Tabla No.3:
MSPAS: Comparativo anual del presupuesto en relación al PIB
En millones de Q y %

	2011	2012	2013
Producto Interno Bruto corriente	365,760.20*	395,549.40*	420,826.44
Presupuesto MSPAS	4,453.70**	4,412.30**	5,111.60**
Presupuesto del MSPAS con relación al PIB (porcentaje)	1.21	1.11	1.21

Fuente: * http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/pib2001/3.2_Gasto_corriente.pdf
**Cifras a diciembre de cada año

Por otro lado, hay que ponerle especial atención a la forma en la que se están distribuyendo los escasos recursos existentes. En el Informe puede verse que se sigue privilegiando a los 45 servicios que conforman la red hospitalaria con la asignación de un 38% de los recursos, a pesar de que esta red se orienta de forma exclusiva a la atención de las enfermedades (es decir, a la atención del daño). Mientras que solo el 27% fue asignado a una red conformada por 1,447 puestos, centros de salud y centros de atención permanente,[2] orientada a la atención, vigilancia, prevención y promoción de la salud.

2. Convenio con Comisca

En septiembre del 2012 el MSPAS informó en un comunicado de prensa,[3] que se incorporaba al Proceso de Negociación Conjunta de Precios y Compra de Medicamentos para Centroamérica y República Dominicana. Este es un hecho importante y se espera

2. Diagnóstico Nacional de Salud, MSPAS 2012.

3. http://portal.mspas.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=691:el-ministerio-de-salud- se-incorpora-a-la-negociacion-conjunta-de-medicamentos-&catid=2:noticias&Itemid=65http

que en el 2013 Guatemala esté presente en el proceso de negociación conjunta que le permita comprar al menos unos 77 medicamentos tradicionalmente costosos, a un precio más favorable.

3. Representación internacional

El Consejo Directivo de la OPS/OMS, el Comisca, la Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana (RESSCAD) y el Foro Centroamericano y de República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD), son instancias regionales que abordan temas de salud, agua, medio ambiente y seguridad social, en el que los países miembros intercambian experiencias y definen acciones conjuntas para garantizar a los pueblos de la región el derecho a la salud.

Se considera que la presencia y protagonismo del país en estos espacios es importante, ya que en ellas se están definiendo acuerdos trascendentales como el abordaje regional del VIH que permita acceso a tratamiento antirretroviral, pruebas diagnósticas y seguimiento de las personas viviendo con VIH, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana, la reiteración del compromiso de comprar medicamentos en el marco de la negociación conjunta[4] o el de orientar esfuerzos por alcanzar la Cobertura Universal de Salud.[5]

4. Sistemas de información

Los avances en los sistemas de información son parte de un proceso de modernización que inició hace unos 3 años con el desarrollo del SIGSA WEB y ahora del Sub Sistema SIVIGGUA.

5. Inmunizaciones

El incremento en el presupuesto para la adquisición de vacunas, es un aspecto que hay que resaltar por su importancia, ya que esto ha permitido introducir la vacuna del neumococo al esquema nacional de inmunizaciones y la ampliación de la cadena de frio. Estos aspectos están contenidos en el Convenio de Gestión entre el MSPAS y el Ministerio de Finanzas Publicas para la implementación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto por resultados firmado en el 2012. Dicho convenio es producto de un largo proceso

4. Resolución de la XXXVI reunión del COMISCA.
5. Sexagésimo séptimo periodo de sesiones, Asamblea General de las Naciones Unidas.

promovido por la Cooperación Europea a través del proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria (AGEP).

Conclusión

- A finales del 2012 el presupuesto vigente del MSPAS fue reducido.
- El incremento registrado en el porcentaje de ejecución se explica por una reducción de Q 14.5 millones al presupuesto vigente del MSPAS registrada tan solo en diciembre.
- El presupuesto del MSPAS asignado en los últimos 3 años no sobrepasa el 1.2% del PIB, lo que es insuficiente considerando los problemas de salud que afronta la población.
- El aspecto curativo sigue siendo una prioridad en la distribución del gasto en salud; lo preventivo sigue siendo secundario.
- La participación en espacios de toma de decisiones internacionales, el avance en los sistemas informáticos y la ampliación del esquema nacional de inmunizaciones, son avances positivos que deben considerarse como producto de largos procesos históricos que no necesariamente están ligados a una gestión administrativa especifica.

Recomendaciones

- El MSPAS y todos los actores vinculados al tema de salud, debemos realizar esfuerzos necesarios para promover un incremento a la asignación presupuestaria del MSPAS, que sea coherente con las necesidades de salud de la población y con un Plan Nacional de Salud consensuado dentro de un proceso incluyente y participativo. En este sentido, la reactivación del Consejo Nacional de Salud y la aprobación de la iniciativa de Ley 4216 son procesos que pueden contribuir a concretar este esfuerzo.

- Abrir espacios de análisis y discusión de los mecanismos de distribución presupuestaria para que la prevención y promoción de la salud puedan convertirse en una prioridad.
- Incorporarse en el 2013 al proceso de Negociación Conjunta de Precios y Compra de Medicamentos dentro del marco de la COMISCA.
- Mejorar la capacidad de ejecución y transparencia. En este sentido, la Política Publica de Gestión Transparente definida por el MSPAS puede constituirse como un referente.
- Hacer el esfuerzo por cumplir los acuerdos y compromisos asumidos en el ámbito nacional e internacional encaminados a garantizar el Derecho a la Salud.
- Promover el uso de la información generada para la toma de decisiones oportunas.
- Fortalecer la red institucional de servicios de salud, promoviendo que esta sea accesible geográfica, económica y culturalmente prestando servicios integrales e incluyentes.
- Hacer esfuerzos que permitan que los resultados alcanzados trasciendan de actividades político- administrativas y se vean reflejados en las condiciones de salud de las personas, las familias y las comunidades guatemaltecas.

Referencias Bibliográficas

- 2013, Guatemala Informe primer año de Gobierno de Guatemala, Presidencia de la República de Guatemala, Otto Pèrez Molina.
- Diagnóstico Nacional de Salud, MSPAS 2012.
- http://portal.mspas.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=691:el-ministerio-de-salud- se-incorpora-a-la-negociacion-conjunta-de-medicamentos-&catid=2:noticias&Itemid=65http
- Resolución de la XXXVI reunión del COMISCA.
- Sexagésimo séptimo periodo de sesiones, Asamblea General de las Naciones Unidas.

La crisis hospitalaria

Adrian Chávez

Resumen
El desabastecimiento de medicinas y equipo, el cierre de los servicios de salud, pero también las acusaciones mutuas y la posterior instalación de mesas de diálogo seguirán repitiéndose sin modificar el status quo. Se requiere que las autoridades impulsen cambios de fondo a fin de alcanza la cobertura universal y el derecho a la salud.

Palabras claves: Crisis hospitalaria, carrera sanitaria, enfoque de salud, financiamiento de la salud, modelo de atención, derecho a la salud.

Hospital Crisis

Abstract
The shortage of drugs and equipment, the closing of health services, but also the mutual accusations and the subsequent installation of roundtables will continue without modifying the status quo. It is required to the authorities to encourage substantive changes in order to reach universal coverage and the Rigth to Health.

Keywords: Hospital crisis, health career, health approach, health funding, attention model, right to health.

La complejidad de los casos atendidos en la red hospitalaria amerita que en ella se cuente con recursos que posibiliten una atención adecuada y oportuna, lo que en muchos casos puede significar la diferencia entre la vida y muerte de cualquier persona que requiera de atención.

La existencia de recursos en la red hospitalaria es inconsistente, pese a que esta red es la más beneficiada en la distribución de los recursos financieros del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), tal y como se evidencia en los logros publicados dentro del Primer informe de Gobierno.

A inicios de enero la falta de abastecimiento de medicamentos, equipamiento e insumos generó una crisis que comprometió el funcionamiento del Hospital General San Juan de Dios. La falta de respuesta de las autoridades provocó que los profesionales de la salud tomaran la decisión de suspender la consulta externa, hasta que dicha crisis fuera resuelta.

Este hecho ha acaparado la atención de distintos medios de comunicación, en los que el Director de dicho nosocomio, Yuro Antonio Perusina, aduce que la crisis se ha generado a partir de la sorpresiva renuncia del Gerente administrativo-financiero y el responsable de compras, pretendiendo así eludir cualquier tipo de responsabilidad.

Esta situación originó el nombramiento de un equipo de apoyo especial para las gestiones de compra de los insumos necesarios.[1]

Aunado a lo anterior, el presidente Otto Pérez Molina arremetió en contra de los médicos de dicho nosocomio y de forma sorpresiva les invitó a renunciar al no estar de acuerdo en trabajar con los recursos disponibles, tachando de "haraganes" a los miembros de un gremio que al igual que el resto de salubristas ha aportado grandemente a la salud pública, pese a ser los profesionales de la salud que menos ganan a nivel centroamericano.[2]

1. www.elperiodico.com.gt/es/20130131/pais/224111/
2. http://www.minsa.gob.ni/index.php?option=com_remository&Itemid=52&func=fileinfo&id=6678

Y por si esto fuera poco, el Frente Nacional de Lucha (FNL) anunció distintas movilizaciones por la politización y el despido injustificado de cuadros técnicos a nivel administrativo y operativo de la red nacional de servicios de salud.

Los cambios que se requieren
A nivel centroamericano Guatemala tiene la esperanza de vida al nacer más baja (65.9 años), la tasa de mortalidad infantil más alta (41.2 por cada 1,000 nacidos vivos) y el crecimiento poblacional alcanza el 2.6 % anual. De acuerdo al Diagnóstico Nacional de Salud, elaborado por el MSPAS en el 2012, las enfermedades transmisibles siguen figurando entre las primeras causas de morbilidad, pero las enfermedades crónico degenerativas constituyen las primeras causas de mortalidad a nivel general, paradójicamente todas estas causas son prevenibles.

Ello, sumado a los secuelas que está dejando el elevado índice de violencia que impera en el país, sobrepasa en creces la capacidad de respuesta de un deteriorado sistema público de salud, que para el 2013 cuenta con un presupuesto de Q 5,111 millones que apenas representa el 1.2 % del PIB, cifra que mantiene a Guatemala como el país centroamericano que menos inversión pública realiza en salud.

La segmentación del sistema nacional de salud se expresa en la existencia de un subsistema privado, dirigido a población que cuenta con los recursos necesarios para costear los gastos que implica su atención; un subsistema de seguridad social, que cuenta con una cobertura reducida y que se limita a la población que goza de una situación laboral más estable y un subsistema de salud pública, orientado a la atención de la población pobre e indigente.

Esto último hace que la población más vulnerable y desprotegida sea la más afectada con estas crisis, considerando que las deficiencias en el sistema público condicionan a la población pobre a buscar otras alternativas de salud, aumentando el gasto de bolsillo y socavando la economía de las familias.

El abastecimiento de medicamentos e insumos en el Hospital General San Juan de Dios o el Hospital Roosevelt es un hecho que no debe pasar desapercibido, puesto que ambos son hospitales de referencia nacional y cualquier síntoma de deficiencia en su funcionamiento puede representar un claro síntoma de las deficiencias de todo el sistema público de salud.

De acuerdo a lo publicado en distintos medios el viernes 1 de

febrero, el ministro de Salud, Jorge Villavicencio, asumió por escrito el compromiso de saldar la deuda que tiene el Hospital en un lapso de quince días para solventar el abastecimiento de medicamentos, velar porque las empresas que proveen los productos cumplan con las normas de disponibilidad de los insumos que ofrecen, arreglar el equipo dañado y establecer una comisión de diálogo bipartita en el que estén representadas las autoridades ministeriales y la asamblea de médicos, para elaborar un programa de solución de problemas identificados, darle la continuidad respectiva y garantizar su cumplimiento. Por su parte los galenos condicionaron a las autoridades a firmar un compromiso en el que se acuerde el pago de más de Q 50 millones que se adeuda a las casas proveedoras de medicina.

Ese mismo día, el MSPAS a través de su página web declaró que el hospital San Juan de Dios está trabajando en todos los servicios de consulta externa, emergencia y demás servicios, de forma normal. Indicó además que el abastecimiento de medicamentos está en un 70%, refiriendo que es el óptimo para atender la demanda de solicitud de los servicios. Además informaron que se están realizando los trabajos de instalación de servicios de energía eléctrica adecuada y otro mobiliario, pintura y colocación de piso nuevo para instalar el tomógrafo de reciente adquisición, para que la población asista a recibir la atención que solicite. Asegurando por último que con estas acciones el MSPAS garantiza la salud de todos los guatemaltecos.[3]

Pese a lo alentador que resultan las declaraciones oficiales, las cuales evidencian que al menos se está haciendo algún esfuerzo por darle a esta situación una solución coyuntural.

Todas y todos los guatemaltecos estamos conscientes de que esta es una problemática que se ha repetido año con año, que no ha sido atendida adecuadamente ni

3. http://www.mspas.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=797:hospital-san-juan-de-dios-abastecido&catid=2:noticias&Itemid=65

por este ni otros gobiernos. Y de que la única forma de garantizar la salud de todos los guatemaltecos, es que la voluntad política por cambiar, se vea reflejado en una solución que plantee cambios estructurales como los propuestos a continuación:

1. El impulso de una carrera sanitaria que promueva a los trabajadores por sus capacidades técnicas, les dé estabilidad laboral y los proteja de ser removidos por simple antojo político. La Gerencia administrativa y financiera, es un puesto clave, cuyos responsables deben ser resguardados por sus capacidades técnicas. Esta crisis por dar un solo ejemplo, pudo haberse evitado, si los responsables hubiesen monitoreado de forma adecuada los niveles de abastecimiento de los medicamentos y realizado las acciones financieras requeridas de forma oportuna.

2. Renunciar al enfoque curativo. La atención actual y los recursos del sistema tratan solamente una parte de la persona, la biológica y se centra en la curación de enfermedades. La distribución del gasto del MSPAS está concentrada en el mantenimiento de la red hospitalaria dedicada específicamente al aspecto curativo. Mientras que la red de servicios de salud administrada por las Direcciones de Área de Salud quedan relegadas a un segundo plano.

3. Establecer mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial. Establecer acciones de promoción de la salud que impulse la coordinación de esfuerzos de todos los actores de salud involucrados a nivel sectorial e intersectorial y orientarlos a incidir de forma conjunta en las condiciones económicas, políticas y sociales de la población, mejorarán sustancialmente las condiciones de salud de la población. En este contexto la reactivación del Consejo Nacional de Salud, podría representar una alternativa que facilitaría este proceso.

4. Cambiar el Modelo de Atención. El modelo de salud actual, sobrevive como un vestigio de las reformas sectoriales caracterizadas por la focalización de recursos, la priorización de la población materna-infantil y la

entrega de paquetes básicos. En 17 años de vigencia no ha logrado demostrar resultados satisfactorios, considerando que la situación de salud de la población en relación a la década de 1990 es igual o peor. Lejos de modificar el modelo, la política actual está orientada a fortalecerlo, manteniendo reducida la capacidad de cobertura institucional y fomentando la participación privada en la provisión de servicios públicos de salud a través de ONG, a pesar de que la labor de estas en ámbitos como el de la construcción, ha sido tan cuestionada. Al no fortalecer la capacidad de respuesta institucional en el primer y segundo nivel de atención, se está provocando un aumento innecesario en la demanda de recursos de los hospitales que conforman el tercer nivel, hecho que explica el por qué la red nosocomial entra en crisis de forma tan recurrente.

5. Promover el aumento en el financiamiento público para alcanzar la cobertura universal de la salud y cumplir con el

Derecho a la Salud. Las leyes nacionales reconocen el Derecho a la Salud y establecen además su gratuidad. Sin embargo, la capacidad del Estado en proteger este Derecho se ve reducida considerando que la asignación presupuestaria al MSPAS apenas alcanza un 1.2 % del PIB y que su aprobación sigue siendo producto de una larga negociación sostenida entre los representantes de distintas formas de expresión político-partidistas. Dentro de dentro de este marco, el proyecto de Ley 4216 se constituye como una herramienta legal que de aprobarse podría permitir un aumento sostenido del 0.25% en relación al PIB, lo que significa poder triplicar el presupuesto en un periodo de ocho años. Esto generaría una mayor oportunidad de alcanzar la cobertura universal de la salud y garantizar que la población guatemalteca tenga acceso a la atención en salud y a todos los bienes y servicios esenciales que le permitan gozar de una vida digna y saludable.

Referencias Bibliográficas

- www.elperiodico.com.gt/es/20130131/pais/224111/
- http://www.minsa.gob.ni/index.php?option=com_remository&Itemid=52&func=fileinfo&id=6678
- http://www.mspas.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=797:hospital-san-juan-de-dios-abastecido&catid=2:noticias&Itemid=65

Universidad y Sociedad

4

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

La Universidad frente a los problemas nacionales

Ana Jaramillo

Resumen
En este siglo las universidades deberían producir nuevos conocimientos, nuevos abordajes para problemas nuevos. Transformar la quaestio (el problema) en lectio (lección o lectura de textos). Es imprescindible leer el texto no escrito, ágrafo y problemático de la realidad para descifrarla, comprenderla, interpretarla, explicarla, predecir su desarrollo y tomar decisiones para su transformación. Esto implica necesariamente una redefinición de los campos epistemológicos. Y en esta redefinición de la apertura y formación de los campos epistemológicos, el abordaje deja de ser disciplinario.

Palabras claves: Universidad, problemas nacionales, interdisciplinario, epistemología, investigación social.

University before National Problems

Abstract
On this century universities should produce new knowledge and new ways to address new problems. Transform the quaestio (the problem) in lectio (lesson or text lecture). It is essential to read the non written text, illiterate and problematic of the reality to figure it out, understand it, interpret it, explain it, predict its development and take decisions for its transformation. This necessarily implies a redefinition of the epistemological fields. And in this redefinition of the opening and formation of epistemological fields, the addressing is no longer disciplinary.

Keywords: University, national problems, interdisciplinary,epistemology, social research..

El fin de la clericatura

La realidad con su nueva problemática, multifacética y polisémica, impone sus propios obstáculos para la comprensión disciplinar de la misma, ya que su sentido es irreductible a la mirada y representación, al recorte y clasificación de las disciplinas a la que se la pretenda someter.

Los intelectuales, los pensadores, deberían abocarse a leer y textualizar el "Maná, el qué es esto", no en tanto suceso milagroso ilegible e innombrable sino como problemática social inédita que requiere para su comprensión de nuevos códigos y símbolos así como nuevas aproximaciones epistemológicas.

Textualizar los nuevos problemas implicará el desafío de representar un nuevo mundo social, nuevas prácticas, construyendo nuevos signos que puedan reconocer una nueva identidad social y exhibir una manera propia de ser en el mundo, para significar simbólicamente una condición, un rango, una potencia.

Al decir de De Certeau, refiriéndose a la labor historiográfica, debemos en este caso producir la representación, los códigos y símbolos que representen y descifren prácticas inéditas, así como situaciones locales o nacionales alejadas de los moldes supuestamente universales que interpretan nuestro pasado como un "pretérito imperfecto" y la construcción de nuestro futuro como una necesaria y mecánica transferencia civilizatoria perteneciente a otras culturas, con métodos que partieron de otras realidades y latitudes.

Para cumplir con esta misión en este siglo, hay que modificar el concepto y el quehacer intelectual. Su misión ya no es ni puede ser la del clérigo, no es sólo enseñar, leer, copiar y escribir un texto. No es sólo quien lee, enseña y discute los textos, dueño del buen decir y de la escritura, dedicado a la disputa argumentativa, haciendo de la retórica su quehacer cotidiano.

La universidad debe salir del claustro, así como la ciencia de sus lenguajes crípticos de laboratorio. La misma noción de claustro en tanto encierro, es la que ya no se

puede relacionar con el mundo social o los procesos sociales y prácticas de este siglo. El claustro ya no está en condiciones de descifrar el mundo y menos aún de organizar su sentido por sí solo. Por fuera de él se producen otros saberes, otros desarrollos científico-tecnológicos, otras prácticas sociales, otros sentidos con las cuales se debería articular.

Este abordaje de apertura a nuevos campos epistemológicos, basado en la irrupción de nuevos problemas del mundo social y que dan lugar a nuevos saberes, no goza aún, en tanto búsqueda, del beneplácito de un sistema de normas comunes que afirmen su validez. Por el contrario, la herencia escolástica preponderante en los claustros universitarios donde su aproximación epistemológica y disciplinar continúan sometiendo y descalificando la irrupción de las nuevas prácticas y saberes constituyentes y constitutivos de un nuevo mundo.

Es una búsqueda por escribir, textualizar y darle un corpus epistemológico a las nuevas prácticas, procesos culturales, sociales, políticos y económicos, en fin, al nuevo mundo que aún no ha sido objeto de una construcción discursiva o de una nueva narrativa científica y de sentido y que no es reductible a las disciplinas tradicionales. A su vez, academizar una nueva construcción discursiva y de sentido implica darle inteligibilidad a los problemas así como validarlos y legitimarlos.

No problematizar el texto sino textualizar el problema es descubrir su proceso, su genealogía y dotarlo de un corpus discursivo y científico que constituya un nuevo saber. Descubrir y describir un nuevo proceso.

Es necesario investigar las mutaciones permanentes de las sociedades, de las relaciones políticas, sociales, culturales, tecnológicas etc., a fin de conocerlas y comprenderlas en su sentido para poder coadyuvar a su resolución y formar a los jóvenes para que se enfrenten a ellas.

Debemos invertir esa "pereza febril" que describe Foucault y que es propia de "todos aquellos que se sienten solidarios con una de las más antiguas y de las más características sociedades secretas de Occidente, sociedad secreta extrañamente indestructible, desconocida en la antigüedad, me parece, y formada al comienzo del cristianismo, en la época de los primeros conventos probablemente al margen de las invasiones, de los incendios y de los bosques: me refiero a la gran, tierna y ardorosa masonería de la erudición inútil.

Hay que transformar la "universidad claustro" en "universidad ciudad", articulando los saberes producidos en el conjunto de la sociedad, lo cual no solo implica que la comunidad es quien define su currícula, sino que su función es servir al ciudadano, a la sociedad y a la Nación.

Debemos aprender y enseñar nuestras certezas relativas, así como dialogar con la incertidumbre de un mundo en permanente mutación y construcción que ha disuelto progresivamente las interpretaciones y explicaciones teleológicas que le brindaban su sentido. Debemos aprender y enseñar que el error en esta búsqueda es siempre constitutivo de la verdad que podamos alcanzar.

Descubrir el logaritmo nacional

Hoy más que nunca es necesario comprometerse en la búsqueda por descifrar los problemas que aquejan a nuestra Nación, encontrar su sentido así como definir su proyecto a fin de encontrar los medios de su realización. Debemos buscar esos "ojos mejores para ver la patria", como sostenía Lugones, "con otro enfoque y desde aquí", como le agrega Jauretche.

Con la globalización y la propagación del pensamiento único, la antigua dicotomía entre civilización y barbarie está lejos de desaparecer. Nuestros pensadores deberían abandonar aquella misión de la cual nos habla Jauretche y por la cual se sienten muchas veces investidos, que es la de sentirse en tanto intelligenzia , "depositario de una misión cultural: adecuar el país a la imagen preestablecida y que sigue siendo la imitación para asimilar al país al modelo propuesto. Como sus predecesores, parte del supuesto de la inferioridad de lo nacional, cuya superación solo se logrará por la transferencia de los valores de cultura importados. En ningún momento pensará en la posibilidad de que éste la genere" (Jauretche, 1992).

Se trata de indagar el camino del logaritmo nacional, o dicho de otra forma de descubrir cuál es el camino que no lleve a encontrar y realizar nuestro destino como nación partiendo de nuestra realidad nacional. Conocemos la base y la potencia, se trata de calcular cómo llegar a su realización.

Aquello que no lleve a darle contenido a esos ideales universales que implican la conjugación de la libertad con la equidad social, pero siendo conscientes de que se trata de una realidad única, particular e incomparable.

Hay que transformar lo que existe sin devaneos acerca del comportamiento de otras sociedades respecto a su forma de organizarse en la búsqueda de los mismos ideales de justicia y libertad. Son culturas diferentes, recursos diferentes, historias diferentes que nos obligan a buscar soluciones propias y diferentes, sin escepticismo o nihilismo provenientes de intentos frustrados de falsas traslaciones de las funciones proyectivas y estratégicas de la que nos habla Bourricaud.

Como sostiene Baourricaud en su libro Los intelectuales y las pasiones democráticas (UNAM, 1990), deberíamos poder distinguir entre la función deseante, la función proyectiva y la función estratégica de las ideologías. Si no queremos permanecer en la ilustración o en la función estrictamente deseante, deberíamos indagar las condiciones de realización de nuestras pasiones democráticas, la pasión por la libertad y la pasión por la igualdad. Y en esta tarea, que es de todos, la Universidad deberá aprender y aportar su lección. Deberá asimismo aprender a equivocarse en la búsqueda de nuestras propias soluciones, que serán seguramente inéditas e incomparables como nuestra realidad nacional.

La Universidad y sus intelectuales y profesionales hacen contra-cultura al cuestionar la manera en que se distribuye el poder en la sociedad, la forma de organizar la existencia individual y social, así como las expresiones simbólicas o culturales de la globalización, que intentan sostener y legitimar no sólo un pensamiento único, el fin de las ideologías y una realidad única insoslayable e inmutable. Tampoco alcanza con conocer la arqueología de los saberes si pretendemos transformar la realidad. Nos quedaríamos en la función deseante.

Debemos por eso, en tanto profesores e investigadores, buscar nuestro logaritmo nacional, aquellos caminos que nos lleven a la potencia real de nuestros recursos para realizar aquellas “pasiones generales y dominantes democráticas” de libertad e igualdad, si no queremos permanecer en la vacuidad de la abstracción llamada progreso, justicia, libertad o equidad; si no queremos caer en el escepticismo y el nihilismo que solo nos llevarán al paroxismo.

Sabemos que la realización implica cometer errores, embarrarse y experimentar nuestras propias soluciones, así como esperar lo inesperado cuando ensayamos nuevos caminos, pero siempre partiendo de nuestra realidad, de nuestra propia base para llegar a nuestra propia potencia, a los más altos niveles de desarrollo y equidad sociales que nuestra realidad nos permita.

Juretche nos señaló que la Universidad necesita hace ya mucho tiempo estar "profundamente politizada, que el estudiante sea parte activa de la sociedad y que incorpore a la técnica universalista la preocupación por las necesidades de la comunidad, el afán de resolverlas y que, por consecuencia, no vea en la técnica el fin, sino el medio para la realización nacional".

Sin embargo la Universidad se fue alejando de las necesidades del Estado y de la sociedad a partir de las distintas dictaduras y la represión de jóvenes universitarios que produjeron la fuga de cerebros y masacraron generaciones enteras de intelectuales y profesionales que habían decidido ponerse al servicio de la realización nacional.

Junto a los decisores estatales, los profesores e investigadores universitarios seremos responsables, a través de la orientación y conducción de los estudiantes, de revertir este aislamiento y lograr nuevamente el compromiso institucional y de los estudiantes con las políticas públicas, despertando en ellos la inquietud por la construcción de la nación buscando nuevos ojos y nuevos enfoques.

Academia y compromiso

Debemos recordar todos los días a la comunidad universitaria el compromiso que deben tener los profesionales e intelectuales en la construcción de la nación, para fortalecernos, para continuar en la adversidad con el ejemplo de intelectuales y pensadores que entregaron sus vidas en la búsqueda de una sociedad más justa y solidaria, para lograr la esperanza necesaria para seguir construyendo un sueño junto a los miles de jóvenes que acuden a nuestra Universidad.

Corresponde a una Universidad comprometida poner todo su esfuerzo para que la actividad académica:

- Encuentre nuevas formas de validación del conocimiento más allá de sus propias producciones del saber
- No continúe ofreciendo sólo disciplinas mientras la sociedad continúa teniendo problemas
- Legitime cotidianamente los recursos públicos destinados a la actividad académica frente a otras necesidades públicas y sociales
- Comprenda y reconozca
- Que la razón de ser de la Universidad es servir a la gente promoviendo la educación, descubriendo y diseminando nuevos conocimientos
- Que la responsabilidad fundamental es con la sociedad y especialmente con los grupos más vulnerables para elevar la calidad de vida de la comunidad
- Que la Universidad ya no tiene paredes ni fronteras
- Que debe ser una institución de aprendizaje y no sólo de enseñanza
- Que hay múltiples formas en que el conocimiento y la experiencia pueden ser validadas
- Que el diálogo con la sociedad definirá una agenda compartida de investigación anclada en la comunidad y focalizada hacia sus problemas
- Que hay que eliminar las barreras creadas entre la academia y la sociedad, valorizando otros tipos de experiencias que también generan conocimiento aceptando las credenciales de otros miembros de la sociedad, locales y regionales y no solo nacionales e internacionales
- Que debe ser una colaboradora activa en la resolución de problemas sociales y en el desarrollo de la comunidad y del país
- Que de la academia se espera que responda más efectivamente y más rápido a los problemas de la sociedad
- Que debe ir al encuentro de los intereses de sus estudiantes y no de sus académicos o administradores

- Que está comprometida con el descubrimiento, transmisión y aplicación del conocimiento para ir al encuentro de las necesidades humanas
- Que el objetivo no es alcanzar la excelencia por sí misma sino impulsar el desarrollo de las tres misiones encomendadas por la sociedad a la academia: la investigación, la calidad de la educación y la utilidad de su servicio público
- Que debe llevar la investigación y el compromiso a la currícula
- Que debe transformar la extensión en compromiso y cooperación
- Que debe colaborar en el descubrimiento y aplicación de nuevas tecnologías y métodos innovadores para asistir al proceso de toma de decisiones en una sociedad que se reconfigura a una enorme velocidad

En definitiva, la academia debe saber que la función de la universidad pública no es educar al príncipe sino al pueblo.

En función de lo antes dicho, se propone textualizar abriendo un nuevo campo epistemológico a fin de realizar docencia, investigación, asistencia técnica y cooperación entre distintas áreas de la Universidad, por ejemplo, en estos campos:

Planificación y políticas públicas	*Salud comunitaria*
Seguridad	Epidemiología
Derechos Humanos	Políticas de salud
Políticas y programas sociales	Sistemas de salud
Políticas públicas	Servicios de salud
Justicia	Deporte y educación física
Gobierno	Resiliencia
Mediación	Salud mental

Desarrollo productivo y trabajo	*Humanidades y Artes*
Gestión urbana	Ética
Empleo	Metodología
Control de calidad	investigación científica
Medio ambiente	Medios audiovisuales
Pymes	Historia
Desarrollo y globalización	Educación
Industria alimentaria	Música
Industria turística	Filosofía

Referencias Bibliográficas

- Bourricaud, Francois. *Los intelectuales y las pasiones democráticas.* UNAM, México, 1990.
- Chartier, Roger. *Escribir las prácticas.* Manantial, Buenos Aires, 1996.
- Cioran, E. M. *Historia y utopía.* TusQuets, Barcelona, 1988.
- Foucault, Michel. *Microfísica del poder.* La Piqueta, Madrid, 1979.
- Habermas, Jürgen. *Teoría y praxis.* Tecnos, Madrid, 1997.
- Jauretche, Arturo. *Los profetas del odio.* Peña Lillo, Buenos Aires, 1992.
- Le Goff, Jacques. *Los intelectuales en la Edad Media.* Gedisa, Barcelona, 2001.
- Morin, Edgar. *La cabeza bien puesta.* Nueva Visión, Buenos Aires, 1999.
- Nietzsche, Federico. *Schopenhauer como educador.* Valdemar, España, 2001.
- Scheler. *Conocimiento y trabajo.* Nova, Buenos Aires, 1969.
- Toffler, alvin y Heidi. *La creación de la nueva civilización.* Plaza & Janes, Barcelona, 1995.
- Weber, Max. *El político y el científico.* Coyoacán, México, 2000.

El debate sobre la educación superior y el papel del Estado

Mario Rodríguez

Resumen
Este artículo intenta describir los factores que influyen en el cambio generado al interior de la Universidad, haciendo una prospección sobre la propia Universidad a partir del contexto que determina y condiciona sus políticas. Lo que interesa explorar es la relación entre las políticas públicas, las reformas educativas y ese contexto en que se llevan a cabo.

Palabras claves: Políticas educativas, educación superior, mercadización de la educación, autonomía universitaria, capitalismo académico.

Debate on superior education and the role of the State

Abstract
This article pretends to describe the factors that influence the change inside the University, making a prospecting on the University itself from the context that determines and conditions its policies. It is interesting to explore the relation between public policies, education reforms and the context where they develop.

Keywords: Políticas educativas, educación superior, mercadización de la educación, autonomía universitaria, capitalismo académico.

Introducción

En el ámbito de la educación superior, el debate en las dos últimas décadas se ha centrado en el cambio de paradigma del Estado desarrollista, al enfoque del Estado neoliberal reducido.

Dicho debate se ve entrampado porque se ha planteado en los siguientes términos: la concepción neoliberal cuestiona la relación Estado-Universidad, mientras otros sectores sociales plantean una reformulación de la relación sociedad-Universidad. Cada uno de los bandos enfrentados aboga ideológicamente por cada planteamiento y entrampa el proceso de diálogo porque no va más allá.

Dichas concepciones tienen dimensiones distintas, pero están vinculadas por las interacciones entre el Estado y la propia Universidad. Ahí es donde existe un escenario de disputa que confluye y determina el comportamiento, tanto del Estado y sus mecanismos de poder, como de la propia Universidad que, a la postre, genera el conflicto que se manifiesta al interior del proceso educativo.

¿Cuáles son, entonces, los factores que subyacen en el debate sobre la educación superior y en qué contexto se desarrollan los planteamientos?

El cambio del modelo en la educación superior

En Guatemala existe una creciente inversión privada para ampliar la oferta de educación superior. Eso provoca procesos de mercantilización del sector a través de modelos empresariales conocidos como for profit (con intención de lucro) y corporativos.

Eso ha dado pauta al surgimiento de nuevos proveedores en educación superior al margen de la Ley de Universidades Privadas y la normativa del Consejo de la Enseñanza Privada Superior, con instituciones que generan una reconfiguación de los sistemas de enseñanza superior.

Cardelli (*2007:285*) menciona que el proceso de globalización influye de diversas maneras en este proceso, e identifica algunos cambios fundamentales que imprimen una tendencia a nivel mundial, los cuales son:

- Los mercados locales se conectan entre sí a través de crecientes flujos de movilidad internacional de estudiantes.
- Aumenta el intercambio e integración entre académicos e investigadores de diferentes partes del mundo, a través de redes globales cada vez más flexibles e imbricadas.
- Se internacionalizan las prácticas académicas a nivel institucional.
- Los programas de pre y post grado buscan convergencias hacia una relativa estandarización curricular, estableciendo un sistema de créditos de aprendizaje fácilmente comparables, así como el reconocimiento mutuo de diplomas educacionales.
- La colaboración entre universidades y empresas transnacionales comienza a ser analizada como expresión de un emergente capitalismo académico a nivel global.
- Los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad adoptan estándares comunes y crean redes internacionales para unificar criterios y favorece la movilidad internacional de estudiantes y el reconocimiento de diplomas.
- Surgen bloques regionales como el espacio europeo y el espacio iberoamericano de educación superior.

A estos cambios se le ha llamado capitalismo académico (Fernández, 2007; Terán, 2007; Slaughter y Larry, 1997) que busca entre otras cosas rentabilizar el conocimiento y establecer nuevas formas de mercantilizar y liberalizar el servicio educativo.

"… La palabra capitalismo denota la propiedad privada de los factores de producción –tierra, trabajo y capital-, y considerando la naturaleza pública de la investigación universitaria, a primera vista puede ser visto como contradictorio. Sin embargo, el capitalismo también es definido como un sistema económico en el cual las decisiones de asignación se toman por las fuerzas del mercado. El juego de palabras resulta útil: usando capitalismo académico como nuestro concepto central nosotros definimos la realidad emergente en el ambiente de la investigación pública de las universidades, un ambiente lleno de contradicciones, en el cual los equipos de profesionales de las facultades ofrecen su capital humano incrementado en situaciones de competencia. En tal situación, los empleados universitarios son empleados del sector público y simultáneamente reproducidos por él. Ellos son académicos que en el acto dejan de ser sector público pues son empresarios subsidiados por el Estado." (Slaughter y Larry, 1997:9)

Esto implica que se estaría en tránsito de un régimen de conocimiento – aprendizaje que tiene como fin principal la creación de bienes públicos, incluidos el conocimiento, como mecanismo para generar valor y un bien apropiado privadamente, todo ello determinado por el mercado. En esencia ese régimen empujaría a las universidades a asumir un rol de mercado en cuanto a la consecución de fondos, que marcaría un cambio importante en el trabajo académico, tanto en la enseñanza, como en la investigación y la administración de las instituciones.

Los flujos de recursos estarían llegando a aquellas universidades que impulsen investigación de

interés para el mercado, con resultados que puedan obtener alta rentabilidad de los servicios de conocimientos que se generan. Eso crea un vínculo importante con políticas específicas de corte neoliberal y con posturas ideológicas, al relacionar la competitividad global, las formas de financiamiento, el reclutamiento de la población estudiantil, los créditos estudiantiles, el planteamiento de los descubrimientos, los derechos de autor, el uso de la tecnología y la corporativización de las decisiones, con los procesos educativos, con las evaluaciones externas, con los procesos de reestructuración curricular y con las maneras administrativas de gerenciar los fondos a partir de criterios de efectividad, eficiencia, costo/beneficio y marketing externo.

Sobre esa base Brunner (2000) propone una forma de evaluar los efectos de la globalización en la educación superior, a partir de lo que él llama el "contexto externo" y el "contexto cercano". En el contexto externo considera que la evidencia es débil para atribuirle a la globalización todos los cambios generados en el sistema educativo; pero en el contexto cercano.

Menciona que existen cinco dimensiones en curso que representan un desafió para la educación general:

- Acceso a la información. Esto tiene que ver con la forma de resolver las funciones cognitivas superiores.
- Acervo de conocimientos. Cómo crear una plataforma global de conocimientos, que permita adaptarse a la velocidad en que se producen. ¿Cómo hacer del conocimiento relevante transdisciplinar?
- Mercado laboral. Trabajos que demandan competencias, destrezas y conocimientos determinados y especializados. ¿Cómo debe reaccionar la educación ante esos cambios?
- Disponibilidad de NTIC (Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación). La Universidad se encuentra en un proceso de adaptación en este campo.
- Mundos de vida; el contexto inmediato, cultural, el contexto de los sentidos y de los significados que permite la relación ampliada de la comunidad educativa.

Ello plantea un reto para la educación al modificar las destrezas tradicionales de formación en los sistemas educativos. En este punto es importante detenernos un poco en las nuevas demandas de competencias y destrezas que provoca dicho proceso.

La Organización Internacional del Trabajo menciona en su informe que la dirección que toma la reforma de los sistema de formación se basa en la demanda, la cual responde a las necesidades de las empresas, más que a las prioridades de los funcionarios públicos o de los proveedores de formación (OIT.1998: 15). A nivel de la educación superior se muestra el desplazamiento desde las destrezas tradicionales, a otro tipo de destrezas que están condicionadas por el desarrollo tecnológico.

A nivel externo, existen tres estrategias que los países más desarrollados están siguiendo combinadamente para adaptar la oferta educativa a los contextos en que se desenvuelven.

El primer enfoque es la *formación a lo largo de la vida*, o lo que en ingles se conoce como *life long learning for all* (LLA), cuya idea principal es que la formación trascienda la etapa de escolaridad y los contenidos tradicionales de la formación académica. Representa no sólo una estrategia para ampliar la cobertura y el tiempo de formación sino una nueva concepción educativa que, necesariamente, deberá llevar a una reorganización de los procesos formativos.

El otro enfoque es *hacia la educación a distancia y el aprendizaje distribuido.* Es una oferta educativa en donde se ofrecen novedades constantemente, en los ámbitos de la formación profesional. Es el aprendizaje a distancia, a través de redes interconectadas, que facilita el acceso a los recursos de información, el aprendizaje colaborativo, interactivo y que amplía el marco de la comunicación mediante la interacción.

Y el último de los enfoques utilizado es hacia una *institucionalización de redes:* el desarrollo de la sociedad de redes como lo concibió Castells (1998), que supone un cambio radical de la educación desde el mismo proceso organizativo. La infraestructura de redes permite una estructura abierta, cambiante, con múltiples vías de comunicación.

Todo ello genera distintos dilemas que influyen también en el comportamiento de los actores involucrados. Por ejemplo, los dilemas sobre el punto de referencia: uno mismo o el exterior, que está implícito en todo el proceso de aprendizaje virtual y las plataformas tecnológicas que sustituyen por completo el espacio de aprendizaje como se conoce hasta ahora.

Esto provoca dos hechos contradictorios. La idea de socialización se orienta hacia la inserción laboral, más que la social de los sujetos, y los sistemas de formación son impuestos por demandas específicas en relación al mercado laboral. El dilema entonces radica en ¿a qué aspecto debe ponerle mayor atención la formación superior?

Un dilema que trasciende hacia la especialidad y la formación general de base. La idea que confronta este dilema es la formación de base versus la formación para un puesto de trabajo, más vinculada a las instancias laborales y entre formación inicial y formación continua.

También está el dilema entre lo local y lo global. Existe una presión fuerte para la internacionalización de las universidades. La adaptación universitaria pasa por construir una oferta formativa capaz de competir en el marco internacional.

Todo tiene que ver con el pensamiento postmoderno y su énfasis en el valor de la individualidad, de las diferencias y de lo provisional.

La visión y por lo tanto la función que le asignan a la Universidad se encuentra confrontada. Por un lado va orientada a generar la escuela empresa, apéndice de las necesidades de formación de la industria en general, y por otro lado existe una exigencia muy puntual de generar una universidad con otro sentido, con un sentido más amplio, humanista.

Es un dilema que ha generado procesos de debate interno y reforma a lo largo de Latinoamérica. Desde la función educativa, la influencia de visiones estructurales al interior de la Universidad, hace que los conflictos sobre la igualdad de oportunidades educativas versus la demanda del mercado de formación profesional, se enfrente en un marco de divergencia ideología, pero de coincidencia organizacional en cuanto que la Universidad es el vehículo para desarrollar ambas funciones.

Conflicto político y desarrollo educativo en contextos universitarios

La Universidad actual se ha convertido en un campo donde confluyen distintos intereses y se manifiestan todas las tendencias políticas, con relativa libertad. Por ende, los conflictos políticos son cada vez más extendidos en su interior (González Casanova, 2001).

Es un lugar en donde tienen lugar negociaciones y acuerdos; dilemas, tensiones y conflictos, que dan lugar a la configuración de los espacios de poder que se tejen en su interior y que permiten la toma de decisiones. A pesar de ello, existen pocos estudios que proporcionen un marco teórico para el abordaje del conflicto al interior de la propia institución.

En tal sentido, los fundamentos teóricos para explicar el conflicto provienen principalmente del campo de la ciencia política y la sociología, y dentro de las ciencias económicas la teoría de la organización también se utiliza para explicar el comportamiento institucional a partir de su funcionamiento bajo el análisis de individuos y grupos.

Por un lado, el conflicto se puede abordar desde la perspectiva socio-histórica (Brunner, 1998), lo que implica partir del análisis del proceso de desarrollo histórico institucional y su vínculo con el desarrollo de la sociedad en su conjunto, o sea el estudio de las estructuras sociales y las relaciones que se generan en su seno, vinculadas con el quehacer de la propia Universidad.

Por el otro lado, se puede abordar el conflicto desde la perspectiva organizacional –funcional o funcional societal (Ordorika, 2001), que vincula el rol de la institución con el desarrollo del sistema y de la sociedad en su conjunto. Es pertinente reconocer el aporte que hace a este enfoque la teoría de sistemas, basado en la interacción entre los diferentes componentes de la institución y la sociedad que se influyen mutuamente.

De acuerdo con lo expuesto, la Universidad puede ser considerada como una institución de la súper-estructura de la sociedad -utilizando los términos marxistas de base y súper estructura. Por lo tanto, los modelos educativos al final responden a un determinado desarrollo social o corresponden a determinados proyectos políticos que buscan el soporte material del proceso socio productivo.

Desde el Estado se moldea el sistema educativo, ya sea como parte de la reproducción ideológica que el sistema necesita o de base material para su

reproducción y acumulación. En Marx se encuentran importantes y abundantes explicaciones sobre la forma en que el sistema funciona y el papel que las estructuras económicas desempeñan en dicho proceso, así como la función del Estado regulador de las relaciones sociales que se desarrollan en una sociedad determinada.

Históricamente los cambios políticos se ven reflejados al interior de las universidades dentro de una condición que garantiza, fortalece y promueve las transformaciones sociales. En ese sentido, Popkewitz (2000) menciona que la formación del Estado del bienestar necesitó de la convergencia del desarrollo de las ciencias sociales, para lo cual fueron las universidades las que contribuyeron a ello.

Es el Estado donde confluyen o se conectan con la institucionalidad educativa y el desarrollo histórico-social, lo cual posibilita la articulación entre las dimensiones estructurales y supra-estructurales de la sociedad. A partir de esas bases es posible desarrollar una teoría del conflicto en la educación superior, al convertir al Estado en el referente analítico que permite contrastar el desarrollo educativo de un país con los objetivos de nación que se persiguen.

También aquí es que surgen los vínculos entre sociedad, Estado y Universidad. Aún cuando la educación superior se considere como un espacio autónomo e independiente de las prácticas burocráticas de la administración central, es la Universidad la que reproduce en su seno el conflicto social del Estado y del poder. No sólo porque los cuerpos dirigentes están políticamente vinculados, sea formal o informalmente, con una corriente política que tiene su reflejo en la administración del Estado y en la Universidad, sino porque el sistema educativo pasa a formar parte del mecanismo de reproducción cultural que sustenta al propio sistema político.

Al final es el Estado que permite articular las diversas dimensiones supra-estructurales del sistema económico. Sobre esas bases es posible articular una teoría del conflicto en la educación superior; la mayoría de estudios de educación superior comparten una visión de un Estado plural. Asumen que el Estado es el representante del bien común, de los intereses colectivos y de la voluntad nacional.

Temas tan importantes como el acceso gratuito a la educación, la ampliación de la cobertura o la búsqueda en la igualdad de oportunidades, son necesariamente abordados por ambos espacios de decisión, el estatal y el universitario, y en la mayoría de los casos sus cuerpos diligenciales están vinculados políticamente, ya sea formal o informalmente con una corriente de pensamiento político que tiene su reflejo en el Estado y la administración de la Universidad.

Las tensiones en educación y los conflictos educativos se dan por visiones instrumentales y estructurales diferentes, o dicho de otra manera, es producto de demandas contrapuestas que tiene su encuentro en los sistemas educativos. Así por ejemplo, unos buscan en la educación un mecanismo para incrementar las ganancias del capital, y otros que la educación sea el medio por el cual se logre la igualdad de oportunidades para la sociedad en su conjunto. Unas demandas provienen del propio Estado, como representación de una clase social que ejerce el poder desde esa institucionalidad. Otras provienen de grupos diversos que lucha por el poder. El conflicto es su rasgo característico.

Por otro lado, desde la perspectiva funcional hemos dicho que la Universidad se considera un sistema en cuyo seno conviven otros sub-sistemas. De acuerdo con eso, quién determina el curso es aquel subsistema que puede definir la dirección institucional, ya sea a través de la dirección administrativa o a través del desarrollo tecnológico del proceso educativo. Desde el análisis de los procesos de toma de decisión en la Universidad, la teoría de la organización que ha prevalecido en Latinoamérica es la visión que generan las Universidades de Estados Unidos. Clark (1993) reduce la acción política a la noción de autoridad. Por su parte Baldrige y Terrense (1977) se inclinan por analizar los modelos de gestión del gobierno universitario, y si bien incorporan el conflicto como una variable presente en la toma de decisiones, domina un supuesto mercantilista sobre la concepción de la educación.

Para comprender cómo se configura el conflicto, hay que comprender previamente el entorno para conocer si responden las instituciones a los cambios ocurridos fuera de sus fronteras. Por ejemplo, las restricciones presupuestarias provocan actuaciones al interior que rompen con esquemas de actuación previos y generan conflictos internos posteriores. Sin embargo, esas adaptaciones no se producen en el

conjunto de la institución, sino en el ámbito de los sub-sistemas que los reproducen.

El sub-sistema tecnológico tiene otros subsistemas que le brindan sus características particulares, que incluye al conjunto de acciones de investigación, servicio (extensión) y docencia. Es la parte de generación de *inputs* y *outputs* del proceso de enseñanza aprendizaje. De igual forma, el sub- sistema administrativo está altamente diferenciado de esas unidades, pero entre ambas existe una búsqueda constante de colaboración e integración. Ello genera un complejo sistema de interacciones que se traducen en agendas en cuya configuración se plasman los temas y ámbitos que provocan el consenso y el conflicto.

La agenda universitaria es una construcción política (Mazzola, 2006) entre quienes deben tomar decisiones y entre los que desean impulsar determinados temas. Aquellos temas que son relevantes logran visibilidad y prioridad. La relevancia está dada por un complejo sistema de decisiones, algunas veces no son decisiones democráticas, sino impuestas por coyunturas que afectan directamente el sistema universitario. La prioridad de los temas va en función proporcional al poder que tienen los grupos que las promueven en muchos casos. En el ejemplo anterior, una reducción presupuestaria decidida desde el Estado afecta a lo interno y confronta a los distintos departamentos.

La autonomía permite definir la relación con los gobiernos de turno. Esto le da una definición distinta a la vida institucional, tanto en el reparto de poder cómo en las formas de relación que se establecen. La defensa de la autonomía constituye de por sí un aspecto sustantivo y relevante de las reivindicaciones de todos los sectores universitarios. Sin embargo, las alianzas ideológicas y políticas existentes entre los miembros de la comunidad universitaria y las entidades públicas no siempre garantizan la total autonomía universitaria, por la forma en que es entendida y asumida en la práctica de sus miembros.

Una de las principales dificultades que afrontan en la actualidad las universidades públicas es el logro de la autonomía financiera. La dependencia de los fondos estatales y los problemas presupuestarios de los Estados en los últimos años ha provocado un serio problema y un cuestionamiento sobre la vulnerabilidad del precepto de autonomía y que crean al interior de los espacios universitarios conflictos y enfrentamientos.

Otros aspectos que afectan directamente los sistemas de financiación son la expansión demográfica, el crecimiento de la matrícula estudiantil y el recorte de los recursos presupuestarios del Estado. Ello ha provocado que se introduzcan mecanismos de "mercado" dentro de la selección de alternativas para paliar la falta de fondos o para cubrir las necesidades académicas ante el incremento de la demanda.

La mercantilización de la educación

La educación dentro otras tantas esferas sociales ha quedado influenciada por las ideas neoliberales. Esas ideas parten de reducir la esfera de influencia del Estado y dejar a los individuos actuar, tomando decisiones en base a la oferta y demanda. Los procesos actuales ponen en evidencia que las universidades se mueven cada vez más en una situación de mercado en la toma de decisiones.

La teoría del capitalismo académico proporciona una idea del concepto de mercadización de la educación superior, al relacionarla con el hecho de la redefinición de las nuevas funciones y relaciones del Estado con el sistema de educación superior, que implica el cambio de las relaciones existentes entre el Estado y las instituciones de educación superior y cuyos principales instrumentos de política pública elegidos constituyen medidas prácticas de financiamiento, competencia y autorregulación.

Ello genera un marco distinto de relacionamiento al introducir o inducir cambios en las políticas que afectan directamente a la educación superior. Teixiera considera que dichos mecanismos de desregulación no buscan privatizar las universidades públicas, sino más bien introducir mecanismos de mercado en los temas de financiación para reducir los subsidios estatales (Teixiera, 2004).

La critica que se hace tanto a la mercantilización de la educación como a las políticas neoliberales que las promueven, es que están relacionadas con la pérdida del concepto de bien público, los problemas de acceso y las barreras que supone establecer mecanismos de mercado para el pago de matrículas estudiantiles y el propio rol de las funciones que tienen las universidades públicas. Pero una de las principales críticas que subyace es la pérdida de la cultura democrática representativa en el ámbito de las universidades públicas con el goce de su autonomía.

El ámbito del modelo escolar que propugnan, está basado en concebir la educación como un servicio -mercancía- que se intercambia entre privados. Tiene en esencia un valor económico utilitarista y al mismo tiempo genera sus propios principios y valores fuertemente vinculados con la actividad económica y la concepción del ser humano egoísta, individualista y maximizador de beneficios.

Los tres elementos que impulsan las políticas neoliberales en el sistema educativo son:

- *Flexibilidad:* Busca crear una escuela que se adapta a las necesidades de la economía, de la producción y de la creación de riqueza en general. Esto es lo que Laval llama "desinstitucionalización" de la escuela, que no es más que la adaptabilidad de la demanda y la fluidez de las respuestas que se esperan de esa escuela, concebida como suministradora de servicios (Laval 2003:26).

- *Competencias:* Está basada en la idea educativa de los saberes: saber hacer, saber ser y saber lograr. Esto permite crear un estudiante que pueda adaptarse a su entorno problemático e incierto, resolviendo lo "que pueda presentarse". La idea central es desarrollar capacidades en los estudiantes, las cuales van en función de las necesidades externas al propio estudiante, en este caso a las necesidades de los centros de trabajo. La prioridad al desarrollo de competencias profesionales y sociales busca lograr una mejor adaptación al mercado laboral (Hirt, 2001: 10).

- *Autonomía escolar:* Se trata de otorgar plena autonomía a la escuela para que pueda desarrollar sus propios programas, que pueda competir con otras escuelas sobre las formas de enseñanza y sobre sus contenidos. Esta autonomía no debe ser entendida como lo que tradicionalmente se conoce como autonomía universitaria de libertad de cátedra, propio gobierno etc., sino como contraria al currículo nacional.

Los fenómenos que buscan la creación de mercados para la educación tienen como principal objetivo privatizar ciertos servicios educativos públicos, o lo que Brunner y Uribe (2007:155) llaman la transformación del balance público/privado en aspectos específicos, y que se puede manifestar a través del cobro de cuotas de matrícula, la aparición de instituciones privadas sin fines de lucro que hacen gestión en

nombre de la Universidad, el pago de aranceles por servicios a entidades externas a la institución y nuevos mecanismos de gestión de los espacios y servicios que brinda la institución, como espacios de estacionamiento, usos de instalaciones deportivas, gestión de proyectos vinculados a empresas privadas y una serie de mecanismos que actualmente ya se implementan en nuestra Universidad.

Todo este proceso ha generado una cultura empresarial en las universidades, que aún siendo públicas se incorporan por medio de las mentalidades de algunos de sus miembros, o las prácticas que asumen algunas de sus autoridades a través de la gestión que realizan a través de esas prácticas. Para Marginson y Rhoades (2002), ello crea un fenómeno en cuanto al desarrollo de las actividades académicas y de administración al interior de las universidades públicas que se manifiesta en siguientes aspectos:

- Las personas que gobiernan u ocupan cargos de dirección están separadas de las redes de soporte académico, tienen pocos vínculos departamentales y su desempeño se suscribe al campo de la acción ejecutiva en general y no en la académica en particular.

- Aumenta el número de profesores de jornada parcial y la incorporación cada vez más de profesionales no académicos (principalmente en programas de posgrado, con experiencia en dirección empresarial y no en docencia) mientras que los profesores de tiempo completo y con credenciales académicas juegan un rol menor.

- Se incorporan en los procesos de gestión elementos de la administración de empresas tales como planificación estratégica, planes operativos, capacidades de respuesta estratégica de acción rápida y aumentan el uso de fondos discrecionales para programas de corto plazo.

- Los líderes académicos pierden poder, las relaciones externas dan relevancia

a líderes operativos desvinculados con el proceso académico, algunos se convierten en operadores políticos de interés externos a la propia universidad.

- La identidad de la Universidad pública se transforma, aún cuando legal y operativamente sigue siendo pública, sus actividades y sus formas administrativas se operativizan a través de una visión privada y la institución queda atrapada en ese dualismo de negar lo que es, sin asumir lo que no puede ser y, por tanto, su gestión de innovarse queda atrapada en el marasmo institucional.

En el marco del proyecto CERI-University Futures, la OCDE plantea dos escenarios para la educación superior: uno vinculado a la ampliación de los proveedores de educación superior y otro a la amplitud de la participación educativa. Ambos componentes están vistos dentro del esquema de mercado. Vincent Lancrin (2004) plantea seis escenarios para los sistemas universitarios en el futuro:

1. Educación tradicional, diplomas y carreras ofrecidas tradicionalmente y cada vez por un grupo reducido de instituciones (ejemplo, filosofía, matemáticas).

2. Universidad-emprendimiento, ofrecen diversidad de diplomas y carreras; financiamiento mixto, predominantemente con funciones de docencia.

3. Mercado libre, ofrecen diversidad de diplomas y carreras con una amplitud de la oferta educacional; financiamiento esencialmente privado.

4. Proceso abierto y masivo, instituciones públicas compitiendo en el merado a través de amplitud de carreras y diplomas.

5. Redes globales, universidades corporativas transnacionales, son sucursales en varios países, o través de franquicias en función de la demanda.

6. Desinstitucionalización, educación a través de redes virtuales, e-learning con diversidad de opciones, títulos y carreras; alto rol de TIC.

Reflexiones finales

La existencia de factores externos al propio desarrollo académico y de la ciencia está influenciada por parámetros de la lucha ideológica que provocan los conflictos internos. El uso extendido de expresiones propias de la economía y de la administración de empresas utilizadas para describir los procesos educativos, desvirtúan las prácticas pedagógicas. Los valores mercantiles expresados en las actividades de gestión han contribuido a generar visiones encontradas y distorsionadas de la realidad universitaria y han trastocado la institucionalidad propia de una entidad pública, de servicio público.

Por otro lado, el vínculo existente entre la Universidad y la sociedad es una de las principales características y reivindicaciones de los distintos actores y sectores educativos. La frase "somos una universidad del pueblo", se convierte en un imperativo para buena parte de los sancarlistas. La cuestión es que cada quien interpreta esa situación a su manera. Cada quien saca provecho de ello, y al final, lo que es una reivindicación social, se convierte en un discurso hueco, sin sentido.

La variedad de alternativas existentes para mejorar el proceso educativo, para propiciar un cambio curricular acorde a los tiempos sólo exige una reflexión profunda de todos los que conforman esa comunidad educativa y el compromiso de todos/as los actores involucrados para asumir la responsabilidad que les toca asumir. En una realidad compleja, los valores colectivos de una universidad democrática, plural y amplia es la mejor herencia que se le puede dar a las futuras generaciones, coartar este procedimiento es limitar el avance de la ciencia y de la educación.

Referencias Bibliográficas

- Baldridge J.V. y E. Terreéense (1977) *Alternative Models of Gobernante in Higher Education*. McCutchan. Berkeley.
- Brunner, J. (1988) *Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior.* Santiago de Chile FLACSO.
- Brunner, J. (2000) Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. UNESCO, Chile.

- Brunner, J. y D. Uribe (2007) *Mercados universitarios. Los nuevos escenarios de la Educación Superior.* Santiago de Chile. Universidad Diego Portales. En http://mt.educarchile-cl/MT/jjbrunner/archives/libros/fondecyt/tEXTO14027.

- Cardelli, J. (2007) *Educación superior, transnacionalización y virtualización. Un estudio de caso en Argentina.* En Escenarios mundiales en educación superior. Análisis global y estudios de casos. López Segrera, F. CLACSO. Noviembre.

- Castells, M (1999) *La era de la información. Tres volúmenes, Economía, Sociedad y Cultura* Siglo XXI editores. Tercera edición.

- Clark B. (1983) El sistema de educación superior. Patria. México

- Fernández, E. (2009) *El sistema-mundo del capitalismo académico: procesos de consolidación de la universidad emprendedora.* Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Vol 17 (21). Número 21 Noviembre 15, 2009 ISSN 1068–2341. En http://epaa.asu.edu/epaa/. Pp 4-43.

- González-Casanova, P. (2001) La Universitaria del Siglo XXI. México, Ediciones ERA.

- Hirt N. (2001) *Los tres ejes de la mercantilización escolar.* SUATEA

- Laval, C. (2004) *La escuela no es una empresa.* Editorial Paidos. España

- Mazzola, Carlos (2006). *La agenda política de la conducción universitaria.* Universidad Nacional de San Luis Argentina.

- Marginson, S. y G. Rhoades (2002) *Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic"* Revista Higher Education No. 43. pp 281-309.

- Ordorika Sacristán, I. (2001) *Aproximaciones teóricas para un análisis en la educación superior. Revista Perfiles Educativos.* No 91.Universidad Autónoma de México, UNAM. OIT. (1998) Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Diciembre.

- Popkewitz, T. (2000) *Revista Perfiles Educativos.* Vol. XXIII. No. 88-90. pp. 5-33.

- Terán Olguín, L. (2007) *Procesos de capitalización en la educación superior. Una investigación sobre capitalismo académico.* Red de investigación y docencia sobre innovación tecnológica. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Autónoma de Sinaloa. México.

- Teixeira, B., Dill y Amaral Jongbloed (2004) *Markets in higher education. Rethoric o reality?* Dodrech Kluwr Academic Publisching.

- Slaughter, S. y L. Larry (1997) *Academic capitalism. Politics, policies, and the entrepreneurial university.* The Johns Hopkins University Press. Baltimore.

- Vincent Lancrin, J. (2004) *Building futures scenarios for universities and higher education: an international approach.* Proyect Policy Futures in Education OECD/CERI.

Recreaciones axiológicas en la universidad latinoamericana[1]

Jorge Mario Rodríguez Martínez

Resumen
Las sociedades latinoamericanas enfrentan una crisis de injusticia estructural que demanda perspectivas analíticas que iluminen críticamente la base sociopolítica en la que yacen las raíces de dicha crisis. Esta crisis multidimensional no se puede desvincular de la pérdida de los proyectos políticos regionales de corte humanista que en algún momento quisieron contrarrestar la injusticia estructural de dichas sociedades.

Palabras claves: Axiología latinoamericana, reforma universitaria, krausismo, injusticia estructural.

Axiological recreations of the Latin American University

Abstract
Latin American societies face a structural injustice crisis which requires analytical perspectives that can enlighten critically the sociopolitical base in which lie the roots of the crisis. This multidimensional crisis cannot be separated from the lost of humanistic regional politic projects that at some point wanted to counteract structural injustice from those societies.

Keywords: American Axiology, university reform, krausism, structural injustice.

1. Simposio: Universidad y formación de educadores.

Las sociedades latinoamericanas enfrentan una crisis de injusticia estructural que demanda perspectivas analíticas que iluminen críticamente la base sociopolítica en la que yacen las raíces de dicha crisis. Esta crisis multidimensional no se puede desvincular de la pérdida de los proyectos políticos regionales de corte humanista que en algún momento quisieron contrarrestar la injusticia estructural de dichas sociedades.

Nuestras universidades deben recrear las posturas axiológicas de esta tradición con el fin de interrumpir el ciclo de la violencia estructural, cuestionando la hegemonía de la actual globalización neoliberal, mientras se renuevan los proyectos axiológicos de la cultura iberoamericana en función de los problemas actuales. Esta reflexión unifica varias tendencias en el desarrollo del pensamiento hispano y latinoamericano, tomando al krausismo como el eje articulador que permite la recreación de las diversas vetas éticas y axiológicas en el pensamiento hispanoamericano.

Las sociedades latinoamericanas, especialmente en el área mesoamericana, están viviendo un agravamiento de su permanente situación de violencia e injusticia estructural. La comprensión de dicho fenómeno demanda constantes y renovados ejercicios reflexivos, algunos de los cuales deben dirigirse a la naturaleza de lo que se está haciendo actualmente en todos los niveles de la educación. Esta breve contribución reflexiva aspira a distinguir algunos de los derroteros axiológicos que la universidad latinoamericana puede seguir para ahondar en la comprensión de los problemas comunes que enfrentan nuestras naciones. Integramos consideraciones históricas con una reflexión filosófica-educativa; el objetivo es distinguir algunos objetivos

axiológicos que, consolidados en nuestras tradiciones universitarias, puedan servir de plataforma para criticar nuestra frágil e injusta en una globalización marcada por valores cuestionables. Esta tarea podría contribuir a aquellos intentos de reorganización, reforma, diseño de políticas consensuadas, o cualquier tipo de transformación programática y democrática que busque la universidad latinoamericana.

La primera sección examina, sin ninguna pretensión de exhaustividad, algunas expresiones del abismo que surge entre los problemas que afectan a la sociedad latinoamericana y los instrumentos conceptuales que intentan usarse para enfrentar dichas dificultades. La segunda revive algunas contribuciones axiológicas de la cultura latinoamericanas, para tratar de comprender el alcance axiológico de lo que significa la universidad en el contexto latinoamericano; nos concentramos en las profundas influencias del krausismo, la axiología y la tradición crítica propia de la filosofía social hispanoamericana. La tercera parte reflexiona sobre algunos aspectos de dicha tarea reconstructiva para actualizar los instrumentos críticos que ofrece la tradición universitaria para afrontar los desafíos que plantea nuestra realidad actual. Se sugiere que las universidades latinoamericanos representan una instancia de humanización que puede interrumpir la consolidación del mercantilismo de una globalización que ha hecho retroceder, frecuentemente de la manera más cínica, los valores humanistas que han marcado la autoconciencia de la universidad latinoamericana.

1. América Latina: el desafío histórico de la injusticia estructural

En una reapropiación de las ideas de Ortega y Gasset,[2] se puede decir que la misión última de la universidad es formar al ciudadano latinoamericano para estar a la "altura de los tiempos". Pero estar a la altura de los tiempos, en el estado actual de sociedades como las mesoamericanas que

2. Ortega y Gasset, José. (1982): Misión de la Universidad. Madrid: Revista de Occidente en Alianza Editorial.

enfrentan una crisis de violencia y gobernabilidad sin precedentes, consiste en concebir políticas de transformación que, de una vez por todas, iluminen críticamente la base sociopolítica de nuestras sociedades. Se debe insistir en que los instrumentos analíticos deben superar el ámbito del Estado, para internarse en las profundidades ético-políticas que han constituido sociedades marcadas por una desigualdad que se ha convertido en una vergonzosa marca distintiva de nuestras sociedades.[3]

Hablar de la desigualdad como una marca distintiva supone la sedimentación de prácticas exclusionarias, que en el caso de la región, tienen como base original la explotación, negación y exclusión de los indígenas, y más tarde, de las grandes mayorías. La explotación, maquillada de paternalismo de la Colonia, no fue transformada, de manera positiva, por las independencias cuyo cariz liberal sólo sirvió para consolidar el poder de oligarquías que muchas veces siguieron el modelo de la hacienda como paradigma político. Cada país latinoamericano tiene una historia de atropellos y desmesuradas injusticias que se reflejan en la región del planeta que recoge los índices de desigualdad más altos de todo el mundo.

En nuestros días, el continuo saqueo de las comunidades, la explotación de recursos naturales amparados por la corrupción y la violencia directa no desaparecen; David Harvey[4] habla de cómo la "acumulación por desposesión" posibilita la privatización de lo común - e. g., educación, agua - bajo la multiplicidad de formas que permite la economía global. Las Guerras del Agua en Bolivia, y en general todos los intentos de depredación de los recursos naturales de la región, comprueban la continuidad de este tipo de acciones.

En consecuencia, no se puede decir que vivamos a la altura de los tiempos si nuestros instrumentos analíticos no logran

3. Ortega y Gasset, José. (1982): Misión de la Universidad. Madrid: Revista de Occidente en Alianza Encuentro sintomático que Johan Galtung, reconocido teórico en los estudios de la paz cuyas ideas se usarán adelante, haya llegado a decir que la desigualdad en la región latinoamericana adquiere magnitudes de destrucción nuclear (Galtung, Johan (1969). "Violence, Peace, and Peace Research", en Journal of PeaceResearch. Vol. 6, No. 3, p. 183.

4. Harvey, David. (2010): The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism. New York, Oxford University Press, p 49.

identificar y refrenar la dinámica económico-social que nos coloca en esta situación de agravamiento: se trata de cambiar las claves de una globalización que ha sacralizado al mercado como valor último. Las actuales crisis de Estado en México y América Central ya no pueden conceptualizarse como simples problemas de seguridad, con independencia de lo democrática que ésta pueda ser concebida; dichas crisis apuntan al desarrollo de lógicas perversas en las que la vida humana pierde su valor frente a la ganancia inmediata. En esta dirección, la educación debe regresar por sus fueros como una apropiación crítica de lo social que se proyecta en una humanización de las estructuras injustas que impiden el florecimiento social de la región,[5] y convierten a la región en lo que algún periodista denomina "los nuevos campos de muerte de la economía global".

Ahora bien, esta crisis multidimensional no se puede desvincular de la pérdida de los proyectos políticos regionales de corte humanista que en algún momento quisieron contrarrestar la injusticia estructural de dichas sociedades. Está todavía fresca en la memoria de los latinoamericanos las múltiples intervenciones que destruyeron los proyectos políticos enfocados en un desarrollo democrático que dignificara a las sociedades respectivas. El proyecto político que dirigió en Guatemala un pedagogo filosofante Juan José Arévalo no pudo continuar más allá de su sucesor, Jacobo Arbenz Guzmán debido a la intervención norteamericana de 1954 - una operación que por esas crueles ironías de la historia fue denominada "Operación Éxito".

5. La educación, en tanto posibilidad de emancipación que posibilita el auténtico desarrollo humano ha venido a ser considerada, como nos lo recuerda Danilo Streck (STRECK, Danilo. (2010): A New Social Contract in a Latin American Education Context. New York: Palgrave), por la Organización Mundial del Comercio como un servicio. En efecto, es notable cómo muchas de los conceptos de la educación se expresan en conceptos económicos—e. g., competencias— cuya crítica debiera ser un proyecto a seguir por nuestros investigadores. En ese sentido, es de notar como Streck intenta interpretar en clave emancipatoria experimentos políticos como los presupuestos participativos que han sido, apropiados por el Banco Mundial. Véase al respecto Sousa Santos, Boaventura (2010): Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del sur. Tercera edición. México, D.F., Siglo XXI Editores, Siglo del Hombre Editores y Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, p. 34.

Así, pues, nuestras instituciones de enseñanza superior deben aventurarse cada vez con mayor decisión a plantear sus objeciones frente a las posiciones desarrollistas que sacralizan a un sujeto de los derechos humanos que, en la exclusividad de la elección como distintivo moral, olvida las experiencias éticas implicadas en la dignidad humana.

Basta mencionar, por su significatividad, el caso de Martha Nussbaum, una de las filósofas que desarrolla el "enfoque de las capacidades" (capabilities approach), quien pretende universalizar el liberalismo político de John Rawls sin considerar suficientemente el rol de las tradiciones que informan cada contexto cultural y político.[6] ¿Pueden acaso comprenderse los posibles derroteros de una sociedad justa en América Latina sin atender a los avatares históricos de la vida de las sociedades latinoamericanas? No está a la altura de los tiempos quien propone soluciones universales, sin pensar de una manera situada la relación entre universalidad y particularidad: los valores, en tanta valores, deben ser pensados en relación a las particularidades de cada contexto. Desde luego, esto no implica la defensa de ningún particularismo ciego.

Nuestras universidades deben recrear, siempre críticamente, las posturas axiológicas de nuestras tradiciones con el objetivo de interrumpir el ciclo de la violencia estructural, cuestionando la hegemonía de la actual globalización neoliberal, mientras se renuevan los proyectos axiológicos de la cultura iberoamericana en función de los problemas actuales. Afortunadamente, nuestra historia intelectual permite concebir una base para concebir maneras de combatir la injusticia-violencia estructural que nos aqueja. Desde mi punto de vista, la clave de bóveda para introducir lo ético puede determinarse siguiendo brevemente a Johan Galtung e Iris Marion Young. Para Galtung la violencia estructural se da cuando los seres humanos son influenciados de tal manera que no puede realizar su potencial. La violencia

6. Nussbaum, Martha (2011): Creating Capabilities: The Human Development Approach. Cambridge Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press, p. 89. En general, los modelos de desarrollo impulsados por el PNUD están diseñados de acuerdo con las ideas de Nussbaum y Amartya Sen. Pienso que la inadecuación de los paradigmas teóricos respectivos se expresa en unaserie de medidas irrealizables como las que se postulan en los laudables, pero indudablemente inciertos Objetivos del Milenio (ODM).

está integrada en la estructura y se manifiesta como un desequilibrio de poder que expone la desigualdad de oportunidades.[7]

Sin embargo, como señala Young, las estructuras sociales son procesos que involucran la acción e interacción de personas; no son estados de cosas sino procesos.[8] Young se da cuenta de la propensión a seguir las reglas y convenciones del contexto en el que se vive[9] y quiere clarificar en qué sentido somos responsables, quizás recordando la contribución feminista de Susan Moller Okin, según la cual, lo "personal es político".

Esto, entonces, nos coloca en la dimensión con la que iniciamos esta sección: ¿En qué procesos necesitamos involucrarnos los seres humanos de esta región para interrumpir el ciclo de la violencia estructural? La cultura de nuestro tiempo debe recuperar de nuevo el eje ético en el que, como veremos, los universitarios latinoamericanos tienen algo importante qué decir. Los procesos sociales suponen la subjetividad humana y, últimamente, la conciencia ética. Esta conexión innegable muestra la relevancia de seguir pensando las claves axiológicas para resolver el problema de la injusticia estructural.

2. Las vertientes axiológicas de la vida universitaria latinoamericana

Las tendencias axiológicas en el pensamiento latinoamericano se refuerzan en la respuesta al positivismo que informa el liberalismo de la segunda mitad del siglo diecinueve. Dicho desarrollo influencia la filosofía latinoamericana, así como lo hace el desenvolvimiento de dos vertientes del krausismo. El krausismo -si lo consideramos como un eje articulador de las influencias éticas en el pensamiento latinoamericano- representa una veta inagotable para las universidades latinoamericanas dado que conlleva una promoción de valores espirituales que enfatizan el valor de la conciencia, ahora ya liberadas de las resonancias dogmáticas de la religión. Las dos vertientes referidas son las promovidas por los estudiosos del Derecho y las que devienen

7. Galtung, Johan. (1969) "Violence, Peace, and Peace Research", en Journal of Peace Research. Vol. 6, No. 3, p. 171.
8. Young, Iris Marion. (2001) "Political Responsibility and Structural Injustice". Kansas, Departamento de Filosofía, Universidad de Kansas.
9. Young, Iris Marion. (2001) "Political Responsibility and Structural Injustice". Kansas, Departamento de Filosofía, Universidad de Kansas, p. 12.

directamente de Julián Sánchez del Río y la influencia de la filosofía del derecho del krausista Heinrich Ahrens que Antolín Sánchez Cuervo ha estudiado en el caso de México.[10]

Las influencias del pensamiento krausista se equiparan quizás sólo con la influencia del erasmismo en la filosofía española de la época renacentista. El pensamiento del filósofo germano Karl Christian Krause (1781-1832), son recogidas, asimiladas y transformadas por el filósofo español Julián Sanz del Río en un viaje de estudios a Alemania que rompe la prohibición, vigente desde 1559, de estudiar fuera de España excepto en Roma, Nápoles, El Colegio de Bolonia o Coimbra.[11] El "racionalismo armónico" de Krause contrarresta el espíritu oposicional de la filosofía hegeliana. Krause realza la interioridad de la conciencia, mientras que para Hegel se da una realización de la razón en la que el individuo y los hombres desaparecen en el proceso de racionalización de la realidad. Krause considera que a "cada siglo, a cada pueblo, a cada individuo está presente nuestra total humanidad, y se manifiesta en la conciencia pública y la individual con fuerza de ley".[12] Desde mi perspectiva, esta forma espiritual de pensar, enfocada en la propia intuición del yo, encaja con el pensamiento español que ha sido influenciado a lo largo de la historia por el catolicismo y su énfasis connatural en la conciencia. La interioridad moral, al ser liberada del dogma católico, consolida su cariz ético.[13]

La filosofía krausista, desarrollada por Sanz del Río, fue difundida por sus discípulos, especialmente por Francisco Giner de los Ríos, quien fundaría la Escuela Libre de Enseñanza, institución que reforzaría las tendencias espiritualistas-éticas del

10. Sánchez Cuervo, Antolín. (2004): Krausismo en México. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
11. Núñez Carpizo, Elssie. (2003) "El krausismo y la interpretación del Derecho en Luis Recaséns Siches", en El pensamiento filosófico-jurídico y político en Luis Recaséns Siches. Luis J. MOLINA PIÑEIRO et al., México, D.F., Editorial Porrúa, p. 205.

12. Krause, Karl Christian. (1860): Ideal de la Humanidad para la Vida. Introducción y notas por Julián Sánchez del Río. Madrid, Imprenta de Manuel Galiano, p. 31.
13. Esto explica, por otro lado, por qué el krausismo fue objeto de una represión furibunda por parte de los sectores tradicionalistas y católicos de España de la segunda mitad del siglo diecinueve. Para explicar la importancia de la conciencia en la filosofía latinoamericana véase: Jorge Mario Rodríguez Martínez (2010).

pensamiento español. El pensamiento krausista, en la versión que nos dejara Francisco Giner de los Ríos "se produce como un llamamiento incesante a la conciencia propia del sujeto-hombre, de cada hombre, tal influjo se explica recordando el valor que el maestro [Giner] otorga a la formación del hombre interior, formación que es raíz y asiento de la libertad…"[14] Este punto es importante debido a que se realza la función ética que se refleja en ciencias sociales como la pedagogía.

Por su parte, la doctrina filosófica de los valores o axiología es una rama relativamente nueva de la filosofía, que no surge sino hasta la segunda mitad del siglo XIX, ante todo gracias a las reflexiones del filósofo alemán Rudolf Hermann Lotze. Este pensador formula la hipótesis de que los valores no "son", sino que "valen", logrando, de esta manera, liberar las cuestiones del valor de las demandas de la metafísica y la ontología. Una cumbre de esta tarea conjunta se da con el surgimiento de la teoría de los valores de Max Scheler, filósofo que logra demostrar la racionalidad de la emoción en la medida en que es a través de ésta como accedemos a la experiencia de los valores. La influencia de la axiología es representada por filósofos como Risieri Frondizi, Luis Recaséns Siches, Eduardo García Máynez, Carlos Cossio Villegas.[15]

¿Se puede negar que señeros pensadores latinoamericanos, con una conciencia aguda de la injusticia estructural, de ese "mal" incrustado orgánica e históricamente en la realidad social latinoamericana, no se hayan decantado por una visión axiológica de los fines de la sociedad humana? Esta percatación siempre ha sido una constante en la labor reflexiva de nuestros pensadores más críticos, incluyendo a aquéllos que han ejercido la docencia y la investigación en

14. Posada, Adolfo. (1981): Breve historia del Krausismo español. Oviedo, Universidad de Oviedo, p. 29.

15. Posada, Adolfo. (1981): Breve historia del Krausismo español. Oviedo, Universidad de Oviedo, p. 29. La relevancia política de la axiología se ubica deseo de trascender la realidad presente para realizar los ideales. Al situar esta perspectiva de los valores en el contexto latinoamericano se constituye un programa de transformación de la realidad cuyas dimensiones educativas son evidentes. Tal distinción entre diferentes niveles antropológicos permite comprender la flexibilidad y amplitud del pensamiento de Arévalo, el cual recalca el carácter integral de la persona humana. La axiología de Arévalo es una perspectiva que no olvida la naturaleza corporal del ser humano.

nuestras universidades. Mendoza Rojas ha documentado y discutido la forma en que la historia en que una de las instituciones más emblemáticas de América Latina, la Universidad Nacional Autónoma de México, ha seguido desde su refundación en 1910, el complejo proceso social de la nación mexicana.[16] Piénsese en las ricas y arduas polémicas que se generan en la universidad mexicana a partir de las ideas de Vicente Lombardo Toledano y Manuel González Morín, y cómo dichas polémicas nunca fueron independientes de la tarea de formar una sociedad que pudiera reconocerse a sí misma -en el sentido de esa mínima conexión entre la realidad y los valores que deben formar una sociedad racional.

La tarea ha sido de sacrificio. El sólo hecho de que algunos pensadores latinoamericanos -pienso en los jesuitas de la Universidad Centroamericana en El Salvador y en las decenas de profesores guatemaltecos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, masacrados durante la represión en ese país- hayan sido objeto de masacres y atropellos a sus derechos nos demuestra en los testimonios más trágicos la magnitud de esta contribución. En este sentido, no debe olvidarse que los pensadores latinoamericanos han llevado a cabo una lectura crítica en la filosofía y en la teología que ha llevado a la Filosofía de la Liberación. Estos movimientos han sido respuestas orgánicas a la violencia estructural que asuela las sociedades latinoamericanas.

Creo que no se puede negar que la autoconciencia del intelectual universitario en América Latina no se desliga de las influencias del pensamiento crítico latinoamericano que se origina a partir de las ideas de Francisco de Vitoria, la Escuela de Salamanca y la labor de defensa del indígena que marcó la vida de Fray Bartolomé de las Casas. No puede negarse, además, el legado de los universitarios latinoamericanos en la creación de lo que David Brading ha denominado "indigenismo histórico".[17] En este sentido puede valorarse la demostración, realizada por Hugo E. Biagini de la existencia de lo que podríamos denominar un "utopismo identitario" con un trasfondo axiológico que siempre ha

16. Mendoza Rojas, Javier. (2001): Los conflictos de la UNAM en el siglo XX. México, D.F., Plaza y Valdés.

17. Brading, David. (1985): The Origins of Mexican Nationalism. Cambridge, Cambridge University Press.

animado la actividad universitaria, especialmente estudiantil, a lo largo de la historia de la región. En sintonía con Germán Arciniegas, el autor argentino recuerda el papel constructor jugado por un conglomerado estudiantil siempre preñado por los ideales más elevados.[18] Ejemplos no le faltan al maestro argentino; no olvida mencionar la actitud de crítica acerba que ha distinguido a los estudiantes guatemaltecos en su Huelga de Dolores y en el periódico satírico No nos tientes.[19]

Es en este contexto que la reforma iniciada en la Universidad de Córdoba (1918) se constituye como un referente obligatorio para entender cómo tales tendencias espiritualistas y axiológicas se consolidan en la universidad de la región latinoamericana.

Ésta se ha llegado a constituir en un símbolo de los movimientos de transformación que han signado la historia educativa de América Latina. Como símbolo auténtico, y no como simple referente, despierta algunas de las aspiraciones más sentidas de emancipación de la juventud latinoamericana. Biagini reinvindica la actualidad del legado de la Reforma de Córdoba (e. g., la autonomía, la asistencia libre, la gratuidad), para afirmar una identidad histórica que, para plantearlo en mis términos, puede servir para contrarrestar la des-espiritualización que conllevan muchas visiones mercantilistas de la educación y de la vida humana.[20] En efecto, refiriéndose a la reforma de Córdoba, Biagini recuerda que "su concepción de la universidad cabe ser estimada como el aporte más original que ha salido de América Latina en ese rubro decisivo.[21]

Este legado de autonomía, conquistado por los estudiantes, se

18. Barading, David. (1985): The Origins of Mexican Nationalism. Cambridge, Cambridge University Biagnini, Hugo E. (2000): La reforma universitaria: Antecedentes y consecuentes. Buenos Aires, Leviatán, p. 13.
19. Biagnini, Hugo E. (2000): La reforma universitaria: Antecedentes y consecuentes. Buenos Aires, Leviatán, pp. 14-15.

20. Siempre habrá de recordarse la significatividad axiológica que deviene del hecho de que Alejandro Korn,el filósofo argentino maestro de Francisco Romero, haya saludado con ilusión la gesta cordobesa. Alejandro Korn, en palabras de Risieri Frondizi y Jorge J. E. Gracia (Frondizi, Risieri y Gracia, Jorge J. E. (1975): El hombre y los valores en la filosofía latinoamericana del siglo XX: Antología. México, D.F., Fondo de Cultura Económica) ha sido el filósofo que logró la superación del positivismo en el ámbito argentino.
21. Biagnini, Hugo E. (2000): La reforma universitaria: Antecedentes y consecuentes. Buenos Aires, Leviatán, p. 46.

presenta en nuestros días como una posibilidad de subvertir la lógica de la globalización neoliberal.[22] Por esa razón, las resonancias de la herencia de Córdoba marcan el intento de las universidades latinoamericanas ya no sólo como instancias de movilidad social, sino y ante todo como un compromiso para la sociedad que alberga dichas universidades. Desde luego este legado se ve asediado por problemas como la burocratización, el reflejo de la degradación política que distingue a algunas sociedades latinoamericanos y otros aspectos que adquieren diferentes matices en diferentes sociedades.

De esta manera, la autonomía universitaria se postula como una posibilidad para plantear de nuevo, formas de romper la hegemonía que ha establecido el mercado y sus innegables "valores" jerárquicamente inferiores. David Bridges y Ruth Jonathan[23] han demostrado cómo la mercantilización de los valores surge como un resultado lateral de las asunciones individualistas en las polémicas liberales en la Inglaterra del tiempo de Margaret Thatcher -e. g., igualdad, libertad, elección. En nuestros términos, la elección y neutralismo liberal demuestra sus debilidades, dado que lo que se impone es la necesidad de plantear una dignificación de la población excluida, lo cual desde un punto de vista ético, supone una perspectiva enfocada al bien común. Los valores, sus mediaciones en la conciencia, la lucha contra el empobrecimiento de la vida humana encuentra un punto de apoyo en una autonomía que no se somete a los dictados de la homogenización mercantilista.

3. Recreaciones axiológicas en las universidades latinoamericanas

Podemos concluir, pues, que las tendencias espirituales de la filosofía de la educación latinoamericana nos orientan a recuperar los valores humanísticos, para tratar de romper el embrujo de la mercantilización de la vida. En esta dirección y, en función

22. Cabe notar, en este renglón, la importancia de la herencia salmantina en las universidades latinoamericanas. Para una historia panorámica de dicha influencia y de la historia de la universidad en América Latina, véase Tünnermann Bernheim, Carlos. (1999): Historia de la universidad en América Latina: De la época colonial a la reforma de Córdoba. Caracas, IESALC-UNESCO.

23. Bridges, David y Jonathan, Ruth. (2003) "Education and the Market", en The Blackwell Guide to the Philosophy of Education. Nigel BLAKE et al (eds.) Malden, Massachusetts, Blackwell.

de contraste, no cabe más que notar cómo las universidades de muchos países desarrollados han caído en una situación lamentable debido a las políticas de gobiernos conservadores que han ofrendado la libertad de investigación a los dictados de la mercantilización.

A lo largo de los últimos treinta años las universidades norteamericanas, por ejemplo, se han convertido en una instancia de enriquecimiento de las entidades bancarias. Cada vez es menor el espacio de realización de valores superiores, dada la descarada mercantilización de la vida académica.

Desde luego, las universidades de los países desarrollados se "benefician" de sus alianzas con los sectores privados. Pero es sintomático que la mayoría de dichas alianzas se vea reflejada en áreas de inmediata aplicación; es preocupante, sin embargo, que a menudo se sepa de incidentes -especialmente en el área de la salud- en la que los resultados no deseados tratan de ser eliminados, aún a costa de las consecuencias negativas no sólo para la libertad académica sino también para aspectos como la salud de las sociedades. Desde luego, con esto no se quiere decir que la universidad deba desvincularse de la investigación científica: hay problemas urgentes que necesitan soluciones que no pueden esperar, como suele sucede con problemas de salud pública.

Es aquí en donde el valor de la autonomía universitaria, fortalecida en América Latina adquiere un valor supremo. La autonomía abre un espacio en el cual los fines desinteresados del conocimiento, aquéllos que paradójicamente contribuyen más a la mejora del género humano, encuentran su verdadero espacio. El filósofo catalán Eduardo Nicol[24] realza la naturaleza ética de la universidad hispanoamericana, frente a las universidades del primer mundo que se han encarrilado con los intereses de un mercado cuyo desarrollo deja de lado la naturaleza ética de la educación. Nuestras universidades pueden tener carencias materiales crónicas, problemas políticos relativos a la colocación de

24. Nicol, Eduardo. (1998): El problema de la filosofía hispánica. Segunda edición. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

recursos; pueden resistir, además, el constante ataque de enemigos que recalcan su falta de "productividad". Sin embargo, no puede negarse la idea de Nicol de que nuestras universidades tienen una tarea ética en el mundo contemporáneo. No en balde, América Latina no es sólo vista como un continente marcado por la injusticia, sino también como una región en la que nuevas posibilidades de vida están emergiendo.

Desde luego, la tarea no es la de un simple reavivamiento. Se trata, ante todo, de pensar los valores frente a los nuevos desafíos y frente a un pluralismo que supone una ampliación de nuestra realidad axiológica, como lo prueba, por ejemplo, el acercamiento contemporáneo a las nuevas formas de vida política que han sido conservadas por los pueblos indígenas -contribuciones que alcanzan también el terreno de la salud y el respeto a la naturaleza. La tarea es imaginar nuevas formas de vida, enlazadas críticamente con el pasado, pero con la conciencia de que el individualismo no puede constituir una respuesta a nuestros problemas con la violencia e injusticia estructural.

Referencias Bibliográficas

- Biagnini, Hugo E. (2000): *La reforma universitaria: Antecedentes y consecuentes.* Buenos Aires, Leviatán.
- Brading, David. (1985): *The Origins of Mexican Nationalism.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Bridges, David y Jonathan, Ruth. (2003) *"Education and the Market", en The Blackwell Guide to the Philosophy of Education.* Nigel BLAKE et al (eds.) Malden, Massachusetts, Blackwell.
- Frondizi, Risieri y Gracia, Jorge J. E. (1975): *El hombre y los valores en la filosofía latinoamericana del siglo XX: Antología.* México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Galtung, Johan. (1969) *"Violence, Peace, and Peace Research", en Journal of Peace.* Research. Vol. 6, No. 3, 167-191.

- Haddox, John H. (1971): *Antonio Caso: Philosopher of México. Austin, University of Texas Press.*

- Harvey, David. (2010): *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism.* New York, Oxford University Press.

- Krause, Karl Christian. (1860): *Ideal de la Humanidad para la Vida. Introducción y notas por Julián SÁNCHEZ DEL RÍO.* Madrid, Imprenta de Manuel Galiano.

- Mendoza Rojas, Javier. (2001): *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX.* México, D.F., Plaza y Valdés.

- Nicol, Eduardo. (1998): *El problema de la filosofía hispánica.* Segunda edición. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

- Nuñez Carpizo, Elssie. (2003) *"El krausismo y la interpretación del Derecho en Luis Recaséns Siches", en El pensamiento filosófico-jurídico y político en Luis Recaséns Siches.* Luis J. Molina Piñeiro et al., México, D.F., Editorial Porrúa.

- Nussbaum, Martha (2011): *Creating Capabilities: The Human Development Approach. Cambridge Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.* ORTEGA Y GASSET, José. (1982): Misión de la Universidad. Madrid: Revista de Occidente en Alianza Editorial.

- Posada, Adolfo. (1981): *Breve historia del Krausismo español.* Oviedo, Universidad de Oviedo.

- _____ (2010b) *"The Call of Concrete Moral Conscience: Another Latin American Contribution to the Idea of Human Rights"*, en Journal of Human Rights, 9, No. 4, pp. 467-486.

- _____ (2011) "Juan José Arévalo: *La pedagogía como guía para la acción política", en Educadores en América Latina y el Caribe del siglo XX al siglo XXI.* Diana Elvira Soto Arango et al (eds.) Tunja, Colombia, Colciencias.

- Sánchez Cuervo, Antolín. (2004): *Krausismo en México.* México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.

- Sousa Santos, Boaventura. (2010): *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del sur.* Tercera edición. México, D.F., Siglo XXI Editores, Siglo del Hombre Editores y Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

- Streck, Danilo. (2010): *A New Social Contract in a Latin American Education Context.* New York: Palgrave.

- Tünnermann Bernheim, Carlos. (1999): *Historia de la universidad en América Latina: De la época colonial a la reforma de Córdoba.* Caracas, IESALC-UNESCO.

- Young, Iris Marion. (2001) *"Political Responsibility and Structural Injustice".* Kansas, Department of Philosophy, University of Kansas.

Memoria histórica 5

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Después del genocidio: Algunas reflexiones sobre las exhumaciones en Guatemala

Marcelo Colussi

Resumen
Las exhumaciones pueden jugar un importante papel en el cierre de un duelo inconcluso, y tiene un alto valor psicológico-cultural en los familiares de las personas exhumadas. Por otro lado, hacen parte de una investigación judicial que puede servir para abrir investigaciones y encontrar culpables de los graves delitos cometidos (masacres, desapariciones) y, de esa manera, hacer justicia. Pero corren el riesgo de ser un gesto vacío, políticamente correcto pero insustancial en su impacto final, si no son parte de un verdadero proceso de apropiación por parte de las comunidades.

Palabras claves: Masacres, duelo alterado, justicia, reparación, resarcimiento.

"After the genocide"

Abstract
Exhumations can play an important role in the closure of an inconclusive grief, they have a high cultural-psychological value in the relatives of exhumed people. On the other hand, they are part of a legal investigation that can help open investigations and find the guilty ones of the serious crimes committed (massacres, disappearances) and, in that way, do justice. But they have the risk of being an empty gesture, politically correct but unsubstantial in its final impact, if they are not part of a real appropriation process by the communities.

Keywords: Massacres, altered grief, justice, reparation, compensation.

En cualquier momento histórico y en toda forma cultural, los seres humanos hacemos frente a la finitud, al malestar espiritual, a través de determinados mecanismos. La revisión de la historia así como la comparación antropológica de distintas sociedades nos enseña que el sufrimiento moral, las penas, las ansiedades que produce el proceso de vivir siempre reciben algún tipo de respuesta, de tratamiento.

Entre todas estas aflicciones la relación con la muerte es la más fuerte. La muerte (aquello de lo que no hay representación posible, lo que no tiene explicación) es el horizonte espiritual desde donde transcurre la vida.

Para enfrentar esas flaquezas constitutivas, este estado de inexorabilidad ante el final que representa el paso por la vida, existen diversas instancias de amortiguación del dolor. Hay varias, pero tampoco existe una variedad infinita; hay formas de abordar este problema que se repiten universalmente y en toda la historia: *formas de explicar lo inexplicable* podríamos decir. Para eso están las religiones.

En toda cultura conocida –lo cual las equipara y viene a confirmar definitivamente que no hay ninguna mejor que otra, que no hay ninguna superior– se encuentran cosmovisiones religioso/espirituales. Esto no falta; como incluso no faltó en las experiencias de socialismo real conocidas, donde supuestamente se caminaba hacia un presunto ateísmo con base científica. Todo demuestra que los seres humanos, al enfrentar la sensación de desprotección, de finitud, necesitamos de un orden que nos organice la vida, que nos constituya y nos dé raíces seguras, que nos explique el sentido de nuestra proveniencia y nuestro futuro. De momento, si bien la ciencia avanzó mucho en eso, el papel del pensamiento mágico-animista sigue estando presente.

El malestar espiritual, distinto al material, más pernicioso que él en algún sentido (por la dificultad de encontrarle salidas definitivas), es de más difícil abordaje; y los

resultados de su enfrentamiento, igualmente, no deparan el mismo nivel de éxito que el de las necesidades concretas (es más fácil llegar a la luna que dejar de padecer angustia). Existe, podría decirse generalizando, un malestar intrínseco a toda formación social que debe perpetuamente estar siendo procesado.

El contexto guatemalteco

La población maya de Guatemala lleva más de 500 años sufriendo hondamente; en estas últimas décadas ese dolor se vio cruelmente incrementado. La cosmovisión maya, que en sí misma es una concepción místico-espiritual de la vida (y de la muerte), ha sido el mecanismo de protección que permitió sobrevivir a los pueblos. El no haber perdido su identidad histórica, el haber podido conservar su cultura, su espiritualidad, todo eso funcionó como colchón para aminorar los efectos de tan grandes y masivos ataques externos.

En el Occidente moderno, desde el Renacimiento en adelante, marcándose más aún con la revolución industrial, la idea de ciencia vino a destronar, en buena medida pero no totalmente, a la religión. El sufrimiento espiritual, en cierta forma, también pasó a formar parte del universo de investigación científica; pero con el mal comienzo de estar concebido desde la taxonomía imperante. De ahí que el dolor moral, el malestar, pasó rápidamente a ser "enfermedad mental", psiquiatrizándose desde el momento inaugural. La psiquiatría manicomial fue la respuesta al "trastorno" psíquico, estableciéndose desde ahí (fines del Siglo XVIII) la figura del médico psiquiatra, del hospital para locos - el "loquero"- y del padecimiento espiritual como discordante, como anormal. Inicio que dejó una marca a fuego, imborrable ahora, por la que se liga indisolublemente *salud mental* con *locura*.

No fue sino hasta el Siglo XX que se abrió una pregunta con intención científica respecto de la subjetividad, del dolor psíquico. Es ahí cuando nace la psicología.

Con todo esto queremos decir que siempre han existido mecanismos para afrontar el sufrimiento subjetivo, el dolor moral.

Sacerdotes, guías espirituales, shamanes o psicólogos –con distintos proyectos, con distintas metodologías– han dado respuestas a estos temas tan eternos entre los humanos. ¿Cuál es la mejor respuesta? Desde ya, así formulada, la pregunta es absolutamente inválida. Todas las ofertas dan alguna respuesta, por eso subsisten.

Los mecanismos de resolución *individual* de este tipo de problemáticas son casi exclusivos de la cosmovisión occidental moderna, donde la subjetividad se afirma, desde el cogito cartesiano en adelante, como condición del desarrollo del capitalismo. El "yo" ha destronado al "nosotros", cosa que no sucede en otras culturas. Entre los pueblos mayas definitivamente la concepción dominante es comunitaria, todo se juega en el ámbito de lo colectivo.

Si algo bueno tienen las ciencias es que formulan conceptos que pretenden tener validez y efectividad práctica universalmente. En las ciencias naturales nadie pondría en tela de juicio la validez general de sus conceptos. En Alemania, en la Amazonia brasileña o en el Tíbet la conceptualización de los átomos puede hacerse desde los mismos parámetros científicos. Y también lo son las reacciones físico-químicas de los habitantes de esas áreas: sus mecanismos respiratorios, sus procesos neurofisiológicos o excretorios. El problema se plantea cuando lo que está en juego son los objetos de las ciencias sociales, que implican un compromiso personal del científico en juego: allí no hay neutralidad posible. Se abre entonces un interrogante epistemológico: si las ciencias naturales son universales, ¿no lo son también las sociales? Los conceptos que formula la psicología (insisto: los conceptos, no las técnicas de intervención) ¿no se aplican igualmente a alemanes, amazónicos y tibetanos? ¿Funciona distintamente el psiquismo de cada una de estas personas?

Par decirlo muy rápidamente con algunos ejemplos: la repetición de las religiones –distintas cada una de ellas, pero religiones al fin– ¿no puede entenderse desde los mismos parámetros universales: temor a lo desconocido, necesidad de satisfacción espiritual, esquemas que organicen la vida socialmente en tanto axiologías? El síndrome de estrés post traumático, nombre con que, según la Clasificación Internacional de las Enfermedades de la Organización Mundial de la Salud, se conocen los cuadros clínicos con que nos encontramos a diario en la población afectada por la violencia y cuyos familiares son exhumados, es una formación

que se repite allende las culturas. Ante pérdidas grandes o ante la posibilidad real de la muerte todos los humanos reaccionamos más o menos igual, independientemente que esas reacciones estén tamizadas por el tejido cultural.

Intentando sanar el dolor

Las exhumaciones, en tanto parte de un ceremonial místico-religioso, constituyen una práctica muy antigua en la historia humana. La arqueología nos enseña que las mismas se encuentran presentes ya desde la prehistoria. Ahora bien, hasta donde se conoce actualmente, nada indica que las mismas hayan hecho parte de la cultura maya clásica. El sentido de prueba forense para el ámbito de la justicia es algo muy reciente, de estas últimas décadas, y nacido en el orden técnico-jurídico occidental.

En Guatemala, por diversos motivos, se lleva a cabo una gran cantidad de exhumaciones; y la gran mayoría –casi la totalidad– de las mismas teniendo a la población maya como su objeto de trabajo (porque los restos exhumados son mayas, porque los familiares de esos muertos son mayas. Porque la inmensa mayoría de víctimas de la reciente guerra interna son mayas –el 82% más precisamente–, lo que permite tipificar lo ocurrido como genocidio). Ahora bien: ¿por qué se desarrollan exhumaciones en este país?

El proceso de investigación antropológico-forense surgió en Guatemala como una forma de aportar pruebas para demostrar y actuar en contra del genocidio que tuvo lugar durante los años de guerra. El impulso de las mismas básicamente proviene de organizaciones que reivindican, en el sentido más amplio del término, el trabajo con derechos humanos. Algo interesante a destacar aquí es que todo este esfuerzo está concebido desde una posición político-ideológica no maya (hay que apurarse a aclarar que no por ello es anti-maya, obviamente, pero que no viene desde la cosmovisión clásica de los pueblos que fueron los más castigados durante el conflicto). Al trabajar con los familiares sobrevivientes de las masacres se ve que el pedido de justicia, de castigo a los culpables de los atropellos, no es lo que primeramente destaca. ¿Qué espera de todo esto la población cuyos familiares son exhumados: justicia, resarcimiento, reparación psicológica?

Las investigaciones antropológico-forenses constituyen la posibilidad de aportar pruebas en los tribunales. Pero junto a ello (y quizá más que ello) sirven como bálsamo

para los familiares de los muertos. Las exhumaciones realizadas en otros contextos históricos y culturales (Bosnia, Argentina, las de judíos luego del Holocausto) apuntan fundamentalmente a la aportación de evidencias probatorias de los presuntos ilícitos, con miras enjuiciatorias y condenatorias. En Guatemala, en las comunidades donde tuvo lugar la política contrainsurgente de "tierra arrasada" y "castigo ejemplar" (montada sobre una práctica discriminatoria ancestral que se articuló con el "ladinizar a los indígenas" que guiaba la intervención del ejército), la búsqueda de la justicia no parece ser, al menos en principio, lo fundamental en los familiares de la población masacrada. Eso es, más bien, el pedido de grupos urbanos políticamente comprometidos y alineados en el campo del trabajo en derechos humanos, más aún en su vertiente cívico-política. Según el testimonio de los familiares sobrevivientes lo que se espera en las comunidades es que *"sus muertos estén bien enterrados".*

Un interés no se contrapone con el otro. En todo caso, y creo que esto no debe perderse de vista, hay dos cosmovisiones en juego, quizá no antitéticas, pero sí diferentes.

El culto a los muertos en la tradición maya es distinto al occidental. La experiencia de diversos procesos exhumatorios pareciera indicar que el interés central de la población de quien se buscan familiares enterrados está depositado en su cosmovisión espiritual en torno a los muertos. Lo esperado no es tanto la reparación emocional a partir del trauma vivido (muerte, destrucción, pérdida material), ni la reparación jurídica de una ofensa, sino el poder brindar un adecuado descanso, dentro de los cánones culturales fijados, a los muertos en esas circunstancias traumáticas.

Quizá la misma forma de organización socio-cultural maya, priorizando lo comunitario sobre lo individual, sirve como resguardo preventivo y/o terapéutico en relación al dolor psicológico. Una cultura con un alto componente espiritual y vertebrada en torno a lo comunal resguarda especialmente de la "descompensación" individual, para decirlo con términos clínicos. Si es cierto que hay verdades psicológicas en términos de concepto científico, el de trauma psíquico pareciera ser una de ellas. Toda persona, independientemente de su historia socio-cultural, se *conmueve* ante las pérdidas. Más aún si las mismas tienen lugar de un modo traumático. Ahora bien: diferentes culturas pueden ofrecer diversas respuestas a ese dolor: mayor o menor estoicismo, mayor o menor dramatismo con se vive la

pena, diferencias en el compartir los sentimientos con los semejantes, más o menos introversión, etc.

¿Para qué las exhumaciones?

¿Curan, calman, tranquilizan psicológicamente las exhumaciones? En otros términos, si no es como aporte de pruebas para un posterior juicio, ¿para qué le sirven a la gente cuyos familiares son desenterrados?

Las exhumaciones tienen un valor altamente simbólico. Si cumplen con una misión reparadora es porque, incluso independientemente que se encuentren todos los restos de personas desaparecidas, o que todos ellos puedan ser debidamente identificados, sirven para dar crédito a una historia elidida, reprimida. Y es una verdad psicológica constatada en toda circunstancia que *lo reprimido siempre* retorna, sea en la forma de síntoma, de angustia, de cualquier trastorno conductual. La historia que se recupera a través de la exhumación es la de un pasado reprimido que ha estado ahí por años –por décadas– sin desaparecer, haciéndose presente "patológicamente" en distintas manifestaciones comunitarias y que, fundamentalmente por el terror todavía imperante en cada sobreviviente, nunca se había podido expresar abiertamente. En tal sentido la exhumación cumple con una función liberadora; liberadora de afectos congelados, de realidades y fantasmas aterrorizantes, aunque no se encuentren todos los restos que se buscaban.

Es necesario agregar rápidamente que la población no busca tanto una reparación psicológico-individual (nadie se siente "*enfermo mental*") sino, antes bien, una contención social: lo que se espera es que los muertos puedan comenzar a descansar bien. Pareciera que los dispositivos espirituales comunitarios tienen un papel decisivo en la forma de afrontar y resolver el sufrimiento. El hecho que *los espantos no deambulen más por los cementerios clandestinos* tiene, definitivamente, un valor reparador, de promoción de salud. La experiencia enseña que la población no sufre sólo

por la masacre vivida sino –¿fundamentalmente?– por la suerte corrida posteriormente por los muertos. Es aquí donde se advierte en su cabal dimensión el registro comunitario de la vida de los pueblos mayas y las diferencias con la cultura occidental. Las exhumaciones liberan del sufrimiento a la comunidad, permite que todos estén mejor: los muertos porque ahora podrán ser dignamente enterrados, y los vivos porque ya no quedan atados al sentimiento de no separación debida con los que se fueron.

Las exhumaciones, vistas en este contexto, tienen entonces un alto valor psicológico, reparador. Pero no debemos confundir esto con la siempre difícilmente conceptualizada *salud mental.* El concepto (si es que es tal) "salud mental" sirve como guiño conceptual, como referente para significar *buena calidad de vida.* La salud, en todo caso –y haciendo nuestra la definición clásica de la OMS– no es la ausencia de enfermedad sino el estado de bienestar físico, psíquico y social. El término "salud mental" indefectiblemente está permeado por su carga psiquiátrica, excluyente (la frase "*yo no estoy loco*" es su binomio casi obligado). ¿Puede haber, entonces, una salud mental desde la cosmovisión maya? Mezcla un tanto complicada. Solamente podría decirse que sí si entendemos salud mental en tanto *comunitaria*, y como sinónimo de calidad (buena) de vida. Hay, de hecho, prácticas culturales mayas que aportan comunitariamente elementos para promover un buen estado espiritual. Si lo deseamos, podemos llamar a eso salud mental; pero creo que hay ahí un retorcimiento conceptual que debe manejarse con precaución. Quizá la formulación *reparación psicosocial* –hoy tal vez de moda–, con todos los problemas que pueden traer este tipo de conceptos, se ajusta más a la realidad de lo que son las prácticas que se llevan a cabo en los procesos post bélicos: recuperación de la historia, procesamiento de las heridas psicológicas, promoción de una cultura de no-violencia superadora de la lógica militar anterior, inversión fuerte a futuro en la educación de las nuevas generaciones. Todo esto se puede (y se debe) hacer apelando a los medios de que se disponga: respetando y promoviendo las culturas tradicionales, aprovechando las técnicas occidentales debidamente probadas, combinando ambas perspectivas, etc.

En algunas circunstancias la realización de las exhumaciones

despertaron problemas comunitarios: reapertura de viejas rivalidades, odios que estaban dormidos, ánimos de venganza. A nivel individual también mueven sentimientos muy profundamente, en algunos casos produciendo situaciones de descompensación allí donde, en principio, se veía un cierto estado de equilibrio emocional: nuevamente se tocan heridas, se reviven momentos traumáticos, aflora el dolor. Pero visto en términos globales cabe preguntarse si es pertinente todo esto, si la exhumación realmente ayuda a los familiares y allegados de las víctimas, si aporta a la superación del fantasma de la guerra, si contribuye a la consolidación de los procesos de paz post bélicos. En otros términos: ¿qué autoriza, en términos morales, en términos históricos, a llevar adelante una investigación antropológico-forense? Por lo pronto un primer nivel de respuesta es la autorización legal: la exhumación es parte de un proceso judicial *que la misma comunidad afectada ha pedido,* por lo que eso, en sí mismo, ya es legitimidad suficiente para llevarla adelante. Por otro lado, y aunque en principio pueda constatarse, a veces, un aumento en el nivel de conflictividad de las comunidades a partir de su realización, cualquier trabajo de reparación psicológica que intenta revisar la historia de un proceso "problemático" ha de producir dolor al revivir el episodio traumático.

Vistas globalmente, y habiendo despejado algo de este equívoco respecto a la salud mental, podría decirse que las exhumaciones en su conjunto (coordinando adecuadamente sus distintos componentes: el antropológico-forense, el psicológico, el legal) tienen un valor de reparación psicosocial. Por tanto, esto no es un patrimonio de especialistas psicólogos. Es una cuestión mucho más multidisciplinaria.

La historia que está en juego en todo el proceso de investigación antropológico-forense no es ni grata ni placentera; su rememoración seguramente puede despertar angustias (así como las puede provocar en los equipos técnico-profesionales que lo llevan adelante). Pero en definitiva afrontar ese pasado es mucho más sano (aunque algo doloroso) que intentar acallarlo. Es esto lo que autoriza, en términos humanos, a promover esta "arqueología" de la historia sangrienta vivida y sufrida recientemente por la población campesina más indefensa: en definitiva, promueve salud. Y no sólo en los sobrevivientes, sino también -esto es muy importante- en el colectivo social: la violación de las leyes no debe quedar

impune. Minimizar o simplemente acallar lo que aconteció años atrás en Guatemala refuerza la impunidad, por tanto la angustia, la exclusión, la debilidad de los más débiles. Permitir que se diga claramente lo que pasó es una forma de promover bienestar. En tal sentido, olvidar la historia abre la posibilidad de repetirla. A propósito: "*olvidar es repetir*" puede leerse en un cartel a la entrada de Auschwitz, antiguo campo de concentración nazi, hoy convertido en museo de la guerra.

A modo de balance

La medición del impacto de proyectos sociales es siempre dificultosa, engorrosa. Lo cual no exime de hacerlo; casi que, justamente por ello, es más justificada e imperiosa aún su implementación.

Para poder responder con criterios de veracidad a las interrogantes que este tipo de trabajos trae aparejado es necesario emprender mediciones específicas, concretas. Por ejemplo: establecer comparaciones (estudio riguroso mediante) entre comunidades donde se exhumó a principios del proyecto en cuánto a cómo estaba su dinámica en aquel entonces y cómo está luego de realizada la exhumación, o comparar inclusive poblaciones en que hubo investigaciones antropológico-forenses por fuera del presente proyecto tiempo atrás (2, 3, 4 años, o más aún) y ver qué procesos psicosociales se siguieron posteriormente hasta la fecha. Solamente al disponerse de esa información pueden establecerse conclusiones sólidas.

De todos modos, y dado que ese material no está disponible en estos momentos, podemos esbozar sin embargo un primer intento de evaluación. Partimos de la base (teórica, y no podría ser de otra manera) que las exhumaciones cumplen una función reparadora, en el sentido más amplio del término. Encontrar los restos de los familiares o allegados desaparecidos y poder darles una adecuada sepultura –según el rito mortuorio que fuere– no hay dudas que tiene un alto valor positivo. Los seres humanos *necesitamos* despedir a nuestros muertos. De hecho no hay formación cultural que no presente estos dispositivos, que no tenga una forma de velorio (aceptación y procesamiento de la pérdida, esto es: proceso de duelo) y *entierro* (adiós definitivo).

El trauma vivido en el conflicto guatemalteco por la población civil más golpeada no fue sólo la pérdida de personas queridas –al igual que en cualquier guerra– sino la manera en que esa pérdida se dio: sin posibilidad de

defensa, sin posibilidad de llorar a los caídos, sin poder enterrarlos debidamente, teniendo que ocultar por años el sufrimiento que ello trajo aparejado. Se entiende que exhumar los restos abre la posibilidad de dignificar una historia terrorífica, vergonzante incluso, de la que casi no se pudo hablar hasta ahora. En un sentido amplio puede considerarse a las exhumaciones como una forma de resarcimiento.

Muchas veces, si bien las exhumaciones se inician siempre forzosamente con el pedido formal de las comunidades ante una instancia legal, los procesos desarrollados abren la pregunta en cuanto a si efectivamente se mejora la situación de una población, si se contribuye a resolver, en parte al menos, la conflictividad heredada de la guerra, si se ha seguido fielmente lo que la comunidad realmente demanda.

Podría pensarse que las investigaciones antropológico-forenses son un elemento que tiene que ir unido indisolublemente a toda una intervención comunitaria amplia, de la que hacen parte, pero de la que no pueden desprenderse. Hacer una exhumación en un lugar al que se llega sólo para esa tarea puntual (aunque lleve acompañamiento en salud mental comunitaria) puede ser discutible; en algunos casos puede ayudar a muchas personas a comenzar a atreverse a hablar de algo muy temido, muy oculto. Puede, incluso, ayudar a tranquilizar a familiares sobrevivientes hondamente apenados por no haber podido enterrar debidamente a sus muertos. Pero puede también terminar siendo una buena intención y no más que eso, que por diversas razones no genera cambios reales en la dinámica intracomunitaria en relación a los efectos dejados por la violencia de la represión política. Quizá ayuda, pero no se le saca todo el provecho que se podría a un esfuerzo de esa magnitud.

Quizá valga aquí una comparación, que debe ser tomada con toda la altura del caso: una exhumación hecha desde la lógica y los tiempos de la técnica forense, y a partir de la denuncia que impulsó un organismo que apoya derechos humanos, puede ser como impulsar un cultivo de papas allí donde la población espera desarrollar cultivos de café. Sirve, pero no termina de llenar todas las expectativas; y hasta es probable que, al no ser lo que se esperaba, la misma comunidad no le ponga toda la atención del caso.
Hay que aclarar rápidamente que estos temas son controversiales y quizá no admiten una respuesta definitiva. Pero en términos generales quizá se podría aportar más a la consolidación del

proceso de justicia post guerra si las exhumaciones se enmarcaran en un trabajo de resarcimiento comunitario más amplio. Con esto se apunta a considerar *no el trabajo de salud mental de acompañamiento en exhumaciones* sino las exhumaciones mismas, en tanto un todo multidisciplinario, como un eslabón de una cadena compleja. Por ejemplo: en una comunidad donde se sabe que hay cementerios clandestinos producto de la guerra quizá sería de más impacto generar un proyecto multifacético que promueva la recuperación de la historia y el diálogo (para lo que pueden ser de especial importancia los equipos de salud mental), ligando eso, hasta donde sea posible, con proyectos de mejoramiento material (productivos, becas para capacitación, infraestructurales), y en el que, luego de un tiempo de intervención y dejando que la misma población lo proponga como una necesidad, pueda surgir la exhumación ayudando al trabajo de retejido social.

Es altamente significativo que el grueso de las exhumaciones realizadas en Guatemala en su escenario de post guerra civil hayan estado financiadas por el gobierno de Estados Unidos, el mismo que movió todos los hilos de esa guerra. ¿Qué agenda hay allí verdaderamente? Y desde ya descartamos un presunto "lavado de conciencia". Los poderes imperiales no tienen nada que lavar; tienen, por el contrario, intereses que defender. Una exhumación realizada con el mismo dinero que ayudó a la masacre, como mínimo, abre dudas.

Las exhumaciones deben concebirse y ser parte de una perspectiva de reparación amplia que incluye necesariamente el mejoramiento de la calidad de vida de la población (situación socioeconómica, sistema de justicia, ausencia de miedo, participación ciudadana), y no solo una intervención jurídico-forense. En definitiva la salud mental comunitaria (no clínica) no es sino el indicador de esa calidad de vida. Si no se concibe como parte de un proceso de cambio real, mucho más amplio que un movimiento controlado de memoria histórica dentro de marcos ya preestablecidos, se corre el riesgo que la exhumación no pase de ser un gesto políticamente correcto, pero falto de impacto transformador. ¿Gatopardismo? Sin dudas, se corre ese riesgo.

Justicia, después de tantos años

Anita Isaacs

Resumen
A primera vista parece que poco ha cambiado en Guatemala. Pero el juicio de genocidio contra el general Ríos Montt parecía imposible hasta hace poco. Se van a crear sin duda tensiones políticas, pero hay motivos para un optimismo cauteloso.

Palabras claves: Justicia transicional, impunidad, genocidio, derechos humanos, Ejército, Ministerio Público.

Justice, after many years

Abstract
At first sight, it seems that Guatemala has changed just a little. But the genocide trial against Rios Montt seemed impossible recently. There is no doubt political tensions will be created, but there are reasons for a wary optimism.

Keywords: Transitional justice, impunity, genocide, human rights, Army, Public Ministry.

Lo imposible ha sucedido en Guatemala. El ex-dictador, general Efraín Ríos Montt, irá a juicio por crímenes de genocidio cometidos durante la guerra civil en la que el Ejército masacró a más de 200,000 civiles. Se trata de un acontecimiento histórico no sólo para Guatemala, sino también para la causa de la justicia en todo el mundo.

Como el primer juicio interno de un jefe de Estado acusado de genocidio, el caso muestra que los tribunales internacionales no son la única vía para la justicia de posguerra. También es una señal de que, en el largo plazo, la construcción de la democracia no tiene que darse a expensas de la responsabilidad penal de los criminales de guerra.

Hasta ahora, los actores internacionales han sido quienes han administrado justicia a los criminales de guerra. La sabiduría convencional sostenía que los sistemas legales en las sociedades post-conflicto eran demasiado débiles y corruptos para intentar juzgarlos por su propia cuenta. Y así, sobre la base del precedente de Nuremberg, los genocidas yugoslavos y ruandeses fueron juzgados por tribunales internacionales, mientras que los casos en contra de dictadores latinoamericanos fueron llevados principalmente por fiscales españoles. En 1998, las Naciones Unidas establecieron la Corte Penal Internacional en Roma, con el objetivo de centralizar la persecución de los criminales de guerra.

El problema con esta propuesta, es que los juicios ocurren a miles de millas de los lugares donde los horrendos crímenes tuvieron lugar. Eso ha dejado a las víctimas sintiéndose eliminadaos del proceso de justicia y no ha tenido ningún impacto real en los poderes judiciales locales, los que sin duda podrían beneficiarse de ser incluidos en dichos juicios.

El caso de Guatemala ofrece otro camino a seguir. En 2007, la ONU y el gobierno de Guatemala instalaron conjuntamente una Comisión para ayudar a nutrir el sistema de justicia del país que era

conocido por ser disfuncional y corrupto.

Integrada por abogados locales e internacionales, la llamada Comisión Internacional contra la Impunidad[1] ha trabajado incansablemente junto al Ministerio Público para poner en forma a un grupo de jóvenes fiscales en forma, y erradicar la corrupción dentro de sus filas.

La Comisión también ayudó a crear una nueva clase de juzgados y tribunales[2] para conocer de los casos de alto impacto integrados por los jueces más respetados. Es este tipo de juzgado, presidido por el juez Miguel Ángel Gálvez, quien decidió seguir adelante con el caso Ríos Montt.

El juicio, sin duda, va a crear tensiones políticas. Es probable que las personas afines a Ríios Montt amenacen a jueces, abogados y testigos en un último esfuerzo por descarrilar el proceso judicial. Sin embargo, estas situaciones no deben ocultar el enorme avance que el sistema de justicia ha tenido para arribar al inicio del juicio.

Con la fiscal general Claudia Paz y Paz a la cabeza, el Ministerio Público tomó como propio el caso, juzgando a soldados y oficiales locales y siguiendo hasta lo más alto de la cadena de mando.

La búsqueda de justicia de Guatemala ha unido al país de forma inesperada. Grupos de víctimas indígenas y organizaciones de derechos humanos están colaborando estrechamente - algo que los había eludido en el pasado - ya que concentran todos sus recursos en lograr su compartido objetivo final de ver a Ríos Montt en juicio.

Su movilización también está ayudando a construir la democracia desde la base. Se está sembrando las semillas de la participación política colectiva -el capital social que Alexis de Tocqueville destacó como clave para el éxito de la democracia estadounidense del siglo XIX. Al exigir justicia, los pueblos indígenas mayas de Guatemala también están reclamando los derechos de ciudadanía que nunca han disfrutado. En la medida en que los tribunales están respondiendo,

1. Nota del traductor: Comisión Internacional en contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG).
2. Nota del traductor: se hace referencia a los juzgados y tribunales con competencia penal en casos de mayor riesgo creados por la *Ley de competencia penal en procesos de mayor riesgo,* Decreto 21-2009 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas.

los guatemaltecos están haciendo su democracia más inclusiva y equitativa.

A primera vista puede parecer que poco ha cambiado en Guatemala. El presidente, general Otto Pérez Molina, quien sigue negando que el genocidio sucedió, ejerció como oficial del Ejército al mando de Ríos Montt y se ha rodeado de colaboradores militares de esa época. Mientras tanto, la población indígena, que sufrió la peor parte de las atrocidades cometidas durante la guerra, aún sufre de pobreza aplastante, desnutrición y exclusión política generalizada.

Sin embargo, hay motivos para el optimismo cauteloso. Hoy en día son pocos los oficiales del Ejército que tienen algún vínculo con la guerra o con la ideología y los intereses que alimentaron la contrainsurgencia. En su lugar, están más preocupados por la preservación del orden interno enfrentando la escalada de la delincuencia organizada y de la violencia del narcotráfico.

En cuanto a los antiguos oficiales, el hecho de que están dejando avanzar este juicio sin intervenir es una señal de que los tiempos han cambiado. Parece que incluso para ellos, el juicio del ex comandante en jefe es un sacrificio que puede que tengan que hacer. Al tolerar la implacable persecución de Ríos Mont por parte de las víctimas y sus abogados, la vieja guardia está demostrando que la justicia es posible, incluso en Guatemala.

Al general lo dejaron solo
Sobre el juicio José Efraín Ríos Montt*

Marcelo Colussi

Síntesis
La lucha contra la impunidad es siempre una buena noticia; es una forma de ir afianzando el imperio de la ley, la civilización contra el triunfo del más fuerte. Sin embargo hay que ver esa dinámica a la luz de una lectura más política (de oportunismo político incluso) que dé triunfo de la causa de la justicia. Los juicios llegan tarde, pero es significativo que se den en una administración manejada por militares. Ello lleva a pensar que podría haber en todo esto algo de jugada política.

Palabras claves: Impunidad, guerra interna, delitos de lesa humanidad, injusticia, violencia.

Justice, after many years

Abstract
Fighting impunity is always good news it is a way of assuring the empire of law, civilization against triumph and the exaltation of the strongest one. However, that dynamic must be seen in the light of a more political interpretation (even of politic opportunism) than of the justice triumph. Trials come late but it is meaningful that trials are under a military management. This makes us think that there is some political move.

Keywords: Impunity, internal war, crimes against humanity, injustice, violence.

* Material escrito antes que se detuviera el juicio.

El Estado, se supone, está destinado a armonizar la vida y las relaciones de todos los habitantes que se encuentran bajo su jurisdicción. Por tanto, es su deber proteger la vida de todos sus ciudadanos, sin excepción.

Si alguno de ellos incurre en graves delitos, en Guatemala, dado que existe pena de muerte, puede llegarse al extremo de condenarlo a ella; pero eso no deja de ser una medida racional, sopesada y, básicamente, apegada a la ley, a un Carta Magna que así lo establece. En todo caso, se podría refutar la pena de muerte desde una crítica ética, desde principios humanísticos. Eso es lo que hace, por ejemplo, la Iglesia Católica. Pero no es posible condenarla por ilegal, por anticonstitucional. Aplicándola, el Estado no se constituye en homicida; simplemente está cumpliendo con un mandato legal que una determinada circunstancia lo lleva a tomar.

Ahora bien, si el Estado, arbitrariamente, mata a alguien fuera de los marcos constitucionales, incurre en un delito. A eso se le llama terrorismo de Estado. ¿Quién es el responsable en ese caso? ¿El jefe de Estado? ¿Aquél que cometió el asesinato? ¿El que dio la orden? ¿Los cuadros intermedios? Asunto difícil, por cierto. Pero lamentablemente, eso sucedió en Guatemala: el Estado fue responsable de muchos crímenes. Eso está largamente documentado en profundos y concienzudos estudios: el de la Iglesia Católica, por ejemplo: el Proyecto Interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica, publicado como "Guatemala: nunca más", que le costara la vida a su mentor, el obispo Juan Gerardi. O el surgido de los Acuerdos de Oslo de 1994 entre gobierno y movimiento revolucionario: el Informe "Guatemala. Memoria del Silencio", voluminosa y bien documentada investigación que realizara Naciones Unidas a través de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

Que el Estado practicó terrorismo, que fue anticonstitucionalmente un violador de preceptos legales, está demostrado a través de una cuantiosa documentación. Sucedió en miles de ocasiones. La guerra interna que se vivió por espacio

de muchos años dio lugar a una enorme comisión de asesinatos por parte del Estado contra población civil no combatiente. Si fueron 200,000 los muertos, o menos de 40,000 como ahora se ha comenzado a decir, eso no cambia la situación de fondo. No es asunto de cantidades sino de responsabilidades. El Estado no puede matar a sus ciudadanos, así sea que se trate de una guerra civil, tal como la que aquí se vivió. El número no lo exime de culpa. Y así fuera uno solo el muerto en condiciones de ilegalidad, no como ajusticiamiento luego de un juicio público con todas las garantías del caso, el ilícito no puede tener justificación. Si no se lo considera un delito, un quebrantamiento de la ley, un acto que merece castigo por ilegal y del que tiene que haber algún responsable, es lisa y llanamente porque la impunidad se impone. Eso, exactamente, es lo que viene pasando en Guatemala desde toda su historia.

Terminado el conflicto armado interno, las heridas que esa catástrofe social dejó aún están abiertas. Sin duda lo estarán por varias generaciones aún: 200,000 muertos y 45,000 desaparecidos no son poca cosa. De hecho, fue la guerra contrainsurgente más cruenta vivida por países latinoamericanos en estas últimas décadas en el medio de la Guerra Fría y las estrategias de Doctrina de Seguridad Nacional. Ello, seguramente, habla de la impunidad que define nuestra historia: una catástrofe social… y nadie se hace responsable!

Superar tanto dolor no es fácil. Como una de las secuelas principales de esa guerra tenemos una fortalecida cultura de impunidad, que se asienta en una impunidad ya histórica, estructural. Es decir, se puede hacer cualquier cosa (pasar un semáforo en rojo, matar, evadir impuestos, comprar una licencia de conducir, contratar un sicario) con la seguridad de que nada pasará. Eso es la impunidad. ¿Nadie se hará responsable de los crímenes que cometió el Estado durante la guerra interna? A 17 años de terminada, parece que no. Pero hay una buena noticia: al menos alguna cabeza visible va a ser juzgada. En realidad, dos. Los generales Ríos Montt y Rodríguez Sánchez van a juicio por masacres en el área Ixil, Quiché.

¿Empieza a funcionar la justicia en Guatemala? Quizá… Pero la respuesta debe ser matizada.

Combatir la impunidad, siempre, en cualquier circunstancia, es una buena noticia. La historia reivindica como un avance civilizatorio los que hoy se consideran "históricos y emblemáticos" juicios de Nüremberg, en la Alemania de la Segunda post Guerra Mundial. ¿Por qué? Pues porque la justicia funcionó condenando a quienes cometieron delitos de lesa humanidad, para el caso los nazis, y eso significó un mensaje esperanzador para la humanidad. No puede dejarse de mencionar que esos juicios deben entenderse en clave política: los ganadores de la Segunda Guerra Mundial, los Aliados, en buena medida capitaneados por la potencia emergente de Estados Unidos, se permitieron legarnos esta buena noticia, ese mensaje contra la impunidad que constituyó el juicio a los genocidas jerarcas alemanes. Buena nueva, por cierto, pero enmarcada en una agenda que podría cuestionarse: se castigó la impunidad de los vencidos. ¿Por qué no un juicio a quienes arrojaron dos bombas atómicas contra población civil no combatiente en momentos en que militarmente ello no era necesario, pues Japón ya estaba destrozado y a punto de rendirse? ¿Por qué no funcionó allí el combate a la impunidad y al abuso de poder? Simplemente porque Washington fue ganador en la contienda. El mensaje de los juicios de Nüremberg es importantísimo en sí mismo, sin dudas. Pero también conlleva un estigma: se castigó al perdedor (¿hacer leña del árbol caído?). El ganador se salió con la suya. La historia la escriben los que ganan, suele decirse. Y de hecho ahí comenzó una carrera de armamento nuclear que nunca se ha detenido y donde la Casa Blanca se siente con derecho a ser la primera y decidir quién puede y quién no puede seguir sus pasos. ¿No es eso impunidad también?

Lo que se quiere resaltar es que los juicios contra los "asesinos nazis" (al igual que los que se puedan haber hecho contra los militares asesinos de Ruanda en su momento, o contra el general Milosevic en la ex Yugoslavia luego de la Guerra de los Balcanes), tienen una carga política nada desdeñable: son una buena noticia para la humanidad, pero también encierran agendas ocultas. Es decir, hay en ellos jugadas políticas (se juzga a unos pero se perdona a otros; se mira para otro lado en el momento de las atrocidades avalándolas finalmente, y luego se las castiga cuando es

"políticamente correcto" hacerlo). Lo cual lleva a plantearse hasta qué punto la justicia es realmente independiente.

¿Qué tiene que ver todo ello con los juicios contra los generales Ríos Montt y Rodríguez Sánchez en Guatemala? Pues bien, también puede haber en todo ello jugada política.

Sin dudas, como primera cuestión a puntualizar, es importante decir que el juicio contra quienes están acusados de delitos tan graves como masacres, desapariciones forzadas de personas y, llegado el caso, genocidio (es decir, delitos de lesa humanidad, igual que los jerarcas nazis o los militares ruandeses), es siempre una buena noticia, una bocanada de esperanza en la perpetua lucha de la especie humana por mayores cuotas de respeto a los derechos elementales, al Estado de derecho. En definitiva, cualquier achicamiento de la impunidad debe ser bienvenido y saludado efusivamente.

Pero, ¿realmente eso está sucediendo con estos juicios en Guatemala en este momento? De ningún modo podría decirse, como afirma cierta derecha pro militar, que hay allí algún encono, un espíritu revanchista o cosa por el estilo. El Estado, desde un principismo mínimo que no es políticamente ni de derecha ni de izquierda, no puede masacrar a su propia población. No puede, bajo ningún punto de vista, atentar contra la vida de sus ciudadanos, aquellos que lo financian con sus impuestos. Eso es un delito y no admite justificaciones. Si durante la guerra interna el Estado cometió esos abusos, ahora debe resarcir a las víctimas de los mismos. Y debe enviar mensajes de respeto a la Constitución y a la institucionalidad democrática como una sana medida que preserva el Estado de derecho. Enjuiciar a acusados de delitos de lesa humanidad puede contribuir a afianzar la justicia, no al revanchismo. Es, si se quiere, una medida que finalmente contribuye a crear un clima de paz social y no de confrontación.

De todos modos, como todas las acciones humanas, las cosas nunca son absolutamente puras y transparentes. Por el contrario, en el ámbito del poder, de lo político, más bien son enrevesadas y complejas, sumamente complejas,

con agendas ocultas, con dobles mensajes.

¿Se está reforzando la lucha contra la impunidad con los juicios contra los generales José Efraín Ríos Montt y José Mauricio Rodríguez Sánchez? Ojalá así sea. ¿O hay "quinta pata del gato" en la maniobra?

> Si la justicia llega, aunque sea tarde, bienvenida. Sin dudas, ahora es algo tarde, porque lo que se está juzgando ahora sucedió hace tres décadas, y ya ha corrido demasiada agua bajo el puente desde aquel entonces. De todos modos, este tipo de delitos, por ser considerados de lesa humanidad, son imprescriptibles. En ese sentido, bienvenidos como aporte contra la impunidad, así como podríamos decir también bienvenidos los juicios que echen luz sobre los crímenes de Estado de la Guerra Civil Española de la década de 1930. Insistamos: más vale tarde que nunca.

La pregunta es si realmente habrá ahora, aquí en Guatemala, el inicio de una verdadera campaña de combate a la impunidad, o hay en todo esto mucho de una maniobra distractora, de doble rasero, oportunista en definitiva.

¿Cómo entender que un Gobierno lleno de militares, con un comando kaibil en la Presidencia que fue parte activa de la misma estrategia de guerra por la que ahora se juzga a estos dos generales, la emprenda contra militares? Más bien habría que pensar que se están sacrificando algunos peones, que hay chivos expiatorios. No puede dejar de mencionarse que en el mismo momento en que empieza el juicio se registra una avanzada de agresiones contra militantes del campo popular y defensores de derechos humanos.

No es ninguna novedad que existen poderes que deciden mucho, quizá más que los presidentes (eso no sólo en Guatemala, por supuesto). Ríos Montt es un símbolo, y por eso mismo se lo puede usar. ¿Por qué ahora cae en desgracia y se lo sienta en el banquillo de los acusados? ¿Quién decidió esto? De hecho, hace tiempo ya que no es santo de devoción de los grandes factores de poder, de esos que mandan más que los presidentes de turno; o quizá nunca lo fue, por eso su historia política está plagada de cortocircuitos (se le "robó" una elección presidencial y se le envió a un dorado exilio

en España, por ejemplo). Si bien la impunidad reinante permitió que, terminada la guerra, fuera omnipotente Secretario General de un partido político creado a su medida y Presidente del Congreso, después del infausto Jueves Negro, en julio del 2003, su figura empezó a caer en desgracia, con arresto domiciliario incluido. Su partido político, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) de omnímodo dominador de la escena política unos años atrás, ahora desaparece sin pena ni gloria. ¿Por qué fue muriendo, y ya desde las elecciones pasadas, el partido "militar" se recicló en el Patriota? ¿Quién decidió esto? De hecho, hace poco se disolvió oficialmente, y la noticia casi no tuvo cobertura mediática. Más aún, alguien bajó el dedo para que Zury Ríos, la hija del general, saliera de la escena política nacional. Hasta no hace mucho se hablaba de su posible llegada a la Presidencia, ahora es un cadáver político, y ni una vez más se la volvió a mencionar en los medios de comunicación desde hace un tiempo. Evidentemente, alguien decidió esto.

Enjuiciar ahora por delitos de lesa humanidad a este par de ancianos militares puede ser el inicio de una lucha frontal contra la impunidad y la recuperación de la memoria histórica del país, conmocionado todavía por esa carnicería que fue el llamado conflicto armado interno (¿por qué no decirle "guerra civil", si eso es lo que fue?). Mucho de la violencia actual ("epidemia de violencia", según los expertos) hunde sus raíces en ese conflicto, pues de ahí se sigue buena parte de los problemas actuales ligados al tema de seguridad (o inseguridad) ciudadana. Aunque también puede ser una maniobra que, finalmente, contribuya a dejar inalteradas las causas que provocaron ese cataclismo social que se inició con el golpe de Estado de 1954 y la entrada de la estadounidense Agencia Central de Inteligencia (CIA), y que formalmente terminó el 29 de diciembre de 1996.

El Ejército, como cuerpo destinado a defender la patria de cualquier ataque, actuó en nombre de aquello para lo que fue preparado durante décadas: la contrainsurgencia, el enemigo interno, el "comunismo internacional" que, según la lógica de la Doctrina de Seguridad Nacional, como "cáncer" se expandió en los años de Guerra Fría. En realidad, lo que esas fuerzas armadas, en cuenta Ríos Montt y todos los militares de aquellos años, defendieron a capa y espada, allí sigue inalterable: diferencias socioeconómicas irritantes, concentración de la riqueza en pocas manos, reales espacios políticos para transformar esa situación cerrados. Tal como dice la Comisión para el

Esclarecimiento Histórico (CEH) en sus Conclusiones cuando analiza las causas de la guerra: "Si bien en el enfrentamiento armado aparecen como actores visibles el Ejército y la insurgencia, la investigación realizada por la CEH ha puesto en evidencia la responsabilidad y participación de los grupos de poder económico, los partidos políticos, y los diversos sectores de la sociedad civil. El Estado entero, con todos sus mecanismos y agentes ha estado involucrado. Reducir el enfrentamiento a una lógica de dos actores no explicaría la génesis, desarrollo y perpetuación de la violencia, ni la constante movilización y diversa participación de sectores sociales que buscaban reivindicaciones sociales, económicas y políticas".

Es buena noticia sentar en el banquillo de los acusados a alguien que dio órdenes para masacrar, a alguien vinculado al delito de genocidio. Pero los grupos que, en definitiva, se beneficiaron de todo ello, difícilmente serán enjuiciados algún día. Al General no hay dudas que lo dejaron morir solo. No podríamos decir que eso sea para lamentarnos, claro. Pero ello debe llevar a preguntarnos: ¿y qué hay, como dijera el Informe de la CEH, de "la responsabilidad y participación de los grupos de poder económico, los partidos políticos, y los diversos sectores de la sociedad civil" a los que defendió el ahora abandonado militar-pastor?

La intención del presente escrito en modo alguno pretende ser de aguafiestas, de cuestionador del histórico juicio que ahora inicia. Juzgar el genocidio no es asunto del pasado; por el contario, es la posibilidad de construir otro presente y un mejor futuro. Quizá el juicio en sí mismo no garantiza que estos delitos de lesa humanidad nunca vuelvan a repetirse, pero es un paso importantísimo, toral en la búsqueda de una sociedad más justa y equitativa. Lo que no hay que perder de vista es que si se llegó a todas estas masacres execrables, es porque ello se hizo en nombre de la defensa de un modo de vida que, lo vimos en el pasado y lo seguimos viendo ahora, no resuelve los problemas estructurales del país, la pobreza crónica, la exclusión de los más, el atraso comparativo, el racismo.

Referencias Bibliográficas

- Bobbio, Norberto (1997), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México
- _____ (1998), *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política,* Fondo de Cultura Económica, México
- _____ (2002), *Diálogo en torno a la República*, Tusquets, Barcelona
- Bobbio, et al., (1998), *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México
- Corte de Constitucionalidad (1999) *Constitución Política de la República de Guatemala.* Guatemala. Piedra Santa.
- Gleijeses, P. (2004) *La Esperanza Destrozada. La revolución guatemalteca y los Estados Unidos l944-54*. La Habana, Cuba. Editorial de Ciencias Sociales.
- Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida* (ENCOVI), 2006. Guatemala, INE.
- Martín-Baró, I. (2007) *Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica.* San Salvador. UCA.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Violencia en Guatemala. *Estudio estadístico en cinco departamentos: Chiquimula, Guatemala, Petén, Quetzaltenango y San Marcos -ODAHG- (2009)* Guatemala: ODHAG.
- PNUD. (2010) *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano.* Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010. Guatemala: PNDU
- Ríos, E y Colussi, M. (2009) *Imaginando la violencia. Aproximación a los imaginarios sociales de violencia en Guatemala.* Guatemala: ECAP/USAC
- Villanova de Arbenz, M. (2000). *Mi esposo, el presidente Arbenz.* Editorial Universitaria. Guatemala.
- Wieviorka, M. (2009). *El racismo: una introducción. Barcelona.* Editorial Gedisa.
- Zepeda, R. (2005) *Las violencias en Guatemala*. Algunas perspectivas. Guatemala. FLACSO/UNESCO.

Al borde de la justicia en Guatemala[1]

Anita Isaacs

Resumen
Los contornos del futuro democrático de Guatemala están en juego en el juicio por genocidio contra el general Ríos Montt, y las apuestas nunca han sido más altas. Mientras que fallar en condenar podría ser el mayor golpe al Estado de Derecho desde el propio genocidio, el éxito nunca ha estado tan al alcance de Guatemala.

Palabras claves: Derechos humanos, justicia transicional, impunidad, crímenes de lesa humanidad, población maya.

On the brink of justice in Guatemala[2]

Abstract
The outlines of Guatemala´s democratic future are in risk in the genocide trial against General Rios Montt, the bets have never been higher. While deciding to condemn may be the biggest blow to the Sate of Law since genocide, success has never been so close for Guatemala

Keywords: Human rights, transitional justice, impunity, crimes against humanity, Mayan people.

1. Reprinted and translated from the New York Times March 27, 2013.

2. Colaboración de traducción de Doctor Alejandro Sánchez, especialista en temas de seguridad y justicia.

Por más de una semana Guatemala se ha consumido con el proceso judicial en contra del General Efraín Ríos Montt, quien dirigió al país al principio de los 80s, bajo la acusación de genocidio. Pero él no es el único enjuiciado.

Yo he dedicado los pasados 15 años a investigar y escribir sobre la justicia de postguerra en Guatemala. Estoy animada porque, una década y media después de los Acuerdos de Paz que finalizaron 36 años de guerra civil, Guatemala tiene la oportunidad de mostrarle al mundo cuanto progreso ha hecho en la construcción de su democracia.

El juicio da la oportunidad al Estado de Guatemala para probar que puede respaldar el Estado de Derecho y otorgar a sus pueblos Mayas, quienes sufrieron grandemente bajo el gobierno de Sr. Ríos Montt, las mismas libertades, derechos y tratamiento respetuoso que disfrutan el resto de sus ciudadanos.

Aún así, el juicio podría ser la parte más difícil. Dado lo débil que el caso del antiguo general es, la defensa ha puesto desde ya su mirada en la apelación sobre la base de que al señor Ríos Montt le fue denegado su derecho constitucional a un juicio justo -una denegación de justicia que el veterano equipo de defensa por sí mismo está supuestamente tratando de maquinar.

Por supuesto, gane o pierda, el caso puede aún ser una victoria para el gobierno si este hace eco de las víctimas Mayas del señor Ríos Montt. Hasta ahora, la Fiscalía ha hecho todo lo posible para hacerlo así.

La Fiscalía abrió el juicio con testimonios de personas mayas, proveyendo intérpretes para que ellos pudieran hablar en sus idiomas nativos (el cual, como una de las víctimas me explicó, es "mucho más fácil porque conozco las palabras") y está escuchando aterrorizado los inimaginables horrores que ellos relatan. Dar a cada persona la oportunidad de hablar con sus propias palabras, para ser escuchados y testificar públicamente es un reconocimiento largamente esperado.

Los testigos incluyeron a un hombre que testificó de como el Ejército guatemalteco al mando del señor Ríos Montt mató a su esposa y dos hijos, cortando la cara de su hijo de 5 años de edad con un machete y destrozando la cabeza del más pequeño. Un testigo, Nicolás Brito, dijo haber visto a los soldados extirpar y apilar los corazones de la víctima sobre una mesa.

Pero se ha vuelto difícil continuar con esto. La agenda está llena, la paciencia se agota y los testimonios empezarán a sonar más o menos lo mismo, especialmente para la audiencia que se hace inmune al escuchar la brutalidad que ahora encuentran tan chocante. La presión subirá para apresurar el paso a través de las docenas de testigos restantes.

Y es claro que, no obstante las historias son impresionantes y que la experiencia es catártica puede parecer a primera vista, el juicio está mal adecuado para dignificar a las víctimas guatemaltecas. Ellas están limitadas en qué pueden decir ante el Tribunal; ellos solo pueden abordar las preguntas específicas y limitar su testimonio al sufrimiento vivido durante el régimen de 17 meses de Ríos Montt.

Ese regimen terminó en 1983. Pero la discriminación y violencia contra los Mayas continuaron mucho después y aún persisten hoy en día. Las víctimas y sus abogados han solicitado al Tribunal que se les permita decir más, y ellos han emergido de testificar confundidos y frustrados. Ellos se culpan a sí mismos tanto como cualquier otro; como uno de ellos dijo: "No logramos llegar a decir que pasó. Ahora ninguno llegará a saber."

Luego está la naturaleza adversarial de un juicio penal por sí misma. El equipo de defensa del caso basan su estrategia en desacreditar el caso de la Fiscalía, estableciendo que las víctimas indígenas no eran civiles inocentes masacrados indiscriminadamente por un Estado racista.

El contrainterrogatorio a las víctimas se ha convertido paulatinamente en más agresivo, humillante e incluso traumatizante. Los abogados defensores impugnan a los testigos Mayas, desafiando la veracidad de sus testimonios, relacionandolos con la guerrilla – argumentando que las víctimas indígenas eran

realmente subversivos y que el Ejército simplemente trataba de defender a Guatemala en contra de la amenaza insurgente.

Condenar al señor Ríos Montt no se trata de enviar a una persona a la cárcel. Los sobrevivientes insisten en que la justicia no traerá de vuelta a sus seres queridos y que nunca podrá compensar las brutales masacres descritas en los tribunales. Como una viuda me dijo: "Él tiene 86 años, llegó a vivir toda su vida, y mi marido tenía apenas 18 años cuando lo mataron."

En efecto, la verdadera prueba realmente puede venir después del veredicto. Aquellos implicados en las atrocidades en tiempos de guerra esperan que el juicio satisfaga las demandas de reparación para las víctimas. Los sobrevivientes, sin embargo, ven el proceso como la apertura de las compuertas de la justicia. Tienen una larga lista de autores que quieren ver castigados próximamente.

No es el derecho de juzgar a los autores de crímenes de guerra el único derecho que exigen los indígenas guatemaltecos. Habiéndose movilizado por más de una década para que el Sr. Ríos Montt fuera llevado ante la justicia, ellos están orgullosos de pasar la prueba de llegar a juicio.

Ellos están surgiendo más confiados y decididos a continuar luchando para reclamar todos los derechos políticos, sociales y económicos que se les debe como ciudadanos guatemaltecos.

Los contornos del futuro democrático de Guatemala están en juego y las apuestas nunca han sido más altas. Mientras que fallar en condenar podría ser el mayor golpe al Estado de Derecho desde el propio genocidio, el éxito nunca ha estado tan al alcance de Guatemala.

6

Tendencias

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Gobernabilidad, seguridad y justicia: La ecuación a resolver

Edgar Gutiérrez

Resumen
La relación entre gobernabilidad democrática y seguridad-justicia es íntima pero no automática. Siendo la gobernabilidad un campo de naturaleza eminentemente política, ésta es viable en el corto plazo como producto de acuerdos entre poderes públicos legítimos y poderes fácticos (legales e ilegales), por encima del cuerpo normativo y de las instituciones de la Nación. Sin embargo, la gobernabilidad resultante de esos acuerdos temporales y segmentados, es precaria y difícilmente sostenible. Según el itinerario sugerido en este artículo sobre crisis de gobernabilidad, se pueden abrir súbitamente escenarios en los que se aceleran los tiempos políticos llegando a propiciar incluso crisis de Estado.

Palabras claves: Democracia, gobernabilidad, justicia, poderes hegemónicos, seguridad pública, aparatos clandestinos.

Governability, security and justice: the equation to solve

Abstract
The relation between democratic governability and security-justice is close but not automatic. Since governability is for sure a field of political nature, it is feasible in short term as a product of agreements between legitimate public authorities and real authorities (legal and illegal), over the regulatory body and the Nation institutions. However, the governability that results from those divided and temporary agreements is uncertain and hardly sustainable. According to the itinerary suggested in this article on governability crisismany scenarios in the ones political times accelerate favoring a State crisis, can enable suddenly.

Keywords: Democracy, governability, justice, hegemonic powers, public safety, clandestine devices.

1. Introducción

La gobernabilidad democrática es un resultado de los equilibrios políticos tejidos en la sociedad. Los equilibrios políticos se traducen en acuerdos sistémicos y pactos duraderos que se expresan a través de leyes y son procurados por instituciones públicas. Cuando esas normas se cumplen en esencia y, en consecuencia, las instituciones resultan en general confiables para la sociedad, se puede esperar un cuadro de gobernabilidad, es decir, de estabilidad. El marco procedimental que la garantiza se le conoce como Estado democrático de derecho.

La gobernabilidad democrática no es ausencia de conflictos ni erradicación de las perturbaciones. Una sociedad sin tensiones que se traten de manera abierta, es sospechosa. Puede poseer el atributo de la gobernabilidad, pero lo más probable es que ésta sea de naturaleza autocrática. Durante el Siglo XX, Latinoamérica y Europa del Este vivieron periodos extensos de gobernabilidad implantados por dictaduras quietistas y regímenes totalitarios. La estabilidad no era producto de acuerdos entre fuerzas políticas disímiles y hasta contradictorias, sino resultado de la arbitrariedad y el ahogo de las libertades. La seguridad y la justicia estaban básicamente supeditadas al objetivo supremo del control social (otra acepción de gobernabilidad, bajo ese contexto). La gobernabilidad, entonces, no era producto sino causa. Mientras la seguridad y la justicia no representaban bienes públicos alcanzables y perfectibles (fines), sino medios de perpetuación del ejercicio del poder estatal. Un régimen autocrático o totalitario no está desprovisto de legislación ni de instituciones, posee *su* Estado de derecho.

Por eso en este artículo se emplea el término *gobernabilidad democrática* para resaltar la capacidad del Estado y su sociedad de procesar las disputas y las diferencias entre grupos e individuos mediante los

códigos establecidos y a través de instituciones y representantes elegidos en contextos de razonable participación, libertad y competencia. Y lo que aquí se quiere discutir es un problema de la sociedad guatemalteca con rasgos peculiares: los bienes de la seguridad y la justicia están prácticamente en ruina, por razones que se discutirán más adelante, y por eso la gobernabilidad democrática es frágil. Eso indica que no existe una relación causal directa entre un Estado de derecho infuncional y la pérdida inmediata de gobernabilidad. La razón es que el campo de la gobernabilidad es eminentemente político, por tanto, puede existir una cierta gobernabilidad bajo reglas generales devaluadas e instituciones estatales no fiables.

La gobernabilidad, en este caso, se alcanza a través de acuerdos fácticos, segmentados y de corto plazo, lo cual le confiere a la organización del poder político una condición intrínseca de relativa inestabilidad y notoria debilidad (baja autoridad y legitimidad). Lo que es peor, despoja progresivamente a la gobernabilidad de su facultad democrática, aun cuando formalmente los representantes elegidos por el voto ciudadano sigan sustentando la institucionalidad estatal y confeccionen la legislación.

El escenario está puesto para la confrontación de modelos de gobierno, embozadamente oligárquicos y populistas.

Ese es el diagnóstico para la Guatemala de principios del Siglo XXI, que ya ha transitado un cuarto de siglo de democracia. La cuestión aquí es ¿cuán sostenible es la gobernabilidad democrática -aunque frágil- si los bienes públicos de la seguridad y la justicia están sustraídos en la práctica del gran acuerdo que configura la Constitución Política de 1985? ¿Cómo sobrevive una sociedad y qué pasa con su Estado cuando la gobernabilidad se basa en la coexistencia de poderes fácticos (legales e ilegales) que igual se ajustan cuentas o despojan a un tercero de manera violenta, y arrancan privilegios capturando las instituciones democráticas?

Para efectos del relato hay, sin embargo, una pregunta anterior: ¿cómo Guatemala ha llegado a mostrar inquietantes signos de un Estado feudalizado, antesala del Estado fallido (Gutiérrez, 2009), a pesar de la laboriosa conquista democrática (1986) y tras lograr la clausura política (1996) de un brutal conflicto armado interno de casi cuatro décadas? Las respuestas a esta cuestión se relacionan, directa o indirectamente, con

la tutela de los poderes fácticos sobre la naciente institucionalidad democrática y la pérdida precoz del liderazgo político en la edificación de un proyecto nacional de largo plazo. Sobre esas circunstancias se atravesó una geopolítica determinante: Guatemala se ha convertido en teatro clave de las operaciones del crimen organizado transnacional (en particular, narcotráfico).[1] Pero, además, se impuso un programa económico portador de la nueva modernidad que terminó de canibalizar al Estado. Los programas de ajuste, incluidas las privatizaciones, organizaron bajo el neoliberalismo radical la ideología de los grupos empresariales más influyentes, promotores del Estado *faquir*.[2] Y un Estado negado (repulsa al pago de impuestos y asedio mediático sobre la función pública) facilitó las cosas para la cooptación de sus funciones de seguridad y de justicia.

La ecuación se puede representar así:

$$AFP + DE = RI$$

Donde AFP es acuerdo *fáctico de privilegios*;[3] DE, *debilitamiento del Estado* y RI, *reino de la impunidad*. En otras palabras, sin proyecto de Nación se impuso la lógica de los poderes fácticos. Su fórmula es antidemocrática: redes informales de violencia y corrupción que filtran su interés particular; y la piedra angular de su éxito, el crimen sin castigo. La impunidad es, en sentido negativo, la regla de oro canjeada por gobernabilidad, bajo la promesa de preservar el orden democrático. El problema es que al final la impunidad resulta un

1. Hacia 2009 las agencias antinarcóticos de EEUU seguían estimando que más del 90% de la cocaína consumida en ese país -el mercado más grande del mundo- pasaba por el corredor guatemalteco.
2. La vieja ideología oligárquica y anticomunista, trasmutó en el decenio de 1980 a la ortodoxia liberal de la escuela austríaca, renegando del Estado hasta extremos anarquistas. Sus universidades, pasquines y medios de comunicación mantienen una prédica conocida: el Estado es el problema, el mercado la solución. Esa creencia en Guatemala ha permanecido inconmovible aun después del crac inmobiliario y financiero de 2008, que en todo el mundo derivó en el retorno bomberil del Estado fondeando volumi-nosamente los fallidos mercados desregulados.
3. Los privilegios abarcan un campo extenso, pero se pueden resumir en ley de punto final a los crímenes de guerra y privilegios de acumulación de capital. Con el tiempo se han extendido a la impunidad casi absoluta de delitos contra la vida. "Guatemala es el país donde más fácil resulta matar." La tasa de impunidad es 98% (ONU, 2006).

virus insaciable y adictivo: pulveriza reglas, confianza e instituciones. Preserva la gobernabilidad hasta donde resulta conveniente, pero vacía el poder de las instituciones. Así, la caída o perversión de la democracia es sólo cuestión de tiempo.

2. Gobernabilidad y democracia

En la última década hay un cambio notable en el debate y las políticas de los centros de poder mundiales. De la preocupación por reformas estructurales se ha pasado a hablar de "transparencia" y "desarrollo institucional"; la crítica a los Estados fuertes, ha sido sustituida por la preocupación por los Estados débiles; la sustentabilidad de las reformas, por la sustentabilidad de las democracias (Fukuyama, 2004; Brzezinski, 2005; Chomsky, 2007; Kagan, 2008).

Gobernabilidad y democracia son conceptos distintos y pueden aparecer a veces como contradictorios. La democracia alude a la relación de una persona con el sistema político, y se materializa simbólicamente en un voto. La gobernabilidad encuentra su lógica en la relación de poderes efectivos. Cuando se gobierna, lo que se pone en juego es un proyecto de conducción política del Estado y la sociedad que es gobernada, un proyecto que incluye dimensiones culturales y económicas (Gutiérrez, 2003; DESC, 2004). Esto supone que:

a) La gobernabilidad tiene como contexto una coyuntura política y, a la vez, una determinada intensidad de las tensiones y conflictos que enfrenta el ejercicio del poder del Estado. Una situación de gobernabilidad expresa la capacidad de los actores políticos para producir una coyuntura de viabilidad política y baja intensidad conflictiva para las acciones y decisiones gubernamentales. Una situación de ingobernabilidad generalmente revela una coyuntura de inviabilidad política y alta intensidad conflictiva que se impone sobre los actores políticos.

b) La gobernabilidad pone en juego las relaciones de poder en la sociedad. Lo que comienza como un problema de confianza

puede terminar, si no se atiende la dinámica, por inercia de los conflictos, en una crisis de Estado. La gobernabilidad, entonces, revela la capacidad o incapacidad de los gobiernos de construir un interés general y conducir la sociedad.

Los procesos de reforma institucional se han regido por el despliegue de la razón técnica por encima de la razón política, y la cada vez mayor privatización de los asuntos públicos. El resultado es el progresivo vaciamiento del Estado de contenido político y público. El Estado "reformado" guatemalteco no puede asegurar el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas. La distancia entre la sociedad y su Estado se hace cada vez mayor. Ese vacío ha pretendido ser llenado por líderes carismáticos, ONG y religiones. Su resultado ha sido una creciente desinstitucionalización de las funciones estatales. Si la política sobrevive es gracias a los juegos propiciados por una democracia de la imagen, especialmente la mediática.

Contrario al aserto que dice "actuar localmente y pensar globalmente", países como Guatemala enfrentan un dilema en el que las políticas son cada vez más globales, pero sus problemas son locales. Los gobiernos parecen desbordados por el acoso político y social que producen sociedades en protesta permanente. La reiterada acción dubitativa gubernamental, vuelve también reiterativas las crisis de gobernabilidad. La dificultad para una inserción proactiva en los procesos de globalización tornan precarias las capacidades de los gobiernos para dar estabilidad a la democracia. Los gobiernos se enfrentan a una demanda, principalmente externa, que parece rebasarlos: deben lograr en la política la estabilidad que la economía les impide con tozudez. A diferencia del consenso de hace un par de décadas (Williamson, 1990), hoy se asiste a una nueva formulación del problema del desarrollo y del crecimiento económico: sin gobernabilidad democrática países como Guatemala no son posibles.

La vieja escisión del Siglo XIX entre la ley y la costumbre parece volver a ser preeminente en nuestra realidad. Ciudadanías precarias toman una ruta distinta de la que parecen señalar las instituciones democráticas que pretenden darles cobijo al despliegue de sus potencialidades.[4] Otra vez crece la

4. Dos ejemplos dramáticos: los linchamientos, que adquirieron una escalofriante escala rutinaria desde la firma de los Acuerdos de Paz (1996) y la emigración masiva, particularmente hacia EEUU, de más del 10% de la población.

distancia entre el país profundo y el país formal. Así, la desconfianza hacia las instituciones estatales crece peligrosamente. Diversas encuestas muestran la baja, y en algunos casos bajísima credibilidad de la administración de justicia, de los partidos políticos, el Congreso y del poder Ejecutivo. Esta situación vuelve muy precarios los diversos esfuerzos de construcción de la gobernabilidad democrática.

Aunque las instituciones del Estado siempre están sometidas al desgaste "natural" de su ejercicio, Guatemala está llena de ejemplos que demuestran cómo la gobernabilidad se desenvuelve en un contexto que tiende a la precariedad. La experiencia reciente muestra cómo las crisis de gobernabilidad siguen cuatro momentos distintos y bien definidos (Gutiérrez, 2012):

a) Crisis de confianza. Ocurre cada vez más precozmente en los gobiernos recién instalados, en una aceleración del tiempo político, característica de sociedades teleinformadas de otros procesos políticos (Sartori, 2003). Las primeras iniciativas del gobierno denotan inseguridad estratégica y un diagnóstico errado de las capacidades del aparato público. Rápidamente la sociedad toma nota de una "ausencia de rumbo". El inicio de un gobierno dubitativo, poca pericia política y dificultades para entender la naturaleza simbólica del ejercicio del poder democrático, propicia un rápido desencanto de los votantes, que empiezan un camino muchas veces sin retorno: renegar de su propia decisión electoral. El indicador más certero es un significativo descenso en la popularidad presidencial, aún reversible en ese momento.

b) Crisis de conducción política. El siguiente momento produce bloqueos importantes en la gestión de la agenda gubernamental. Es la coyuntura en que se resquebraja la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales, y empieza a aparecer un clima de tensión y confrontación que hace que muchas de estas decisiones –que cuentan con plena legalidad– tengan que ser desechadas por la ilegitimidad creciente de los actos de gobierno. Un indicador notorio es el cruce de los tiempos políticos, que se aceleran para la sociedad y se estacan (en su capacidad de reacción) para el gobierno, confrontado cotidianamente con la realización de sus promesas electorales.

c) Crisis de legitimidad. Este momento es aquel en que las acciones del gobierno y singularmente del jefe del Ejecutivo, son vistas con marcada sospecha –sea por impericia política o por razones éticas. No tienen viabilidad política las decisiones gubernamentales y se instala un clima de confrontación generalizada. En este momento, el gobierno pierde la iniciativa y el control sobre la agenda pública, y pareciera carecer de representación orgánica definida, así como de una estrategia consistente.

d) Crisis de Estado. Este momento es el despliegue pleno de la crisis de gobernabilidad. Esta lleva a la quiebra del régimen político y del mismo Estado. El clima de confrontación es irreductible y el gobierno pierde el control de las tensiones y conflictos de la sociedad. El gobierno pasa a ser uno más de los actores políticos que buscan llenar el vacío de autoridad, y deja de representar un elemento central del orden político.

Este itinerario recurrente de las crisis de gobernabilidad tiene sus propios puntos de inflexión y no retorno, que hacen de la comprensión de la dinámica por inercia de los conflictos sea un asunto de primera importancia para la gestión de cada fase de la crisis de gobernabilidad. La valoración del tiempo político es, en cada caso, el meollo de la comprensión de los diversos factores de la gobernabilidad.

3. Tropiezos de la edificación democrática[5]

El poder democrático resultante en 1986 fue tutelado por el poder militar y erosionado financieramente por el poder empresarial. Por tanto, se vio impedido de procesar las demandas sociales (derechos civiles y sociales) levantadas durante el prolongado conflicto armado interno (REMHI, 1998). Supervivió a varios sofocos, pero el

5. Para una referencia más amplia sobre el periodo democrático, véase: Edgar Gutiérrez. Nueve hipótesis sobre la evolución socioeconómica y política de Guatemala, desde 1980. Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 1. Edición especial 2. Octubre/diciembre 2012. IPNUSAC, Guatemala.

enclaustramiento del aparato civil del Estado dejó marcada una ruta hacia el deterioro y la pérdida de las capacidades públicas en materia de Estado de derecho.

La Constitución Política, promulgada el 31 de mayo de 1985, soldó, contradictoriamente, el pacto de Estado de este periodo: los derechos civiles y políticos adquirieron un rango jurídico preeminente, a la vez que se debilitó el poder tributario indispensable para emprender las tareas estatales de cohesión social,[6] es decir, la transformación real del "elector" en ciudadano (PNUD, 2004). El ejercicio democrático, avalado por una nutrida asistencia a las urnas, se inauguró enfrentando dos tensiones que no pudieron ser procesadas eficazmente a través de la nueva institucionalidad civil del Estado, con lo cual se fijaron los límites y el ritmo del proceso político. Eran los saldos y el litigio de un atroz conflicto armado interno, entonces, todavía en curso.

Por una parte, la abierta reclamación de los miles de desaparecidos políticos no encontró eco en el nuevo poder representativo (dominado por el partido Democracia Cristiana), ni en el sistema judicial (CEH, 1999). Por otra parte, obstinados contingentes guerrilleros –no obstante las bajas y disidencias padecidas– continuaban operando militarmente en limitadas áreas rurales, mientras sus aparatos políticos procuraban restablecer la influencia sobre el movimiento social y desplegaban una diplomacia activa en los centros de poder de EEUU y Europa.

La joven democracia toleró los métodos clandestinos de las unidades operativas de la inteligencia militar –la persecución y el terror durante el periodo autoritario–, encaminados a sofocar

6. Como reflejo de un acuerdo político de transición, la Asamblea Nacional Constituyente incorporó cláusulas garantistas de los derechos humanos conculcados abiertamente en las tres décadas anteriores. Los partidos políticos democráticos venían de una tradición opositora, víctimas de persecución política bajo el régimen autoritario y de la comisión de fraudes electorales. Confiaban en la política como método para afianzar las libertades públicas y pasar en una etapa ulterior a la democracia social. Partidos emergentes que expresaban la evolución de la derecha tradicional y a una nueva generación de empresarios muy afines al pensamiento neoliberal, coincidían en la proclamación de las libertades y aunque no plasmaron su ideario de "Estado mínimo", erosionaron la base financiera del poder público (Constitución Política de la República, 1985). Más allá de las fuerzas representativas, los poderes fácticos –empresarial y militar, y en menor medida el eclesial– introdujeron sus salvaguardas.

la conspiración insurgente. El Ejército hizo explícito, e impuso como política de Estado, su lógica de seguridad. Acudió a la tesis de De la guerra (Clausewitz, 1972) bajo este aserto: en el nuevo escenario democrático hay una solución de continuidad entre guerra y política, por tanto, el objetivo primario sigue siendo aplacar la vieja amenaza (aunque ya sea marginal).[7] Fue el principio de la ruina de la política democrática y la tácita demostración de que la vigencia universal de los derechos humanos y el debido proceso quedaban subordinados a una lectura contrainsurgente.

Así, porciones enteras del poder estatal quedaron bajo tutela o control directo del poder militar (Schirmer, 1998). Los intentos civiles de reformar los aparatos de seguridad públicos fueron frustrados. Y la búsqueda de un entendimiento político, autónomo de los militares, entre las autoridades democráticas y el liderazgo insurgente, no llegó a madurar, en parte, porque los cálculos de futuro de las distintas fuerzas revolucionarias no eran homologables. El gobierno democrático acudió entonces a la política exterior como un recurso para legitimar eventuales negociaciones con la guerrilla, en el marco de la pacificación de Centroamérica. Pero cuando comenzó a idear una segunda gestión de gobierno basada en el pago de la "deuda social" de la democracia a través de una reforma fiscal, las facciones militaristas del Ejército despertaron la empatía de la cúpula empresarial conservadora y, con su respaldo, intentaron tumbar en dos ocasiones (1988 y 1989) al gobierno electo. Para enfrentar el primer golpe de Estado el partido de gobierno logró una notable movilización popular, pero ante el segundo golpe la defensa popular de la democracia fue pobre. Era el signo de su precoz desgaste, que iba de la mano de la tendencia hacia la baja del crédito democrático.

4. Actores con aspiración hegemónica

Con la reconstitución democrática emergió una nueva generación empresarial con rasgos de "bloque hegemónico", que dirigió a la sociedad civil en el rescate de

7. En esencia ese fue el mensaje del alto mando militar en una extensa audiencia pública convocada por el Consejo Empresarial, pocos días después de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II. Ejército de Gua-temala. Foro 27 años de lucha por la libertad. Guatemala, agosto de 1987 (Versión dactilográfica).

la democracia en la década de 1990 (McCleary, 1999) y dio anuencia a la negociación de una solución política al enfrentamiento armado interno. Pero pronto mostró sus límites estructurales: las reformas debían ser "cuarteadas", fortalecieron los carteles económicos y la suerte de los negocios dependió, como siempre, del derecho de picaporte en el gobierno. Sin embargo esa hegemonía, a fin de cuentas conservadora, ha logrado ser renovada cuando la coyuntura lo impone (2000-4, 2008-2009) y solo peligra su cohesión interna cuando es expuesta políticamente en el gobierno (2004-8).

Después del gobierno de la Democracia Cristiana, el poder político democrático ya no registró eventos serios de tirantez con el Ejército. El fenómeno que marca el periodo subsiguiente es el ascenso político del poder empresarial.

En 1989 y 1990 fuertes grupos industriales y agroindustriales acompañaron la constitución de dos partidos, Avanzada Nacional (PAN) y Frente Republicano Guatemalteco (FRG), a los cuales quisieron fusionar, sin éxito. El primer fracaso institucional de los políticos, el golpe de Estado de Jorge Serrano en mayo de 1993 (McCleary, 1999), dio la impresión que las agrias disputas obrero-patronales habían abandonado el centro gravitacional de la conflictividad social, pues los empresarios encabezaron sin dificultad una amplia coalición (incluyendo sindicalistas, universitarios, grupos de derechos humanos, periodistas y partidos políticos) que, reivindicando la defensa de las libertades, fue clave para frustrar el golpe. Se trató del primer ensayo exitoso de hegemonía del bloque empresarial en la sociedad civil en la transición del fin de la guerra fría.

La clase empresarial vivía una etapa de renovación de cuadros generacionales y de ampliación de su horizonte de mercados y visión intelectual, las cuales estuvieron acompañadas de la búsqueda de afirmación de una nueva identidad proyectada hacia la sociedad (Segovia, 2004; PNUD, 2008). Emprendió algunos esfuerzos consistentes para reinterpretar la historia republicana del país[8] a la vez que promovía iniciativas que manifestaban su compromiso con un desarrollo nacional basado en la ampliación de oportunidades para

8. La Asociación de Amigos del País promovió durante la década de 1990 la Historia General de Guatemala, que en la actualidad, mediada pedagógicamente, forma parte del pensum de varios colegios de secundaria.

la inversión privada, el crecimiento económico y la competitividad; un fuerte control sobre el Estado (y los políticos) y acciones enmarcadas en el concepto de "responsabilidad social de las empresas". Con apoyo de la USAID tomaron auge las cámaras que promovían el nuevo modelo de crecimiento basado en exportaciones de textiles y productos agrícolas no tradicionales, las cuales se desmarcaban de los antiguos cafetaleros y comerciantes que habían dominado la escena en el último siglo. En este periodo, como antes, los jóvenes empresarios tuvieron sus miras puestas en lo que EEUU quería, no obstante arrebatos nacionalistas.

En parte todo ese cambio despertó optimismo en la nueva generación empresarial, que se colgaba de las radicales transformaciones geopolíticas (la implosión del comunismo y el consecuente "fin de la historia")[9] y de las oportunidades ilimitadas que ofrecía el mercado global, facilitadas por otra racionalidad de las tareas estatales según el decálogo conocido como "Consenso de Washington", que condicionaba el plan de financiamiento internacional (FMI, Banco Mundial, BID y banca privada extranjera) y el acceso a los mercados. La certeza de un escenario para la prosperidad de los negocios llevó al empresariado a respaldar iniciativas de algunos de sus operadores, más liberales (en la acepción europea), sobre medios de prensa pluralistas, los cuales, en efecto, abatieron barreras a la exclusión ideológica y respaldaron agendas de los derechos humanos de la sociedad civil, alentados por la comunidad internacional.

Ciertamente ese estado anímico facilitó las negociaciones de paz, pero mostró también –a juzgar por el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* (mayo de 1996)– los límites reformistas de una clase empresarial rendida enteramente a la liberalización económica, aunque ésta (entendida como promoción de la competencia)

9. Es el escenario evolutivo optimista que formuló el profesor estadounidense Francis Fukuyama en el ensayo ¿El fin de la historia? (The National Interest, 1989) y luego en el libro El fin de la historia y el último hombre (Planeta, 1992), según el cual el proceso histórico de la humanidad había culminado en un orden universal capitalista y democrático, sin alternativa. En un nuevo epílogo a esa obra, Después del fin de la historia (2006), Fukuyama revisa el escenario donde identifica cuatro graves desafíos, entre ellos "el problema de la democracia en un plano internacional", que ha traspasado las fronteras del Estado nacional, y la autonomía de la política "para lograr que el desarrollo económico comience".

resultase a la postre en el refuerzo de los carteles económicos (Romero y González, 2006). El pobre desempeño de la economía y el enrarecimiento general del clima de negocios (descomposición social, violencia criminal, desborde de los centros urbanos carentes de servicios, gobernabilidad precaria) empujaron a los empresarios a su matriz conservadora durante la primera década de posconflicto. Pero el desafío de vivir el divorcio y hostilidad de un gobierno (FRG, 2000-2004) le despertó otra vez la necesidad de tejer alianzas sociales coyunturales al mismo tiempo que desplegaba unas habilidades inéditas para construir redes de cabildeo internacional y un muy eficaz manejo de los medios. De ahí a la conquista directa del poder gubernamental –aún sin andamiaje serio de partidos políticos– sólo hubo un paso, que se dio decididamente en 2004 con la instalación del gobierno de Óscar Berger. La inauguración de un nuevo gobierno (UNE, 2008) con sospechosas credenciales populistas, encendió de nuevo la alarma, pero en el contexto crítico de pulverización de las inversiones en Wall Street y reanimada disputa de negocios internos (*The Economist*, 2008; Reynolds, 2009).

5. Degradación del aparato público

Las nuevas funciones que el paradigma neoliberal le dio al aparato público impidieron que éste siguiera siendo mecanismo de movilidad social para las clases medias, sin embargo ganó más atractivo para los intereses corporativos que buscaron administrarlo directamente. La reforma a medias del Estado genera una suerte de esquizofrenia: la sociedad le exige solucionar sus problemas sensibles, pero le niega suficiencia financiera;

las nuevas fórmulas gerenciales de operación en el campo social coexisten con el viejo estilo burocrático, marginal en las tareas estratégicas; el desprestigio y desmoralización de los empleados públicos profundizan el aislamiento de las instituciones y dificultan su reforma integral.

En el último siglo, el sector público tuvo importancia como mecanismo de ascenso social de las clases medias urbanas de la capital y del interior. A partir de la década de 1950, el ingreso al Ejército, el magisterio o una plaza en cualquier institución de gobierno –IGSS, Ministerio de Salud, Finanzas, INDE, GUATEL, Caminos etc.– equivalía a estabilidad laboral, carrera profesional, garantía de prestaciones y una vejez tranquila, lo cual, a la vez, permitía una expectativa familiar previsible, educación y más altas expectativas de movilidad social para la generación siguiente, incluyendo la creación de ahorro.

Esa centralidad del aparato público fue sin embargo nada relevante para el resto de la sociedad, especialmente si eran habitantes de las zonas rurales e indígenas. Los usuarios capitalinos o habitantes de los principales centros urbanos aún rescatan la calidad –comparativamente con los últimos 20 años– de los establecimientos educativos y hospitales públicos. Eso fue así en gran medida porque el anterior modelo económico requería una burocracia civil relativamente pequeña y centralizada, y una burocracia militar más extendida, educada para administrar el aparato estatal, y eficazmente operativa en la contención social. En las décadas de 1940 a 1970 hubo varios intentos de promover una tecnocracia por mérito a fin de instalar ciertas capacidades públicas de planificación del desarrollo económico, tecnológico y urbanístico, pero no tuvieron mucho vuelo.

En general la burocracia siguió ingresando al servicio público por conexiones políticas y familiares insertándose entre las densas redes informales creadas torno al Estado. Con el nuevo modelo económico ese perfil institucional se fue modificando. La crítica social generalizada por el carácter excluyente (según estrato social, pertenencia étnica y asentamiento geográfico) de los servicios públicos, las frecuentes prácticas

corruptas y la baja eficacia del funcionariado encontró súbitamente una potente caja de resonancia –cierta "racionalidad" interpretativa– en la escuela neoliberal. Las instituciones públicas quedaron sitiadas por el bombardeo ideológico –que le hacía sentido al común de la gente– y perdieron el atractivo de los tecnócratas, pues las empresas captaban a los cuadros más calificados con una oferta que dejaba fuera de competencia al Estado, incluyendo prestigio social. Clases medias y grupos intelectuales no empresariales se abonaron a las ONG que experimentaron un *boom* en esos mismos años.[10]

En ese contexto, de la mano de los organismos financieros internacionales ocurrió, en la década de 1990, el desmantelamiento del sector público agrícola (en cuenta los extensionistas agrícolas, claves para la transferencia tecnológica en las pequeñas unidades de producción campesina), además de las redes de promotores rurales de salud y de la banca de desarrollo.

La burocracia tradicional no desapareció pero perdió centralidad y su crecimiento fue vegetativo; los recursos frescos se destinaron a las formas operativas de intervención. La precariedad financiera del Estado se volvió crónica: las reformas fiscales nunca fueron sostenibles y los patrones de elusión tributaria quedaron básicamente intactos; esa debilidad del poder tributario también se volvió un negocio.[11] La reforma del servicio público quedó pospuesta y los impulsos modernizadores ocurrieron como superposiciones del Estado sin carácter de permanencia. La clasificación presupuestaria de los empleados reflejó muy bien la situación: la burocracia

10. A inicios de la década de 1990, las ONG de desarrollo sumaban entre 700 y 1,500 según los cálculos de fuentes especializadas. Las ONG llegaron a constituirse en fuente de empleo especialmente para el sector profesional medio. Más recientemente, en el campo de la seguridad, particularmente en Gobernación y la PNC, ciertas ONG han incursionado con fuerza arrolladora, casi ejerciendo poder de veto, pero sin capacidad técnica ni visión de Estado, a veces haciendo el juego inconsciente a los poderes fácticos, oligarquía y crimen organizado.

11. La carga tributaria a duras penas ha llegado al 10% del PIB. Las sociedades anónimas siguen escamoteando sus rentas reales al fisco gracias al sistema de acciones al portador, y las necesidades anuales de cubrir los déficit públicos invitan a contratar deuda privada que los bancos locales prestan a tasas por encima de las del mercado internacional (Guerra-Borges, 2006).

permanente (011) quedó rezagada; una burocracia semipermanente (022) obtenía el doble de la paga, pero no todas las prestaciones, y una nueva burocracia ocasional calificada como de confianza (029) de los altos mandos ministeriales, firmaba contratos temporales sin pasivo laboral y bajo supervisión exclusiva de sus contratistas, con honorarios líquidos 10 o 20 veces más altos que los empleados permanentes.

No obstante que las nuevas burocracias tienen mandos de dirección e ingresos por encima de la burocracia tradicional, es ésta última la que está comprometida administrativa y políticamente con los procesos institucionales. Por ejemplo, la responsabilidad de cuentadancia y los delicados procesos de compras y contrataciones de bienes y servicios. Para ganar agilidad en las inversiones y desburocratizar los procesos, el propio Estado ideó fórmulas discrecionales –de dudosa legalidad, como los fideicomisos y convenios de administración con ONG y organismos internacionales– de ejecución del gasto. La agilidad consiste en eludir los engorrosos pasos de la Ley de Compras y Contrataciones, pero la discrecionalidad vuelve opaco e ineficiente al sistema: conflictos de interés, sobornos y comisiones ilícitas e incumplimientos de contratos y servicios deficientes (Acción Ciudadana/DESC, 2006).

6. Aparatos de seguridad y justicia

La crisis de eficacia y la porosidad de las instituciones de seguridad y justicia han abonado esa degradación al devaluar los códigos que rigen el Estado de derecho. La criminalidad generalizada y la impunidad del delito orillan a la sociedad –en cada estrato social– a asumir previsiones de autodefensa privadas. La condición de postración de los aparatos de seguridad o bien su captura por los poderes fácticos, constituyen la amenaza principal de viabilidad estatal en el corto plazo.

Guatemala sufre una inflación crónica de inseguridad pública. Tres corrientes críticas conforman ese cuadro: a) El fracaso de la reforma posconflicto del aparato de seguridad y justicia, b) La progresiva expansión de redes y operaciones del crimen organizado transnacional, y c) La judicialización de la política y la consiguiente politización de la justicia. En conjunto esas corrientes exhiben, dramáticamente, el déficit de Estado de derecho y los riesgos del "Estado frágil". A la debilidad

institucional del Estado, se agregan enormes contingentes de población en condiciones precarias de vida (áreas urbanas marginales y zonas rurales), la desorientación de los jóvenes pertenecientes a las clases media alta y alta, y el creciente control por parte de las redes criminales sobre apreciables bolsones de una geografía que resulta clave para el tráfico internacional de drogas, la trata de personas, el trasiego ilícito de mercaderías y de armamento ligero.

Un conjunto de aparatos regidos jurídicamente forman lo que se da en llamar el sector de seguridad y justicia. Sus funciones están distribuidas por órganos así: a los aparatos del Ejecutivo, en general, se les atribuye propósitos de prevención y control; al Ministerio Público le corresponde dirigir la investigación y organizar la persecución penal, y al Organismo Judicial y la Corte Suprema de Justicia, el juzgamiento y sanción de los delitos. El marco normativo lo establece el Congreso de la República, sea a través de decretos ley o mediante la ratificación de tratados y acuerdos multilaterales y bilaterales.

PNC. El aparato más importante de la seguridad pública es la Policía Nacional Civil, creada en 1997 tras la firma de los Acuerdos de Paz. La falla original de la PNC consistió en integrarla en sus mandos clave con ex operadores y cuadros de la contrainsurgencia, portadores y reproductores de una ideología y prácticas represivas. Los planes de profesionalización en materia de investigación criminal, inteligencia civil y formación de mandos medios fueron, desde entonces, permanentemente abortados. Al final del periodo de análisis, a la PNC se le identifica como un aparato desmoralizado, sin identidad, represivo, con bajo rendimiento y alta corrupción (nexos con narcotráfico). Se le ha asociado, junto a grupos privados, con extensos operativos de limpieza social y delincuencia. Buena parte de los esfuerzos de "modernización" se centran en símbolos externos insostenibles: adquisición de uniformes, vehículos, equipo, computadoras etc. La reforma institucional es una materia crítica pendiente.

Cárceles. Toda la evidencia apunta a que los presidios han sido controlados por la delincuencia organizada. Se convirtieron en centros para planificar y dirigir secuestros, asaltos y extorsiones. Han constituido además un floreciente mercado de distribución de drogas, controlado por capos de las mafias, ex militares condenados en juicios de alto

impacto y cabecillas de las maras. Existen ejemplos de cómo ciertos presidiarios salen y entran de las cárceles discrecionalmente y gozan de amplias prerrogativas. El acceso a servicios básicos y seguridad personal en los presidios están privatizados de hecho. El hacinamiento de reos pendientes de juicio agrava las condiciones materiales de la reclusión.

Migración. En la Dirección General de Migración han persistido las debilidades históricas de control de indocumentados. Especialmente crítico se ha vuelto el ingreso de sudamericanos y asiáticos por el aeropuerto internacional. Los pasos terrestres y marítimos son también poco confiables ante riesgos de narcotráfico, trata de personas (incluyendo de manera alarmante a menores) y terrorismo. Concurre en esa materia la misión de los consulados (dependientes del Ministerio de Cancillería) encargados del otorgamiento de visas. Y, por otro lado, la extensión de pasaportes, que ha operado una compañía privada.

Aduanas. Es una Intendencia dependiente de la Superintendencia de Administración Tributaria, que se concentra en los controles para el fisco de los movimientos de mercaderías en los puntos fronterizos. La SAT, en cambio, tiene funciones mucho más amplias vinculadas a la recaudación tributaria y persecución de la defraudación, no obstante que ciertas unidades de seguimiento de grandes contribuyentes han sido desmanteladas, reproduciendo el viejo sesgo de tráfico de influencias. A pesar de los esfuerzos de reforma y modernización, las irregularidades en aduanas han persistido. Una mezcla de intereses de ex altos oficiales del ejército y ex miembros del extinto EMP, con funcionarios de turno y corporaciones privadas. Con vistas a las adecuaciones que exige el Tratado de Libre Comercio con EEUU (DR-CAFTA), la administración de la SAT ha venido poniendo en marcha planes anticorrupción.

IVE. La Intendencia de Verificación Especial es una entidad relativamente nueva, organizada con apoyo técnico del gobierno de EEUU. Su función básica es controlar movimientos financieros e identificar operaciones de lavado de dinero. Intercambia información con sus similares a nivel internacional, y localmente depende de los datos que le proporcionan los bancos, es decir, no tiene medios propios de información. A pesar del éxito de la IVE en detectar casos de corrupción y lavado, y de su apreciable capacidad técnica, la principal amenaza que ha

afrontado es caer bajo la captura de intereses privados y que su inteligencia financiera sea usada con fines políticos coyunturales.

Ejército. La sinuosa transición de la fuerza armada, desde la clausura del conflicto armado interno, ha implicado una crisis de misión, en tanto sus mandos asimilan la nueva política de defensa y la doctrina militar. La confusión de roles y campos de operación ha despertado, en varios contextos, disputas y recelos entre Gobernación y Defensa. El Ejército ha sabido asimilar los recortes de efectivos, el redespliegue y la pérdida de instalaciones, pero el intento de someter sus finanzas a normas de control –y en general, el despojo progresivo de varios de sus privilegios históricos– ha resultado más bien traumático.

Están en marchas planes de dislocamiento de fuerzas,[12] modernización en equipo y comunicaciones, así como un nuevo currículum de estudios militares. Por otro lado, ha identi-ficado el combate al narcotráfico en ciertas zonas geográficas, como la misión contingente. A pesar de aceptar la subordinación hacia el poder civil legítimo, persiste la sombra de la politización de sus mandos y su identificación con eventuales candidatos presidenciales y ex líderes militares con intereses vigentes en la política, los negocios y presuntas actividades ilícitas.

D2. Hacia el final del periodo, la Dirección de Inteligencia Militar perdió el monopolio de la inteligencia de Estado, pero no en beneficio de la inteligencia civil bajo supervisión legal, sino de estructuras privadas (legales e ilegales) que cumplen múltiples funciones. Desde espionaje de negocios y elites empresariales, funcionarios y líderes políticos, hasta la captura de funciones de seguridad e inteligencia de órganos sensibles en Gobernación, la SAT, IVE y la Presidencia de la República. Si bien la percepción es que la D2 ha quedado disminuida en sus capacidades, recursos y presupuesto, tampoco se observa un esfuerzo encaminado a reformar sus códigos de operación y ajuste hacia controles democráticos. Más recientemente existen indicios de que ha incrementado sus recursos y capacidades operacionales.

El MP ocupa una función central en el esquema de la seguridad. Si los aparatos de prevención y

12. Sobre los presuntos corredores del narcotráfico, que a veces coinciden con antiguas áreas de enfrentamiento con la guerrilla o regiones azotadas por las matanzas de población civil.

control han sido superados y ocurre el delito, el MP debe conducir la investigación para identificar a los responsables y reunir las pruebas de sus implicaciones. Su fracaso reiterativo en esa función durante todo el periodo democrático deriva en la constitución del régimen de impunidad. En el periodo final del enfrentamiento armado interno y en los primeros años de posconflicto, el MP estuvo atrapado por redes informales que, a encargo, boicoteaban desde dentro la investigación penal, ocultando pruebas, desviando la ruta de las investigaciones, sembrando evidencias para distraer, y hasta identificando testigos clave que luego eran neutralizados.[13] Posteriormente su asociación (falta de independencia) con el poder político y la vocación que le fue impresa como órgano de publicidad le dio una alta visibilidad mediática, prorrateando los vicios anteriores, tampoco logró ocultar su fracaso institucional.

El MP sigue siendo un aparato de pobre desempeño sin independencia en su dirección estratégica y operacional. Es vulnerable ante las presiones de los poderes fácticos corporativos, las mafias y el poder Ejecutivo. Las denuncias sobre sobornos a fiscales se multiplicaron en el último tiempo. En la mayoría de casos de alto impacto ha sufrido reveses en los tribunales, aunque, excepcionalmente, en casos de derechos humanos ha consolidado algunas sentencias.

En la función de juzgar y sancionar, que es el último eslabón de la cadena de la seguridad, la estructura del **Organismo Judicial** siempre ha sido un terreno de controversia. Hay por lo menos tres factores que abonan a ello: a) La debilidad, como se ha visto, de los eslabones de la seguridad preventiva y de investigación, que dificulta fallos condenatorios; b) Una normativa jurídica contradictoria entre sí y, a veces, excesivamente garantista (abuso de los amparos),[14] y c) La existencia de una densa red informal de poder que obra sobre los juzgados y las salas vulnerando

13. En 1997 fue documentada en la prensa la existencia de la llamada Oficinita, la cual fue reactivada en 2004. Véase su contexto en la sección El desafío de los CIACS.

14. La normativa comenzó a cambiar desde 2008 a raíz de una batería de normas y reformas orientadas contra el crimen organizado e impulsadas en el Congreso por la Comisión Internacional contra la Impu-nidad en Guatemala (CICIG), un órgano de las Naciones Unidas.

la independencia y eficacia de los jueces. Esa descripción ofrece la imagen de un aparato débil ante las presiones. A los tradicionales actos de corrupción y tráfico de influencias observados en varios tribunales, además de coacciones, amenazas y atentados físicos, ahora los jueces enfrentan crecientemente un fenómeno de dos caras, íntimamente asociadas: la judicialización de la política y la alta exposición mediática.

Lo primero implica que los asuntos de carácter estrictamente político no son tratados ni resueltos bajo las normas y los lugares de la política. En cambio son trasladados, como recurso para tomar ventaja y ganar "batallas morales", al teatro judicial. Lo segundo es la traducción de un desborde del rol y la agenda de algunos medios. Se constituyen, en frecuentes ocasiones, en canales de filtración –prácticamente sin contrastar fuentes– de información que atañe a disputas políticas o de negocios las cuales deliberadamente son reveladas. Sobre ello se montan, mediante encuestas, sondeos, editoriales y búsqueda de opiniones de expertos, un juicio virtual, y un fallo. Cuando las resoluciones de los jueces no corresponden a tales corrientes de opinión virtuales, los jueces, que anticipadamente ya estaban bajo la presión mediática, sufren, a su vez, condenas morales. Así, un recurso ciudadano de transparencia y auditoría social, como es el libre acceso a la información, termina, a veces, abonando a las batallas políticas y a los intereses fácticos, en la mayoría de casos, ligados a corporaciones y caudillos de partidos.

Los tiempos y recursos –limitados– de los tribunales se concentran en los casos políticos, dejando en la penumbra otros hechos graves asociados al crimen organizado, o en la impunidad casos que interesan a la ciudadanía sin acceso a los medios ni a las redes informales de poder. De manera que los tribunales resultan un cuello de botella donde las resoluciones sufren retardos maliciosos, las órdenes de captura, bajo presión, salen apresuradamente y se ejecutan, pero las audiencias se posponen por falta de preparación y, cuando ocurren, los

fallos resultan controversiales. Siendo los tribunales, cada vez más, el terreno donde se dirimen intereses políticos, los cambios de varias estructuras del Organismo Judicial (Corte Suprema, Corte de Apelaciones, juzgados), y de la Corte de Constitucionalidad, adquieren un alto contenido político.

Las nominaciones de jueces y magistrados, a través de las ahora célebres Comisiones de Postulación (Gutiérrez, 2008) resultan cada vez más atadas a las pujas de los grupos de interés, con lo cual la corriente retorna. Si la política se ha judicializado, resulta que también la justicia se politiza. Y en su conjunto el Estado de derecho se debilita, contribuyendo a la anomia y disgregación social, la baja inversión y pobres rendimientos económicos, el reforzamiento de los cotos de privilegios y del capitalismo de "amiguetes", la impunidad y la desigualdad ante la ley. En suma, este es el elemento que en el periodo bajo estudio más contribuye a acercar a Guatemala al espectro de los Estados fallidos, y a padecer una precaria gobernabilidad.

7. El desafío de los CIACS

Los CIACS son "cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad", según la denominación que los Acuerdos de Paz le dieron en marzo de 1994. Durante una década la MINUGUA se dedicó a observar que los CIACS fueran investigados y desmantelados (según el compromiso adquirido por el Estado), pero, al revés, en cada uno de los 24 reportes que la Misión dedicó al tema aumentaba el grado de alarma.

A esos CIACS se les ha cargado la responsabilidad de numerosas ejecuciones y amenazas, desviación sistemática de pesquisas en el MP (donde desde 1997 fue localizada una de esas estructuras, La Oficinita) y bloqueos selectivos de casos en los tribunales. Un poderoso manto de encubrimiento desde las instituciones clave de la seguridad facilitó a los CIACS tejer una red completa de impunidad, que ahora se está comiendo al sistema.

Los CIACS se forjaron como pactos de sangre durante las operaciones militares y policiales más intensas de la batida contra la insurgencia en la década de 1980. Se desprendían de la

tropa regular, como pequeñas células desplazándose a hurtadillas, para cobrar su propio impuesto de guerra (por ejemplo, robo de vehículos y ganado). O bien por encargo de particulares –que eran cada vez más frecuentes– eliminaban a extorsionistas, secuestradores, asaltantes o cuatreros. En realidad la amenaza guerrillera había sido neutralizada desde 1983, pero el estado de alerta –incluyendo dislocación de tropas, presupuestos discrecionales, controles poblacionales y operaciones clandestinas– se mantuvo innecesariamente hasta 1997, cuando comenzó a diluirse de manera lenta y desigual. Sin embargo, para entonces, ya estaba identificada la nueva amenaza: la gran traición.

El sistema (políticos, empresarios y hasta algunos jefes militares) les daban la espalda, desechaba a los DCI (los ejecutores atrozmente eficaces) y a sus mandos con deshonra, y los exponían como seres crueles que debían ser confinados en las cavernas. Algunos "sabían demasiado" y periódicamente eran eliminados ante el riesgo de que, en un momento de debilidad, "soltaran la sopa". Varios ya estaban en la calle y tenían que sobrevivir en un mercado dominado por reglas brutales. Sus destrezas en el manejo de armas, conducciones de operaciones punitivas y montaje de redes de espionaje, súbitamente quedaron devaluadas pero constituía su único capital. Así, buscaron socios civiles y se aventuraron a organizar empresas en un ambiente que, erizado de repente por la inflación de asaltos y secuestros, cobró alta demanda de servicios de seguridad. Otros DCI pasaron a las planillas de corporaciones que necesitaban organizar discretos pero efectivos aparatos de seguridad y espionaje industrial. Otros más fueron a dar protección a narcotraficantes que ya formalizaban las sociedades locales de los carteles colombianos y mexicanos.

Los CIACS entonces pasaron a tener diferentes funciones y relaciones. Algunos son permanentes y poseen, como cuerpos privados, vida legal, pero igualmente, pueden cometer delitos y operar clandestinamente. Otros forman parte de estructuras complejas con objetivos de más largo alcance, de carácter político o comercial; en esa organización, que posee ramas de especialización profesional (abogados y auditores, centros de estudios y medios de comunicación), como una entidad corporativa y de lucro, los CIACS constituyen el brazo armado y de inteligencia, replicando un Estado

en miniatura. Los hay también sumamente flexibles: se agrupan para cumplir determinadas tareas e inmediatamente se diluyen, no son permanentes y sus integrantes a veces se rotan. Entre esas múltiples funciones y relaciones trasvasan al Estado contaminándolo a través de infiltración, cooptación de agentes y hasta mandos y estructuras completas. Los CIACS más poderosos son, sin duda, los que pertenecen al crimen organizado y los que han montado algunas corporaciones privadas. Los del crimen organizado han echado raíces en el poder local, y los de las corporaciones se bifurcan hacia varios poderes del Estado central y entidades civiles.

Los CIACS son una suerte de mafia –al estilo siciliano– en el sentido que medran de la debilidad de las instituciones estatales. Venden o están al servicio de intereses particulares (lícitos o no), les proporcionan seguridad, les arreglan el cumplimiento de contratos o eliminan competencias, cuidando celosamente su tarea estratégica: producir impunidad, manteniendo un Estado gelatinoso (en el sentido que puede parecer maleable sin perder su estructura esencial) frente a los repetidos esfuerzos de reforma y modernización. En una visión de secuencia, los CIACS han pasado por varias fases, como se puede observar en el diagrama. Ahora están en la fase de feudalización -controles territoriales y de porciones del poder estatal- la antesala del Estado fallido.

8. Conclusiones

La relación entre gobernabilidad democrática y seguridad-justicia es íntima pero no automática. Siendo la gobernabilidad un campo de naturaleza eminentemente política, es viable en el corto plazo como producto de acuerdos entre poderes públicos legítimos y poderes fácticos (legales e ilegales), por encima del cuerpo normativo y las instituciones de la Nación. Es claro que la gobernabilidad resultante de esos acuerdos temporales y segmentados, es precaria y difícilmente sostenible. Según el itinerario sugerido de crisis de gobernabilidad, puede abrir súbitamente escenarios en los que se aceleren los tiempos políticos propiciando crisis de Estado.

Pero, más allá de las coyunturas críticas, la mayor amenaza para la vida de los habitantes en Guatemala es que ese esquema de gobernabilidad vacía progresivamente al régimen político de los símbolos del poder democrático: igualdad ante la ley, protección ciudadana en sentido amplio, acotamiento del ejercicio discrecional, goce de las libertades civiles, reconocimiento digno de las diferencias y apertura de oportunidades sin discriminación. Ese vaciamiento conduce a un estadio riesgoso en la base de la sociedad, donde la democracia puede resultar irrelevante y la gente prefiere construir su vida al margen de las instituciones: procurarse sus propios medios de seguridad, hacer la justicia con propia mano, o bien insertarse en el mercado no formal y del delito, hasta la apatía de participar en la vida ciudadana (política, civil y social). En el campo de la disputa política las tesis democráticas pierden fuerza ante la población y, en cambio, ganan adherentes las ofertas de mano dura y las populistas.

La gobernabilidad precaria y un sistema de seguridad y justicia en ruinas son resultado, tras un cuarto de siglo, de una transición democrática tutelada por los poderes fácticos (militar y empresarial) que extendieron la excepcionalidad de los crímenes sin castigo del conflicto armado a una regla convertible al ejercicio de poder; además, restringieron en la Constitución el poder tributario del Estado. La renuncia precoz del liderazgo

político a construir proyectos nacionales y hacer de la política democrática un instrumento de transformación social, contrajo la ciudadanía política al acto rutinario del voto y, a la vez, devaluó la función pública a la frivolidad del escándalo mediático.

La tasa casi absoluta de impunidad (98%) de los delitos contra la vida refleja la degradación general del aparato estatal y la desmoralización y pérdida de identidad de sus dirigentes y funcionarios. El vaciamiento de las normas democráticas camina de la mano del vaciamiento de las funciones institucionales a favor de los poderes fácticos. Los recursos para la seguridad ciudadana y la inteligencia operacional y estratégica no están en las instituciones democráticas, pertenecen a las corporaciones lucrativas y a los carteles de las mafias. Su presupuesto, equipo sofisticado y elementos superan en volumen y calidad a las del Estado, y además funcionan clandestinamente. Su organización es tan compleja e incluye áreas tan especializadas que su analogía plausible es la sociedad anónima corporativa. En la literatura guatemalteca estos aparatos que anidaron en el Estado contrainsurgente y que ahora están configurando un Estado feudalizado, se les denomina CIACS.

En algunos campos de la seguridad se puede hablar de captura del Estado, pero en otros, con mayor gravedad, de cooptación por los poderes corporativos y sociedades mafiosas, tanto en el Estado central como en sus manifestaciones territoriales. Hasta ahora los intentos de reformas normativas e institucionales, en los que ha participado activamente la comunidad internacional, han sido frustrantes. La sociedad civil, a través de ONG ha querido aumentar su incidencia traspasando riesgosamente la frontera de la auditoría social al manejo directo de nombramientos, normativas y procesos internos, sin responsabilidad pública, pero, además, desorientada. Así, la recuperación de las instituciones democráticas no tiene aún un sitio plausible de coalición política permanente y estable. La intervención más reciente de la CICIG, en auxilio de la fiscalía, es todavía una incógnita. Parece cierto, sin embargo, que ninguna asistencia ni intervención internacional es sustentable sin estrategias sistémicas de largo aliento, y, por encima de todo, sin coaliciones locales comprometidas con la reforma y modernización institucional desde el seno del propio Estado.

Referencias Bibliográficas

- Acción Ciudadana/Fundación DESC (2006). *Poder discrecional y corrupción en Guatemala*. Claves para ganar transparencia. Serviprensa, Guatemala.
- Acuerdos de Paz (1996). *Publicación de la Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investiga-ciones Económicas y Sociales*. Serie Política. Guatemala, 1998.
- Alston, Philip (2006). *Informe del Relator especial para ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*.
- Misión para Guatemala. Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, Ciudad de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República*. Editorial Piedra Santa, Guatemala 2006.
- Brzezinski, Zbigniew (2005). *El dilema de EEUU ¿dominación global o liderazgo global?* Ediciones Piados Ibérica, Barcelona.
- CEH (1999). *Guatemala Memoria del silencio*. UNOPS, Guatemala.
- Clausewitz, Karl von (1972). *De la guerra*. II tomos. Editorial Diógenes. México.
- Chomsky, Noam (2007). *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*. Edi-ciones B, Barcelona.
- DEMOSCOPÍA (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. Hallazgos de un estudio integral. F&G Editores, Guatemala.
- Ejército de Guatemala (1987). *Foro 27 años de lucha por la libertad*. Versión dactilográfica.
- Fukuyama, Francis (2006). *Después del fin de la historia,* en www.informeguatemala.com
- _____ (2004). La construcción del Estado. *Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*. Ediciones B, Barcelona.
- _____ (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta, España.
- Fundación DESC (2004). *Los DESC y la gobernabilidad democrática*. Serie documentos básicos # 3. Guatemala.
- Guerra-Borges, Alfredo (2006). *Guatemala: 60 años de historia económica,* 1944-2004. PNUD.
- Gutiérrez, Edgar (2012) *Nueve hipótesis sobre la evolución socioeconómica y política de Guatemala, desde 1980*. Revista Análisis de la Realidad Nacional. IPNUSAC. Año 1. Edición especial 2. Octubre/ diciembre 2012. Guatemala.
- _____ (2012) *Dilemas de la gobernabilidad democrática*, en Revista Análisis de la Realidad Nacional. IPNUSAC. Edición especial. Marzo-Julio 2012. Guatemala
- _____ (2009). *CIACS, el nombre de la mafia, en Periodismo de investigación y CIACS*. Separata de Fundación DESC y elPeriódico de Guatemala.
- _____ (2008). *Comisiones de Postulación: el otro poder,* en elPeriódico 4/5/08.

- _____ (2003). U*n sistema de alerta temprana para la gobernabilidad democrática en el Hemisferio* (presentación ante el Consejo Permanente de la OEA, Washington 17 marzo 2003), en Con voz propia. Una estrategia internacional para Guatemala en los albores del siglo XXI. Documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

- _____ (2006). *Guatemala 1985-2015, análisis de tendencias y prospectiva, 10*; en colección "El sistema de salud en Guatemala ¿hacia dónde vamos? URL-USAC-UVG-MSPAS-IGSS-PNUD/ INDH-OPS-IDCR.

- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005). *Perfil de gobernabilidad de Guatemala*. Ediciones Universidad Salamanca. Aquilafuente, 89. Salamanca.

- Kagan, Robert (2008). *El retorno de la historia y el fin de los sueños.* Santillana Ediciones Generales. México.

- McCleary, Rachel M. (1999). *Imponiendo la democracia: las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*. Artemis Edinter, Guatemala.

- POLSEDE (2002). *Hacia una política de seguridad democrática*. FLACSO, WSP-Internacional, IGEDEP. Magna Terra Editores. Guatemala.

- PNUD (2008). Guatemala: *¿una economía al servicio del desarrollo humano?* Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. II volúmenes. PNUD, Guatemala.

- _____ (2006). *El costo económico de la violencia en Guatemala*. Guatemala.

REMHI/ODHAG (1998). Guatemala Nunca Más. El entorno histórico. Tomo 3. ODHAG. Costa Rica.

- Reynolds, Louisa (2009). *Ordeñar al Estado y luego darle el tiro de gracia*. Análisis de situación, en Informe Guatemala. Fundación DESC. www.informeguatemala.com

- Romeo, Antonio y Carlos E. González (2006). *Condiciones generales de competencia en Guatemala.* CEPAL, Estudios y Perspectivas 52. México.

- Sartori, Giovanni (2003). *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*. Tec de Monterrey y Fondo de Cultura Económica de España. México.

- Secretaría de Análisis Estratégico (2003). *Agenda estratégica de seguridad: un inventario de bienes del país a proteger, 2004-2025*. Gobierno de Guatemala.

- Schirmer, Jennifer (1998). *The Guatemalan military project: a violence called democracy. University of Pennsylvania Press*. Philadelphia, Pennsylvania.

- The Economist. Economist Intelligence Unit (2008). *Wall street: pesadilla interminable*, en diario La Jornada, 21 octubre 2008. México.

- Williamson, John (1990). *Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas*. Washington, DC.

Evolución e impacto del marco internacional de fiscalización de drogas.

Una lectura desde el caso de Guatemala

Corina Giacomello

Resumen
Este artículo tiene como objetivo presentar la evolución histórica y el marco actual de fiscalización de sustancias y analizar sus efectos e implementación para el caso de Guatemala.

Palabras claves: Fiscalización de sustancias, tráfico internacional de estupefacientes, políticas de drogas, Guatemala.

Evolución e impacto del marco internacional de fiscalización de drogas. Una lectura desde el caso de Guatemala

Abstract
The purpose of this article is to present the historical evolution and the current situation of the international system of drug control and its implementation and impacts in Guatemala.

Keywords: Drug control, international drug trafficking, drug policy, Guatemala.

1. Evolución histórica del marco internacional de control de drogas

El marco internacional de fiscalización de sustancias es un producto del siglo XX. Antes regía un sistema no regulado caracterizado por: a) el libre mercado de las sustancias para uso médico, cuasi-médico y recreacional; b) los poderes coloniales; y c) intereses económicos concentrados por empresas farmacéuticas y comerciales del Reino Unido, Los Países Bajos, Francia y Portugal, entre otros.

En febrero de 1909 tuvo lugar en Shangai la primera conferencia internacional para discutir sobre el comercio internacional del opio y su consumo. La reunión de la primera Comisión Internacional de Opio fue impulsada por Estados Unidos, Inglaterra y China[1] y contó con la participación de representantes de Persia (Irán), Países Bajos, Portugal, Japón, Alemania, Francia e Italia, entre otros. Los incipientes esfuerzos para crear un marco regulatorio se plasmaron tres años después en la "Convención Internacional del Opio", conocida como "Convención de La Haya", el primer tratado vinculante en el control internacional de drogas. La convocatoria oficial para este foro provino del Departamento de Estado de los Estados Unidos y la conferencia fue presidida por Charles Brent, obispo de las Filipinas, al igual en Shangai. Desde el comienzo, Estados Unidos intentó imponer un espíritu más prohibitivo que regulatorio en el naciente marco de control de drogas. Esto se debía tanto a las creencias religiosas puritanas del país, como a cuestiones étnicas y raciales: el consumo de opio en lugares conocidos como "fumaderos" estaba asociado a la minoría étnica china inmigrada a los Estado Unidos. El binomio drogas-migrantes y la subsecuente estigmatización en Estados Unidos de ciertas drogas asociadas con determinados grupos étnicos no concernía solamente al opio y a los chinos. De acuerdo a Escohotado,[2]

1. JIFE, "Historia de los tratados", 2008, www.incb.org.

2. Antonio Escohotado, Aprendiendo de las drogas. Usos y abusos, prejuicios y desafíos.

fue el temor a los inmigrantes irlandeses y judíos lo que impulsó la Ley Seca. Asimismo, la cocaína se asociaba con la población negra y la prohibición de la marihuana dependió de que ésta era la droga consumida por la mano de obra mexicana.

Con la Convención de la Haya[3] los Estados partes concordaron en imponer controles con respecto a la manifactura y distribución de opio, limitar el número de puertos y ciudades involucradas en su comercio y evitar la exportación de opio a aquellos países que prohibían su importación. El tercer capítulo de la Convención se enfocaba en el opio medicinal, la morfina y otras dos sustancias: la cocaína y la heroína El consumo de cocaína había aumentado en América del Norte y en Europa entre el siglo XIX y XX. Ya en ese entonces Estados Unidos había emergido como el país con el mercado de consumo de cocaína más grande del mundo, posición que aún ocupa hoy en día. Con respecto a la heroína, su uso apenas se estaba difundiendo. Se solicitó a los Estados firmatarios la creación de leyes farmacéuticas que limitaran el uso de la morfina y de la cocaína al uso médico. También se estableció que sólo personas autorizadas podrían producir morfina y cocaína y se definió la obligatoriedad de mantener un registro de las cantidades producidas, así como de las importaciones, exportaciones y ventas. Cabe resaltar como ya en esta primera Convención se introduce un elemento de derecho penal, al solicitar, en el artículo 20, que los estados partes volvieran la posesión ilegal de opio, morfina, cocaína y los respectivos sales en un delito.

Los Estados también acordaron suprimir gradualmente el consumo de opio fumado, sin embargo no impusieron una fecha límite para aplicar dicha prohibición.
La Convención entró en vigor después de la primera guerra mundial con la firma de los Tratados de Versalles en 1919, a los que fue incorporada. En 1920, la Sociedad de Naciones hizo suyo el tema del control internacional de las drogas con la creación del *Comité Consultivo sobre el Tráfico del Opio y otras Drogas Nocivas,* denominado comúnmente *Comité Consultivo sobre el Opio.*

El primer tratado firmado en el seno de la Sociedad de las Naciones fue el "Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y

Barcelona: Anagrama, decimocuarta edición, 2010.
3. UNODC, World Drug Report 2008, 2008, www.unodc.org.

el uso de opio preparado", que se firmó el 11 de febrero de 1925. Los países se comprometían a suprimir gradualmente la fabricación, comercio y uso de opio preparado. Se estipuló que el comercio del opio, a excepción de la venta al por menor, sería monopolio del gobierno; se reguló el uso del opio, prohibiendo su venta a los menores e incitando a los gobiernos a organizar campañas de educación para desalentar el consumo.

En el mismo periodo se firmó también la "Convención Internacional del Opio". Muchas de sus disposiciones se incorporaron después en el Convención de 1961,[4] entre ellas a) la presentación de estadísticas sobre la producción y la existencia de reservas de opio y de hoja de coca; b) la introducción de un sistema de certificados de importación y autorizaciones de exportación para el comercio internacional lícito de sustancias fiscalizadas; y c) medidas de fiscalización del "cáñamo de la India", como se llamaba en ese entonces el cannabis. Esta Convención es considerada el primer gran acuerdo multilateral en materia de drogas, ya que posteriormente a su entrada en vigor (1928) fue ratificada por un total de 56 países. El objetivo principal no es tanto eliminar la oferta de opio u hoja de coca, sino asegurar la disponibilidad para fines médicos, regular su distribución y uso, eliminar gradualmente el uso recreacional y evitar, a través del sistema de estadísticas y registro, el desvío de las sustancias para fines no permitidos. La Convención no exigía que la producción de hoja de coca y opio se limitara únicamente para fines médicos y científicos, razón por la cual Estados Unidos no la firmó.

En 1931 se firmó en Ginebra la "Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes", la primera y única en ser firmada por Estados Unidos bajo los auspicios de la Sociedad de Las Naciones. Con esta Convención, "en vez de intentar limitar la producción agrícola de estupefacientes, se hizo hincapié en reforzar el régimen de fiscalización al nivel de la fabricación, es decir, en restringir la fabricación de drogas a las necesidades médicas y científicas".[5] También se introdujo el sistema de clasificación de sustancias de acuerdo a dos criterios: a) su supuesta peligrosidad y b) su uso en la medicina.

4. JIFE (2008).

5. UNODC (2008), 202.

Durante los años treinta empezó a emerger el tráfico ilícito de estupefacientes, en parte causado por las constricciones cada vez más severas impuestas al que antes era un libre mercado de libre consumo. Los intentos por contener la conducta humana, evidentemente, fracasaron y el consumo recreacional ahora se veía satisfecho por grupos criminales involucrados en un comercio claramente ilícito.

En respuesta a este fenómeno, en 1936 se firmó la "Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas", que fue el primer documento orientado específicamente a combatir el tráfico internacional ilícito de estupefacientes. Los Estados partes se comprometían a castigar con la pena de prisión ciertas conductas relacionadas con drogas, entre ellas: la producción, preparación, posesión, venta, suministro, importación y exportación de narcóticos. Las penas quedarían a discreción de los Estados, no así las conductas a perseguir. La Convención fue el primer tratado en el que se abordaron explícitamente los delitos relacionados con las drogas cometidos en el extranjero y las cuestiones relativas a la extradición. Los Estados Unidos no firmaron la Convención porque no volvía punible todo el cultivo, la producción y la distribución de drogas que no era para uso médico. La Convención tuvo pocas repercusiones, ya que fue firmada solamente por trece Estados y entró en vigor en 1939, después de iniciar la Segunda guerra mundial.

A partir de 1946, las Naciones Unidas asumieron las funciones y responsabilidades relativas a la fiscalización de drogas que anteriormente ejercía la Sociedad de las Naciones. Desde principios de la década de los cuarenta, Estados Unidos empezó su labor de convencimiento para conseguir su objetivo: *prohibir* toda producción de opio que no fuera para usos médicos y castigar todas las conductas que no respetaran estos límites. Su emergencia como líder mundial después de la guerra y en el seno de las nacientes Naciones Unidas, favoreció que lo lograra. Por ende, a partir de la segunda mitad del siglo XX, emerge un marco más estricto, enfocado en la oferta, más que en la demanda,

y en el castigo, más que en la salud. Ese marco es él que terminó sobreponiéndose y que rige aún en la actualidad. En 1953 se firmó en Nueva York el "Protocolo para limitar y regular el cultivo de la adormidera, la producción, el comercio internacional y el uso del opio", conocido como el "Protocolo de opio de 1953", el acuerdo más estricto elaborado en materia de control de drogas.[6] Con este acuerdo se autorizaba sólo a siete países para producir opio para exportación: India, Irán, Grecia, Bulgaria, Turquía, la Unión Soviética y Yugoslavia.

2. Las Convenciones de Naciones Unidas

En esta sección analizamos los tres tratados que conforman lo que Bewley-Taylor llama "el régimen global de prohibición de las drogas"[7]: la "Convención Única de Estupefacientes" (firmada en 1961 y enmendada por el Protocolo Modificado de la Convención Única de Estupefacientes, en 1972), la "Convención sobre Sustancias Psicotrópicas" (1971) y la "Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas" (1988).

La Convención Única fue firmada después de trece años de negociaciones y entró en vigor en 1964. Es decir, este documento no sólo tiene más de cincuenta años, sino que algunas de sus partes fueron escritas hace casi setenta años. Asimismo, algunos principios de los tratados anteriores, que fueron derogados con la Convención, por ello el nombre "única", fueron absorbidos por ésta, lo cual implica que hay partes de la Convención que son octogenarias. Aun así, y pese a las deficiencias del sistema de control construido sobre los cimientos de este tratado, la Convención constituye el pilar del sistema *actual* de control de drogas, tiene una adhesión prácticamente universal y muy pocos países la cuestionan.

La Convención Única se propone dos objetivos: garantizar el acceso a sustancias controladas para fines médicos y prevenir y combatir el "uso indebido", es decir, para fines no médicos, de

6. David R. Bewley-Taylor y Martin Jelsma, "Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: a Reintepretation", Marzo 2011, www.tni.org.
7. David R. Bewley-Taylor, "Towards revision of the UN drug control conventions: Harnessing like-mindedness", International Journal of Drug Policy, Volume 24, Número 1, páginas 60-68, Enero 2013, www.ijdp.org.

dichas sustancias. Las listas de sustancias fiscalizadas aumentan de dos a cuatro, abarcando de tal manera más sustancias que los tratados anteriores. Las disposiciones penales se plantean en el Artículo 36, donde se determina que el cultivo la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, transporte, importación y exportación de estupefacientes no conformes a las disposiciones de la Convención sean considerados como delitos y castigados con penas de prisión u otras penas privativas de la libertad. Asimismo, se aclara que cuando las conductas son cometidas por personas que sufren de dependencia a las drogas, las penas pueden ser sustituidas o acompañadas por tratamiento de rehabilitación, educación, etc.

Con respecto al cultivo, en el artículo 22 se establece que los Estados partes prohibirán el cultivo de adormidera, cannabis y arbusto de coca si consideran que esta medida es la más adecuada para prevenir el desvío de tales productos y sus derivados a los mercados ilícitas. En los artículos 23, 24 y 25 se plantean las condiciones para el cultivo de adormidera para fines médicos y la creación de una agencia estatal responsable de controlar todo el proceso de producción para evitar el desvío a canales ilícitos. La Convención también establece que los países pueden producir opio para sus necesidades, siempre y cuando esto no contravenga lo dispuesto en el artículo 22.

El cultivo de hoja de coca se permite sólo para la producción de agentes saporíferos y sin ningún contenido de alcaloides, lo cual se traduce, en resumidas cuentas, en beneficio de la industria *Coca Cola*. El cultivo de cannabis para fines médicos está sujeto a las mismas condiciones que la adormidera, es decir, se prevé la creación de una agencia estatal responsable de la designación de los territorios para el cultivo, la emisión de licencias a los productores, la recolección y el comercio internacional. Sin embargo, el cannabis está incluido en la lista IV (y por ende, automáticamente en la I), que, de acuerdo al artículo 2 de la Convención, contiene sustancias consideradas particularmente peligrosas con valor terapéutico

muy limitado. En el mismo artículo se sugiere (no se impone) la prohibición de la producción, fabricación, exportación e importación de estas sustancias "con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica".[8]

La Convención establece los plazos para acabar con el uso cuasi-médico de las plantas (Artículo 49): el uso de opio para fines cuasi-médicos debía terminar en un plazo de quince años (1979) y el masticado de coca y el uso de cannabis en un plazo de 25 (1989).

Huelga subrayar que, contrariamente a lo que comúnmente se piensa, la Convención no impone la prohibición de ninguna sustancia ni hace una distinción entre sustancias lícitas e ilícitas. El adjetivo ilícito se usa en referencia a aquellas conductas (cultivo, producción, tráfico y posesión) que contravienen la Convención, es decir, que no se limitan a los usos médicos y científicos o que acontecen fuera del sistema de licencias.[9] Sin embargo, con el establecimiento de los límites de un mercado de sustancias lícito y controlado -bajo la responsabilidad de los Estados, los órganos internacionales, los médicos y la industria farmacéutica-, se genera en contraposición un mercado libre e ilícito que queda en las manos de grupos criminales transnacionales. Pese a que la Convención deja cierto margen de maniobra a los Estados miembros, sienta las bases para la "guerra contra las drogas" lanzada por Nixon en 1971 y que aún sigue hoy en día.

Debido a que la Convención de 1961 no incluía las drogas sintéticas, cuya producción y consumo empezaron a proliferar en la década sucesiva a su emanación, en 1971 se firmó la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas Con ésta se somete al control de la comunidad internacional las sustancias alucinógenas,

8. Hoy en día la evidencia científica no solamente muestra que el cannabis es una sustancia mucho menos "peligrosa" que la cocaína, la heroína, y otras de uso común que no están sujetas a fiscalización, como el alcohol y el tabaco, sino que puede tener usos médicos.
9. Martin Jelsma, "The development of international drug control. Lessons learned and challenges for the future", Febrero 2010, www.tni.org.

sedativas, analgésicas y antidepresivas. Las Listas clasifican más de cien sustancias llamadas "psicotrópicas", muchas de ellas usadas comúnmente por las industrias farmacéuticas de los países occidentales.[10] La Convención ejerce controles menos estrictos que la Convención Única, lo cual refleja las relaciones de poder que permean estos tratados: la fiscalización rígida en la Convención Única de plantas representativas de los países en vías de desarrollo vs la salvaguarda, en la Convención de 1971, de los intereses de las empresas farmacéuticas de los países industrializados.

El tercer pilar del régimen actual es la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas, firmada en 1988. La Convención es un texto de índole eminentemente policial, enfocado en la persecución penal del crimen organizado. En el artículo 3 "Delitos y sanciones" se retoman y refuerzan las provisiones penales previstas en la Convención Única, invitando a los países miembros -en el párrafo 2- a que la posesión, el cultivo y la compra para el consumo personal también sean considerados delitos graves. Esta disposición, sin embargo, está sujeta a las reservas de los ordenamientos jurídicos y principios constitucionales de los Estados, lo cual ha permitido que en algunos países estas conductas se sancionen con medidas administrativas o no se sancionen. En el artículo 14 se establece que "Cada una de las Partes adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente".

Con este tratado se culmina el proyecto represivo/prohibicionista, se supeditan los objetivos de salud a los de eliminación de la oferta y se instalan una serie de medidas y políticas represivas que anulan o por lo menos dificultan la posibilidad de buscar alternativas más equilibradas, sobre todo en los países en vías de desarrollo, y aún menos en aquellos más dependientes de Estados Unidos. Resumiendo, el sistema actual

10. Ibid.

internacional de control de drogas se basa en la fiscalización de ciertas sustancias y en el ataque intensivo de la oferta, a través de políticas orientadas a eliminar físicamente la mercancía en todas las fases: su producción (mediante fumigaciones aéreas y erradicaciones manuales de cultivos), su elaboración (a través de la destrucción de laboratorios), comercialización (con la destrucción de pistas clandestinas, la interceptación de cargamentos por aire, tierra y mar, la confiscación y destrucción de droga ilegal, la interceptación y secuestro de los productos químicos desviados hacia los canales ilícitos y la detención de las personas involucradas en su transporte), y distribución. Es un sistema unilateral, que se desarrolla a partir del punto de vista de los países consumidores y de relaciones geopolíticas desiguales entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Si bien los países europeos y algunos estados de los Estados Unidos han desarrollado políticas menos ortodoxas y cuentan con cierta influencia para poder experimentar alternativas dentro o fuera de los márgenes de los tratados, los países que se encuentran en la órbita de Estados Unidos, entre ellos las naciones de América Central, han tenido menos oportunidades de hacerlo.

En el *World Drug Report* 2008 de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés) se habla de cinco "consecuencias imprevisibles", es decir, efectos negativos derivados directamente del sistema de control internacional sobre drogas: 1) la creación de un mercado negro violento y lucrativo; 2) el enfoque en la aplicación de la ley puede haber sustraído recursos que podrían ser utilizados para un enfoque más sanitario, tratándose, en última instancia, de un problema de salud pública; 3) los esfuerzos de aplicación de la ley en un área geográfica a menudo han implicado el desvío del problema a otras áreas, lo que generalmente se conoce como efecto globo; 4) la presión sobre una sustancia específica ha promovido el uso de sustancias alternativas;[11] 5) el uso del sistema de justicia penal en contra de los usuarios de drogas, que a menudo pertenecen a grupos marginados, ha aumentado su marginación, disminuyendo la capacidad de ofrecer tratamiento a quienes más lo necesitan.

A éstos, hay que sumarle toda una cascada de otras consecuencias, padecidas de manera diferenciadas por los distintos países de acuerdo

11. Es el caso de las drogas sintéticas y de los llamados legal highs, conseguibles con más facilidad y menos controlables; en este sentido internet desempeña un papel importante.

a distintas variables, entre ellas: a) el papel que un país desempeña en el tablero internacional del tráfico de estupefacientes;[12] b) los recursos económicos disponibles y el nivel de estabilidad democrática; c) las distintas manifestaciones del crimen organizado que pueden coexistir en un mismo territorio; d) la violencia generada por los grupos criminales; y e) la existencia de otras formas de violencia, incluyendo aquéllas generadas por respuestas autoritarias del Estado.

Camacho Guizado[13] habla de efectos traumáticos del prohibicionismo y enlista los siguientes: el hacinamiento penitenciario, la congestión de la justicia, la desviación de recursos públicos, las ganancias extraordinarias de organizaciones delincuenciales, la corrupción y la construcción de estigmas sociales, que tienen como víctimas preferenciales a grupos sociales que típicamente se encuentran en la parte más baja de las pirámides sociales. Cabe mencionar también los aspectos de salud relacionados con el uso inseguro de drogas (entre ellos, la expansión del VIH-SIDA entre usuarios de drogas inyectables), la fusión entre economía legal e ilegal mediante el blanqueo de dinero, los efectos medioambientales causados por las erradicaciones, las fumigaciones y el desplazamiento de los cultivos, la controvertida participación de fuerzas militares en las operaciones antidrogas y, por supuesto, la pérdida trágica e incesante de vidas humanas y la gradual erosión de libertades fundamentales (entre ellas, la libertad de expresión) como consecuencia de la expansión del crimen organizado y de la lucha en su contra.

En los siguientes apartados nos vamos a enfocar en tres manifestaciones concretas del marco prohibicionista en Guatemala: a) el marco legal de fiscalización de sustancias y la definición y sanción de los delitos; b) el efecto globo y el efecto cucaracha; y c) la falta de acceso a medicinas esenciales. Huelga precisar que este análisis dista mucho de ser exhaustivo y tampoco pretende serlo. Más bien debe entenderse como un primer ejercicio de análisis crítico del marco internacional a partir de contexto nacional y viceversa. Cada aspecto tratado en este ensayo amerita estudios a profundidad.

12. Las principales "funciones" son: país productor, de tránsito o consumidor o paraíso fiscal para el lavado de activos, aunque estas diferencias entre los países y las regiones se están esfumando gradualmente.
13. Álvaro Camacho Guizado (ed.), Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2006, ixx-9.

3. Implementación e impactos del marco internacional prohibicionista en Guatemala

3.1 La ley contra la Narcoactividad

Una de las implicaciones del enfoque prohibicionista definido por las Convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas ilícitas y tráfico transnacional es la promulgación de leyes nacionales que crean sistemas punitivos severos, basados en el encarcelamiento. La ley nacional de drogas de Guatemala, llamada "Ley contra la Narcoactividad", promulgada en 1992, refleja estas tendencias. Las bases que subyacen la elaboración de la ley se encuentran expresadas en el preámbulo y pueden ser resumidas así:

- La Constitución de Guatemala garantiza la vida, la integridad y el desarrollo de las personas; considera la salud como un bien público y declara de interés social las acciones contra la dependencia;

- La ley responde a los compromisos asumidos con los tratados internacionales;[14]

- Guatemala se ha convertido en una víctima del narcotráfico y antes no contaba con una legislación adecuada.

El artículo 1 declara "la adopción por parte del estado de las medidas necesarias para prevenir controlar, investigar, evitar y sancionar toda actividad relacionada con la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización de los estupefacientes psicotrópicos y las demás drogas y fármacos susceptibles de producir alteraciones o transformaciones del

14. Guatemala ha firmado y ratificado los siguientes tratados: Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, 1992; Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996; Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA), 1997; Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, 1961, modificada por el Protocolo de 1972; Convención de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas, 1971; Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, y sus Protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; y contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones; y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003.

sistema nervioso central y cuyo uso es capaz de provocar dependencia física o psíquica, incluidos en los convenios y tratados internacionales al respecto, ratificados por Guatemala y en cualquier otro instrumento jurídico internacional que sobre ésta materia se apruebe."

Cabe resaltar como la ley rebasa incluso los principios de la Convención, al prever la sanción del *uso* de sustancias.

El artículo 12 establece los delitos y las sentencias. En la siguiente tabla resumimos los más relevantes.

Artículo	Delito	Sentencia	Multa
35	Tránsito internacional	12 a 20 años	50,000- 1,000,000
36	Siembra y cultivo	5 a 20 años	10,000-100,000
37	Fabricación o transformación	8 a 20 años	50,000-1,000,000
38	Comercio, tráfico y almacenamiento ilícito	12 a 20 años	50,000-1,000,000
39	Posesión para el consumo	4 meses a 2 años	200-10,000
40	Promoción y fomento	6 a 10 años	10,000-100,000
49	Promoción o estímulo a la drogadicción	2 a 5 años	5,000-100,000

El artículo 52 establece que "si como consecuencia de los delitos tipificados en esta ley, resultare la muerte de una o más personas, se aplicará la pena de muerte o treinta años de prisión, según las circunstancias del hecho. Si el resultado fuere de lesiones graves o muy graves o pérdida o disminución de facultades mentales, la pena será de doce a veinte años de prisión."

En general, la ley de Guatemala sanciona con penas y multas elevadas todas las sanciones relacionadas con drogas, sin distinguir entre sustancias, cantidades y papel desempeñado en la organización. Asimismo, no se prevén medidas alternativas a la prisión preventiva o a la sentencia condenatoria. Cabe precisar que todos los países de América Central, con la excepción de Costa

Rica, criminalizan la posesión de drogas para uso personal y aplica penas de prisión que, se podría afirmar, causan más daños que el mismo infractor. La pobreza y la exclusión social frecuentemente motivan el involucramiento de actores secundarios en la distribución local de drogas y en las redes de tráfico internacional. Muchos de estos sujetos secundarios podrían ser vistos, en primer lugar, como víctimas de circunstancias sociales y de las organizaciones transnacionales que los explotan. El contacto con el sistema de justicia penal y la experiencia de la privación de la libertad (que tiene efectos de larga duración sobre el individuo, su familia así como su comunidad) tienden a erosionar la cohesión social, recrudecen la exclusión, y generan crimen y violencia.

Cabe subrayar que también en Guatemala al igual que en otros países del mundo,[15] el número de mujeres en reclusión por delitos de drogas está aumentando exponencialmente. El perfil de estas mujeres suele tener características comunes a lo largo del globo:[16] mujeres pobres, a menudo madres solteras, procedentes de entornos violentos y de alta marginalidad. Suelen involucrarse en las redes criminales como sujetos secundarios e incluso por la pareja y, una vez que llegan a prisión, son abandonadas. El rígido sistema penal que opera en estos casos no prevé atenuantes: la posesión de la droga es condición suficiente para aplicar una pena privativa de libertad generalmente alta. La creciente concientización acera del perfil social y criminológico de estas mujeres ha llevado a algunos países, entre ellos Inglaterra y España, a realizar cambios legales que permiten a los jueces aplicar penas proporcionales al delito que toman en cuenta el entorno de procedencia de etas mujeres. Este tipo de ajustes podrían adoptarse también en el caso de Guatemala. Los delitos podrían diferenciarse de acuerdo por lo menos a cuatro variables: el tipo de sustancia involucrada; la cantidad; la modalidad del transporte; y el nivel de responsabilidad de la persona responsable de la comisión del delito. Asimismo, podría despenalizarse el consumo y el cultivo para uso personal, aplicando una sanción administrativa o ninguna. Se

15. UNODC, Handbook for prison managers and policymakers on women and imprisonment, 2008 a, www.unodc.org.
16. Corina Giacomello, Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México, México D.F.: Tirant Lo Blanch México, 2013.

podrían también reducir las sentencias para actores no violentos y secundarios y aplicar medidas alternativas a la prisión, sobre todo para las personas en prisión preventiva. Todas estas medidas pueden tomarse en pleno respeto de los tratados firmados por Guatemala y ayudarían a mejorar el aparato legislativo, judicial y penitenciario en materia de estupefacientes.

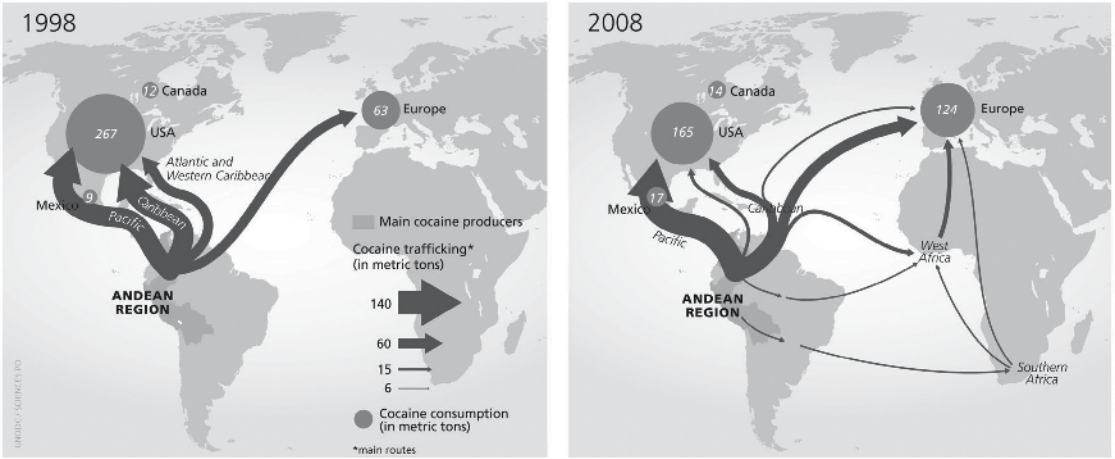
3.2 "Efecto globo" y "efecto cucaracha"

Con estos términos comúnmente se hace referencia a dos fenómenos distintos pero entrelazados, ya que el segundo puede ser subsumido en el primero. El efecto globo se refiere al punto 3 de los efectos colaterales mostrados por UNODC y citados arriba: "3) los esfuerzos de aplicación de la ley en un área geográfica a menudo han implicado el desvío del problema a otras áreas". Una muestra de efecto globo es el tránsito de cocaína a través de Centro América, ya que si bien por razones geográficas esta región se encuentra forzosamente entre las áreas de producción y los mercados de consumo, su importancia ha aumentado en los últimos quince años, como consecuencia de los esfuerzos de interdicción realizados en el Caribe, lo cual ha impulsado a los grupos criminales a buscar otras rutas. De acuerdo al reporte *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe,*[17] a mediados de los 1980, más del 75% de las incautaciones de cocaína entre América del Sur y Estados Unidos se realizaban en los países del Caribe. Treinta años después más del 80% de la cocaína en tránsito se incauta en Centroamérica y menos del 10% en el Caribe. En 2010 casi 1,000 toneladas de cocaína pasaron por América Central. De éstas, el 30%, 330 toneladas, pasaron por Guatemala, generando un flujo de dinero de 4 mil millones de dólares, lo cual corresponde al 10% del PIB.

El cambio de rutas se puede apreciar en el mapa de la siguiente página.

El "efecto cucaracha", en cambio, es una expresión que suele referirse al desplazamiento y expansión de las redes criminales a otros territorios en respuesta a la persecución del Estado. En Guatemala suele asociarse con la penetración de Los Zetas. Sin embargo, si bien las acciones

17. UNODC, Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y en el Caribe. Una evaluación de amenazas, 2012 a, www.unodc.org.



Fuente: UNODC, The transatlantic cocaine market, 2011, www.unodc.org.

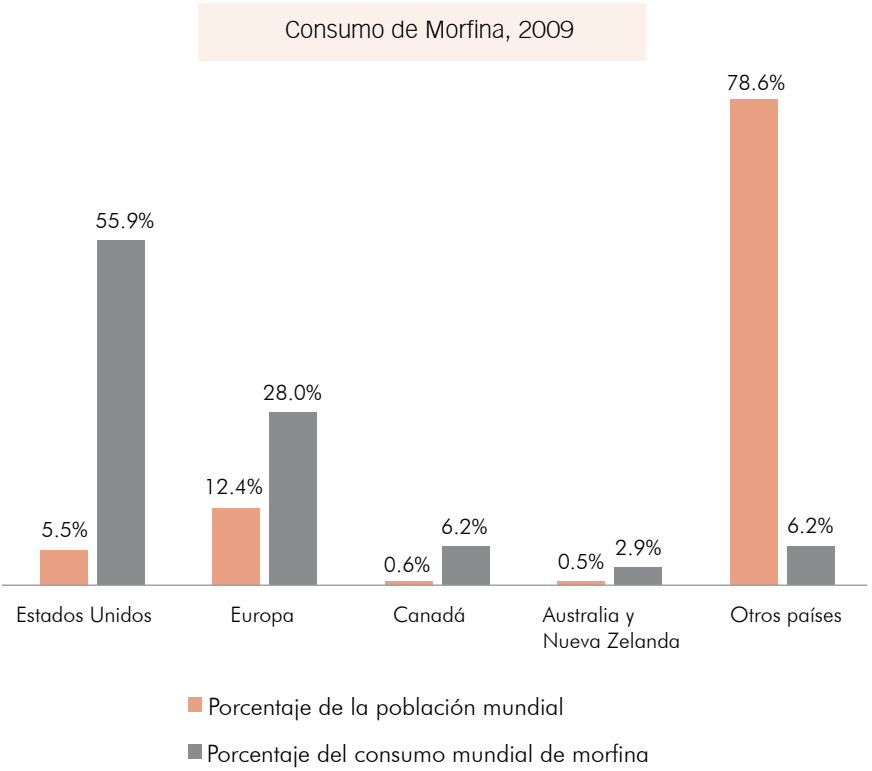
de enfrentamiento llevadas a cabo en México durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) han tenido repercusiones en la configuración de las organizaciones criminales, la expansión de los Zetas y de otro grupo mexicano, el Cártel de Sinaloa debe verse más como una transnacionalización de las redes que el efecto de una "expulsión" de su lugar de origen. Tanto Los Zetas como el cártel de Sinaloa tienen presencia en Estados Unidos y Europa, no sólo en México y Centroamérica. Asimismo, pensar en una "invasión" de Guatemala por parte de grupos criminales extranjeros, es un poco ingenuo. El crimen organizado y el tráfico de estupefacientes existen en Centroamérica por lo menos desde los años sesenta. Asimismo, si bien se registra un incremento de las actividades de Los Zetas en el territorio a partir de 2008, su ingreso se remonta por lo menos a 2007 y no hubiera sido posible sin el consentimiento y el apoyo de los grupos locales. El líder del cártel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera, fue detenido hace veinte años en Guatemala, lo cual implica que este grupo lleva más de dos décadas operando en el país con cierto éxito, al punto de llegar a considerar a Guatemala como un lugar seguro para refugiarse de la persecución judicial mexicana. Por ello, si bien el efecto globo

puede verse como un efecto de dinámicas transnacionales derivadas de las políticas prohibicionistas, el efecto cucaracha necesita, para concretizarse, de un territorio receptor de los grupos criminales.

3.3 Falta de acceso a medicinas esenciales

Tal vez, uno de los efectos más trágicos del actual sistema de fiscalización de sustancias, es que su implementación lleva a desvirtuar sus principios originarios. El enfoque punitivo, reforzado especialmente por la Convención de 1988, ha perjudicado el acceso a la salud, no solamente, como lo señalamos antes, creando o exacerbando problemas de salud (a través del encarcelamiento, por ejemplo, de madres y menores, o criminalizando los usuarios de drogas inyectables) sino impidiendo que las medicinas esenciales lleguen a las personas que las necesiten.

El consumo global total de los opioides lícitos ha crecido notablemente desde 1986, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) introdujo la Escalera Analgésica para aliviar el dolor provocado por el cáncer. No obstante, el aumento del consumo aconteció principalmente en un número limitado de países industrializados que representan sólo una pequeña porción de la población mundial. Más del 90% del consumo global de analgésicos opioides se realiza en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, los Estados Unidos de América y algunos otros países europeos. En cambio, 79% de la población mundial vive en países donde el acceso a medicamentos controlados es muy bajo o nulo y con un acceso inadecuado al tratamiento para el dolor de moderado a severo. La gráfica a continuación muestra los niveles de consumo de morfina.



Fuente: OMS, Ensuring balance in national policies on controlled substances. Guidance for availability and accessibility of controlled medicines, 2011, www.who.org, p 15.

La falta de acceso a medicinas esenciales se debe, más que a una escasez de la oferta, a una insuficiencia de la demanda, producto del mismo sistema que, supuestamente, debería garantizar la salud universal: la rigidez del régimen de fiscalización implica que muchos médicos prefieran no solicitar y prescribir ciertas sustancias, por miedo a incurrir en alguna práctica considerada ilícita y ser condenados a penas de prisión.[18]

18. Véanse los artículos 43 y 44 de la Ley contra la Narcoactividad.

Las diferencias en los niveles de consumo entre las regiones y los países son alarmantes. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) usa un sistema de estimaciones para medir el nivel de consumo de analgésicos opioides en los distintos países. La unidad de medición se llama S-DDD, que significa "dosis diarias definidas con fines estadísticos". Este valor es utilizado para análisis estadístico y no representa una dosis recomendada para receta. El consumo de analgésicos opioides entre 100 y 200 S-DDD por un millón de habitantes por día es considerado como inadecuado. El consumo de 100 o menos S-DDD es considerado muy inadecuado. De acuerdo a esta definición, 21 países tienen niveles inadecuados de consumo de analgésicos opioides y más de cien países tienen niveles de consumo muy inadecuados, entre ellos Guatemala y muchos de los países vecinos, como se muestra en la siguiente tabla.

Consumo de analgésicos opioides (S-DDD por millón de habitantes por día)

Ranking mundial	País	Consumo
72	Costa Rica	281
89	Panamá	149
95	El Salvador	116
116	Guatemala	59
124	Dominica	50
126	Nicaragua	48
132	Honduras	34
136	República Dominicana	25
156	Haití	8
Promedio Regional	75	

Fuente: JIFE, Report of the International Narcotics Control Board on the Availability of Internationally Controlled Drugs: Ensuring Adequate Access for Medical and Scientific Purpose, 2010,www.incb.org.

El mercado global del opio -es decir, lícito e ilícito- está atravesado por relaciones verticales y geopolíticas: la amapola es cultivada legalmente en 18 países: los cinco productores principales son Australia, Francia, Turquía, India y Hungría. Los demás son (en orden alfabético) Alemania, Austria, China, Eslovaquia, España, Japón, Macedonia, Nueva Zelanda, Los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, Rumania y Ucrania. Los cultivos ilícitos se concentran en Afganistán, Myanmar, México, la República Democrática Popular Lao, Guatemala, Colombia y unos cuantos otros países. Los esfuerzos de interdicción basados en la erradicación hasta el momento se han revelado ineficaces para limitar la expansión de los cultivos ilícitos (debido al "efecto globo"). Además, llevan a la criminalización de la pobreza a través de la persecución y el enjuiciamiento de los campesinos. Las comunidades locales se encuentran atrapadas entre redes criminales despiadadas y las fuerzas represoras del Estado. Los niños que con sus familias participan en el cultivo ilegal de la amapola crecen implícitamente en un medio ilegal, no porque sus familias sean criminales, sino porque la actividad de subsistencia a la que se dedican está criminalizada bajo el régimen actual.

Para hacer frente a estas problemáticas se requiere un cambio de enfoque en el nivel internacional y local, que prevea la descriminalización de los campesinos y una mejor repartición de los medicamentos existentes.

Conclusiones

El actual marco internacional de fiscalización de sustancias es un producto del siglo XX. Durante la primera parte del siglo pasado los intentos de regulación apuntaban sobre todo a gestionar un mercado lícito, devolviendo el control de ciertas sustancias a los Estados bajo un esquema médico. A partir de la segunda mitad del siglo XX; en concomitancia con el surgimiento de Naciones Unidas y la emergencia de Estados Unidos como potencia mundial, se recrudece el enfoque prohibicionista, por el cual sólo se permite el uso médico y científico de algunas drogas, se niegan las propiedades médicas de otras y se definen estrictamente los criterios de lo que debe considerarse lícito, creando así un mercado ilícito. Gradualmente, el enfoque policial-punitivo prevalece sobre él médico-sanitario.

El marco internacional se reproduce de distintas maneras en las realidades nacionales y locales. En este texto analizamos algunas implicaciones para el caso de Guatemala. Si bien visibilizamos cómo algunos elementos que caracterizan la situación actual de Guatemala en materia de drogas son un reflejo del marco internacional, sería equivocado e ingenuo omitir los factores endógenos y atribuir el efecto globo, la expansión de redes criminales en la región y la falta de acceso a medicinas esenciales sólo a dinámicas exógenas. Guatemala tiene un servicio de salud de por sí deficiente y desigual. Asimismo, es un país que durante décadas ha vivido inmerso en trágicos niveles de violencia y respuestas autoritarias desde el Estado y los sectores dominantes hacia los más débiles. El enfoque punitivo y represivo de la Ley contra la Narcoactividad es sin duda un reflejo de las Convenciones de Naciones Unidas pero también de las concepciones sobre el uso del castigo que caracterizan a la región centroamericana por su propia historia. El crimen organizado no es una amenaza externa sino una realidad interna facilitada por la corrupción y la complacencia de las autoridades.

Por lo tanto, en Guatemala se intersectan múltiples y complejas realidades. Algunas de ellas pueden ser enfrentadas con cambios de políticas públicas y una reforma a las políticas de drogas debería sin duda formar parte de la estrategia de cambio, ya que si bien no sería suficiente para solucionar las complejas y múltiples problemáticas que afectan a Guatemala y que están relacionadas con el

tráfico internacional de estupefacientes y el régimen internacional de fiscalización de sustancias, sí puede ayudar a consolidar el respeto a los derechos humanos, el derecho a la salud y evitar la criminalización de sujetos vulnerables.

Referencias Bibliográficas

- Bagley, Bruce. *"Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty-first century"*. Agosto 2012, www.wilsoncenter.org.

- Bewley-Taylor, David R., y Martin Jelsma. *"Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: a Reintepretation"*. Marzo 2011, www.tni.org.

- Bewley-Taylor, David R. *"Towards revision of the UN drug control conventions: Harnessing like-mindedness"*. International Journal of Drug Policy, Volume 24, Número 1, páinas 60-68. Enero 2013, www.ijdp.org.

- Camacho Guizado, Álvaro (ed.). Narcotráfico: *Europa, EEUU, América Latina*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2006.

- Castillo, Juan Camilo, Daniel Mejía, y Pascual Restrepo. *"Illegal drug markets and violence in Mexico: The causes beyond Calderón"*. 2013, Mimeo, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Colombia.

- CEG, y Unión Europea. *Las multiples violencias y las juventudes*. Guatemala: Unión Europea, 2012.

- CICAD. *Report on Drug Abuse in the Americas 2011*. 2011, www.cicad.oas.org.

- _____. *Hemispheric Report*. Fifth Evaluation Round. 2011 a, www.cicad.oas.org.

- _____. Guatemala. *Evaluation of Progress in Drug Control, 2007-2009*. 2011 b, www.cicad.oas.org.

- CICIG. *"Entregan Informe: Jueces de la Impunidad"*. Noviembre 29, 2012, www.cicig.org.

- _____. *Armas de fuego y municiones en Guatemala. Mercado legal y tráfico ilícito*. Diciembre 2009, www.cicig.org.

- Dudley, Steven. *"Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras"*. Mayo 2010, www.insightcrime.org.

- _____. *"The Zetas in Guatemala"*. Septiembre 2011, www.insightcrime.org.

- _____. *"Guatemala: cuando llegaron los Zetas"*. Septiembre 2011 a, www.proceso.com.mx.

- Escobar, Lorena, Annette Schwarzbauer, y Eduardo Stein (eds.). *Siguiendo la ruta del dinero en Centro América*. Guatemala: Fundación Konrad Adenauer, 2012.

- Escohotado, Antonio. *Aprendiendo de las drogas. Usos y abusos, prejuicios y desafíos*. Barcelona: Anagrama, decimocuarta edición, 2010.

- Giacomello, Corina. *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México*. México D.F.: Tirant Lo Blanch México, 2013.

- Gutiérrez, Edgar. *"Guatemala: Hábitat del narcotráfico"*. Mayo 2010, University of Florida.

- Jelsma, Martin. *"The Development of International Drug Control. Lesson learned and strategic challenges for the future"*. Febrero 2010, www.tni.org.

- JIFE. *"Historia de los tratados"*. 2008, www.incb.org.

- Insightcrime. *"Guatemala country chart"*. 2012, www.insightcrime.org.

- López, Julie. *"Guatemala's Crossroads: Democratization of Violence and Second Chances"*. Diciembre 2012, www.insightcrime.org.

- Mazzitelli, Antonio. *"Mexican Cartels' Influence in Central America"*. Septiembre 2011, www.seguridadydefensa.com.

- Pachico, Elyssa. *"Sinaloa Cartel Shifting Meth Production to Guatemala"*. Enero 2012, www.insightcrime.org.

- Restrepo, Jorge A., and Alonso Tobón García (eds.). *Guatemala en la encrucijada. Panorama de una violencia transformada*. Bogotá: Geneva Declaration, 2011.

- Rolles, Steve (et. al.). *The Alternative World Drug Report. 2012*, www.countthecosts.org.
Ten Velde, Liza. The Northern Triangle drugs-violence nexus. Noviembre 2012, www.tni.org.

- UNDP. Guatemala: *¿un país de oportunidades para la juventud? Informe de desarrollo humano 2011-2012*. 2012, www.undp.org.gt.

- UNODC. *World Drug Report 2012*. 2012, www.unodc.org.

- _____. *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y en el Caribe*. Una evaluación de amenazas. 2012 a, www.unodc.org.

- _____. *The transatlantic cocaine market. 2011,* www.unodc.org.

- _____. *The globalization of crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. 2010 a, www.unodc.org.

- _____. *World Drug Report 2008*. 2008, www.unodc.org.

- _____. *Handbook for prison managers and policymakers on Women and imprisonment*. 2008 a, www.unodc.org.

- UNODC, y Theodore Leggett. *Crime and Development in Central America*. Caught in the crossfire. 2007, www.unodc.org.

- OMS. *"Guatemala: health profile"*. 2010 a, www.who.int.

Instrucciones a los autores

Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación del Instituto de Problemas Nacionales sobre temas y procesos sociales del acontecer nacional, con el fin de convertirlos como referentes para la discusión y exploración de respuestas a los problemas ingerentes de la sociedad en la búsqueda del bien común.

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que se deben tomar en cuenta para publicar en la Revista Análisis de la Realidad Nacional, en la que se presentan los siguientes tipos de trabajos:

Artículos Originales:

La revista incluye artículos científicos, inéditos, profundos o propuestas, proyectos de investigación. Otros como: análisis de coyuntura, comunicaciones breves, reseñas, notas, estudios de caso, giran en torno a las áreas de: Educación, Justicia y Seguridad Ciudadana, Innovación Cientifico Tecnologica, Socioeconomía, Sociopolítica, Salud y Seguridad Social, Socioambiental y Desarrollo Rural.

Artículos de Revisión:

Estos materiales comparan los métodos, resultados y conclusiones de trabajos originales y serán presentados únicamente por invitación.

Los artículos para publicar deben ser sometidos a revisión y estar escritos bajo los siguientes lineamientos:

Párrafos. Es aconsejable de 6 a 10 líneas, es importante agregar datos estadísticos y gráficas (fotos y figuras se recibirán en formato jpg y los cuadros y gráficos en formato MS Excel o Word). El entrelineado es renglón abierto (1.5).

Tipo de letra. Letra Calibri o Times New Roman, tamaño 12.

Referencias bibliográficas. Es requisito citar la bibliografía o enlace de internet utilizada y debe colocarse al final del artículo.

Citas en el texto, referencias, tablas y figuras. Deben elaborarse de acuerdo a las normas de la Asociación Psicológica Américana (APA).

Nota pie de página. Se deben colocar inmediatamente, en la página del texto al cual hace referencia. En números arábigos y no romanos.

Identificación de los autores. Los trabajos deben estar firmados por los autores con nombres y apellidos, así como el cargo institucional o grado académico.

Resumen y palabras claves en dos idiomas. Cada artículo debe contener título, resumen y cinco palabras claves en español y en inglés, con una extensión máxima de 250 palabras.

Los aportes deben ser enviados en formato Microsoft Word (MS) a la Editora a las siguientes direcciones electrónicas:

ipn@usac.edu.gt ipnusac@gmail.com

Los artículos aceptados para su publicación son presentados en formato digital, subidos en Internet en archivo tipo pdf y programa ISSUU y son de libre acceso.

www.ipn.usac.edu.gt www.revistaipnusac.org

Otros enlaces:

www.revistausac.usac.edu.gt
www.issuu.com

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Está revista fue impresa en los talleres gráficos de
Serviprensa, S.A. en el mes de mayo de 2013.
La edición consta de 2,000 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
http://rozetina.daportfolio.com/

IPNUSAC

USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

Instituto de Problemas Nacionales
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

Versión Electrónica
www.ipn.usac.edu.gt
www.revistaipnusac.org

Ciudad Universitaria, zona 12
Edificio S-11 Oficina 100
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.
502 2418-7679
ipn@usac.edu.gt
ipnusac@gmail.com