PROPUESTA

INCIDENCIA

BIEN COMÚN

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Año 3 ▸ Edición 8 ▸ Abril / Junio 2014

IPNUSAC

ISSN 2308-0779

Amenazas al régimen democrático

Desarrollo rural y degradación ambiental

La viabilidad del sistema educativo

Análisis de coyuntura
- 2015: Una elección abierta
- La política se suicida en los pasillos judiciales

Gobernabilidad democrática
- ¿Por qué siguen votando los guatemaltecos?

Políticas públicas
- La Ley de Promoción de Inversiones y Empleo
- Apuntes sobre la seguridad fallida
- La salud detrás del II informe de Gobierno

Tendencias
- ¿Quién nos está informando?

Propuestas
- Un presupuesto apegado a la Constitución

"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 IPNUSAC sobre temas y procesos sociales de actualidad. Se ha convertido en una fuente de reflexión, análisis y opinión para diferentes sectores académicos, comunidad nacional e internacional.

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 trimestral impresa y editada en Guatemala, que compila artículos originales presentados en la Revista IPNUSAC, versión digital, publicada quincenalmente y de circulación en redes académicas de cobertura nacional, regional e internacional, así como en instituciones de Gobierno, Organismo Legislativo, Sociedad Civil, Cuerpo Diplomático, entidades nacionales e internacionales.

361 R454	Revista análisis de la realidad nacional / Instituto de Problemas Nacionales Universidad de San Carlos de Guatemala. -- Guatemala : IPNUSAC,2014 v. il. ; 25 cm. Trimestral Año 3 , edición 8 Abril / Junio 2014

IPNUSAC
Ciudad Universitaria, zona 12
Edificio S-11 Salón 100 y 103
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.
2418-7679 / 2418-7616
ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

Publicada en:
www.ipn.usac.edu.gt
www.revistaipn.usac.edu.gt
www.revistasguatemala.usac.edu.gt
www.issuu.com

Catálogo
latindex
www.latindex.unam.mx

Impreso en papel reciclado

Facebook / IPNUSAC
Twitter / ipn_usac

Año 3 ▸ **Edición 8** ▸ Abril / Junio 2014

Revista Análisis de la Realidad Nacional

USAC TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Esta revista provee acceso libre e inmediato a su contenido bajo el criterio de hacer disponible gratuitamente la información al público, para el desarrollo de un análisis integral de lo que sucede en la actualidad y fomentar un mayor intercambio de conocimiento. Por tanto, los contenidos pueden ser utilizados, distribuidos y modificados bajo la condición de reconocer a los autores y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Registrada en el Centro Internacional ISNN
(International Standard Number)
bajo el No. 2308-0779

El Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) es un centro académico de carácter multidisciplinario, que asesora al Consejo Superior Universitario (CSU) y al Rector en el tratamiento de los asuntos relevantes de la vida democrática del país. Fortalece el aporte técnico-científico en el estudio y la solución a los problemas nacionales.
Fue creado por el CSU el 24 de septiembre de 2008.

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

Director de la Revista
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

Jefa Biblioteca Central USAC
Magaly Portillo, Licenciada en Ciencias Psicológicas

Bibliotecólogas
Yolanda Santizo, Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC
Dora María Cardoza Meza, Bibliotecóloga ERIS-USAC

Coordinadora administrativa y financiera
Diana Herrera

Apoyo estadígrafo y digital
Jacqueline Rodríguez

Distribución
Vilma Peláez de Castillo

Traducción
Carla Archila León, Estudiante Escuela de Ciencias Lingüísticas USAC
José Bonilla, Estudiante Escuela de Ciencias Lingüisticias USAC

Fotografía
Fabricio Alonzo, Estudiante de Escuela de Ciencias de la Comunicación USAC
German González

Diseño gráfico
Rosario González

Índice

Presentación - Edgar Gutiérrez
Director de la revista

1 Análisis de Coyuntura
IPNUSAC

Gente con rabia
16 de enero 2014 26

Ahora, a hacer los deberes
1 de febrero 2014 30

En el circuito de la seguridad
16 de febrero 2014 34

La política se suicida en los pasillos judiciales
1 de marzo 2014 38

2015: una elección abierta
16 de marzo 2014 42

2 Gobernabilidad Democrática

¿Por qué siguen votando los guatemaltecos?
Mariano González..... 46

Las amenazas al régimen democrático
Carlos Aníbal Martínez C. 73

3 Políticas Públicas

Apuntes sobre la seguridad fallida
Edgar Celada Q. 82

Sobre la Ley de Promoción de Inversiones y Empleo
Edgar Pape Yalibat 99

La viabilidad del sistema educativo
Mario Rodríguez Acosta 106

La salud detrás del II Informe de Gobierno
Adrián Chávez 124

Pobreza en el Nor-oriente
Jon Kraker 134

4 Desarrollo Rural y Medio Ambiente

Desarrollo rural y degradación ambiental
Gesly Aníbal Bonilla Landaverry.....148

Pretenden modificar la Ley de Áreas Protegidas
Magaly Arrecis 158

Alerta por el uso de plaguicidas agrícolas
Luis Leal Monterroso 169

Potencialidad de las Microcuencas
César Eduardo Ordóñez Morales 178

5 Tendencias

Lo que quedó de la izquierda
Edgar Gutiérrez.....202

¿Quién nos está informando?
Crosby Girón 232

6 Propuestas

Es obligación del Estado facilitar educación
Comunicado del Consejo Superior Universitario 246

Un presupuesto apegado a la Constitución
Carlos Martínez C. 249

Fallo de la CC
Comunicado del Consejo Superior Universitario 255

La crisis de construcción de Estado
Edgar Gutiérrez 258

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Índice de Autores

Magaly Arrecis

Bióloga por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y M.Sc. en Socioeconomía Ambiental por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Jefa del Área Socioambiental del IPNUSAC e integrante del Comité Técnico del Observatorio Ambiental de Guatemala (OAG). Ha sido consultora en políticas públicas socioambientales, desarrollo rural, socioeconomía y educación ambiental. Fue docente de la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas (USAC), ha publicado investigaciones, libros, textos y artículos de opinión sobre varios temas ambientales.

Gesly Aníbal Bonilla Landaverry

Ingeniero Agrónomo en Sistemas de Producción Agrícola y Maestro en Ciencias en Gestión Ambiental Local por la por la FAUSAC y Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca, España. Profesor y Director del Departamento de Estudios de Postgrado del Centro Universitario de Oriente (CUNSURORI) sede Jalapa. Miembro titular del Tribunal de Honor del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala.

Edgar Celada Q.

Licenciado en Periodismo. Jefe del Área de Justicia y Seguridad Ciudadana del IPNUSAC y secretario ejecutivo del G4. Fue asesor de Análisis Estratégico de la oficina del Procurador de los Derechos Humanos; editor de las secciones de Economía o Negocios de *Prensa Libre, elPeriódico* y *La República*; gerente y editor de *Inforpress Centroamericana*.

Adrián Chávez

Médico y cirujano por la USAC; candidato a la M.A. en Salud Pública. Jefe del Área de Salud y Seguridad Social del IPNUSAC y representante suplente de la USAC ante el Consejo Nacional de Salud. Formó parte del equipo técnico del Diálogo Nacional por la Universalización de la Salud, el Modelo de Atención Integral en Salud y la iniciativa de Ley 4216.

Crosby Yaroslav Girón Ramírez

Narrador y periodista. Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la USAC. Fue director de Inforpress Centroamericana y coordinador de la sección política del INCEP. Autor de *El hijo del Ángel y otros relatos*; ha publicado poesía y relatos. Corresponsal del *Latin America Data Base* de la Universidad de New Mexico y colaborador de *Publicogt* y *El Observador.*

Mariano González

Psicólogo y M.A. en Psicología Social y Violencia Política (USAC/URL). Docente de la Escuela de Psicología de la USAC e investigador de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Ha publicado investigaciones académicas sobre violencia y colaborado con la Revista de la USAC, La Ermita, Pasos (DEI, Costa Rica), www.albedrio.org, www.plazapublica.com.gt

Edgar Gutiérrez

Coordinador General del IPNUSAC. Fue ministro de Relaciones Exteriores y secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República. Coordinador general del REMHI y presidente de la Fundación DESC para América Latina. Autor de numerosos libros, ensayos y artículos sobre transición democrática, gobernabilidad y seguridad ciudadana y derechos humanos.

Luis Leal

Médico veterinario. M.A. en Producción Animal. Jefe del Área de Innovación Científico Tecnológica del IPNUSAC. Fue Rector de la USAC (2002-2006) y 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 amigables con el medio ambiente.*

Carlos Aníbal Martínez C.

Economista. Jefe del Área Socioeconómica del IPNUSAC. Fue coordinador de la Unidad de Asuntos Económicos del Centro de Apoyo Estratégico de la Presidencia de la República. Consultor del PNUD y del BID. Ha publicado *Formación, difusión y aplicación del pensamiento sobre economía y desarrollo en Guatemala.*

César Eduardo Ordoñez Morales

Docente de la Maestría en Gestión Integrada de Recursos Hídricos, de la División de Postgrado del CUNOC-USAC. Investigador visitante del Colegio de la Frontera Sur, Unidad Tapachula, Chiapas, México.

Edgar Alfredo Pape Yalibat

Economista, M.A. en Políticas Públicas, Universidad de Harvard; estudios de Ingeniería Industrial en la Universidad Oskar Von-Miller Politechnikum en Munich. Fue subsecretario de SEGEPLAN y viceministro de Finanzas Públicas, e investigador de FLACSO-Guatemala. Ha publicado, entre otros estudios, *Evaluación de la sostenibilidad del desarrollo en Guatemala*.

Mario Rodríguez Acosta

Doctor en Educación. M.A. en Relaciones Internacionales y Políticas Educativas. Economista. Jefe del Área de Educación del IPNUSAC. Docente e investigador. Director del Observador Global. Consultor-investigador de PNUD-El Salvador. Ha publicado, entre otros, *Implicaciones sociales, políticas y económicas del capítulo 10 del CAFTA.*

Jon Kraker Rolz Bennett

Administrador de Empresas con especialización en Economía Social. Fue integrante del Consejo para Estudios de Pobreza de FLACSO-Guatemala para Nororiente. Docente universitario. En nombre de la USAC ha presentado diversas investigaciones sociales, políticas y económicas en Congresos Internacionales en La Habana y Buenos Aires.

Authors Index

Magaly Arrecis López

Biologist graduated from the *Universidad de San Carlos de Guatemala* (USAC – University of San Carlos of Guatemala) and Environmental Socioeconomics M.A. from the Tropical Agricultural Research and Higher Education Center (CATIE, Spanish acronym). Head of the Socio- environmental Department of IPNUSAC and member of the Technical Committee of the *Observatorio Ambiental de Guatemala* (OAG-Environmental Observatory of Guatemala). She has been a consultant in socio-environmental public policies, rural development, socio-economy and environmental education. She used to be a Professor at the Postgraduate School of the Economics Faculty (USAC), she has published research papers, textbooks, texts and articles of opinion on several environment topics.

Gesly Aníbal Bonilla Landaverry

Agronomist specialized in Agricultural Production Systems and Professor of Local Environmental Management Sciences at the Agriculture Faculty of USAC and Sociology and Political Sciences PhD from the Pontifical University of Salamanca, Spain. Principal and Professor from the Department of Postgraduate Studies at the East University Center (CUNSURORI, Spanish acronym) in Jalapa. Senior member from the Court of Honor of the Guatemalan Agronomists Association.

Edgar Celada Q.

Degree in Journalism. Head of the Citizen Security and Justice Department of IPNUSAC and executive secretary of the G4. He worked as Strategic Analysis advisor of the Human Rights Attorney; he was also editor of the Economy and Business sections of "*Prensa Libre*", "*El Periódico*" and "*La República*" newspapers and manager and editor for *Inforpress Centroamericana*.

Adrián Chávez

Physician and Surgeon from USAC; aspirant to the Public Health M.A. Head of the Health and Social Security Department of IPNUSAC. Alternate representative of USAC before the National Council of Health (CNS). He was part of the National Dialogue for the Universalizing of Health, the Model of Comprehensive Health Care from 4216.14 Act.

Crosby Yaroslav Girón Ramírez

Narrator and journalist. Bachelor of Communication Sciences from USAC. Ex director of Inforpress Centroamericana and ex coordinator of the politics section of the Central American Institute of Political Studies, INCEP. Author of the storybook "*El hijo del Ángel y otros relatos*"; he also has published poetry and other stories. Correspondent of Latin America Data Base by New Mexico University and collaborator of "*Publicogt*" and "*El Observador*".

Mariano González

Psychologist and Social Psychology and Political Violence M.A. (USAC / URL). Professor at the USAC Psychology School. Researcher of the Human Rights Office of the Archbishop of Guatemala. He has published several research papers, especially about violence and has collaborated with Usac´s magazine, "La Ermita", "Pasos (DEI, San José, Costa Rica)", www.albedrio.org, www. rebelion.org and www.plazapublica.com.gt

Edgar Gutiérrez

General Coordinator of IPNUSAC. Former Foreign Affair Minister and Deputy from the Strategic Analysis of the Presidency of the Republic. General Coordinator of REMHI and President of DESC Foundation for Latin America. Author of several books, essays and articles on democratic transition, governability and citizen security.

Luis Leal

Veterinarian and Animal Production M.A. Head of the Scientific Technological Innovation Department of IPNUSAC. USAC's Rector from 2002 to 2006 and Representative of the Guatemalan University Rectors before the National Commission of Peace Agreements. Professor of USAC. He has the textbook "*Sistemas Agrosilvopastoriles amigables con el medio ambiente*".*

Carlos Aníbal Martínez C.

Economist. Head of the Socioeconomic Department of IPNUSAC. He was coordinator of the Economic Affairs Unit of the Center for Strategic Support of the Presidency of the Republic. Consultant of the UNDP and the Inter-American Development Bank. He has published the textbook "*Formación, difusión y aplicación del pensamiento sobre economía y desarrollo en Guatemala*".*

César Eduardo Ordoñez Morales

Professor of the Integrated Management of Hydric Resources Master, from the Postgraduate Division of CUNOC-USAC. Visitor researcher of the South Frontier School, Tapachula Unit, Chiapas, Mexico.

* Original titles in Spanish.

Edgar Alfredo Pape Yalibat

Economist. Public Policies M.A. from Harvard; studiedvIndustrial Engineer in Oskar Von-Miller Politechnikum University in Munich, Germany. Ex-Subsecretary of SEGEPLAN and Ex-Vice minister of Public Finances and Researcher in FLACSO-Guatemala. He has published, among other studies, "*Evaluación de la Sostenibilidad del Desarrollo en Guatemala*".*

Mario Rodríguez Acosta

Teaching PhD. International Relations and Education Policies M.A. Economist. Head of the Education Department of IPNUSAC. University professor and researcher. Director of the Observador Global. Consultant-researcher of the UNDP-El Salvador. He has published, among other, "*Implicaciones sociales, políticas y económicas del capítulo 10 del CAFTA*".*

Jon Kraker Rolz Bennett

Business Administrator specialized on Social Economy. He was part of the Poverty Studies Council of the Latin American Faculty of Social Sciences, FLACSO, for the Northeastern Region of the Republic of Guatemala. University professor. In behalf of USAC, he has represented several social, political and economic researches in different International Congresses held in la Habana and Buenos Aires.

* Original titles in Spanish.

Presentación

Guatemala enfrenta una serie compleja de amenazas, riesgos y vulnerabilidades en el campo de la gobernabilidad democrática y la cohesión social, a la vez que logra conservar sin embargo potencialidades de desarrollo y recursos necesarios para enfrentarlos con relativa solvencia. Quizá en un inventario de "pros" y "contras" haya un balance objetivamente desfavorable, pero es el capital social sin duda la materia prima fundamental para abrir los encaminamientos del país.

La reserva de ese capital social está detrás de la provocadora pregunta que lanza Mariano González: ¿Por qué siguen votando los guatemaltecos? Como él bien dice, si la desconfianza de la población hacia los políticos ha ido creciendo y, en general, la gente no percibe que el régimen democrático y sus instituciones le ayuden a resolver sus problemas más graves, ¿qué ha hecho posible que después de 25 años de vida democrática la ciudadanía acudiera a las urnas en 2011 en la misma proporción que cuando se reinauguró la democracia y ésta constituía una verdadera promesa? Esa es quizá la mejor noticia que pueden encontrar las elites políticas y económicas, pero no debe interpretarse como un cheque en blanco.

Ya en el análisis de coyuntura del IPNUSAC se llama la atención, en base a estudios cualitativos recientes en varias

regiones del país, sobre un estado de ánimo de la población que se define como "rabia" (furia, cólera), pero que hasta ahora está contenida, y no sabemos por cuánto tiempo. Muchas veces es una sola gota –indefinida- la que derrama el vaso de la gobernabilidad democrática, cuyo nivel en el vaso no sabemos medir con exactitud. Por ahora solo es posible decir que, desde las políticas públicas, el vaso de la paciencia social se sigue llenando. Así lo demuestran Edgar Celada, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, revisando una serie de indicadores de los últimos años; Mario Rodríguez, al analizar la evolución desalentadora –al punto de cuestionar la viabilidad- del sistema de educación desde los Acuerdos de Paz a la fecha, y Adrián Chávez, centrando la perspectiva en el II Informe de Gobierno en el campo de la salud pública y, en particular, del Programa Hambre Cero. He ahí los temas centrales de preocupación de la ciudadanía.

El impacto de la deficiente gestión de esas políticas, cuyo buen propósito fue resumido en el Acuerdo Socioeconómico de 1996, pero que está prácticamente abandonado, lo ejemplifica Jon Kraker, por medio de una serie de indicadores complejos pero claros e incontestables, sobre el avance de la pobreza e indigencia en la región Nororiental de Guatemala. Un lente territorialmente más amplio, que llega a las mismas conclusiones, es el que le sirve a Gesly Aníbal Bonilla Landaverry para analizar la problemática de la ruralidad y los factores que inhiben su desarrollo, "a pesar de que el país cuenta con un enorme potencial de recursos naturales" para establecer un proceso de desarrollo sustentable. A partir de una investigación de César Eduardo Ordóñez Morales sobre las micro-cuencas en la zona de frontera con México, se identifican otras vetas de desarrollo: "Es posible conformar modalidades de cooperación (en las que) se impulsen relaciones económicas transfronterizas y (de) conservación de los recursos naturales, principalmente del agua", sugiere el profesor del CUNOC.

La cuestión es que las respuestas desde las autoridades no vienen en esa dirección deseada. A veces, llegan en sentido contrario. Magaly Arrecis advierte sobre la inconveniencia de modificar la Ley de Áreas Protegidas, según los términos de la Iniciativa de Ley No. de Registro 4717 que conoció el Congreso de la República el pasado 14 de enero. Ella insiste, como otros autores, que los cambios deben ir en dirección de fortalecer las instituciones, como CONAP, y promover la participación ciudadana en la gestión ambiental. Por su lado, Luis Leal Monterroso, alerta sobre el uso indiscriminado de plaguicidas agrícolas, pues "está causando graves daños a la salud de la población", a la vez que perturba el equilibrio ecológico "destruyendo los corredores biológicos naturales", y sobre lo cual hay permisibilidad oficial.

En esa misma línea de respuestas equívocas, Edgar Pape Yalibat advierte sobre los riesgos de la iniciativa de Ley de Promoción de Inversiones y Empleo, pues al mantener subvenciones por 45 años más no sólo el país ignora compromisos contraídos ante la Organización Mundial del Comercio, sino que se acentúan los rasgos de Guatemala como "paraíso fiscal", sin fuentes tributarias para atender las necesidades de la población, "abonando de paso los terrenos de la evasión fiscal y la rampante corrupción política". El autor señala un efecto adicional adverso de la iniciativa sobre la cultura empresarial: "Alienta el rentismo… en contraste con la necesidad que tiene Guatemala de empresarios creativos, sabedores de que las transformaciones surgen de sus propias capacidades, de su organización y de sus esfuerzos para hacer crecer sus empresas de manera responsable con la sociedad y el Estado, sin depender de incentivos tributarios".

Realizando un inventario básico, pero que engloba las amenazas al régimen democrático, Carlos Aníbal Martínez, señala la "interferencia del Ejecutivo en otros poderes del Estado", que desdibuja el régimen republicano; la "presión de las élites por sus privilegios", que profundiza las desigualdades sociales; el "creciente poder del crimen

organizado", que perturba la gobernabilidad democrática y, sobre todo, carcome la base moral del Estado; la "carencia de clase política con vocación de Estado", un déficit notable en la conducción de la política democrática y en el propio cuido del patrimonio público; la "negación de oportunidades de desarrollo para las mayorías" y especialmente la "exclusión de los pueblos indígenas", que ocurre como norma general en todos los campos de la actividad social, dando como resultado bajísimos índices de desarrollo humano.

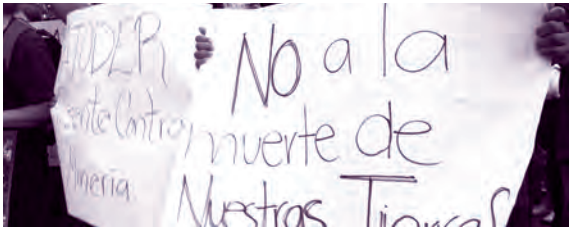
En este número incorporamos una nueva sección denominada *Propuestas* en la que se presentan diversos pronunciamientos del Consejo Superior Universitario con la asesoría del IPNUSAC y expresan el compromiso de la USAC en la búsqueda de promover la solución de los problemas nacionales con el fin de contribuir al desarrollo integral de Guatemala. Además, se presenta un análisis del Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala durante 2013, en el que se presenta un enfoque de la crisis de construcción de Estado.

Edgar Gutiérrez
Director de la revista

Análisis de Coyuntura 1

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Gente con rabia



IPNUSAC
16 de enero 2014

Hace cinco años una revista alemana llevó a cabo un extenso estudio sobre el estado anímico de la población, concluyendo que la expresión "rabia", como sinónimo de furia y cólera, encerraba el sentimiento predominante frente a sus condiciones de vida y los eventos públicos que a diario desfilaban ante sus ojos. En Guatemala varios estudios, cualitativos y cuantitativos, que hemos realizado durante el último semestre en regiones representativas del país y entre diversos estratos socioeconómicos, nos llevan a un resultado similar: la gente tiene rabia, pero contenida.

En las entrevistas de fondo y en las encuestas, las palabras más repetidas, como manifestación de malestar y condicionamientos adversos, fueron "altos precios" y "no hay empleo". A ello se asocia una gran cantidad de problemas en el entorno de los hogares, barrios y

comunidades: stress para cubrir los gastos al fin de mes, compromisos de deuda personal que se acumula, hacinamiento en las casas, embarazos de jovencitas menores de edad, rupturas familiares, multiplicación de los centros de distribución de droga donde los policías operan como proveedores a la vez que extorsionan, violencia en las calles y maltrato en el transporte público, etcétera.

Al comparar esos datos con grupos de enfoque y mediciones de 2010-11, encontramos que los problemas y preocupaciones de la gente básicamente no cambian, aunque sí la prelación, pues antes era "delincuencia", "asaltos" y "extorsiones" de las maras. Pero lo más relevante es el análisis de sus condiciones de vida que la gente se ofrece así misma. Hace 3-4 años había dos tipos de razonamiento, por un lado: sabemos administrar la precaria economía familiar, "hacemos la cacha", pero enfrentar al delincuente no podemos sin mancharnos las manos, por eso necesitamos a alguien de fuera con poder que derrote esa amenaza.

Por otro lado, la gente mayor de 40 años nos decía: estamos dispuestos a tolerar limitaciones a las libertades, "aguantar culatazos", siempre que "los soldados" impongan orden y tranquilidad en las calles. Esa opinión no era compartida por los jóvenes menores de 30 años, que reclamaban libertad y respeto de las autoridades. En el imaginario la figura imponente que llevaría la tranquilidad era Otto Pérez, que había llamado la atención en 2007 con su lema "mano dura", menos frecuente en la campaña del 2011. Pero su rostro hablaba. Varias veces llevamos a las entrevistas fotografías de Jorge Ubico para asociarlas con las de Pérez en las vallas de campaña, y la gente solía confundirlos.

Ahora el enfoque se ha modificado. La gente enfatiza que la delincuencia tiene como causa la pobreza y falta de oportunidades. Advierte que solo con armas y policías no se resuelve la criminalidad. (Por ahora, la política de "mano dura" estaría auto-derrotada.) Sin políticas de empleo, salarios decentes, oportunidades de educación y atención social el entorno seguirá degradándose. Y ese déficit socioeconómico (que no es asistencialismo) se le echa en cara al gobierno actual, el cual –se dice- tampoco ha resuelto la inseguridad. En este punto es donde empieza a aflorar la rabia y el resentimiento. ¿Por qué unos están demasiado bien, y ellos tan mal? La primera expresión de reclamo

es hacia los gobernantes, voraces y corruptos. En primer lugar contra los diputados, "que ni siquiera trabajan, solo cobran". Pero también hay una espina clavada porque los empleadores excluyen a los muy jóvenes (por inexperiencia) y a los viejos (por desactualizados) y "pagan una miseria"; los ven como responsables de la manipulación de precios, con la complicidad del gobierno.

El tema es ¿cómo se canaliza esa rabia y frustración? No hay forma. No confían en la organización, porque es "mucho tiempo y esfuerzo", e inciertos los resultados; además, "no hay buenos líderes, todos se aprovechan de nuestras necesidades". La impotencia aplasta y el escape lleva a mitificar el pasado. La gente relee la historia a partir de su condición actual. Es reveladora la encuesta que la revista *ContraPoder* publicó el viernes 17: Alfonso Portillo es considerado por el 45.5 por ciento de la población (independiente de edad, condición socioeconómica y lugar de vivienda) como el mejor presidente del periodo democrático, superando notablemente a Álvaro Arzú (16.9 por ciento), quien hasta hace algunos años era el ex presidente mejor calificado.

Al margen de las preferencias, buscamos qué quiere decir la gente cuando selecciona a un prototipo de líder. Hace tres años era Jorge Ubico, encarnado en Otto Pérez. E insospechadamente ahora es Portillo. ¿Por qué? "Bajó los precios, dio fertilizantes". ¿Pero está preso por corrupción? "Todos los presidentes han sido corruptos, solo a él lo castigan." ¿Entonces? "Lo persiguen porque se enfrentó a los poderosos."

¿Nostalgia de un Robin Hood en Guatemala? Alguien dispuesto a desafiar al corrupto, opresor y egoísta status quo, a quien sigan las masas oprimidas. ¿Eso resume el estado anímico potencial de buena parte de la población? En tal caso, ¿será que la tradición conservadora de los guatemaltecos está llegando a un punto de ruptura? El problema es que la rabia no liberada suele causar implosión en los sistemas políticos y en las sociedades, envileciéndolas. No da lugar a un "Estado fallido", sino un Estado mafioso. ¿Cuál es la aspiración de los niños en los cinturones de miseria de Guatemala? De acuerdo a estudios antropológicos: ser sicarios, temidos, capaces de ejercer castigo.

Ahora, a hacer los deberes

IPNUSAC
1 de febrero 2014

Desde 2012 Guatemala ha tenido tres ocasiones de dar pequeños saltos hacia la modernidad, tal como la entiende la extensa comunidad de naciones a la cual las elites locales aspiran a pertenecer con credenciales de plena ciudadanía, es decir, participando de los negocios, las inversiones y los beneficios de la cooperación.

La primera oportunidad surgió cuando el presidente Pérez abrió un debate sobre reforma constitucional que ponía en relieve la diversidad étnica, daba chances de renovar el régimen político, afirmaba la propiedad sobre bienes públicos estratégicos y recuperaba asuntos pendientes de los Acuerdos de Paz. Ese salto –que solo las naciones aliadas apreciaron positivamente- se frustró por la desconfianza

entre los diversos actores, y antes de arriesgar unos cambios ciertos disimuladamente se cerró la carpeta, y nadie lo lamentó.

La segunda ocasión apareció con el juicio del genocidio que asustó a los veteranos atrincherados de la guerra fría, pero que –además de la abierta simpatía internacional- en un inicio gozaba de un acuerdo implícito de las elites, incluyendo los altos mandos del gobierno, hasta que se levantó el fantasma de la conspiración: se ajustará cuentas a todo aquel que asomó a los círculos oficiales hace 30 años y, cuando menos, quedarán manchado como cómplices de crímenes de guerra, un daño irreparable a la reputación y condena al ostracismo. Las elites lo creyeron cuando la advertencia no vino de la vieja camada radical, sino de intelectuales moderados que legitimaban el rechazo al juicio. Y el intento eclipsó cuando el presidente dio el carpetazo al oír que un testigo lo implicaba directamente en la barbarie.

La tercera oportunidad es en realidad un capítulo que no se termina de cerrar y se refiere a la oportunidad de edificar el sistema de justicia a partir de operadores creíbles. Para la comunidad de naciones la fiscal general resume el modelo de interlocutor fiable y capaz de emprender los cambios institucionales con independencia. Sin embargo los saltos frustrados hacia la modernidad en 2012 y 2013 ejercieron un efecto debilitador del cambio; además, la acumulación del desgaste gubernamental enconchó a la administración de Otto Pérez generando su propia realidad[1] y desconfiando de lo que no controla.

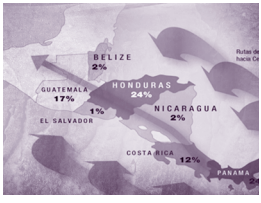
---

1. Todos los gobiernos entran a mitad de su periodo en una burbuja aislacionista desde la cual solo se aprecia una realidad que explica su gestión. Esa otra realidad la ha resumido el canciller Fernando Carrera en una entrevista al diario *El País* de España, publicada el 10 de febrero pasado: a) Hemos capturado y expulsado a los Zetas del territorio nacional (una expresión muy similar empleó el ex presidente Álvaro Colom en 2010), entendiendo, equivocadamente, que el grupo de narcotraficantes es una suerte de ejército invasor y no una franquicia criminal transnacional; b) Basándonos en las estadísticas de la PNC, "que son independientes del Gobierno", siguieron descendiendo los homicidios en 2013, "estamos cambiando hacia un país más seguro… ganando en capacidad institucional… el mensaje central es lucha contra la impunidad"; los flujos de dinero del exterior están identificados (1,300 millones de dólares de inversión extranjera y 5,000 millones de remesas), "me hace reír cuando salen los estándares de paraísos fiscales y aparece Guatemala"; c) La aceptación del presidente ha bajado de 80% a 56%, "es un bajón de popularidad, pero nadie en la historia democrática de Guatemala había tenido un respaldo por encima del 40%".

Hasta allí los intentos frustrados de la modernidad en este periodo, que arrojan un saldo en general regresivo. El modelo republicano ha quedado desdibujado por la abierta invasión de poderes del Estado desde el Ejecutivo, constantes choques y aridez en el Congreso, la institución más desacreditada a ojos del pueblo, pero sin duda la más expuesta bajo el lente de las oportunidades perdidas ha sido la Corte de Constitucionalidad. Por otro lado surgieron los rasgos autoritarios ante las protestas sociales no administradas y el desprecio abierto a la soberanía del Congreso, además de eventos de persecución política bajo el manto de demandas judiciales o escándalos mediáticos. Mientras, las instituciones continúan perdiendo capacidades básicas de gerencia, lo cual se reflejan en la pobre administración del financiamiento público. Y la sociedad quedó crispada entre racismo (pos-matanza de octubre 2012 en Alaska, Totonicapán) e ideologías en desuso en el mundo.

En el medio del tercer salto, decididamente estropeado aunque no consumado, el carpetazo vino del Capitolio. En la lógica de la membrecía al club de las naciones modernas, el mensaje se puede leer como: si quieren gozar de los beneficios del club tienen que hacer algunos deberes, aunque no les gusten. La visita el 10 y 11 de febrero del subsecretario del Departamento de Estado para asuntos de seguridad, el veterano William Brownfield, fue sospechosamente amable, subrayando el respeto a las decisiones de los organismos del Estado, aunque su apuesta quedó registrada en las imágenes de los medios: la fiscal general y la Cicig.

Ante el duro mensaje del condicionamiento de asistencia y préstamos multilaterales, el presidente Pérez reclamó respeto a la soberanía, tratando a la vez de diferenciar entre una Casa Blanca amiga y un Capitolio desinformado. No obstante el rechazo a las condiciones el Gobierno ha empezado a hacer la tarea y a diferencia de los tres últimos años si no la hace bien tendrá consecuencias, y el tiempo no es su aliado. Ya la ministra de Finanzas ha adelantado que este año el Gobierno requiere, mínimo, 238 millones de dólares del Banco Mundial para financiar gasto corriente.
La diplomacia del garrote y la zanahoria sigue operando, esta vez para recordar que en el club global de la modernidad se agotan las membresías de cortesía.

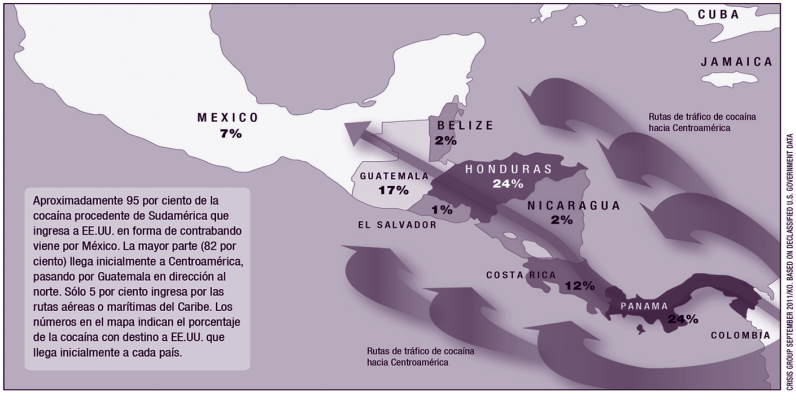


En el circuito de la seguridad

IPNUSAC
16 de febrero 2014

La captura en México del emblemático líder del cartel del Pacífico, Joaquín "el Chapo" Guzmán, y el encendido debate en Guatemala sobre el periodo de la fiscal general Claudia Paz y Paz y su eventual reelección, son dos caras de la misma moneda: el refuerzo, en un caso, y la recuperación, en el otro, de los circuitos de seguridad nacionales que tiene implicaciones para terceros países en una zona crítica en la geopolítica del crimen organizado **(mapa)**.

Mapa
Rutas de tráfico de cocaína hacia Centroamérica



Los márgenes de autonomía de los Estados nacionales se dilatan hasta que vulneran la seguridad de otros, o sea, se convierten en fuentes de inseguridad internacional.[1]

Hasta el siglo XX y el final de la guerra fría, EEUU consideró la opción de intervenciones militares directas en países del hemisferio con objetivos limitados. La última de esas intervenciones, fuera de la lógica de la guerra fría, tuvo como propósito la captura del general Manuel Noriega y el desmantelamiento de su estructura de seguridad en Panamá, la cual, controlando una zona estratégica del comercio mundial, había salido de control, incluso, colisionado personalmente con el entonces presidente George Bush (padre), ex director de la CIA.[2]

Después de ese episodio las formas de intervención son aún más quirúrgicas y sutiles, y se basan en un extendido trabajo de inteligencia local y la creación de enclaves institucionales de seguridad en los países donde la porosidad de los mandos no facilita una colaboración horizontal plena ni sostenida. En este caso los márgenes de autonomía se pueden entender en sentido negativo: operaciones corruptas en diversos campos que edifican un hábitat de organizaciones criminales.

La autonomía también se refiere a la manera cómo se aplican las leyes y su cobertura, la administración de las instituciones locales y el criterio de prioridad de sus operaciones. EEUU mismo tiene una jerarquía de objetivos, que se traduce en este caso en intercepción de terroristas, narcotráfico y trata de personas. Progresivamente ocurre un alineamiento de la normativa, sea a través de la adhesión a convenciones de la ONU (estupefacientes, corrupción, crimen organizado y otras) o acuerdos regionales y bilaterales; sea mediante la adaptación de la arquitectura legal interna (extinción de dominio, contra la trata etcétera) y hospedaje de la Cicig.

El manejo de los tiempos es otro campo de discrecionalidad que eventualmente puede comprimir el margen de autonomía. El recurso de las extradiciones de

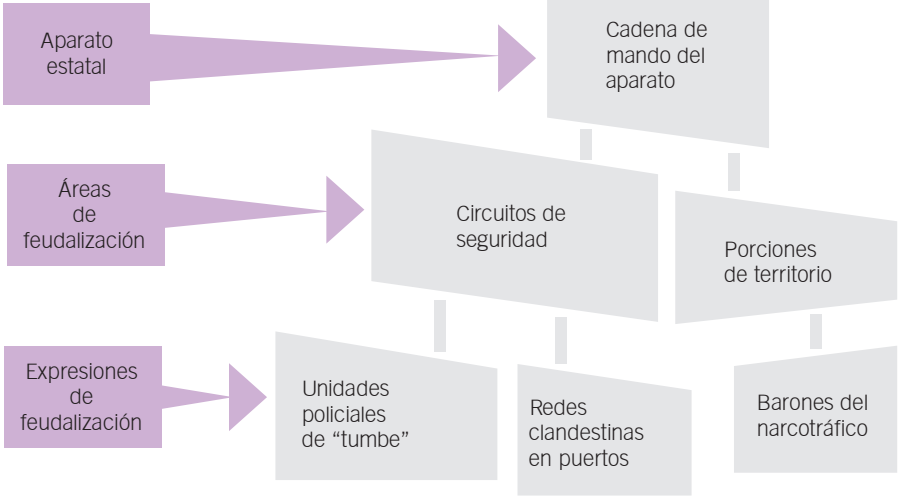
1. Un ejemplo típico fue, hace unos años, la emisión de pasaportes guatemaltecos legítimos con datos de identificación falsos que se vendían en Asia y África.
2. Las intervenciones subordinan las diferencias de régimen político y privilegian las amenazas de seguridad. Un caso es Nicaragua con un régimen político distante de Washington, pero con un sistema de control de seguridad que hasta ahora garantiza el control del territorio bajo criterios compatibles para ambos Estados.

capos del narcotráfico altera el paisaje de los grupos y carteles, provocando su fragmentación, empero no interrumpe el flujo de la droga. Salvo en Colombia, donde Washington aplicó una estrategia comprehensiva y sostenida, comprometiendo un financiamiento notable, hasta encontrar áreas de apalancamiento institucional, en el resto de países de la región ejecuta políticas de baja intensidad y programas de cooperación de mantenimiento, con más frustraciones que logros.

Los think tank liberales estadounidenses critican que la política latinoamericana de Washington es reactiva y solo opera unilateralmente en momentos críticos, o cuando el Capitolio le urge temáticas específicas. En el Departamento de Estado, empero, prevalece la lógica de que las elites locales maduren su responsabilidad de Estado a fin de que las transformaciones, aunque lentas, sean sostenibles. Sin embargo guiándose por prioridades los operadores de política exterior son capaces de ejercer formas de presión irresistibles, sin llegar ordinariamente a desestabilizar los Estados nacionales.

La progresiva feudalización territorial e institucional del Estado guatemalteco **(figura)** sería entonces el indicador principal del bajo compromiso o incapacidad de las elites locales de recuperar un aparato compatible con el orden democrático y el funcionamiento normal del mercado bajo las reglas de la globalización. Son elites radicales capaces de sacrificar la reedificación institucional por su apego al pasado. Están guiadas, además, por intereses pecuniarios de muy corto plazo que socavan intervenciones estratégicas sostenidas en el tiempo. Cómodas en economías dinámicas de enclave insertas en la globalización, desentendidas enteramente de su responsabilidad fiscal, y muy atentas a preservar privilegios, sea mediante estatus de monopolio y oligopolio, sea mediante subsidio de precios.

Figura 1
Proceso de feudalización estatal



Así el circuito de seguridad local queda vulnerado desde dentro, por acción de operadores locales que administran directamente las instituciones, o por omisión de las elites que vuelven funcionales esa porosidad a sus intereses inmediatos. En ese contexto, es normal que cuando Washington y las otras capitales del mundo occidental identifican interlocutores entre ciertas elites que gestionan aparatos de seguridad, les respalden abierta y discretamente. Lo que no parece normal es que las elites más poderosas se dejen alcanzar por la sombra de ideologías ya enterradas y pierdan lucidez estratégica.

La política se suicida en los pasillos judiciales

IPNUSAC
1 de marzo 2014

Grupos privados y personeros del Gobierno están detrás de demandas judiciales en ciernes en contra de Manuel Baldizón. El propio Baldizón está detrás de una querella enfilada sobre Sandra Torres y Gustavo Alejos, uno de sus financistas, que pasa tocando a otro precandidato presidencial, Roberto Alejos. Y Baldizón ha emprendido también una campaña judicial o al menos de desprestigio en contra de Alejandro Sinibaldi.

Así, los cinco aspirantes a la Presidencia de la República en 2015 que por ahora encabezan las encuestas de intención de voto, se han enredado en un fuego cruzado de sindicaciones judiciales que, en caso de prosperar, podrían alterar el escenario electoral antes de que se consolide.

Son querellas con alta visibilidad mediática, hasta el punto que, por su sistematicidad, se convierten en campañas negativas. El escenario se abrió cuando la revista Contrapoder publicó que el libro *Rompiendo Paradigmas*, tan publicitado, incluso a través de vallas, por Baldizón, era en verdad un collage de plagios. Baldizón retiró el libro y ordenó una edición corregida, pero las aguas no volvieron a su nivel. Al contrario. El semanario continuó hurgando. Examinó la tesis de doctorado en Derecho que Baldizón defendió en 2007 en la Usac, y concluyó que también contenía plagios.

La corriente creció cuando *Prensa Libre* advirtió que una foto, de su propiedad, empleada por Baldizón, omitía los créditos del autor. Después de eso incorporó a su agenda, y a la de *Guatevisión*, el tema del plagio, no solo por la fotografía sino también por la tesis académica del aspirante a la Presidencia.

Súbitamente los grandes medios se diferenciaron en dos vertientes. Una que le dio seguimiento disciplinado a la cuestión del plagio, y otra que lo omitió enteramente de su cobertura. No tardó en recaer la presión sobre la Usac para que sus autoridades resuelvan una sanción moral en contra de Baldizón y más, retirarle el grado académico. Además de editoriales y reportajes, en los últimos días se sumó una campaña de campos pagados, suscritos por asociaciones civiles desconocidas en el medio.

Baldizón, bajo fuego, no buscó, en primera instancia, neutralizar el ataque en su contra, sino abrir otro fuego, en otra dirección: Sandra Torres y Gustavo Alejos, sus antiguos correligionarios y aliados de ocasión en la segunda vuelta electoral de 2011. Empezó como demanda penal presentada por abogados a título personal, pero que en el pasado procuraron casos de alcaldes del partido LIDER en Petén. Y continuó como una serie de campos pagados denunciando malversación de recursos públicos y lavado de dinero.

Al revés del caso en contra de Baldizón, lo de Baldizón en contra de Torres y Alejos no surge como agenda de medios y tampoco, hasta ahora, ha sido incorporado

como tema de investigación, no obstante que en la víspera Alejos había sido denunciado como una suerte de "mercader de la política" por cadenas de radio y TV abierta, de Ángel González.

Después Baldizón a través de asociaciones civiles, inició la interpelación mediática de Alejandro Sinibaldi, ministro de Comunicaciones y, sin disimulo, aspirante oficial a la Presidencia. Su pago de moneda es en la misma especie: Sinibaldi dijo públicamente en 2011 que poseía un grado académico, y no es cierto.

En el pasado hubo intentos de excluir de participación política a candidatos con chance a la Presidencia. Ocurrió con Álvaro Colom, Otto Pérez y Sandra Torres, por distintos motivos. Solo en el caso de Torres las cortes fallaron en contra de la candidata. Esta vez, sin embargo, se ha desatado un torrencial de recursos judiciales que dibujan un paisaje caótico. Son todos contra todos.

A pesar de la democracia y los Acuerdos de Paz, sigue vigente la tradición de exclusión política. Antes fue por motivos ideológicos, y se "resolvía" mediante la eliminación física o el destierro de los opositores. Ahora no hay ideologías qué perseguir ni, necesariamente, por qué matar físicamente al oponente. Es suficiente con la muerte civil.
La deshonra y descalificación salen baratas en términos políticos, aunque caras en dinero. Pero, al cabo, lo que está en juego son negocios, no ideologías ni rutas de desarrollo.

Ese mismo grillete judicial que comienzan a ponerse unos a otros los políticos, les han colocado algunas empresas a dirigentes populares en el interior del país, al punto que muchos están confinados a sus comunidades, so pena de ser encarcelados por cualquier motivo si salen a las ciudades intermedias o la capital a tramitar sus asuntos o a protestar.

Paradójico que en un país con un sistema judicial tan débil y calificado como "reino de la impunidad", los grupos de poder acudan a él para resolver diferencias políticas y reclamos sociales. O quizá justamente es por esa debilidad y corruptibilidad del sistema que lo hacen. Como sea, lo previsible es que la política acabará suicidándose en el sistema judicial, porque será insoportable la presión sobre éste. La vulgarización de la justicia, entendida por Toynbee como la liquidación espiritual de las minorías dominantes, acabará con los restos de legitimidad del sistema. Y podría ser de una manera perversa, no necesariamente renovadora.

2015: una elección **abierta**

IPNUSAC
16 de marzo 2014

Alcanzar el cargo de Presidente de la República se ha convertido en Guatemala en auténtica carrera política. A partir de las elecciones de 1990 los gobernantes son electos después de dos y hasta tres intentos, incluso corriendo con diferentes partidos (Jorge Serrano y Álvaro Colom). Cuando en otros países lo normal es que un candidato que pierde en la instancia definitiva, se retira porque ya no tiene futuro, acá, al revés, se da por descontado que él será el próximo mandatario, porque hizo fila y "le toca".

Así ocurrió con Alfonso Portillo tras perder por estrecho margen ante Álvaro Arzú; con Óscar Berger, incluso tras abandonar prematuramente la campaña en segunda vuelta, ante Portillo; con Colom después de ser derrotado por Berger; con Otto Pérez que quedó en el camino persiguiendo a Colom. ¿Así tendría que ocurrir con

Manuel Baldizón en 2015, después de perder en la segunda vuelta frente a Pérez?

El rito de "hacer fila" opera en sistemas políticos atomizados y en Estados frágiles, y explica porqué nunca un partido ha repetido en el poder. Es el "voto arrepentido". La tendencia se observa a partir del medio periodo de los gobierno. El votante ha observado que las iniciativas del Presidente denotan inseguridad y un diagnóstico errado de las capacidades del aparato público. Esa poca pericia y "ausencia de rumbo" despiertan la desconfianza sobre la propia decisión de haberle votado.

De acuerdo a encuestas, cuando un gobernante inicia su gestión, dada la expectativa, más gente de la que le votó asegura que era su candidato. Pero a los dos años, cuando baja la popularidad del mandatario y hay desapego a sus políticas, solo la mitad de quienes le votaron lo admite. Entonces cobra fuerza la nostalgia por el perdedor.

En 2002, a mitad de la administración de Portillo, a la pregunta: si las elecciones fuesen hoy, ¿por quién votaría?, casi el 80% respondía que por Berger. Cuatro años más tarde, siendo Berger presidente, la respuesta de más del 75% favorecía a Colom. Y en 2010 la intención de voto del 70% era para Pérez.

Esas elevadas cifras provocan espejismos y los candidatos se ilusionan con ganar en primera vuelta. Nunca ha ocurrido, ni con Portillo que llegó a tener el 85% de intención de voto a la mitad del periodo de Arzú. La razón es que en ese momento las campañas electorales se activan y empieza la competencia. Es el techo de los candidatos que "les toca" y de ahí en adelante solo les queda bajar, unos más aceleradamente, hasta situarse en un margen entre 30-35%.

Las encuestas de enero 2014 decían que la mitad de los electores aún no tenía candidato o interés de asistir a las urnas. Si la otra mitad se tomase como el universo (voto neto), Baldizón ganaba con 58%, comparativamente el techo más bajo desde 1995. Sus competidores estaban a una distancia de 40 puntos, pero lo relevante sigue siendo la baja altura del tobogán del candidato a vencer.

De esa observación surge la hipótesis de la "elección abierta", donde al que "le toca" evidencia flaquezas de las cuales toman nota ciertas elites opuestas y el propio gobierno que, a pesar del desgaste,

aspira, como todos, a repetir y posee recursos para estar entre las tres primeras fuerzas electorales.

Para quienes no le quieren como próximo gobernante, Baldizón estaría en el punto exacto de debilidad y frustrarle antes de llegar a las urnas. Su estrategia ha sido errática. En 2012 y 2013, como oposición radical en el Congreso paralizó las plenarias, lo cual atrajo mayor desprestigio al organismo y despertó un clima de ingobernabilidad que se le achacó a LIDER.

Esa sobre-exposición le impidió capitalizar los errores del gobierno. Su pre-campaña "de aire" proponía el diálogo, pero rehuía a acuerdos en el Congreso. Y si bien la campaña de tierra atraía al público pero de las provincias, no despertaba entusiasmo en los grandes centros urbanos. Fue entonces que quiso enamorar a las elites urbanas, entendidas en un sentido amplio, promocionando un libro, y le resultó un boomerang por la evidencia de los plagios.

Sus oponentes no dejaron pasar la ocasión. El empleo masivo de las redes sociales –en las que interactúan más de 2 millones de personas, sobre todo jóvenes-, además de la agenda de varios medios influyentes, hizo mella. Encuestas oficiales hablan de una caída en la intención de voto a Baldizón de entre 10 y 15 puntos en apenas un mes. Esto es una aceleración del tiempo político, pues ordinariamente es lo que el puntero pierde en 6-9 meses.

Los oponentes de Baldizón atacan anticipadamente y gobiernan los tiempos. Esa sorda contienda que se despliega cada día a nuevos terrenos -unos partidarios, otros mediáticos y hasta judiciales-, abrirá aún más la elección de 2015, sin otros candidatos consolidados y donde, en el horizonte, puede aparecer el factor impredecible, Alfonso Portillo, capaz eventualmente de desarreglar los esquemas.

2

Gobernabilidad Democrática

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

¿Por qué siguen **votando** los guatemaltecos?

Mariano González

Resumen
Las elecciones generales de 2011 mostraron un nivel de asistencia similar al de las elecciones de 1985, pero el contexto muy distinto: ahora priva el descontento con los políticos y con "la" política como lo evidencian estudios existentes y la discusión pública. Esto lleva al cuestionamiento: ¿Cuáles son las razones de esta contradicción entre tal descontento y la relativamente alta participación electoral?

Palabras clave
Ideología, elecciones, política, ciudadanía, voto.

Why guatemalans keep voting? Numbers, deceptions and ideology in the electoral behavior

Abstract
2011 general elections showed a similar level of assistance to the ones of 1985, but the context is very different: now the disagreement with politicians and politics are evidenced by studies and public discussion. This leads to the argument: which are the reasons of this contradiction between the disagreement and the relatively high electoral participation?

Key words
Ideology, elections, politics, citizenship, vote.

1. Introducción

Al hacer una reflexión detenida sobre la pobre calidad e ineficiencia de buena parte de instituciones públicas, la carencia de programas y corrupción de partidos y políticos, así como la frustración permanente de soluciones a buena parte de los problemas más importantes del país, resulta sorprendente el apoyo que se evidencia en las elecciones generales de 2011.

Si el sistema político funciona tan mal, el efecto podría ser el cinismo ciudadano y la apatía electoral. Pero no: la convocatoria de 2011 tuvo buenos resultados si se le compara con los ejercicios electorales desde el llamado "retorno a la democracia".[1]

Lo que algunos apologistas llaman la "fiesta democrática" tuvo una concurrencia importante, pese a los desempeños mediocres de los distintos gobiernos, los escándalos de corrupción política y otros males no accidentales sino estructurales que continúan con el gobierno de Otto Pérez Molina y el Partido Patriota (y que parecen no tener solución dentro de los márgenes actuales).

En otras palabras, existe una contradicción entre la práctica **política partidaria e institucional que la experiencia señala como corrupta e inconsistente y el importante respaldo que se ha dado en las últimas elecciones.**

Aunque puede diferenciarse el "apoyo a la democracia" que parece indicar la votación con

1. Esta expresión resulta muy ambigua. Como se sabe, durante el siglo pasado existieron muy pocos períodos que puedan merecer el calificativo de democráticos, aun si se toma una definición restrictiva (procedimental) de democracia. Además, superando una visión estrechamente politicista, es muy distinto un proceso de democratización con vocación desarrollista y popular como el del período 44-54, dentro de un contexto internacional de guerra fría, que el "retorno a la democracia" dentro de un proceso de globalización en esquema neoliberal.

el apoyo a las instituciones, los partidos y los políticos, la institucionalidad democrática también está en función de la práctica política partidaria e institucional. Por ello, a la pregunta que hacían E. Torres-Rivas y H. Boneo hace más de una década de ¿por qué ***no votan*** los guatemaltecos?, es posible y necesario, con las experiencias político partidarias e institucionales que han existido en Guatemala en el transcurso de 25 años, contraponerle otra: ¿Por qué ***siguen votando*** los guatemaltecos?

Dicha pregunta puede abrir el espacio para una evaluación más amplia sobre el sistema político electoral del país, lo que incluye aspectos como una reflexión sobre la práctica política existente, la ciudadanía y los movimientos sociales y populares en tanto posible sujeto político crítico que aporte otra dimensión al ejercicio democrático en Guatemala.

Debe considerarse que las cifras de las votaciones no parecen reflejar el fuerte desencanto con la práctica política partidaria e institucional que la discusión pública y algunos estudios muestran. Por ejemplo, el estudio Barómetro de las Américas de 2010, presenta que Guatemala es uno de los países con más bajo apoyo a la democracia (62.8%, tan solo mayor al porcentaje encontrado en Perú y Honduras), bajo apoyo al sistema político (49.6%), baja satisfacción con la democracia (47.8%) y alto apoyo a un golpe de estado militar (46%).[2]

Por otra parte, un estudio mucho más modesto de ODHAG y el curso de Investigación IV de Psicología, USAC, en dos estratos del departamento de Guatemala, muestra que diversas instituciones políticas reciben muy poca confianza, especialmente "Gobierno" con un 21.9% y "Congreso" con un 21.7% (ver ODHAG 2013). Esto también resulta contradictorio frente a la movilización producida en las elecciones.

Una última observación de fondo para entender lo que sigue: no hay "democracia" más que inserta dentro de un discurso teórico o ideológico. Lo que existe en realidad son instituciones más o menos democráticas que funcionan o expresan lógicas democráticas, es decir, formas no autocráticas de poder, sino gestadas desde los

2. No se utilizan los datos del estudio de LAPOP de 2012 debido a que la encuesta se realizó después de las elecciones generales. No obstante, los resultados son similares a los obtenidos en 2010 (ver Azpuru 2012).

actores que la hacen posible con sus acciones y su participación.

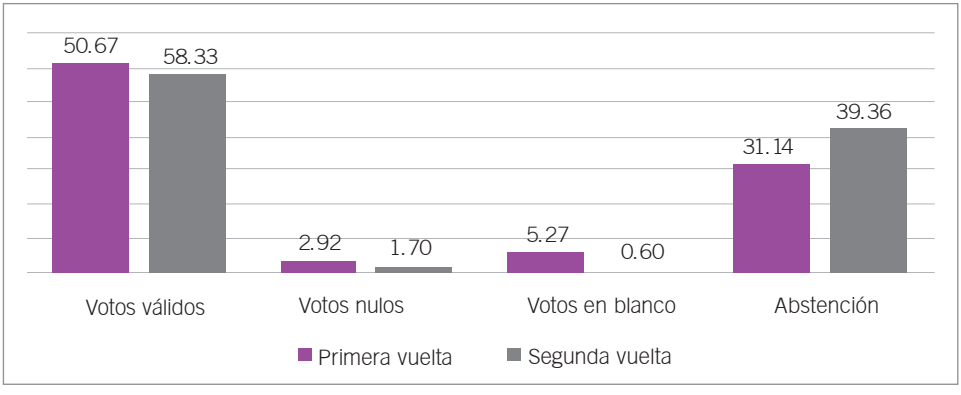
Si se asume entonces, que el sistema político que tenemos ("la democracia") no es tan solo un régimen de gobierno (o una forma de elegirlo), sino la forma en que nos organizamos políticamente en sociedad,[3] el problema de fondo es que los gobiernos y el Estado no han logrado resolver satisfactoriamente los problemas sociales derivados de la organización que nos hemos dado y que incluiría la reducción de la fuerte polarización social que impide la construcción efectiva de ciudadanía, las condiciones de impunidad de los poderosos, la falta de acceso a oportunidades de participación y decisión en aspectos significativos de nuestra existencia. Esto hace que el sistema democrático existente se encuentre degradado: solucionar los principales problemas del país es lo que **no ha hecho** "la democracia" en Guatemala.

2. Las cifras generales de las elecciones

El análisis puede iniciar con la distribución de votos respecto al 100% de los ciudadanos empadronados en 2011.

3. Citando a Ricardo Lagos (antes de ser presidente en Chile), "…la democracia no es solamente una técnica para administrar el poder, sino que tiene que ser también algo más importante: un mecanismo permanente para construir y reconstruir la sociedad en que vivimos" (Gallardo, H. 2007: 85).

Gráfico 1
Resultados primera y segunda vuelta 2011
(En %)



Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

En el caso de la primera vuelta, si se combinan los votos nulos, los votos en blanco y el porcentaje de abstención se obtiene que un 39.33% del total de empadronados (correspondiente a una cifra de 2.886,909 personas), no emitió voto por un candidato en particular. En el caso de la segunda vuelta, si se sigue el mismo cálculo, el 41.66% de empadronados (3.058,798 personas) tampoco lo hizo.

Provisionalmente, se puede proponer que esa cantidad de empadronados no han sido *incluidos y/o apelados* para el ejercicio electoral y para la votación por unos candidatos a presidente y vicepresidente específicos. Entre dificultades para acudir a las urnas, rechazo pasivo (apatía y desinterés) y rechazo activo se podrían encontrar las razones descriptivas para que un 39.33% de la población empadronada no haya elegido a un candidato específico en la primera vuelta y un 41.66% en la segunda vuelta (esto significa que estos votantes que no fueron apelados crecieron en un 2.33% en la segunda vuelta).[4]

4. Como se advierte, esta cantidad no varía mucho entre primera y segunda vuelta, lo que se debe a la reducción de votos nulos y en blanco.

No obstante, también debe hacerse la lectura del reverso de lo dicho: un 60.67% de la población empadronada asistió a las urnas y eligió a un candidato en específico en primera vuelta y un 58.33% lo hizo en la segunda vuelta.

Otra forma de considerar los resultados de las votaciones es la siguiente.

Tabla 1
Participación electoral en 2011

	1a. vuelta	% sobre votos emitidos	% sobre padrón electoral	2ª. vuelta	% sobre votos emitidos	% sobre padrón
PP	1.604,472	31.74	21.86	2.300,998	51.69	31.34
Líder	1.016,340	20.10	13.85	1.981,048	44.50	26.99
Otros	1.833,120	36.26	24.97			
Blancos- nulos	601,251	11.89	8.19	169,440	3.81	2.31
Abstención	2.285,658		31.14	2.889,358		39.36

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

Como se aprecia, el cálculo del triunfo del PP es muy distinto si el total de votos obtenidos se compara frente al total de votos emitidos (incluyendo votos en blanco y nulos) o se compara frente al total del padrón electoral. Lo que parece una victoria clara del Partido Patriota en primera y segunda vuelta se debe matizar si se compara con el total de empadronados. En este caso, en la primera vuelta obtuvieron el apoyo de un poco más de la quinta parte de guatemaltecos empadronados.

En el caso de la segunda vuelta, de acuerdo a la forma de comparación utilizada por el TSE, la victoria de los candidatos del Partido Patriota resulta muy clara al haber recibido el 51.69% de los votos válidos

frente al 46.26% obtenido por los candidatos del Partido Líder.[5]

Sin embargo, si los votos obtenidos por Pérez Molina y Baldetti se comparan con el total de empadronados, se advierte que su triunfo no es respaldado por la mayoría de guatemaltecos registrados en el padrón electoral. Los 2.300,998 millones de votos que les dieron el triunfo representan un 31.34% del total de posibles votantes. En otras palabras, el binomio del Partido Patriota fue elegido por menos de una tercera parte de los guatemaltecos que podían votar.

Según las disposiciones legales vigentes en el país, el triunfo del Partido Patriota fue inobjetable. Sin embargo, hay un 68.66% de electores, es decir, 5.039,843 guatemaltecos que votaron por otra opción o se abstuvieron de votar por Pérez Molina. Este es otro mensaje que se puede descubrir en el comportamiento electoral.

3. Una comparación histórica

La comparación de los resultados de 2011 con las votaciones previas ofrece algunas consideraciones interesantes. En la próxima tabla se presenta el padrón electoral y el porcentaje de votación en primera y segunda vuelta desde 1985 hasta 2011.

5. El TSE hace el cálculo sobre el total de votos válidos, es decir, que se excluyen los votos en blanco y nulos que se han emitido.

Tabla 2
Participación en elecciones período 1985-2011

Año electoral	Padrón Electoral	Participación 1a. Vuelta	Participación 2a. Vuelta
1985	2.753,572	69.28%	65.38%
1990	3.204,955	56.44%	45.26%
1995	3.711,589	41.73%	36.88%
1999	4.343,288	54.01%	39.95%
2003	5.073,282	57.89%	46.77%
2007	5.990,029	60.46%	48.20%
2011	7.340,841	68.86%	60.64%

Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

De estas cifras se pueden extraer dos consideraciones. En primer lugar, ha existido un crecimiento importante del total de personas empadronadas durante el período. Tomando como base el número de empadronados de 1985, ha existido un aumento de 166% del registro electoral en los últimos 25 años (una cifra bruta de 4.587,269 nuevos empadronados).

De acuerdo a la información del INE, la población en 1985 era de 7.934,530, mientras que para 2011, la población se estimó en 14.713,763. Esto significa que el aumento en el padrón electoral es mucho mayor que el aumento de la población, que en el período es de 85.44%, es decir, la mitad del primer dato.

Estas cifras pueden suscitar alguna interrogante. ¿Qué tan importante es el problema de depuración del padrón electoral? Si no es posible dar una respuesta definitiva a este problema, al menos es válido señalar que existen razones para sospechar sobre este aumento y los errores de depuración que puede tener el registro.[6]

6. No es posible ofrecer datos que permitan considerar el problema del padrón electoral no corregido que era un problema importante en 1999 (ver Boneo, E. & Torres,

En segundo lugar, como resulta evidente, el comportamiento ha sido distinto en términos de participación. De una mayor participación en el primer evento se produjo una tendencia a disminuir hasta llegar a las elecciones de 1995, que fue el punto más bajo del ejercicio electoral con una participación de un 41.73% en primera vuelta y un 36.88% en segunda vuelta. Posteriormente, se ha observado una tendencia al aumento que culmina en la participación en primera vuelta de 2011 con un 68.86% (5.055,183 votos), ligeramente inferior al porcentaje de 1985 y en segunda vuelta de un 60.64% (4.451,483 votos).

También se puede hacer una comparación de lo que han obtenido los distintos ganadores.

Tabla 3
Ganadores en elecciones período 1985-2011

Elecciones	Ganador	Total de votos en 2ª. vuelta	% sobre votos válidos	% sobre padrón electoral
1985	Vinicio Cerezo	1.133,617	68.37	41.17
1990	Jorge Serrano	936,385	68.08	29.22
1995	Alvaro Arzú	671,354	51.22	18.09
1999	Alfonso Portillo	1.185,160	68.31	27.29
2003	Oscar Berger	1.235,219	54.13	24.35
2007	Álvaro Colom	1.449,533	52.81	24.20
2011	Otto Pérez	2.300,874	51.69	31.34

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

R. 2000) y que también parece serlo ahora (como lo deja considerar Enrique Naveda en "Las elecciones. Lado B", http://www.plazapublica.com.gt/content/las-elecciones-lado-b, 21/09/2011).

Lo primero que se advierte es que Vinicio Cerezo, Jorge Serrano y Alfonso Portillo obtuvieron victorias cómodas frente a sus adversarios al obtener un 68% de votos válidos en las elecciones respectivas (de acuerdo a la forma de comparación del TSE), mientras que los otros cuatro triunfadores obtuvieron una menor cantidad de votos válidos, incluyendo las elecciones en las que Álvaro Arzú gana por un porcentaje mínimo frente a su rival Alfonso Portillo. En las últimas elecciones Otto Pérez le gana a Manuel Baldizón por una diferencia de 7.19% (sobre el total de votos válidos).

Sin embargo, al comparar el total de votos obtenidos por cada uno de los presidentes electos con el total de electores del padrón electoral se advierte que, con una amplia diferencia, el mayor respaldo lo obtuvo Vinicio Cerezo en las elecciones de 1985. Más de un millón de guatemaltecos y guatemaltecas (41.17% de electores) le dieron la victoria. El caso contrario lo representa Álvaro Arzú que ganó la presidencia con 671,354 votos, un bajísimo 18.09% del total de empadronados.

Visto desde esta perspectiva, Otto Pérez obtuvo el apoyo más importante del total de electores desde el triunfo de Vinicio Cerezo (aunque sigue siendo una cifra relativamente baja).

¿Qué lecciones se pueden extraer de estas cifras? La más importante es que los presidentes electos desde 1985 han llegado con victorias en las cuales la **mayoría de empadronados no votó por ellos**, dado que votaron por otro candidato, votaron nulo, en blanco o se abstuvieron de votar.

Sin embargo, esto no ha restado legitimidad o capacidad de maniobra. El caso más claro es el del presidente Álvaro Arzú que llegó a la presidencia obteniendo el respaldo de menos de una quinta parte del total del padrón electoral y cuyo gobierno no resultó frágil. Al contrario, el PAN logra la firma de los Acuerdos de Paz (que le significa una enorme ayuda internacional) e impone una agenda económica en que se incluyen privatizaciones importantes que desmantelan parte del Estado guatemalteco.

Pareciera, entonces, que la legitimidad de los gobiernos no está dada por el porcentaje de apoyo popular que obtienen sino por otros factores como el respaldo de otros grupos de poder fáctico (empresarios, medios de comunicación, militares, etc.), las condiciones internacionales, el proyecto político que porten, entre otros.

4. Razones para el voto

Ante este panorama se deben considerar la existencia de ciertas razones que motivan a que los guatemaltecos y guatemaltecas participen en torneos electorales que después no brindan los resultados que prometen los políticos.

La acción de ir a votar no es una conducta natural o refleja, sino una acción con sentido. Es una práctica social, lo que "implica un proceso llevado a cabo por seres humanos y requiere de modos de entrenamiento, perfeccionamiento, legitimación y consenso que difieren de una práctica automática o espontánea" (Feierstein, D. 2008: 35-6). Más allá de lo que diga la teoría en torno a por qué votan (o por qué deberían votar), las condiciones del contexto y de la práctica partidaria e institucional efectiva dan pie a considerar algunas razones que llevan a los guatemaltecos a emitir su voto.

Debe insistirse que, más que el abstencionismo, dada la práctica política partidaria e institucional mediocre y corrupta, lo *sorprendente es que una cantidad tan alta de guatemaltecos haya acudido a las urnas.* Indudablemente que hay un abigarrado conjunto de elementos que pueden ayudar a comprender esta situación. A continuación se propone una lista no exhaustiva de factores que podrían ayudar a explicar este comportamiento:

Cortejo electoral

Los partidos políticos, así como otras organizaciones, mantienen un permanente, aunque ilusorio, cortejo electoral hacia los votantes. Toda la propaganda basada en ofertas electorales puede considerarse como un despliegue a favor de seducir a los electores que, por única vez en cada cuatro años, son tomados en cuenta (esta es la apelación imaginaria).[7] Además, el espectáculo y la pugna que le acompañan, polarizando al electorado ante dos opciones con proyectos muy similares, genera el deseo de participación "deportiva" en el torneo/ show electoral. Señalamientos, críticas y otros

7. Dice Gallardo: "Los torneos electorales han sido transformados en operaciones de mercadeo. La imagen del agente y actor político –personalidades, partidos o Gobierno, sus enredos, su capacidad de disputa- alcanza mayor significación en el imaginario social que sus ideas o prácticas y que los debates e interlocución políticos. La forma y el carácter de la incidencia política tienden a desplazarse desde los partidos (instancias de conflicto e integración social) hacia los medios masivos, en especial la televisión" (2007: 35).

mecanismos discursivos contribuyen a construir cierto carácter "lúdico" que incita a participar por uno u otro candidato sin diferenciación en torno a propuestas viables de construcción de un proyecto de nación incluyente.

Los beneficios del sistema democrático

Frente a las dictaduras militares todavía no olvidadas, la práctica democrática resulta mejor, aún con todos los signos de agotamiento que presenta el sistema electoral y partidario. Hay que recordar que Guatemala sufre uno de los peores regímenes de Seguridad Nacional en América Latina. Según cálculos de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, se produjeron 200,000 víctimas entre muertos y desaparecidos.[8]

Además, aunque se tenga la sensación generalizada de ir de mal en peor como país, existen algunos indicadores que han presentado mejoras. Por ejemplo, como lo señala un informe del PNUD, de 1990 a 2006 hubo una reducción de 12% del nivel de pobreza (2008: 334).[9]

Mejoras en el sistema de participación electoral

Desde 1999, año en que Boneo y Torres-Rivas publican su estudio sobre las razones por las que no votan los guatemaltecos, han existido algunos cambios que permiten el incremento de la participación. Por ejemplo, citando un trabajo de Lipset, recuerdan que:

> "Los hombres votan más que las mujeres; quienes tienen más educación votan más que los menos educados; el citadino más que los que viven en espacios rurales; los que tienen entre treinta y cinco y cincuenta años votan más que los más jóvenes y los casados más que quienes no lo están; las personas de mayor status más que las de bajo status y los miembros de organizaciones votan más que los no afiliados" (2000: 59).

8. Ni Argentina ni Perú (con poblaciones mayores) presentan cifras similares.

9. Lo que no significa que el *número absoluto* de pobres haya disminuido o que, desde la crisis económica de 2008, haya cierta involución. Lo que se quiere señalar, no obstante, es que hay algunas mejoras que deben ser consideradas como *motivo de adhesión al sistema* y que se reflejan en la participación electoral.

¿Por qué esta referencia? Porque el TSE ha trabajado en la inclusión de mayor cantidad de votantes, incluyendo a grupos con mayor dificultad de participación, por ejemplo, a las mujeres. Existe una mayor cantidad de mesas electorales que acercan al votante a los centros de votación.

La importancia de lo local

No hay que descartar que a nivel local (municipal) hay una mayor posibilidad de participación efectiva y de compromiso con lo que sucede en el entorno inmediato, lo que motiva a los votantes.

Sin embargo, tampoco hay que descartar una lectura crítica de este tipo de participación. Las elecciones pueden constituir uno de los pocos mecanismos de movilidad social para aquellos que logren acceder a puestos políticos. El apoyo y la participación pueden significar oportunidades de ascenso que son favorecidas por el clientelismo que se practica en la política.

Elección racional de los votantes

Existe una racionalidad intrínseca de la participación electoral. Los electores perciben mayores beneficios de ir a votar que abstenerse. Hay una evaluación racional al respecto que puede ser entendida, como lo hace la economía, en función de costos y beneficios, incluyendo los argumentos publicitarios respecto a que la abstención es dejar "que otros decidan por mí". Diversas explicaciones sobre el comportamiento electoral van en ese sentido.

Con esto también se está indicando que el electorado no está educado críticamente y se piensa la participación en términos que se reducen a la obtención de beneficios individuales y grupales y no en términos de un proyecto político necesario, dado que "las personas se encuentran porque deben vivir juntas en un mismo mundo y porque son responsables de este mundo" (Prinz, A. 2002: 191).

Esperanzas de cambio

Por último, aunque resulta imponderable, cada cuatro años se renueva cierta esperanza en que el país puede mejorar. Más allá de los beneficios inmediatos, se estima que "ahora sí", los políticos y los partidos cumplirán sus promesas y que el país podrá mejorar.

5. La corrupción política

El fetichismo comienza por el envilecimiento subjetivo

> *del representante singular, que tiene el gusto, el placer, el deseo, la pulsión sádica del ejercicio omnipotente del poder fetichizado sobre los ciudadanos disciplinados y obedientes…*
>
> *E. Dussel.*

Uno de los planteamientos centrales de estas notas es que el apoyo mostrado en las elecciones de 2011 (con los matices que se pueden hacer al utilizar distintos criterios de comparación) no se corresponde a la práctica política e institucional que se puede caracterizar, de forma central, como corrupta. Por ello se puede tener un criterio teórico que ayude a explicar distintas expresiones de un fenómeno común.

A las actuales condiciones del ámbito político guatemalteco (que es un caso extremo pero no totalmente anormal en otros ámbitos, incluyendo el latinoamericano) es posible oponer una perspectiva crítica que ayude a comprender el origen de distintas manifestaciones de corrupción política que parecen permear la práctica política guatemalteca.

H. Gallardo define la corrupción política como la

> "independización de las necesidades, intereses y control de la población y… su refuncionalización como mercado de transacción de privilegios desde posiciones de poder, mercado en el que opera la norma "hoy por mí, mañana por ti". (2007: 18)[10]

Esta conversión de la política en un *espacio independiente de su origen* (necesidades, intereses y control de la población) y en un *mercado de transacción de privilegios* es lo que abre las posibilidades de la corrupción delincuencial que se expresa en las malversaciones, robos, tráfico de influencias y otros males endémicos de la práctica política guatemalteca.

Es desde esta matriz que se obtiene el comportamiento político que se expresa en el total desprecio por los electores que exhiben muchos políticos después de las elecciones. El cambio de partido en

10. Desde una perspectiva más ontológica, E. Dussel plantea una idea similar: *"La corrupción originaria* de lo político, que denominaremos el *fetichismo del poder,* consiste en que el actor político (los miembros de la comunidad política, sea ciudadano o representante) cree poder afirmar su propia subjetividad o a la institución en la que cumple alguna función (de allí que pueda denominarse "funcionario" –sea presidente, diputado, juez, gobernador, militar, policía…como la *sede* o la *fuente* del poder político." (2006: 13)

el Congreso o las municipalidades, la virtual inaccesibilidad de los altos funcionarios, el abuso de privilegios, la influencia de grupos de presión y la actuación mafiosa son consecuencia de este proceso de corrupción política.

Pero además, esta corrupción política hace que la práctica del sufragio signifique elegir entre un conjunto de opciones prácticamente iguales, en las que el triunfador se hace gracias a la imagen (que cuesta mucho dinero y, por tanto, limita la participación de otras opciones) y que posteriormente se independizan y dejan de responder a los intereses de los electores que los llevaron al poder (que es lo que provoca la perplejidad ante la elevada participación en las votaciones).

6. Crítica a las razones de legitimación del voto

En este apartado se quiere examinar un aspecto más reducido y que tiene que ver con las motivaciones generales del voto *tal y como fueron presentadas* durante el proceso electoral de 2011, especialmente a través de los medios de comunicación. Esta reducción es importante debido a que, en efecto, hay factores individuales, institucionales y sociales que contribuyen a que las personas participen más o menos en una elección y que se encuentran bien estudiados. También debe decirse que, en términos generales, otra argumentación, más política no se produjo o se hizo muy marginalmente.[11]

No obstante, resulta *más* interesante considerar lo que se argumenta en los medios de comunicación como razones de voto y que contribuyen a desvelar ciertas motivaciones ideológicas participantes en el acto de votar.

En el sentido apuntado, es posible señalar dos líneas principales de argumentación en torno a la participación en el proceso electoral. La primera gira en torno a que el voto en blanco, nulo o la inasistencia son un desperdicio dado que el sistema electoral no los

11. Por ejemplo, este tipo de argumentación, ausente en este proceso electoral, es el que presentan Boneo y Torres-Rivas al indicar que "si se vota se está contribuyendo a volver más gobernable el sistema, más legítimas las formas de ejercicio del poder, y más consolidada la convivencia democrática" (2000: 111). Hay que señalar, no obstante, que la relación que establecen estos autores entre votación y legitimidad parece no estar respaldada por las cifras examinadas.

toma en cuenta. La participación se justifica en torno a que no hay significación política de tales opciones. Aunque se considere una forma pasiva o activa de rechazo frente al sistema político, no tiene un significado real.

Como se advierte, este argumento gira en torno a un criterio eminentemente pragmático: participar es mejor que no participar, los otros deciden por uno si no se participa. Esto tiene como corolario (en los que ofrecen este argumento) la idea que, posteriormente, ya no hay derecho a reclamar porque uno no hizo ejercicio responsable de su derecho.

La segunda línea de argumentación es que el voto significa la posibilidad de mejorar las condiciones individuales o colectivas de las personas que conformamos el país. De manera más claramente ideológica, como se presentó en la campaña publicitaria del TSE, votar significa ir "por Guatemala". La intención de votar por tal o cual candidato también se argumenta de esa forma: es lo mejor para el país.

Sin embargo, ¿ambos argumentos no parecen un tanto irónico formularlos dada la experiencia que tenemos?

En otras palabras, las principales líneas argumentativas se plantean *después* de que los electores tuviéramos diversos gobiernos señalados de una corrupción endémica y de que los partidos políticos realicen una práctica partidaria tan mediocre. De hecho, sólo por hacer referencia a lo ocurrido en la campaña de 2011 los partidos políticos guatemaltecos (quizá con alguna que otra excepción) se configuran como empresas familiares/ de amigos o máquinas electorales al servicio de capitales tradicionales, "emergentes" (un término elegante para designar nuevas mafias) e intereses propios, que se disputan, incluso con la violencia, el voto del ciudadano en un sistema que no da para la formación de una ciudadanía efectiva, que limita las posibilidades reales de participación a los que pertenecen o tienen relaciones (inconfesadas) con diversos grupos de poder. Un caso claro es el de la "¡uventud" postulada al congreso y que, seguramente, no representan a los jóvenes urbanos de barrios marginales ni mucho menos a los jóvenes rurales.

Además, en el camino a las elecciones existieron postulaciones de candidatos debido al dinero que pueden pagar para ocupar una

casilla de diputado, propaganda mentirosa, coacciones, muertes violentas, negociaciones con organizaciones criminales (narcotráfico), entre otros. Además, a nivel local se produjeron una serie de conflictos post-electorales que evidencian el deterioro de la práctica político partidaria y de la conducción de las municipalidades, que derivó en violencia. Hubo señalamientos insistentes de compra de votos por los principales partidos que, aunque difícil de comprobar, resultan más que rumores. Naveda caracteriza a los partidos políticos por encontrarse en la siguiente situación:

> "la indefinición ideológica de las agrupaciones, su falta de convicciones políticas, su carencia de sustento filosófico, su heterogeneidad interna que niega la cohesión, su volatilidad, su nula o casi nula representatividad, su escasa labor formativa, su calidad de vehículo electoral, su dependencia del financiamiento privado, su olvido del interés general, su nula capacidad de propuesta (http://www.plazapublica.com.gt/content/las-elecciones-lado-b, 21/09/2011).

Entre otros aspectos, resulta una señal de la calidad de la "oferta electoral" y del nivel político del electorado, que programas y adscripciones ideológicas sean elementos de muy poco peso para el electorado. Mas bien el voto se dirige a promesas (que poco se cumplen) y la personalidad fabricada del candidato (como se fabrica la imagen de cualquier jabón o desodorante).

Por lo señalado, se puede advertir fácilmente una contradicción subyacente a la mayoría de opiniones vertidas en los medios de comunicación escrita. Dicha contradicción puede formularse de esta manera: el sistema electoral y la práctica política partidaria a todos los niveles muestra males sistémicos y profundos, pero hay que ir a votar (la formulación más extrema en este sentido han sido las campañas que invitan a votar para "construir" una mejor Guatemala).

A pesar de las variantes ideológicas y los matices que puede adquirir esta contradicción, parece estar extensamente generalizada (a excepción de uno que otro optimista irredento). Por ejemplo, Harold Shetemul en una columna titulada *Proceso traumático*, un par de días antes de las elecciones del 11 de septiembre, hizo el siguiente balance:

> "Si bien no hay propuestas sólidas y es muy probable

> que gane quien gane no haya cambios sustanciales en nuestra calidad de vida, considero que se logró dar un paso adelante al concluir sin sobresaltos este proceso" (*Prensa Libre*, 07/09/2011).

¿No resulta una afirmación demasiado conformista?

En otras palabras, la "oferta electoral" es muy mala pero no hubo mayores problemas para que se formulara dicha oferta. Se podrían poner muchos ejemplos de esta naturaleza, pero creo que éste basta para dar cuenta de esta posición sintomática: a poco de reflexionar sobre el asunto, se advierte que nuestro actual sistema electoral y, de fondo, la práctica política partidaria e institucional del país presentan problemas esenciales que no se van a resolver al ir a votar.

Lo más que se puede esperar de estas elecciones es que se elija al "menos peor", aspecto que parece ser ya una constante en el imaginario del país. No se vota por una propuesta que termine de satisfacer o por quien se quiere, sino por el "menos peor". Sin embargo, después de hacer esta evaluación, hay que ir a votar. ¿No es esto una clara expresión de la importancia de los elementos ideológicos que se encuentran en el ejercicio electoral?

Es probable que si se hiciera una discusión seria sobre la contradicción existente entre el ir a votar y la corrupción política, algo se desistiría. Pero no se hace. Por tanto, hay otros elementos que entran en juego y que deben estar en la línea de factores ideológicos que contienen prácticas de construcción de ciudadanía (abstrayendo de las condiciones materiales distintas) y particulares tecnologías de poder que aseguran la permanencia de ciertas prácticas sociales incluyendo, la corrupción política estructural.

7. Crítica a la construcción de ciudadanía imaginaria por el sufragio

Existen dos ideas que regulan estas reflexiones en su crítica a la construcción de ciudadanía a través del ejercicio electoral: a) las elecciones son una práctica ideológica que fomenta la construcción de una ciudadanía imaginaria haciendo abstracción de las condiciones materiales de los ciudadanos, b) son una particular tecnología de poder que refuerza dicho poder a través de la legitimación de las instituciones. El análisis de lo que está más allá de

la racionalidad inmediata del sujeto que vota (ciudadano) y que puede incluso, llegar a una irracionalidad sistémica, es el objetivo principal de este apartado.

En las elecciones se juntan dos mecanismos de hegemonía que el sistema liberal ha creado: la extensión del sufragio y la identidad nacional.[12] No es casual, por ejemplo, que se realicen múltiples apelaciones al nacionalismo en el tiempo de las elecciones.

No se quiere decir que el sistema democrático y las votaciones sean única y exclusivamente una formación ideológica o se puedan pensar exclusivamente como un "discurso" ideológico. Por supuesto que el sistema democrático y las votaciones, operación nuclear que la constituye en tanto permite la alternancia en las instituciones del poder político, es una práctica que incluye distintos elementos discursivos que no se encuentran cerrados. Al contrario, se encuentran permanentemente abiertos a cambios y a reelaboraciones.

Sin embargo, los momentos más "intensos" de estas reelaboraciones, por lo menos en el espacio público, se dan en las campañas políticas con muy poca discusión de fondo. Al menos, se discuten de forma más enérgica (sin que esto sea un indicador de su coherencia o su "altura"; en efecto, pueden ser, como se da con mayor claridad, intercambios de frases vacías). El punto es, no obstante, que la ideología atraviesa la práctica electoral. Aun cuando puedan entenderse los procesos electorales locales como aspectos más ligados a la vida cotidiana de las personas, se debe entender que en esta participación hay "intereses" (lo cual no es malo por supuesto). Y esos intereses tienen componentes ideológicos. Mucho más, en los espacios nacionales (la elección a presidente), en donde los discursos son, si se quiere, constituidos más "puramente" como aspectos ideológicos. El examen de esta situación exige que se de consideración de los aspectos ideológicos involucrados en el sistema democrático y de votaciones.

En el caso de las votaciones como un ejemplo de acto ideológico, se puede considerar el concepto que ofrece T. Eagleton de ideología como

12. El tercer mecanismo es el del Estado de Bienestar. En nuestro caso, este mecanismo no ha existido como tal.

> "una fuerza social organizadora que constituye activamente a los sujetos humanos en la raíz de su experiencia vivida y pretende dotarles de formas de valor y creencia relevantes para sus tareas sociales específicas y para la reproducción general del orden social. Pero esos sujetos se constituyen siempre de manera conflictiva y precaria; y aunque la ideología esté "centrada en el sujeto", no puede reducirse a la cuestión de la subjetividad. Algunos de los efectos ideológicos más poderosos son generados por instituciones como la democracia parlamentaria, por procesos impersonales más que por estados de ser subjetivos". (2005: 282-3).

Los aspectos que se quieren subrayar del párrafo anterior son:

a) Que los sujetos están constituidos desde la raíz por aspectos ideológicos,
b) que la ideología no puede ser considerada únicamente como discurso, sino también como un aspecto complejo que influye en los sujetos y que puede expresarse en instituciones y prácticas.

La ventaja que ofrece este concepto es que puede servir para observar que la ideología no es solo ideas que esconden intereses sociales, sino también afectos y prácticas que sirven para la reproducción del orden social. En este sentido, aun cuando parezca sorprendente, se puede considerar que las votaciones poseen una dimensión religiosa importante. Pues como bien sabía Marx, lo esencial de la religión no es el contenido sino el mecanismo religioso que somete al individuo a una instancia alienante.[13] Me parece que esto es transparentemente presentado cuando se habla de que la votación es "ir por Guate". Tanto la democracia como Guatemala se presentan como ídolos a los que los sujetos someten su actividad.

13. Al respecto comenta R. Mate: "Lo esencial de la religión es la dependencia del individuo respecto a una instancia, Dios, que se nos presenta como superior y universal, cuando, en realidad, no es más que el fruto de la creación humana y la ilusión particular de quien no es capaz de hacerse con su propio destino. Y eso es lo que pasa con el Estado burgués. Se nos presenta como una instancia superior y soberana, pero de hecho es la institución del grupo dominante. Luego se nos presenta como el lugar en el que convergen y se reconcilian todos los intereses de la sociedad, pero, en lugar de eso, lo que hace es consagrar las diferencias sociales" (en Fraijó, M. 2005: 319-20).

Votar implica la elaboración teórica (aun sea muy sencilla y superficial) de que hay candidatos buenos o malos, mejores o peores que pueden responder a intereses particulares del votante y del colectivo al que pertenece el votante (por tanto, también define al votante de un partido y de otro) acompañada por ciertas reacciones afectivas, incluyendo las elementales simpatías y antipatías, hasta la sensación de peso y agobio que parece caracterizar a aquellos que votan por el "menos peor". Incluye discusiones en diversos espacios del sujeto que votará (ciudadano), la recepción de miles de mensajes publicitarios de los partidos, la participación en diversos actos públicos, etc. Hasta el acto central de la liturgia ciudadana: ir al centro de votación, hacer cola, presentar la respectiva identificación, marcar las papeletas, depositarlas en las urnas y mancharse el dedo, lo que hace posible la sensación del "pueden ir en paz" que se deja después de la comunión. No en vano votar es uno de los componentes centrales de la ciudadanía: es un acto que religa a los habitantes de un país como ciudadanos de una construcción imaginaria.

En este sentido, la constitución de ciudadanía puede entenderse también como una operación ideológica que refuerza y sustenta aspectos políticos y económicos de las instituciones democráticas y las sociedades. En este sentido, se requiere un análisis de por qué siguen votando los guatemaltecos cuando el sistema político, en sus propios términos, presenta fallas considerables y no ha cumplido con las expectativas y promesas hechas.

En otras palabras, la democracia guatemalteca y el procedimiento de voto que la sustenta, incurre en problemas bastante serios que hacen que razonablemente se pueda cuestionar la participación de los guatemaltecos.

De fondo, se debe recordar que la figura del ciudadano es una figura relativamente reciente creada concomitantemente a un sistema democrático burgués (revolucionario en su tiempo). Es la figura que hace abstracción de las condiciones materiales de existencia y las resuelve en una abstracta igualdad política que se expresa especialmente en el derecho de elegir y ser electo.[14] Desde ya esta situación es fuertemente problemática.

¿Cómo se puede decir que somos iguales si no lo somos? Usualmente la crítica pragmática o realista de la democracia no hace ninguna mención a esta desigualdad real.

Aunque hace una crítica de otras posturas por "ideales" o "irrealistas" es ciega frente a una condición de fondo desde que se hace la política: las desigualdades reales de participación que ocurre entre una y otra persona. En términos crudos, el votante que más acude a las elecciones es un hombre blanco alfabetizado y urbano. Si bien es cierto que las condiciones han cambiado y existe una mayor igualdad en el acto de votación, esto no es cierto en términos de participación política.

En términos extremos, una mujer, indígena y rural, que tiene la dificultad de sobrevivir el día a día en condiciones de miseria y presiones de una maternidad pobre no tiene las mismas oportunidades de participar políticamente que un hombre urbano que tiene condiciones materiales de existencia muy superiores. De hecho, es conocida la práctica de comprar diputaciones en los partidos, esto es, de que las diputaciones se entregan al mejor postor: al que está dispuesto a pagar más por figurar como diputado. Aunque esto es difícil de probar, es un ejemplo de las desigualdades que alienta el sistema político en el que nos encontramos. Y como este ejemplo pueden existir muchos más.

Por su parte, Daniel Feierstein propone una idea muy interesante que puede servir para el presente análisis. Dicha idea está expresamente formulada para el análisis que realiza en torno al tema de los genocidios. Como lo señala, "busca comprender al aniquilamiento de colectivos humanos como un modo específico de destrucción y reorganización de prácticas sociales" (2008: 13). Aunque parezca muy alejado del tema electoral puede ofrecer un camino analítico rico en posibilidades: la reflexión sobre las elecciones como un modo específico de *mantener y/o reorganizar las prácticas sociales*, por ejemplo, las relacionadas a las instituciones políticas, al mantenimiento del poder.

Como se advierte, la diferencia esencial que se puede plantear es que lo que Feierstein busca es el análisis de procesos sociales extremos que implican el aniquilamiento de colectivos humanos y, en buena medida, la destrucción de prácticas sociales, mientras que aquí se analiza un aspecto mucho menos extremo

14. En el imaginario que ha ido prevaleciendo, "un ciudadano deja de estar adscrito a un género, anula su contenido étnico y su portación de clase o su calidad etaria, exceptuando a los niños" (Gallardo, H. 2007: 99).

y que, por contrario, permite mantener ciertas prácticas sociales. Es decir, lo que ofrece es un punto de análisis e interpretación que puede ser utilizado para evaluar la práctica político electoral, especialmente a la luz de lo que ha sucedido en las elecciones generales de 2011 en Guatemala como parte de un proceso más amplio de mantenimiento y reorganización de prácticas sociales. Estas prácticas, aunque tienen un marcado componente político, es decir, de organización del poder ("tecnología de poder" es el término utilizado por Feirstein que se apoya en M. Foucault), tienen relaciones y efectos con otros aspectos sociales como los económicos.

En el caso de la tecnología de poder, se puede utilizar el concepto que ofrece Feierstein:

> "una forma peculiar de estructurar –sea a través de la creación, destrucción o reorganización- relaciones sociales en una sociedad determinada, los modos en que los grupos se vinculan entre sí y consigo mismos, y aquellos a través de los cuales construyen su propia identidad, la identidad de sus semejantes y la alteridad de sus "otros" (2008: 26).

Una de las posibilidades que abre este concepto es considerar la división que se hace, de hecho, en los llamados a votar: aunque no sea una formulación explícita, el construir un buen país, "ir por Guatemala" es una forma de crear una imagen del buen ciudadano y buen guatemalteco que cumple con su deber y derecho de ir a votar. En esta imagen de ciudadano se juntan una serie de características positivas. Es inteligente y responsable puesto que "no desperdicia" su voto ni deja que "los demás decidan por él". Aunque estas afirmaciones no son hechas de forma explícita, son la conclusión lógica de los argumentos que sí se hacen: el llamado a votar específicamente por un candidato y no votar en blanco, nulo o abstenerse debido a que son un desperdicio, algo que el sistema no cuenta; y el llamamiento a ser responsable y decidir las autoridades y que no decidan por uno. Si se observa bien, son argumentos un tanto agresivos por la conclusión negativa que se realiza a partir de ellos: la persona que no vota, vota en blanco o nulo está "desperdiciando" su voto, por lo tanto, es tonta, y "deja que los demás decidan por él" y entonces es irresponsable, infantil. No es un ciudadano hecho y derecho.

Estas argumentaciones y la práctica de emitir el voto refuerzan el sistema que funciona tan mal. Se ofrece mucho y se da poco. Visto desde la perspectiva del sujeto colectivo "protagonista" de las votaciones, la ciudadanía, el evento tiene el sabor del espectáculo vacío.

En realidad, más allá de la falacia que consiste en afirmar que participar en las elecciones es automáticamente la construcción de un mejor país y un mejor futuro, las elecciones también pueden verse desde el ángulo de un mecanismo ideológico que intenta, precisamente, ser un momento de construcción de una nacionalidad ficticia. Y señalo que es una nacionalidad ficticia porque la nación no alcanza para todos, pero especialmente para los que siempre han estado excluidos de ella: los pobres, los discriminados, los oprimidos. Sin embargo, cuando vamos y hacemos cola, marcamos caras y símbolos y nos manchan el dedo, podemos regresar en paz a nuestros hogares, sintiéndonos ciudadanos de la nación…aun cuando la realidad social siga siendo la misma y siga despreciando y humillando a un buen número de sus habitantes.

En última instancia, lo que se detecta en el fondo es la incapacidad de crítica por miedo (herencia del conflicto y de la violencia actual) ignorancia o comodidad cómplice frente a un sistema político y electoral que ha sido fuertemente corrompido.

8. Una alternativa: política popular

Existen motivos suficientes para hacer un balance negativo de la práctica política y de considerar que el sistema electoral y partidario necesita cambios importantes (como coinciden diversos analistas). La contradicción que se refleja a nivel de opinión "los partidos son malos pero hay que votar" es reflejo de la contradicción entre un sistema político corrupto y el no tener una opción a la mano. Cuando esto se logra advertir, la conclusión cae de su peso: se necesita modificar el sistema electoral y de partidos políticos.

Pero estos llamados que también surgieron durante el proceso electoral y durante el primer año de la administración del PP no parecen encontrar eco en la institucionalidad política. Y aquí se tiene otra contradicción: el sistema de partidos está mal, genera mucha corrupción y otro tipo de problemas, pero los que están llamados a cambiarlo son los propios partidos políticos que

se benefician de ese sistema y que no tienen mucha intención de cambiarlo.

Se llega así a un aparente callejón sin salida: un sistema político corrupto que sólo podría cambiarse por la voluntad de quienes ya están en dicho sistema. Lo que esto significa es que los cambios que podrían desarrollarse no vendrán por aspectos internos a dicho sistema o, en otros términos, por la actuación de los propios partidos. La consecuencia es que los cambios tendrán que impulsarse y promoverse desde fuera del estrecho marco de los partidos políticos.

¿Cuál es el "afuera" político tradicional del marco de los partidos políticos? La ciudadanía. Pero el problema que aquí se advierte es que también la ciudadanía es frágil y muy apolítica en este país. Esto se advierte en el intento de ProReforma de cambios en la constitución que fue expresión de intereses específicos.

Una alternativa es la construcción de un movimiento social y popular fuerte que pueda impulsar los cambios que se demanden desde sus intereses legítimos, que son los intereses básicos: alimentación, salud, trabajo digno, vivienda, justicia y oportunidades de bienestar. Pero esto rebasa las condiciones estrechas que se plantean desde el ordenamiento actual. Se está hablando de transformaciones políticas importantes, es decir, la construcción efectiva de *otro* país.

Pero para ello, debe hacerse un trabajo político efectivo de crítica que de cuenta de la situación existente y que develе los mecanismos por los cuales se ha consolidado un poder político corrupto que atenta contra un verdadero movimiento ciudadano y democrático. Y esto requiere a su vez, una crítica ideológica. Como lo dice Eagleton,

> "Ningún poder político puede sobrevivir por medio de la coacción pura y dura. Perdería demasiada credibilidad ideológica, y sería demasiado vulnerable en tiempos de crisis. Para poder asegurarse el consenso de aquellos y aquellas a quienes gobierna, necesita conocerlos de una forma íntima, y no a través de un conjunto de gráficos o de estadísticas. Como la verdadera autoridad implica la internalización de la ley, el poder siempre trata de calar en la subjetividad humana, por muy libre y privada que parezca. Para gobernar con

éxito debe, por lo tanto, comprender los deseos secretos y las aversiones de hombres y mujeres, y no sólo sus tendencias de voto o sus aspiraciones sociales" (2001: 80).

9. Conclusión

El sistema democrático en Guatemala anda mal. La mayoría de personas concuerdan en ello. Pero los diagnósticos y las soluciones toman muchos caminos. Para buena parte del sistema político, la solución es la reforma. Ahora bien, esto no garantiza necesariamente la solución de los problemas más importantes como el empobrecimiento, la discriminación, la explotación y la fragmentación, por señalar algunos cuantos.

Como se ha propuesto previamente (González, M. 2013), en el límite, las actuales condiciones del juego no permiten la resolución de esos conflictos. Las elecciones resultan espectáculos en los que los electores participan más bien poco, y eligen opciones que no resultan demasiado diferentes desde la perspectiva de un proyecto político de largo plazo, con alcance popular.

¿Qué hacer frente a ello?

Referencias bibliográficas

- Anderson, B. (2011) *Comunidades imaginadas. Reflexión sobre el origen y la difusión del nacionalismo.* Trad. Eduardo L. Suárez. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.

- Azpuru, D. (2010) *Cultura política de la democracia en Guatemala, 2010.* Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. IX estudio de cultura democrática en los Guatemaltecos. ASIES/ Vanderbilt University.

- Azpuru, D. (2012) *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades.* X estudio de cultura democrática de los guatemaltecos. ASIES/ Vanderbilt University.

- Boneo, H. & Torres-Rivas, E. (2000) *¿Por qué no votan los guatemaltecos?* Estudio de participación y abstención electoral. Guatemala, F&G Editores.

- Eagleton, T. (2001) *La idea de cultura. Una mirada política sobre los conflictos culturales.* Trad. Ramón José del Castillo. Buenos Aires, Paidós.
- Eagleton, T. (2005) *Ideología. Una introducción.* Trad. Jorge Vigil Rubio. Barcelona, Paidos.

- Feierstein, D. (2008) *El genocidio como práctica social.* Entre el nazismo y la experiencia argentina. Buenos Aires, FCE.

- Fraijó, M. ed. (2005) *Filosofía de la religión.* Estudios y textos. Madrid, Trotta, 3ª. edición.
- Gallardo, H. (2007) *Democratización y democracia en América Latina.* Bogotá, D.C. Ediciones Desde Abajo.

- González, M. (2013) *"Los límites del juego"* en Revista IPNUSAC Año 2 Edición No. 20. Guatemala.

- Hernández, J. (2008) *La insoportable frustración de las expectativas.* La presidencia globalizada de Oscar Berger [2004-2008]. Guatemala, Editorial de Ciencias Sociales y Departamento de Análisis Político Fundación Myrna Mack.
- Mate, R. (2006) *Medianoche en la historia.* Comentarios a las tesis "Sobre el concepto de la historia" de W. Benjamin. Madrid, Editorial Trotta, S.A.

- ODHAG (2013) *Violencia en Guatemala.* Estudio estadístico en dos estratos del departamento de Guatemala. Guatemala, ODHAG.

- PNUD (2004) *La democracia en América Latina.* Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.

- PNUD (2008) *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?* Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2008. Vol. I y II. Guatemala, PNUD.

- Prinz, A. (2002) *La filosofía como profesión o el amor al mundo.* La vida de Hannah Arendt. Trad. María Belén Ibarra de Diego. Barcelona, Empresa Editorial Herder, S.A. 2ª. edición.

Las amenazas al régimen democrático

Carlos Aníbal Martínez C.

Resumen
El régimen republicano y democrático plasmado en la Constitución Política de la República de Guatemala, está bocado a grandes desafíos y amenazas. Tales son: interferencia del Organismo Ejecutivo en otros poderes del Estado, presión de las élites por mantener y ampliar su esfera de privilegios, creciente poder del crimen organizado, carencia de una clase política con vocación de administración de Estado, inexistencia de un actor político con compromiso de Estado y democrático, exclusión de los pueblos indígenas, y negación de oportunidades de desarrollo para las mayorías. Esto sugiere que el sistema democrático está asentado sobre bases muy frágiles y requiere de un importante proceso de construcción.

Palabras clave
Democracia, Estado, élites, poder, amenazas, derechos fundamentales.

Guatemala: threats of the democratic regime

Abstract
The republican and democratic regime embodied in the Political Constitution of the Republic of Guatemala, faces great challenges and threats. Such as: interference from the Executive Branch in other branches of the State, pressure from the elites to keep and extend their privileges, increasing power from the organized crime, lack of a political class with ability to administrate the State, inexistence of a political actor with a State and democratic commitment, seclusion of indigenous people, denial of opportunities to the development of the masses. This suggests that the democratic system has fragile bases and requires of an important construction process.

Key words
Democracy, State, elites, power, threats, fundamental rights

En países como Guatemala, donde el sistema político, económico y social descansa sobre privilegios de élites, exclusión de la mayor parte de la población, pobreza, atraso integral y el poder creciente de las organizaciones del crimen, es una misión cuesta arriba construir Estado y democracia. Las élites y los poderes ilegales asumen que el Estado es eficiente y también lo es el régimen democrático, cuando preservan sus privilegios e intereses.

Dentro de un régimen republicano el Estado es verdaderamente funcional cuando existe una efectiva separación de poderes. Los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen funciones claramente diferenciadas, y su independencia, no interferencia y no subordinación entre ellos son condiciones fundamentales para la prevalencia de dicho régimen.

Asimismo, todo régimen moderno se califica como democrático si en él se observan aquellas condiciones consideradas de validez universal, la mayoría de ellas ganadas por las luchas convulsas de la humanidad a lo largo de varios siglos, que hacen posible que hombres y mujeres participen en la formación de las decisiones relacionadas con el tipo de régimen en el que viven, en la definición de la forma de gobierno que se dan a sí mismos y en la conducción del mismo, así como en el establecimiento y aplicación de las leyes que les regulan; esto, obviamente, por medio de las instituciones creadas para el efecto, que deben actuar libres de interferencias de interés particular.

Todo régimen democrático debe asegurar para hombres y mujeres la realización de valores fundamentales como la libertad, la igualdad y la justicia. Pero estos valores solo se realizan si el Estado garantiza el goce de los derechos humanos fundamentales como el respeto a la vida, la libre expresión del pensamiento, una efectiva participación política, la obtención de un empleo digno, acceso pleno a la alimentación, educación y salud, y aplicación de justicia cuando los derechos fundamentales son conculcados al amparo del ejercicio del poder del Estado.

En Guatemala la construcción de Estado como entidad, en las casi tres décadas de gobiernos civiles, ha avanzado muy poco, o más bien el Estado ha experimentado una evolución atrofiada. A la vez, el Estado y el régimen democrático han estado constantemente bajo el asedio de factores que amenazan su estabilidad e incluso propugnan por su involución. De tales factores los más evidentes, son los siguientes:

Interferencia del Ejecutivo en otros poderes del Estado

Una condición clave para el sano funcionamiento de todo régimen republicano es la independencia de funcionamiento de los tres poderes del Estado, con una eficaz coordinación entre ellos, y de aquellas instituciones en las cuales la Constitución Política ha delegado funciones esenciales para garantizar la plena vigencia del Estado de derecho.

La referida independencia de poderes es esencial para que los altos dirigentes del Estado tengan un poder limitado, y con ello el ejercicio del poder se lleve a cabo dentro de los márgenes establecidos por las normas de derecho y se restrinja todo intento de autoritarismo o la realización de los intereses particulares en detrimento de los de la nación.

En los últimos dos años Guatemala ha visto manifestarse una interesada interferencia del Poder Ejecutivo, especialmente en las decisiones de la Corte de Constitucionalidad (CC), que es el organismo encargado por mandato constitucional de preservar la Constitución. El solo hecho de que un Presidente de la República se pronuncie públicamente insinuando lo que debiera ser el contenido de una resolución de esa Corte, implica interferencia y un paso adentro más allá de sus fronteras de poder. El Organismo Ejecutivo fue un interesado más, aunque se declarara lo contrario, para que la CC revirtiera la condena por genocidio al general retirado y ex jefe de Estado, Efraín Ríos Montt.

A finales de noviembre de 2013 la CC resolvió declarar la suspensión provisional de un artículo de la Ley

Orgánica del Presupuesto y el 23 de diciembre del mismo año, esa alta institución se retractó de su misma resolución por presiones de Gobierno. Ello levanta sospechas sobre la continuidad de esas presiones para que la CC falle definitivamente a conveniencia gubernamental.

Esto es solo una muestra de hechos que no tienen como resultado sino la erosión de las bases del régimen republicano y del Estado de derecho, la ampliación de las fronteras del poder presidencial limitado, y por tanto una lesión al sistema democrático.

Presión de las élites por sus privilegios

La élite empresarial a través de la historia ha tenido poder, incluso mayor al de los propios órganos del Estado, el cual ha utilizado para influir en la elección de gobernantes y en la designación de funcionarios, y jueces y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la CC. Con ello se ha garantizado el derecho a influir sobre las decisiones de aquellos con el único propósito de preservar y ampliar la esfera de sus intereses.

En los últimos dos años este comportamiento de la élite empresarial ha arreciado y en 2013 fue la principal responsable de que la CC obligara a dar marcha atrás en el juicio por genocidio contra el general Ríos Montt. También la élite empresarial es una parte muy interesada en el recorte del período de funciones de la actual Fiscal General, Claudia Paz y Paz.

En todos estos casos, según los especialistas, la CC ha tenido que crear los argumentos legales sobre la base de preceptos jurídicos manifiestamente cuestionables e inconsistentes. Es decir que la élite empresarial, por la vía de instrumentalizar a la CC a la que ha obligado a retorcer los instrumentos jurídicos, ha pasado por encima del Estado de derecho. Recurriendo a la explicación de la ciencia política clásica, estos son signos de un régimen con los adjetivos de democrático y de derecho, tutelado y limitado por una oligarquía.

Parece ironía que mientras en el mundo se amplían las esferas de la vida democrática y el Estado de derecho se le toma como un bastión para fortalecerlas, en Guatemala el sistema político sufre de involución.

Creciente poder del crimen organizado

Las organizaciones del crimen organizado controlan territorio, y en la oscuridad procesan leyes y orientan la aplicación de justicia cuando esta se vincula a sus intereses. Esto ocurre porque impulsan un trabajo dirigido a penetrar la institucionalidad del Estado, lo que respaldan con verdaderos aparatos armados. En consecuencia, el Estado ya no conserva el monopolio de la fuerza legítima, el que, en un sentido moderno, debiera ser utilizado para mantener el equilibrio político y fortalecer el sistema democrático.

Pero un Estado contaminado por organizaciones de crimen deja de cumplir buena parte de sus fines legítimos y racionales, y de manera anómala procesa y defiende en su interior intereses particulares ilegales.

Carencia de clase política con vocación de Estado

Este fenómeno se pone de manifiesto en dos hechos cruciales que mantienen estancado el desarrollo del Estado y su institucionalidad. El primero consiste en que el Estado no cuenta con un servicio civil que haga posible el desempeño de la función pública con una vértebra de continuidad, que medularmente no se rompa con los sucesivos cambios de gobierno. El segundo consiste en que, sin importar la inclinación ideológica, el partido político que llega a gobernar en cada período electoral da continuidad a una práctica de corrupción que es resultado de redes sistémicas con raíces y ramales tanto en el sector público como en el privado, lo cual hace parecer como si el desvío de los recursos del Estado hacia fines particulares fuera parte de la naturaleza de la gestión pública.

Estas anomalías, que en lugar de eliminarlas o reducirlas se han fortalecido en los últimos años, no hacen sino desconstruir Estado y democracia.

Sin actor político comprometido con el Estado democrático

Todo régimen que en esencia sea democrático y no solo en su forma, para su pervivencia en el largo plazo, necesita de actores organizados que posean una claridad sobre el papel que debe jugar el Estado para el desarrollo de la sociedad, que tenga fuerza en la arena política para competir por el poder, y que fuera de este posean la capacidad suficiente para

influenciar que la gestión pública se realice dentro del marco del sistema democrático y de derecho.

El sistema democrático necesita de un nuevo actor político democrático que equilibre las fuerzas existente hoy, y obligue a renovar la práctica política.

Exclusión de los pueblos indígenas

No es necesario ahondar en este punto. Baste decir que el régimen político, social y económico de Guatemala, que mantiene en exclusión a los pueblos indígenas que constituyen alrededor del 40% de la población está condenado a ser inestable, cargado de conflictos sociales y a mantenerse en el atraso, en tanto no corrija tal condición.

Los tiempos en que un régimen se consideraba democrático porque se llevaban a cabo elecciones libres y se garantizaba de esa forma la prevalencia de la regla de mayoría en la toma de decisiones, están superados. Hoy un régimen es democrático si garantiza el goce de los derechos fundamentales políticos, económicos y sociales, a la mayor cantidad de personas que integran la sociedad.

Negación de oportunidades de desarrollo para las mayorías

El Estado presta servicios de salud y educación, no solo de baja calidad sino insuficientes ante la demanda social. Las acciones de apoyo y los recursos destinados a propiciar el acceso a la vivienda popular, cada vez acumulan mayor rezago frente a la creciente demanda anual de soluciones habitacionales. Y en materia de medio ambiente, cuyo deterioro suma riesgos a la vida de la población nacional, el déficit de la acción estatal es evidente.

Pero el gran problema inmediato consiste en que más de 4 millones de personas no tienen acceso a una oportunidad de trabajo en el sector formal de la economía y, por tanto, laboran en actividades económicas que no les garantizan ingresos seguros ni les posibilitan acceder a los servicios de la protección social básica contributiva. El empleo informal, en la mayoría de casos, solo provee ingresos de sobrevivencia.

Lo anterior significa que gran parte de la población nacional que integra ese excedente de fuerza laboral se enfrenta, en los hechos, a una negación de oportunidades para su desarrollo. Y en este sentido, con el trasfondo de un Estado con capacidades

insuficientes para prestar servicios sociales básicos, si las personas no pueden obtener los recursos necesarios para pagar los costos de alimentación, salud, educación y vivienda, el mismo sistema político, social y económico, conculca sus derechos fundamentales de seres humanos.

En consecuencia, los valores de libertad, igualdad y justicia, en los que descansa todo sistema democrático, para Guatemala están vacíos de contenido. Porque una persona sin trabajo, con difícil acceso a servicios públicos de salud y educación, que por lo demás son baja calidad, es desigual y menos libre, frente aquellos pocos que sí gozan plenamente de esos derechos. Y cuando esas personas desiguales y menos libres constituyen la mayoría, el sistema democrático está sustentado en una ciudadanía incompleta y requiere de un importante proceso de construcción.

Las anteriores anotaciones, en resumen, sugieren que el régimen republicano y democrático plasmado en la Constitución Política de la República de Guatemala, está bocado a grandes desafíos y problemas. A veces avanza un poco, otras registra intentos frustrados, en algún período de Gobierno se estanca e incluso hasta retrocede.

Referencias bibliográficas

- Bobbio, Norberto. (2010). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político.* Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

- Lewis, Arthur. *Desarrollo Económico con Oferta Ilimitada de Mano de Obra.* (1960) El Trimestre Económico, octubre-diciembre 1960. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

- Locke, John. (1999) *Segundo tratado sobre el Gobierno.* Editorial Biblioteca Nueva. Madrid, España.

- Weber, Max. (2004) *Economía y Sociedad.* Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Políticas Públicas 3

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Apuntes sobre la seguridad fallida

Edgar Celada Q.

Resumen
Los derechos constitucionales a la seguridad y la justicia se ven gravemente lesionados por altos índices de violencia, criminalidad e impunidad, cuyos orígenes se rastrean en este artículo. Se trata de un estado de afectación profunda, crónica y no episódica, de carácter estructural, resultado de la combinación de factores histórico-estructurales, tanto nacionales como asociados a la articulación del país al mundo globalizado. Entre estos factores se incluyen la economía de lo ilícito; y lo ilícito como motor de la economía, cuyas raíces cabe buscar en el desborde de la función militar a que dio lugar la contrainsurgencia, por lo menos, desde los años 70 del siglo pasado. Teniendo en cuenta esa perspectiva histórica, la impunidad y el negocio de la (in)seguridad, las instituciones del Estado débiles y penetradas por el crimen organizado, se visualizan no como "accidentes" de la vida nacional, sino como expresiones sustanciales del modelo de dominación imperante, en el cual se crean condiciones para manifestaciones verdaderamente patológicas de la violencia criminal.

Palabras clave
Derechos humanos, exclusión, economía ilícita, seguridad nacional, militarización

Notes on failed security in Guatemala

Abstract
Constitutional rights of security and justice are seriously damaged by high rates of violence, criminality and impunity, its origins are tracked in this article. It is about a deep, chronically and non episodic affectation state, of structural nature, result of a combination of historical-structural factors, national and as well associated with the constitution of the country to the globalized world. Among these factors, illegal economy and the illegal as an economy engine are included; which roots must be searched in the breakthrough of the military function that caused the insurgent forces, at least since the 70´s of the last century. Regarding that historical perspective, impunity and the insecurity business are visualized not as accidents of national life, but as substantial expressions of the domination prevailing model in which conditions to manifestations truly pathological of criminal violence are created.

Key words
Human rights, seclusion, illegal economy, national security, militarization.

Introducción

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo 2º que "es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona". Antes, en el primer artículo constitucional se dice que "el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común".

Y para apuntalar estas garantías fundamentales, el Artículo 3º añade que "el Estado garantiza y protege la vida desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona".

Resalta que estos tres artículos constitucionales incluyen "la seguridad" como uno de los derechos fundamentales de las y los guatemaltecos, en un plano similar de importancia o jerarquía con la

vida, la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Además, confluyen en asentar dos planos de realización de estas garantías: el individual o personal, y el colectivo. Esto último cuando se afirma que el fin supremo del Estado es la realización del bien común.

La seguridad como una de las funciones esenciales del Estado, sólo puede ser cumplida a cabalidad si se orienta a garantizar la observancia de los derechos humanos. Desde esta óptica, solamente aquellas políticas públicas de seguridad que pongan en el centro de sus preocupaciones el respeto de las garantías fundamentales pueden ser sostenibles en el largo plazo.

Así, cualquier política que permita o, peor aún, aliente la violación de cualesquiera de esos derechos reniega del concepto mismo de seguridad. De ahí que bajo un régimen democrático no puede haber contradicción entre seguridad y derechos humanos. Al contrario, la primera existe para garantizar aquellos.

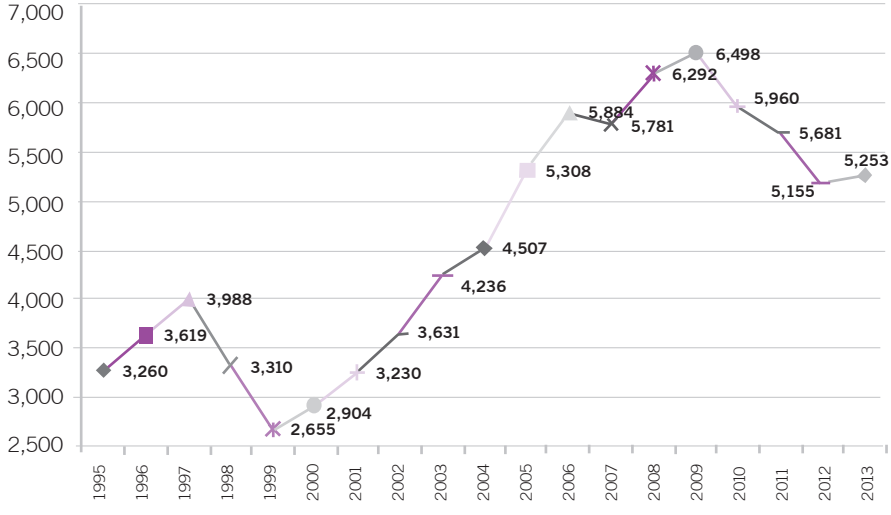
Pero el contraste entre el desiderátum constitucional y la realidad cotidiana del país hace patente que el derecho a la seguridad y a la justicia, así como las otras garantías fundamentales, se encuentra en situación precaria, gravemente lesionadas por un ambiente marcado por altos índices de violencia, criminalidad e impunidad.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, se crearon grandes expectativas sociales respecto del inicio de un período de tranquilidad y superación de la violencia generalizada que caracterizó a los 36 años de conflicto armado interno.

Sin embargo, como es sabido, aquellas expectativas serían muy pronto defraudadas por el curso de los acontecimientos nacionales que, en los ámbitos bajo consideración, derivaron hacia niveles mayores de violencia que los observados en más de tres décadas de guerra.

Según se ilustra a continuación en el gráfico 1, la violencia –medida por el número de homicidios- ha tenido una escalada que da pie para sostener que la seguridad y la justicia, concebidas en los términos de su acepción constitucional, se encuentran en un estado de afectación profunda, crónica y no episódica, de carácter estructural.

Gráfico 1
Homicidios en Guatemala



Fuente: Elaboración propia, con datos de PDH, PNC y CABI

Sobre la violencia, la impunidad y sus orígenes

Dicho de otro modo: el Estado de Guatemala ha fallado en el cumplimiento cabal de sus finalidades fundamentales. La libertad, la vida, la seguridad, la justicia, la paz, el bien común, la familia y el desarrollo integral de la persona son permanentemente amenazados y vulnerados por la violencia, la criminalidad y la impunidad.

La grave situación en que se encuentran la seguridad y la justicia en Guatemala es el resultado de la combinación de factores histórico-estructurales, tanto nacionales como asociados a la articulación del país al mundo globalizado. El gran telón de fondo de la proliferación de la violencia y la criminalidad es el de una sociedad marcada por la exclusión, la desigualdad y la pobreza de la mayoría de la población.

Caracterizado por su precario desarrollo humano, Guatemala es uno de los países más desiguales en América Latina y el mundo, lo cual crea una precondición económica y social propicia para el desborde delincuencial.
Como bien advierte Bautista Lara (2005: 89) aunque

> *no existe evidencia empírica que demuestre la relación entre violencia y pobreza, sí es posible identificar que el factor desigualdad puede ser una condición favorable que facilite el crecimiento de diferentes formas de violencia, particularmente, la violencia criminal.*

En el caso guatemalteco es estadísticamente evidente que no hay una relación inmediata o automática entre pobreza y criminalidad. Esta es ostensiblemente menor en los departamentos de más alta incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, como Totonicapán o Sololá, en los cuales, además, el componente étnico también jugaría como factor atenuante de la violencia.

Tabla 1
Homicidios por departamento
Sexenio 2007-2012

Departamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Guatemala	2,329	2,433	2,644	2,423	2,108	1,741
Escuintla	430	491	516	534	557	559
Petén	352	435	420	366	303	330
Chiquimula	291	287	323	282	278	339
Izabal	289	332	291	258	260	250
Jutiapa	261	269	220	233	283	236
Santa Rosa	209	247	239	225	261	229
Quetzaltenango	196	199	162	180	198	185
San Marcos	151	197	236	165	155	135
Huehuetenango	135	168	189	177	210	145
Zacapa	170	169	144	166	208	167
Suchitepéquez	142	168	196	166	149	115
Jalapa	144	157	187	150	131	173
Alta Verapaz	115	150	160	186	130	145
Chimaltenango	125	103	110	95	115	95
Sacatepéquez	110	116	73	70	64	76
Retalhuleu	90	98	83	65	58	53
Quiché	78	85	76	68	54	55
El Progreso	60	76	87	56	56	72
Baja Verapaz	39	45	72	48	54	33
Sololá	43	44	52	27	19	30
Totonicapán	22	23	18	20	30	22
Total	**5,781**	**6,292**	**6,498**	**5,960**	**5,681**	**5,155**

Fuente: Elaboración propia con datos de PDH, CABI, PNC

En contraste, en aquellos departamentos como el de Guatemala, donde es totalmente notoria la desigualdad socioeconómica, los índices de violencia son, con mucho, los más elevados en el país.

Espacio de concentración de la modernidad, de la actividad industrial, comercial, de servicios y de la administración pública, el área metropolitana de la ciudad de Guatemala es también el lugar donde ocurre el mayor número de hechos delictivos y las más brutales expresiones de la violencia.

Hay un correlato notorio entre la polaridad económica-social de la gran urbe junto con sus zonas conurbadas o de influencia, y la recurrencia de la violencia.

El sustrato de la economía ilícita

En el origen profundo se encuentra una economía caracterizada por la búsqueda de altas tasas de retorno a través de la explotación débilmente regulada de la fuerza de trabajo, apalancada por elásticos límites de la legalidad (escamoteo de las obligaciones fiscales, contrabando, alteración de pesos y medidas, especulación de precios) y por un mercado atrapado por atavismos monopolistas y de competencia salvaje, que alimenta espacios y espejismos de consumo contrastantes con los bajos salarios, el desempleo y el empleo precario.

Es la economía de lo ilícito; y lo ilícito como motor de la economía. Es en ese territorio donde, necesariamente, deben rastrearse los orígenes profundos de la violencia y la criminalidad. Investigar la historia de la economía del delito y los nexos de éste con el conjunto de la economía nacional es una tarea pendiente para comprender el fenómeno de la violencia y la criminalidad en Guatemala.

Edgar Gutiérrez (2012) apunta que la "economía del delito echa raíces en 1970 con el control militar de las aduanas" pero, a mi juicio, el asunto va mucho más allá de ese control contrainsurgente específico y se extiende a la multiforme incursión de los militares, al amparo de la contrainsurgencia, en todos los ámbitos de la vida nacional, incluida la economía.

Susan Jonas (1976) identifica para finales de los años 70 a "oficiales del ejército convertidos en hombres de negocios que veían nuevas oportunidades de hacer dinero de la noche a la mañana" (1976: 178), situación que para los años 80 George Black habría de caracterizar como

"una camarilla de militares de alto rango que funcionaba, en todo salvo en el nombre, como comité central, permitiéndose amasar inmensas fortunas…merced a las posibilidades que el poder casi ilimitado les proporcionaba" (citado por Schirmer, 2001: 46).

En abono de este enfoque acude un estudio reciente que, si bien se centra en la narcoactividad, corrobora el desarrollo de actividades criminales articuladas por elementos castrenses al amparo de la contrainsurgencia.
Dice su autor, Dirk Kruijt,

> *Durante la última etapa de la guerra, un segmento de las fuerzas armadas, preocupado por la menguante posibilidad de apoyar económicamente a las operaciones contrainsurgentes a gran escala, se dedicó a los negocios clandestinos, preparando el camino para que los 'simpáticos civiles' se dedicaran al contrabando y a la cooperación con las varias hampas criminales".*
> (2011: 27)

Las raíces históricas de esa economía del delito están allí, pero el asunto es más complejo y no puede comprenderse al margen de la historia misma de la contrainsurgencia, de lo que en la literatura especializada se caracteriza como "desborde de la función militar", fenómeno que "lleva a las fuerzas armadas a desempeñar funciones y ocupar posiciones dentro de la estructura política y social del Estado que no es la establecida originalmente en el ordenamiento jurídico-político en atención a su función específica". (Arévalo, 2002: 98)

La militarización de la vida nacional y la supeditación de las instituciones de seguridad y justicia al interés de la "seguridad nacional" para la cual, como escribimos en otra parte, el fin último era

> *la defensa del Estado en sí mismo y la conservación del poder político, para preservar el estado de cosas imperante, dando lugar a una práctica en la que -en nombre de la seguridad así concebida- se considera legitimo el uso de cualquier procedimiento en contra de los sujetos, individuales o colectivos, que en la evaluación de los aparatos estatales de seguridad, podrían poner en peligro, de manera potencial o real, el orden establecido.*
> (Celada, 2011)

De este modo, la "seguridad nacional" siembra la cizaña de la corrupción y los espacios para

el florecimiento de la economía del delito, socialmente admitida como "daño colateral" o como "mal necesario", así como a la formación de una cultura de "dejar hacer, dejar pasar", fuente de la impunidad que habría de convertirse en una característica estructural del Estado guatemalteco.

En ese marco de "desborde de la función militar" se produce la penetración y captura de las instituciones de seguridad y justicia por los agentes y beneficiarios de ese estado de cosas, mezcla de protagonistas de la contrainsurgencia y "hombres de negocios" que encontraron en el Estado y la economía del delito (cuya existencia era conocida y tolerada en los años del conflicto armado interno y en la inmediata posguerra) una fuente de acumulación.

Economía delictuosa e instituciones capturadas, tal es un binomio causal profundo al que se añade, en el proceso histórico de la postguerra, la aplicación de la modalidad guatemalteca del Consenso de Washington y la ola neoliberal que, a despecho de lo suscrito en los Acuerdos de Paz, forzó el "adelgazamiento" de un Estado que en Guatemala nunca padeció realmente de sobrepeso y, por el contrario, adoleció siempre de raquitismo institucional.

En términos de seguridad y justicia el punto de partida no podía ser más adverso: instituciones debilitadas y capturadas que, en el desarrollo de la vida nacional a partir de 1996, habrían de convertirse crecientemente en parte clave del problema.

En el diagnóstico actual del Banco Mundial, muy cauto, se considera a "la debilidad de las instituciones judiciales como un alto factor de riesgo frente a la expansión del crimen y la violencia generalizadas" (2011: ii), situación que, a juicio de esta entidad multilateral, se agrava por el hecho de que "los sistemas de la justicia penal de diversos países de la región han sido profundamente corrompidos por el tráfico de drogas, permitiendo a los traficantes aprovechar las debilidades institucionales" (2010: i).

La experiencia guatemalteca, sin embargo, apunta en el sentido de que la corrupción y la captura de las instituciones de seguridad y justicia son anteriores al boom del narcotráfico con su indudable poder disolvente. Se trata de algo más que "debilidades institucionales", sino de un modo de ser formado (o deformado) a lo largo del conflicto armado interno.

La militarización, nos dice Alexander Sequén-Mónchez,

> *contaminó dos partes fundamentales de la actuación estatal: la seguridad ciudadana y la administración de justicia. Más que lógico: por un lado, era imposible instaurar el terror dentro de un orden jurídico que le fuera contradictorio o inadecuado y, por otro, prescindir de la protección pública constituía un paso necesario para agudizar la intensidad de la lucha contrainsurgente* (Vela, 2001: 205).

Lleva razón Gutiérrez cuando afirma que la

> *infraestructura del crimen se adaptó a los carteles de la droga colombianos, que emplearon el territorio guatemalteco como corredor, centro logístico y bodega de cocaína. Desde entonces la penetración del narcotráfico se ha vuelto más compleja y extendida. Al corromper el sistema de seguridad y justicia, se expandió a operaciones de blanqueo* (2012).

Esa afirmación no debería entenderse en el sentido de que la corrupción del sistema inicia con la penetración del narcotráfico.

Siguiendo a Kruijt, es plausible la explicación según la cual, durante la inmediata postguerra, a partir de 1996,

> *y como consecuencia imprevista de los recortes del presupuesto del ejército, una parte del personal que ya tenía sus vínculos con la anterior inteligencia militar y las fuerzas especiales (los Kaibiles) 'se pasó al sector privado'. Acomodaron e incluso integraron las redes consolidadas de tráfico de coca en sus anteriores grupos comerciales y sus redes posteriores, consolidando su mafia en tiempo de paz.* (2011: 28)

Los ramos de la (in)seguridad

La economía del delito y la violencia tienen en la narcoactividad la expresión mediáticamente más conspicua, pero no es la única. Sin duda tienen, con él, una misma filiación histórica el contrabando, el robo y tráfico de automotores, pero sobre todo el comercio de armas. Se trata de un mercado, tanto legal como ilegal, cuyo crecimiento es causa y efecto de la violencia y la criminalidad, de las cuales se alimenta pero a las cuales también nutre.

El origen del comercio de armas se relaciona inevitablemente con el conflicto armado interno, pero es evidente que en el largo plazo la existencia de un gran número de armas de fuego fuera de control no deriva de los arsenales de los contendientes, sino de la existencia de redes de traficantes, eventualmente formadas por ex militares, que encontraron en este comercio una fuente jugosa de acumulación. Aún más, se explica en último análisis por una oferta desmedida y fuera de control, que se origina principalmente en el mercado de producción y comercio armamentista de Estados Unidos.

De acuerdo con Aguilar y Castañeda, (2009: 71) en el período 2004-2008, el 68 por ciento de las armas incautadas a narcotraficantes en México eran de fabricación estadounidense, 19 por ciento se fabricaron en otros países pero pasaron por el mercado de EE. UU, en tanto que "del 13 por ciento restante no se puede determinar el origen, pero lo más seguro es que proceden de Centroamérica".

Por su parte, el Banco Mundial admite como evidente que

> *el conflicto armado no es el origen de todas las armas de fuego en circulación. Entre 2000 y 2006, muchos años después de la conclusión de las últimas guerras civiles centroamericanas, las importaciones de armas aumentaron en los seis países centroamericanos* (2011: 21).

Estadísticas del Banco de Guatemala indican que durante 2013 las importaciones de armas de fuego, sus piezas de repuesto y municiones fueron de US$ 7 millones 456 mil 997, de las cuales el 35.6 por ciento se destinó a compra de revólveres y pistolas, en tanto que la adquisición de todo tipo de cartuchos representó el 34.5 por ciento.

En 2012 las importaciones de armas, piezas de repuesto y municiones sumaron US$ 7 millones 191 mil 258, lo cual significa que hubo un crecimiento del 3.7 por ciento el año pasado. En los últimos tres años (2011-2013), las importaciones registradas de armas y municiones sumaron US$ 22.2 millones.

Si bien en 2009 se aprobó una nueva Ley de Armas y Municiones, las regulaciones allí establecidas han resultado insuficientes para contener el flujo armamentista en el país. El efecto negativo de prácticas permisivas se hace evidente en el hecho de que más del 82 por ciento de los homicidios ocurridos

en el país se cometen con armas de fuego. Dicho brevemente, el problema de las armas y su impacto en los altos índices de violencia es que la comercialización de estos artefactos, legalizada o clandestina, es un gran negocio sobre el cual no hay un efectivo control por parte del Estado.

Tan jugoso como el de las armas es el negocio de la seguridad (o de la inseguridad), el ejemplo más elocuente de lo que ocurre cuando la privatización de bienes públicos (en este caso la seguridad ciudadana) se lleva a situaciones extremas. De acuerdo con un informe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala, hacia 2002 el 75 por ciento de las empresas de seguridad privada eran dirigidas o gestionadas por ex militares (Minugua, 2002:103).

El número de empresas privadas dedicadas a la prestación de servicios de seguridad creció de manera exorbitante y apenas con la aprobación de la Ley que regula los servicios de seguridad privada (Decreto 52-2010) se inicia un esfuerzo de toma de control regulatorio por parte del Estado, que aún está muy lejos de ejercerlo sobre un número indeterminado de hombres armados.

Hasta el 31 de enero último, en la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, del Ministerio de Gobernación, estaban registradas 148 empresas, con un estimado de 46 mil agentes. No obstante, un reportaje reciente de la revista Crónica se hace eco del cálculo extraoficial de personal armado empleado en este tipo de empresas: "al menos 120 mil agentes de seguridad privada, la mitad ilegales, según conocedores del tema" (Interiano, 2014).

El sicariato y las prácticas de la mal llamada "limpieza social" encontraron en las zonas grises del negocio de la seguridad un campo fértil para desarrollarse. La privatización a ultranza de la seguridad ciudadana tiene, también, otra forma perversa de expresarse como causa y consecuencia de la violencia que sacude al país: el vigilantismo, desarrollado en aquellos lugares donde la presencia del Estado es extremadamente débil.

La debilidad de las instituciones de seguridad y justicia, incluida su captura o penetración de poderes paralelos, además de lo que aquí hemos llamado la economía del delito, no son, por otra parte, las únicas secuelas duraderas del conflicto armado interno, a las cuales puede rastrearse como

factores causantes de la espiral de violencia, criminalidad e inseguridad.

La sociedad guatemalteca crea patologías que se manifiestan de forma particularmente aguda en la violencia extrema con que se cometen algunos crímenes. Decapitaciones, desmembramiento de cuerpos, linchamientos y otras expresiones de brutalidad se han convertido en hechos frecuentes, en medio de una cultura de violencia extendida originada durante el conflicto armado interno.

Pero la explicación de ésta como una mera secuela de la guerra parece insuficiente. A juicio del historiador Edeliberto Cifuentes Medina,

> *la ampliación de la violencia sólo indica la existencia de procesos y factores perversos y patógenos que no son de origen biogenético sino de carácter económico, social, político, moral e ideológico, propios de las formas de producción capitalistas exacerbadas, que generan emociones, ansiedades y neurosis, que al no encontrar su cauce de expresión derivan en diversas formas de afrontamiento perverso.* (2004: 18)

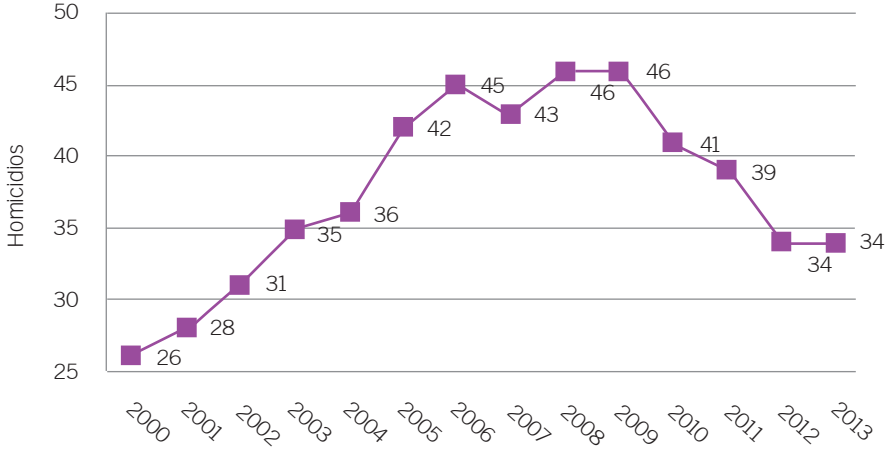
Esta misma idea la expresa, a su modo, el psicólogo Marco Antonio Garavito, director de la Liga de la Higiene Mental, para quien "no somos una sociedad enferma, el sistema social es el enfermo" (Citado por De León, 2012).

Los indicadores de la violencia

Uno de los problemas de la caracterización de la violencia es el relativo al peso o contribución específica que puede atribuirse a los factores causales de la inseguridad. O dicho de otra forma: ¿cuáles son los problemas principales y con qué prelación se les debe atender?

Mediáticamente se suele presentar a los homicidios como el indicador más relevante y, por consiguiente, se le tiende a ver como el problema principal. De hecho, durante el último año del anterior gobierno y en lo que va del actual uno de los lemas publicitarios es la disminución del número y la tasa de homicidios. Ver Gráfico 2.

Gráfico 2
Homicidios por 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de PNC/PDH, INE y CABI

Pero está claro que las muertes violentas son, ante todo, desenlace y efecto de circunstancias que no siempre, ni necesariamente, deberían concluir con la pérdida de vidas humanas. En todo caso, los homicidios son reflejo de la existencia de un conjunto de factores y circunstancias que dibujan un panorama de violencia extrema.

Hay un trasfondo causal que se pierde de vista cuando se privilegia este indicador, focalización nacida de la "comodidad" estadística atribuible a que el recuento de víctimas no depende de la denuncia ciudadana ante alguna entidad pública (como ocurre, por ejemplo con la violencia intrafamiliar o la agresión sexual), sino resulta de la existencia objetiva de los cadáveres.

Por otra parte, se considera que una tasa de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes, es producto aún tolerable de la interacción de una

sociedad que todavía es sana, pero cuando esa medida se sobrepasa, como es el caso de Guatemala con una tasa de 34 homicidios por 100 mil habitantes, la violencia se ha convertido en una patología de la sociedad.

Esto explicaría por qué internacionalmente se utiliza de forma generalizada la medición de la violencia a través de la tasa de homicidios. Pero, nuevamente, el indicador no refiere a causa, sino a efecto. ¿Cuántos homicidios son atribuibles a la violencia intrafamiliar y a la delincuencia común, cuántos a lucha entre maras o cuántos al narcotráfico? Solo en casos muy evidentes es posible atribuir de forma inequívoca las muertes a alguno de estos factores, pero los criterios para la construcción estadística dejan mucho espacio a la subjetividad de quien hace la clasificación, por lo que tales recuentos son poco confiables.

No obstante, evaluaciones recientes que responden a agendas internacionales, no tienen problema en diagnosticar que las tres causas principales de la violencia en Centroamérica, y en especial los países del Triángulo Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), son, en este orden: "el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las maras, y la disponibilidad de armas de fuego" (Banco Mundial, 2011).
Enfoque similar tiene el estudio *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*, realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su siglas en inglés), el cual llega a admitir, sin embargo, que el impacto violento de las drogas y de la delincuencia sólo representa una parte de los problemas de la región (2012: 9).

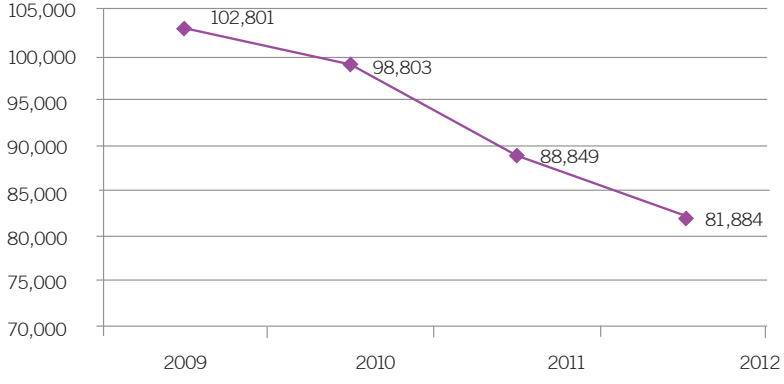
En el polo opuesto, en el de las percepciones públicas, Latinobarómetro (Lagos, 2012) documenta que el 42 por ciento de los habitantes de la región estima que el problema principal en materia de seguridad es el "delito no organizado" (o "delito común", según se le llama en Guatemala). Aunque el narcotráfico aparece en el segundo lugar de las preocupaciones ciudadanas, quienes lo mencionan son el 15 por ciento de los latinoamericanos. Y para el caso de Guatemala, el narcotráfico es mencionado como problema de seguridad solamente por el 7 por ciento de los encuestados.

El delito común se ha invisibilizado en la agenda política oficial y es

poco atendido por los medios de comunicación social, en contraste con lo que gobierno y prensa hacen respecto del crimen organizado (especialmente la narcoactividad).

El silencio sobre cierto tipo de hechos delictivos no guarda relación con su magnitud, especialmente de los delitos contra el patrimonio, que en Guatemala alcanzan cifras verdaderamente elevadas, pese a la tendencia decreciente de las denuncias presentadas al Ministerio Público.

Gráfico 3
Delitos contra el patrimonio



Fuente: Elaboración propia, con datos del MP

La importancia que tienen hechos delictivos como los referidos en el Gráfico 3, sugiere la necesidad de una evaluación más equilibrada de la inseguridad, sin pretender negar la significación que tienen el crimen organizado (en especial la narcoactividad), las maras o el tráfico de armas. Al contrario, es necesario que estos fenómenos sean estudiados con más propiedad, trascendiendo la visión mediática predominante.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, R. y Castañeda, J.G. (2009) *El narco: la guerra fallida.* México. Santillana/ Punto de Lectura.

- Arévalo, B. (editor), (2002) *Hacia una política de seguridad para la democracia.* Documentos finales. Tomo I. Guatemala, Magna Terra Editores.

- Banco Mundial. (2010) *Crimen y violencia en Centroamérica.* Volumen II. Reporte No. 56781-LAC. Versión pdf accesible en www.bancomundial.org/alc

- Banco Mundial. (2011) *Crimen y violencia en Centroamérica un desafío para el desarrollo.* Versión pdf accesible en www.bancomundial.org/alc

- Bautista, F. (2005) *Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua. Managua.* Ediciones de PAVSA.

- Celada, E. (2011) *"El Procurador de los Derechos Humanos y la defensa del derecho a la vida y la seguridad"*, en Utopía, Reflexiones sobre Derechos Humanos. No.2. Págs. 123-151. Guatemala, 2011. Procuraduría de los Derechos Humanos.

- Cifuentes, E. (2004) *Los linchamientos como forma singular de violencia colectiva en Guatemala después de la firma de los Acuerdos de Paz: una perspectiva desde el sociopsicoanálisis.* Guatemala. Tesis de Maestría. Escuela de Ciencias Psicológicas. Universidad de San Carlos.

- De León, E. (2012) *"La violencia extrema azota al país".* Siglo Veintiuno, Guatemala. 16 de septiembre de 2012

- Gutiérrez, E. (2012). *"La economía del delito".* elPeriódico. Guatemala. 3 de septiembre de 2012

- Interiano, E. (2014) "*Policías privadas: un ejército paralelo"* en Crónica, Guatemala, enero de 2014.

- Jonas, S. y Tobis, D. (1976) *Guatemala: una historia inmediata.* México. Siglo Veintiuno Editores.

- Kruijt, D. (2011) *Drogas, Democracia y Seguridad.* El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina. Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).

- Lagos, M y Dammert, L. (2012). *La seguridad ciudadana: el problema principal de América Latina.* Corporación Latinobarómetro. En http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp, visitado el 5/11/2012.

- Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala (2002) Seguridad privada en Guatemala. Estudio sobre su control y regulación jurídica. Guatemala. Oficina de Información Pública, Minugua.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012) *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas.* UNODC, Accesible en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf

- Schirmer, J. (2001) *Intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala.* Guatemala. FLACSO / Serviprensa

- Vela, M.; Sequén-Monchez, A y Solares, H. (2001) *El lado oscuro de la eterna primavera. Violencia, criminalidad y delincuencia en la postguerra.* Guatemala. FLACSO-Guatemala.

Sobre la Ley de Promoción de Inversiones y Empleo

Edgar Pape Yalibat

Resumen

El autor reflexiona sobre la Iniciativa 4644 Ley de Promoción de Inversiones y Empleo, promovida por el Ministerio de Economía en el Congreso de la República. Sostiene que el proyecto alienta el rentismo empresarial, en contraste con la necesidad que tiene Guatemala de empresarios creativos, sabedores de que las transformaciones surgen de sus propias capacidades, de su organización y de sus esfuerzos para hacer crecer sus empresas, de manera responsable con la sociedad y el Estado, sin depender de incentivos tributarios. La ley propuesta mantendría subvenciones por 45 años más, ignorando compromisos contraídos ante la Organización Mundial del Comercio sin que, por otra parte, asegure la efectiva atracción de inversiones. Los mismos que bloquearon la Ley de Desarrollo Rural gestionan ahora promueven para sí los incentivos fiscales de esta ley, que convertiría a Guatemala en un paraíso fiscal, sin fuentes tributarias para atender las ingentes necesidades de la mayoría de la población, abonando de paso los terrenos de la evasión fiscal y la rampante corrupción política.

Palabras clave

Rentismo empresarial, privilegios, inversión, emprendimiento, poder tributario.

About the Promotion of Investment and Employment Law

Abstract
The author reflects on Bill 4644 Promotion of Investment and Employment Law, promoted by the Ministry of Economy in the Congress of the Republic. He implies that the project encourages rent seeking, in contrast with the need in Guatemala of creative entrepreneurs, knowledgeable that transformation emerges of its own abilities, of its organization and efforts to make companies grow in a responsible way with society and the State, with no dependence of tributary incentives. The law proposed will maintain subsidy for more than 45 years, ignoring compromises contracted before the World Trade Organization, without assuring the effective attraction of investments. The same ones who blocked the Rural Development Law manage now for their own the tax incentives of this law, which could turn Guatemala into a tax heaven with no tributary sources to attend huge needs of most of the population, adding also lands of tax evasion and the rampant political corruption.

Key words
Rent seeking, privileges, investment, undertaking, tributary power.

Una práctica gubernamental opuesta al carácter competitivo de la época actual y que obstruye los cambios que reclama la modernidad del Estado, es el rentismo empresarial. El rentismo empresarial, es una tendencia malsana de algunos empresarios a asegurar rentas estatales más que ventajas competitivas, y en el actual escenario se vislumbra la consolidación de una regla de juego de largo plazo, orientada a distribuir beneficios y satisfacer intereses eminentemente patrimonialistas.

En materia de rentismo empresarial se teje, actualmente, toda una madeja de exenciones y privilegios que adormecen el emprendimiento empresarial, mientras se evita pagar tributos y se adquieren ganancias fáciles mediante una iniciativa de ley que promueve beneficios fiscales hasta por 35 años, petrificando así los patrones heredados del proteccionismo y del particularismo de mercado.

El rentismo que estipula la Iniciativa 4644, Ley de Promoción de Inversiones y Empleo, (Ministerio de Economía, 2013) coloca al actual Congreso de la República como el mágico fabricante de "rentseekers", es decir, a legitimar conductas y actuaciones que reducen a los inversionistas a gestionar privilegios en detrimento de la competencia real.

La atracción de inversiones y la creación de empleos, no se formula con buscadores de tesoros públicos, extrayéndole sus potenciales recursos, ignorando que la tributación es apenas uno de los 20 componentes que explican la promoción de inversiones y que como señala tanto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), hay 10 factores previos de mayor incidencia en la inversión que el tributo y que deben desarrollarse mediante un rol más activo del Estado, como es la infraestructura, la educación, el clima de negocios, la capacitación, profesionalización de la mano de obra, etc.

En estas condiciones, con un gasto tributario abultado cercano a Q 20 mil millones anuales y un Estado todavía más débil: ¿de dónde obtendrán los futuros gobiernos el financiamiento para crear estos 10 factores previos? Esta ley sirve para consolidar a unos mil empresarios rentistas y no a capitalistas emprendedores e innovadores. El capitalista rentista es el lastre principal de la economía guatemalteca, si se compara con el alto emprendimiento que tienen los pequeños y medianos productores que no han necesitado de prebendas estatales para iniciar negocios que según el reporte del Global Entrepreneurship Monitor (Amorós, 2014), coloca a Guatemala como el país con más alto emprendimiento de entre 54 países evaluados.

El empresario que el país necesita es el creativo en el campo de los negocios. La multiplicación de rentas surge de un entorno institucional más amplio pendiente de construir y del uso de sus capacidades para correr riesgos y no quedar fuera del mercado, por parte de competidores más avanzados.

En todo caso, cuando estos competidores, proceden de Estados Unidos o Europa se rigen por el régimen fiscal de renta mundial, es decir, que pagan impuestos en sus respectivos países, y los factores que las empresas transnacionales toman en cuenta suelen ser distintos a incentivos fiscales,

pero obviamente se aceptan para incrementar utilidades y remitir el valor de estas exenciones al exterior.

Mal hacen quienes creen que las inversiones y el valor de las empresas nacen, se hacen y multiplican en virtud de incentivos tributarios. El empresario auténtico sabe que las transformaciones surgen de sus propias capacidades, de su organización y de sus esfuerzos para hacer crecer sus empresas, de manera responsable con la sociedad y el Estado. Es del valor productivo donde se origina el impuesto y no al revés. Seguir concediendo exenciones fiscales no asegura inversiones, asegura la consolidación de maquiladores, zonafranquistas, aprovechadores de recursos naturales y buscadores de tesoros verdes, hídricos y arqueológicos, alimentados por un proteccionismo malsano. El Congreso de la República debe impedir que se reproduzcan actitudes rentistas en detrimento del Estado, sobretodo porque no existe una evaluación ni estimaciones serias de costos y beneficios.

Un país con zonas francas y sin Ley de Desarrollo Rural

Una vez engavetada la Ley de Desarrollo Rural a que se había comprometido el actual gobierno, el proyecto de ley de promoción de inversiones y empleo pretende convertir a todo el país en una Zona Franca de libre producción y comercio, bajo el nombre de Zonas de Desarrollo Económico a las cuales se trasladarían las empresas que reciben beneficios de los Decretos 29-89 y 65-89, las que -dicho sea de paso- absorbieron subvenciones mayores a Q10 mil millones en los últimos 10 años, sin considerar las jugosas ganancias desde su creación en 1989.

Estas empresas, muchas de ellas violadoras de derechos laborales y ambientales, continuarían gozando de subvenciones por 45 años más, desdibujando el cumplimiento de compromisos con la Organización Mundial del Comercio (OMC), que obligan a eliminar estas subvenciones.

De hecho, el gobierno no ha hecho la consulta a la OMC no obstante que esta ley es discriminatoria, además de distorsionar las corrientes comerciales por seguir otorgando ventajas artificiales a exportadores y a la producción que, al competir con los importadores, se ubican en la “zona roja” de las subvenciones, y por tanto no sujetas a trato preferencial, en la medida que no evidencian eficacia social alguna.

Mientras tanto, la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral, que desde la firma de los Acuerdos de Paz ha sido reclamada por la sociedad civil, duerme el sueño de los justos, en la somnolencia de un Congreso obediente a los subterfugios y bloqueos que interpusieron las mismas cámaras empresariales que hoy promueven para sí los incentivos fiscales.

La Iniciativa 4644 recoge una serie de falencias, sin consensos, producto de la falta de objetivos nacionales estratégicos en materia de inversión. Sin criterios de inversión ni cálculos de costos y beneficios, sin medidores de verificación y sin identificación de nuevos inversionistas, el único resultado será la promoción de la conducta rentista, tanto de las empresas como de contribuyentes individuales.

Con una base tributaria tan amplia, las estimaciones preliminares dan cuentan que el potencial recaudador que perdería el Estado oscila en Q15 mil millones anuales, sobretodo del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Sobre la Renta (ISR), de los cuales Q3 mil millones constituyen el costo de oportunidad para el Estado por la transición de los actuales maquiladores para acogerse a esta ley.

En general, esta iniciativa augura un epitafio para la tributación, sin asegurar las inversiones que pretende promover.

Por otro lado, **eximir del IVA a los empresarios no es congruente por la naturaleza neutral de este impuesto, de débitos y créditos,** con incidencia al consumo y no a la producción.

Exentos los exportadores del IVA, éstos ya tienen aseguradas las devoluciones fiscales. La ampliación de "loopholes" y **escapatorias que persigue esta ley limita las posibilidades de servicios públicos y de formación institucional para conformar un clima de inversiones basado en la competitividad auténtica.**

Tampoco es un negocio eximirlos del Derecho Arancelario de Importación (DAI) porque al fin y al cabo el país tiene tantos Tratados de Libre Comercio que ya más del 90 por ciento de importaciones no están afectos o se rigen con arancel cero.

En todo caso es ingrato que el proyecto de ley formule períodos de hasta 35 años de privilegios. ¡Toda una vida!

Una conducta malsana que condena el país a mantener una élite que se columpia por encima

de millones de hambrientos que pululan en la miseria de un Estado famélico. En ese sentido, el maquilador que amenaza con "huir" del país si no le aprueban esta ley, no aprendió nada durante el largo período que gozó de incentivos.

En resumen, la continuación de privilegios a través de esta propuesta ley de incentivos, deviene paternalista, una transferencia indirecta del Estado a utilidades privadas, en tanto no se evidencian garantías de que obtendrá los efectos económicos deseados o se restituirán a la sociedad los enormes costos de sacrificio fiscal, mientras se descuidan otras necesidades públicas como la educación y la salud de los trabajadores, la capacitación, la infraestructura y la certeza jurídica, por cuanto este tipo de leyes son extravíos para agravar la tremenda evasión fiscal y el fraude tributario prevaleciente en el país.

Como se observa, el rentismo empresarial se apresta a capturar la fiscalidad del Estado, incita al comportamiento rentista y pasa por alto los inevitables daños a la conducta de emprendimiento y el costo de las "ingobernabilidades", inherentes a una legislación que obliga a la "renuncia fiscal" y al desmantelamiento del poder tributario.

Confiemos en que los empresarios comprometidos con iniciativas creadoras y con la ética de inversiones responsables no acepten ni dejen pasar una ley llamada a ganar ventajas espurias para hacer negocios a costa del Estado.

De país con una de las cargas tributarias más bajas del mundo, nos convertiríamos en un paraíso fiscal, sin fuentes tributarias para atender las ingentes necesidades de la mayoría de la población. Esta ley abonaría de paso los terrenos de la evasión fiscal y la rampante corrupción política.

Referencias bibliográficas

- Amorós, J.E. y Bosma, N. (2014) *Global Entrepreneurship Monitor 2013 global report.* Santiago/London/KualaLumpur: GEM, Universidad del Desarrollo, Babson College, Universiti Tun Abdul Razak. Accesible en http://www.gemconsortium.org/docs/download/3106

- Congreso de la República de Guatemala (1989) *Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila.* Decreto 29-89. Guatemala: Diario de Centroamérica 19 de junio de 1989. Accesible en http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1989/gtdcx29-1989.pdf

- Congreso de la República de Guatemala (1989) *Ley de zonas francas.* Decreto 69-89. Guatemala: Congreso de la República. Accesible en http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1989/gtdcx65-1989.pdf

- Ministerio de Economía (2013) *Exposición de motivos e iniciativa que dispone aprobar Ley de Promoción de Inversiones y Empleo.* Iniciativa 4644. Guatemala: Ministerio de Economía. Accesible en http://www.mineco.gob.gt/Presentacion/LEYES_EMPLEO/4644%20Ley%20Promocion%20Inversiones%20y%20Empleo.pdf

- Pape, E. (2013). *"Leyes de empleo o rentismo"* en AGIP/Blog. Guatemala: Asociación Guatemalteca de Investigadores de Presupuesto. Accesible en http://www.agip.org.gt/blog/investigacion-presupuestaria/leyes-de-empleo-o-de-rentismo

La Viabilidad del sistema educativo

Mario Rodríguez Acosta

Resumen
La reforma educativa, emprendida a raíz de los Acuerdos de Paz tuvo como objetivo principal mejorar el sistema de educación pública del país, para superar los efectos desfavorables que el sistema económico impuso a los estratos más pobres de la sociedad guatemalteca. En el presente artículo se analiza de forma breve los efectos que han tenido las reformas institucionales en el ámbito educativo desde una perspectiva crítica. El artículo trata de relacionar cómo las políticas implementadas generaron a la larga un efecto contrario de exclusión que afectan negativamente a la población más pobre del país y cómo se ha modificado el objetivo inicial del espíritu contenido en los Acuerdos de Paz. De forma preliminar se examinan los procesos de privatización, como una forma para entender el rumbo y la orientación del sistema generado con la reforma educativa, analizando cómo se modificó la concepción de formación de ciudadanos que buscaba inicialmente ese proceso, al esquema de formación de trabajadores para el aparato productivo que prevalece en la actualidad.

Palabras clave
Educación, privatización, servicios educativos, política educativa, trabajo.

Is the privatization of the education system feasible?

Abstract
The education reform, developed because of the Peace Agreements had as main purpose to improve the public education system in the country, to overcome unflattering effects that the economic system imposed to the poorest population of the Guatemalan society.
In this article it is briefly analyzed how the policies implemented created in long term, a contrary effect of seclusion that affect negatively the poorest people of the country and how the initial purpose of the spiritual content in the Peace Agreement has been modified. Preliminarily, privatization processes are studied, as a way to understand the path and orientation of the system created with the education reform, analyzing how the conception of citizen development that the process searched for initially was modified, to the employees' development scheme for the productive system that prevails today.

Key words
Education, privatization, education services, education policy, work.

Introducción

Las ideas que aquí se exponen forman parte de un esfuerzo de investigación más amplio y profundo; lo que se comparte ahora tiene un alcance parcial y constituye una primera aproximación al estudio del acceso a la educación, entendido como derecho consignado dentro de la Ley Nacional de Educación y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado guatemalteco.

El argumento central del artículo es el siguiente: el derecho a la educación no es efectivo, y es el sistema actual, influenciado por las ideas neoliberales, el que impide que se cumpla a cabalidad ese derecho. Los argumentos para sostener la afirmación anterior surgen al analizar los procesos de reforma, las políticas adoptadas y los resultados obtenidos. En la actualidad el sistema educativo se

basa en una visión reduccionista orientado a la eficacia y la competitividad. Ambos conceptos ligados a categorías interpretativas que, en muchos casos, se utilizan de manera arbitraria pero tienen alcances muy amplios, que trastocan valores y fines de la propia educación.

Se utiliza la eficacia como sinónimo de calidad y el término de competitividad se le asocia con el proceso económico productivo, pretendiendo con ello fortalecer el sistema capitalista neoliberal, que adapta así el sistema educativo completo para sus propios fines y propósitos, bajo el supuesto de que el mercado es el mejor sistema para asignar recursos, obteniendo mejores resultados por esa vía.

Sobre esa base se analizan dos de los lineamientos fundamentales de la administración educativa que desde 1996 se han convertido en ejes transversales de la política educativa y de las reformas generadas durante estos años. Así, el análisis de la política de calidad educativa y el currículo por competencias, que forman el núcleo central del proceso de transformación educativa de este país, forman parte de las unidades de análisis que fundamentan la tesis arriba planteada.

Las políticas neoliberales, al final, conducen a la privatización. En educación, la convivencia de dos sistemas - el público y el privado - condicionan la política del Estado de manera que los procesos, las propuestas pedagógicas y los lineamientos de política se ven cuestionados por el valor de la educación, la visión que adopta el sistema y las medidas que se toman en función de la eficacia y la competitividad. Estos elementos se convierten en valores y refuerzan la visión hegemónica del pensamiento actual.

El individualismo y la productividad es la meta deseada por el sistema. Al mercantilizar el sistema educativo no sólo afloran las desigualdades sino también se refuerzas las condiciones materiales que las provocan. Analizando dos de los principales lineamientos de la política educativos de los últimos 20 años, se pueden extraer importantes hallazgos sobre el rumbo y el modelo educativo que el proyecto neoliberal ha logrado construir. Para eso, nos basamos en el análisis de la estrategia de calidad educativa y la implementación del currículo por competencias, y cómo a partir de esas acciones el sistema se privatiza, en función de requerimientos externos que no tienen nada que ver con el desarrollo educativo del país.

Una aproximación al término privatización

El término privatización es ambiguo. En sentido amplio se entiende como la venta o el traspaso de un activo social del Estado a una entidad privada. Ese traspaso implica, ceder el control y la gestión de la empresa, del bien o del servicio que se preste. El proceso puede ser de forma directa o indirecta. Cuando se transfiere un activo concreto a un agente privado a través de una compra-venta se habla de una privatización directa. En este caso la titularidad del bien cambia de pública a privada. La forma indirecta se da cuando el Estado mantiene la propiedad del activo, pero elimina las restricciones de acceso que existen para que empresas privadas puedan operar en el mismo sector.

En la primera forma se habla de un caso concreto de privatización en forma amplia y en el segundo se refiere a un proceso de desregulación. En ambos casos el fin es incrementar la eficiencia de la economía, bajo el supuesto de la teoría de mercado.

Ese proceso tiene diversidad de formas para manifestarse y, cada día, diversos sectores estatales encuentran maneras innovadoras para privatizar servicios, bienes públicos y activos, fuera de la lógica explicada anteriormente. La privatización también se da a través de contratos, que pueden ser de servicios, de administración o de gestión. En la actualidad ha tomado auge la provisión de servicios por parte de organizaciones no gubernamentales y de las propias comunidades, que se hacen cargo de la responsabilidad en la prestación de un servicio determinado, previo pago.

En el proceso de privatización conviven diversas condiciones jurídicas. Desde la teoría del interés público (Páez, 2010), el proceso de privatización supone una racionalización que impone la lógica del mercado. El desafío, según sus promotores, es el logro de la competitividad para generar crecimiento económico.

> Forma parte de las nuevas herramientas de acumulación de capital y son condiciones particulares de apropiación de los bienes comunes para promover la expansión del capital en áreas antes reservadas con exclusividad al Estado.

En educación, la privatización se inicia con el cambio del discurso. A partir de allí, la educación deja de ser un derecho y se convierte en un bien transable, mercantilizado. Ese cambio se hace notar cuando la política pública educativa privilegia la eficiencia y la productividad educativa al estilo mercantil, introduciendo conceptos propios de la administración, como el término de calidad educativa (Barrios, 2013), dejando de lado el desarrollo pedagógico y sus interrelaciones.

En sentido amplio el conocimiento se convierte en un bien de capital y las innovaciones impulsadas en el sistema educativo se orientan a ese fin: la apropiación del conocimiento generado (Naidorf, 2002) y de la actividad producida. Para que dicho esquema funcione es necesario crear un marco regulatorio, basado en la idea de que existen fallas en los mercados. Todo ello propicia la mercantilización de la educación y la función estatal se convierte también en una falla, lo cual permite la comercialización de todas las operaciones institucionales del Estado, ampliando el campo de la privatización más allá de los proceso de cesión de activos y desregulación en determinadas áreas.

Los bienes públicos, como la educación, la salud, el agua, la seguridad y otros, se convierten en mecanismos importantes para la acumulación de capital. Los costos de su explotación se externalizan, las utilidades se privatizan. El Estado regula, lo que puede regular.

Ese proceso de privatización genera los llamados cuasi mercados, creaciones artificiales que incentivan la oferta o la demanda, dependiendo del caso, de los servicios y bienes públicos disponibles en determinada comunidad. El carácter público de esos servicios requiere de profundas reformas institucionales que justifiquen el cambio radical promovido. Por ello las reformas institucionales, la modernización del Estado y los cambios legales

en materia de competencias están dadas para crear cuasi mercados. Desde el punto de vista social, la introducción de precios como mecanismo para equilibrar las fallas de mercado, implica limitaciones de acceso, desigualdad y diferenciación en la calidad del servicio suministrado y de acceso obtenido. La propaganda neoliberal lo presenta como la libertad de la persona a escoger los mejores servicios que más le satisfagan, pero en realidad no elije quién quiere, sino quién puede pagar (Santos, 1999). Los precios se convierten en una barrera que limita el acceso a cualquier bien o servicio al condicionar el uso o disfrute del mismo a la capacidad de pago existente. El resultado de la privatización es la mercantilización de todos los procesos públicos y la expansión de la lógica de mercado en la vida social.

La privatización en Guatemala

Los programas de estabilización que se implementaron en el país a inicios de los noventa, se basaron en la reforma de la banca central y del sistema financiero en su conjunto, inspirados en una visión monetarista de la conducción de la política económica del país. Dicha visión busca la disciplina fiscal, la reducción del gasto social y el equilibrio en las finanzas públicas. Esto se acompañó de una apertura comercial y financiera, desregulando el mercado laboral y garantizando las inversiones extranjeras y la propiedad de los activos. El resultado fue un equilibrio macroeconómico que se convirtió en casi una obsesión en la política económica del Estado. El resultado a largo plazo ha sido una reducción del sector público, que no sólo precarizó la intervención pública, también ha incrementado las desigualdades sociales y la pobreza.

Todo ello transformó la economía y la base productiva del país. El sector de servicios incremento significativamente su participación en la generación del producto interno, dejando atrás al tradicional sector agrícola. Este cambio fue producto de la privatización de los principales activos estatales, que incluyó las comunicaciones, la electricidad, la infraestructura y la apertura para la explotación de los recursos naturales.

En el ámbito educativo, los Acuerdos de Paz establecieron una serie de compromisos que dieron lugar a una discusión amplia sobre la problemática educativa. Entre los compromisos más significativos se incluía un incremento sostenido del gasto en educación, la implementación del nuevo Currículo

Nacional Base y la ampliación de la cobertura educativa. Eso generó propuestas de descentralización y regionalización de la educación, permitiendo la participación de las comunidades y la incorporación de los pueblos indígenas a través de la educación bilingüe intercultural.

Los cambios generados provocaron un aumento de la cobertura educativa, no así de la oferta pública, debido al estancamiento de la inversión, lo que provocó una demanda adicional cubierta por un sector privado educativo en auge. Los fenómenos que buscan la creación de mercados para la educación tienen como principal objetivo privatizar ciertos servicios educativos públicos, o lo que Brunner (2007: 155) llama la transformación del balance público / privado.

El freno a la inversión pública educativa para cubrir la cobertura llevó implícita la ampliación de la demanda educativa, y una movilidad social que fue cubierta por el incremento de la oferta privada. El marco regulatorio y los cuasi mercados creados, permitieron la expansión de la educación privada por la inacción del Estado.

La educación en la era neoliberal

El proceso de globalización influye de diversas maneras en la educación. Desde un punto de vista sociológico, las instituciones educativas se convierten en competidores para obtener ventajas y beneficios asociados. Es una competencia por la demanda de servicios educativos, lo que provoca la diferenciación, el uso de distintivos particulares como metodologías innovadoras, ofertas diferenciadas en carreras y especializaciones o servicios anexos, cuyos alcances van de acuerdo con la jerarquía dentro del mundo del negocio educativo.

> En el modelo escolar que propugna, se concibe 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.

La crítica que se hace, tanto a la mercantilización de la educación cómo a las políticas neoliberales que la promueven, es que tienen un sesgo ideológico y 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 matriculas estudiantiles y el propio rol de las funciones que tienen los centros escolares.

Eso provoca que la idea de la educación y en general el conocimiento se vea como "bienes cada vez más preciados, necesarios para la inserción laboral y, en consecuencia, de gran demanda social. Y como existe una demanda, los intentan convertir en mercancía". (Martí Soler: 2005).

Laval plantea que "la escuela neoliberal sigue siendo una tendencia y no una realidad consumada" (Laval, 2003: 20). Sin embargo, "esos cambios vienen de un intento de adecuación profunda de la escuela a las nuevas exigencias de la economía capitalista" (Hirt, 2002: 2).

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

Flexibilidad: Se busca crear una escuela que se adapte 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). Con esta flexibilidad la escuela se convierte en un centro de formación – instrucción o una escuela-empresa.

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 aquí 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 es lograr una mejor adaptación al mercado laboral (Hirt, 2002: 10). Los conocimientos

se reinterpretan en base a la competencia y estos forman parte de un proceso de estandarización pedagógica (Laval, 2003: 102). Aquellos conocimientos críticos con la situación actual y permiten forjar identidades y cultura común, son desechados por no interesar al ámbito económico, porque desde el punto de vista ideológico, contradicen los supuestos en que se sustenta dicha práctica.

La autonomía escolar: Se tratada de otorgar plena autonomía a la escuela para que pueda desarrollar sus propios programas, competir con otras escuelas sobre las formas de enseñanza y sus contenidos. Esta autonomía no debe ser entendida como la destrucción del currículo nacional, al contrario, debe ser entendida como complemento del mismo.

En resumen, la educación se convierte en una herramienta efectiva para mejorar la competitividad, pero se reduce la función de la escuela y se coarta los fines de la educación. Las reformas neoliberales modifican el papel del conocimiento, eso explica que

> *todas las medidas que se toman tienen como eje la competitividad –su incremento- y en ella adquieren su sentido último: la descentralización, la estandarización de métodos y contenidos, el énfasis en el rendimiento, los procedimientos de gestión de la escuela o la profesionalización de los enseñantes. Y así las reformas se presentan como imprescindibles para que la escuela se adapte a los cambios requeridos por unas sociedades en cambio permanente, donde la información y el conocimiento constituyen el recurso prioritario a dominar y el bien máximo a conseguir* (Blanco, 2005: 3).

Desde la economía política de los procesos de reforma educativa se pueden analizar los cambios en la perspectiva del proceso educativo o del proyecto institucional, y también desde los modelos empleados y las influencias que éstos han tenido del contexto externo al mundo de la educación. Bernstein (1997) expone que los conocimientos oficiales son un campo estatal construido de agentes preocupados en re-producir un discurso pedagógico oficial, aspecto que asume toda la literatura expuesta y desarrollada por las burocracias internacionales neoliberales, que han moldeando el cambio social en la escuela al nuevo contexto producido por la globalización.

La calidad educativa como fundamento para el cambio

El debate educativo en la actualidad centra su interés en la calidad educativa. Las reformas implementadas en los últimos años se han justificado por la "mala calidad de la educación". Por eso, en el imaginario social la mejora se ha convertido en una exigencia, la cual es promovida por los medios de comunicación, las cámaras patronales y hasta los padres de familia que exigen una educación de calidad para sus hijos. En los establecimientos privados se utiliza como mecanismo de mercadeo para atraer "clientes".

Aprovechando este momento tan complejo, el Ministerio adopta un uso discursivo del término y lo adapta para justificar cualquier cambio que promueva, sin explicar en sí el concepto y menos la orientación que adoptan las directrices que implementa en nombre del mejoramiento de la calidad educativa. Su mensaje es claro y sencillo: *los resultados muestran que hay deficiencias alarmantes en matemáticas y lenguaje, ante esa evidencia, hay necesidad de implementar cambios del sistema educativo que mejoren la calidad.* ¿Quién se puede oponer ante semejante evidencia?

La calidad es un término que dentro de la educación tiene una connotación política e ideológica, dependiendo del uso que se le dé. Para Manuel Pérez Rocha *"la palabra calidad carece de significado propio, solamente insinúa, sugiere, y se puede usar para todo; por eso es muy útil para la mercadotecnia, pero es inútil para la educación".* Quizás por eso, no se encuentra en el portal del Ministerio de Educación una sola definición de lo que se entiende por calidad educativa.

La Ley Nacional de Educación la define en su artículo 66 así:

> *La calidad de la educación radica en que la misma es científica, crítica, participativa, democrática y dinámica; para ello será necesario viabilizar y regular el desarrollo de procesos esenciales tales como la planificación, la evaluación, el seguimiento y supervisión de los programas educativos.* (Congreso de la República, 1991)

Por su parte el Consejo Económico y Social de Guatemala, creado por el Congreso de la República, por medio del decreto No. 2-2002, y donde participan sindicatos, empresarios y cooperativistas, emitió una declaración sobre la estrategia de una educación de

calidad del ministerio del ramo. En ella se reconoce que *"la calidad de la educación es imprescindible para conquistar más altos niveles de vida de la población guatemalteca, aprovechando las oportunidad del mundo de hoy".*

Por su parte, el Ministerio de Educación a través de su Viceministerio de Calidad Educativa, propone un eje de inclusión social que plantea como fin

> *"Expandir los derechos sociales de los guatemaltecos y guatemaltecas, con prioridad en los segmentos de la población en pobreza, exclusión y vulnerabilidad, a través de la acción combinada del Estado, el mercado, la academia, la sociedad civil, las municipalidades, las familias y las redes comunitarias.*
> (El subrayado es nuestro y sólo sirve para resaltar la visión que incorpora).

Su significado está influenciado por una gama muy amplia de finalidades. En Guatemala se ha utilizado para justificar los cambios. Se utilizó por primera vez en las políticas educativas del período 2000 - 2004, incorporando como prioritaria la política de *"Calidad y excelencia en todos los programas, proyectos y actividades del sistema educativo".* Pero fue durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008), donde toma forma y consistencia a través de dos políticas clave: i) calidad educativa, que incluía la reforma, la política de gestión docente y la gestión de los recursos educativos; y, ii) la competitividad, una educación en un mundo competitivo.

A partir de ahí, la calidad educativa se fue incorporando poco a poco dentro de las áreas de acción del Ministerio de Educación. Durante el gobierno de la UNE formaba parte de las ocho políticas establecidas para ese período, como un eje trasversal. En la actualidad el tema cuenta con un Vice ministerio encargado de crear la agenda de calidad educativa.

La estratega de calidad educativa del ministerio le otorga al mercado, una jerarquía similar al que tiene el Estado, la comunidad y en general a la sociedad. El planteamiento que la educación es el motor que promueve mejores niveles de vida al mejorar la competitividad, es simplista y no se sustenta con evidencia alguna, pero si es efectiva para crear un imaginario social que favorece esa visión.

Pero el uso del término y su vinculación con los conceptos de "mercado" y "competitividad" que incorpora, le otorga el carácter

economicista que tiene la actual visión del sistema educativo nacional. Esa calidad, es medible, estandarizada y forma parte ya de un concepto de calidad cuyo enfoque supone adoptar una concepción reduccionista de la educación, que además no toma en cuenta las condiciones socio económicas en que se desarrolla el proceso de escolarización.

Las direcciones escolares, las supervisiones educativas y en general los docentes incorporan el término calidad en función de los objetivos cuantificables que exigen la política de calidad. Para eso las pruebas estandarizadas, que año con año implementa el Ministerio, sirven de parámetro para medir el progreso y la eficiencia del acto educativo. Un ejemplo se tiene con el indicador de calidad de 180 días efectivos de clase. El rendimiento recae en la asistencia, pero el "éxito" del alumno que asiste esos días a clases deja afuera otros procesos cognitivos más importantes en la formación integral de esa persona que el sólo hecho de obtener un total de horas acumuladas en la escuela.
Pero esa visión cambia las finalidades previstas de la escuela, y se utilizan los resultados de las pruebas estandarizadas para satisfacer las expectativas de los padres y en general de la opinión pública, utilizado el argumento de la calidad educativa para justificar los cambios, sin explicar el rumbo que estos tienen, ni sus finalidades, y muchas veces estos no responden a esas exigencias.

Por eso la calidad educativa no es vista como parte de un sistema que busca la equidad, la inclusión y la igualdad social.
No es generadora de oportunidades, sino más bien actúa segregando importantes sectores sociales, especialmente aquellos que no tienen condiciones económicas para afrontar la mejora. En definitiva la escuela pública, que por excelencia juega el papel de integración social tan fundamental en sociedades fragmentadas y excluyentes como la guatemalteca, se convierte en una escuela que recibe toda la carga del descrédito oficioso de aquellos que propagan las bondades del mercado y la enseñanza privada.

Al analizar los datos de las pruebas estandarizadas, que desde hace 15 años se aplican para medir el "rendimiento" escolar y que al final constituye la justificación de la política de calidad, se observa una constante en los resultados. El contraste entre las calificaciones obtenidas por los estudiantes de las áreas urbanas con respecto a las rurales, y en las zonas indígenas con las no indígenas, lo que denota que las desigualdades sociales y económicas existentes no se convierten en motivo suficiente para implementar mejoras en las políticas educativas y focalizar los recursos para minimizar esas diferencias.

Al respecto una de las principales conclusiones de un trabajo de investigación realizado dentro del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos, muestra esos datos así:

> *El hecho de que la población rural y la población indígena muestre una desviación estándar menor a las urbanas y a la población ladina, puede explicarse desde varias aristas: por un lado las condiciones sociales para el aprendizaje, éstas están relacionadas con los recursos económicos, sociales y culturales del municipio y de las familias de los estudiantes; en este sentido se debe analizar las formas de acceso, los recursos didácticos, las condiciones adecuadas de espacio e infraestructura, así como la pertinencia cultural, el idioma, la adecuación de las pruebas (dado que estas son estandarizadas, esto se refleja en que en las pruebas de matemática la brecha no es tanta comparada con las pruebas de lenguaje). Esto permite analizar de una manera holística y con mayor precisión el origen de las desigualdades que dificultan el cumplimiento del derecho a la educación y una educación de calidad.* (Barrios, 2013)

Las competencias como eje articulador de la formación actual

Para los propósitos de contar con una educación de calidad, competitiva y eficiente, el enfoque de competencias se adapta a cabalidad con este fin. El discurso de falta de calidad en el sistema educativo se refuerza con la implementación de un currículo por competencias, como mecanismo para mejorar la situación. Para ese fin el ministerio define las competencias *como la capacidad que tiene una persona para afrontar los problemas de la vida, solucionarlos y generar a partir de esto, nuevos conocimientos.*

Con ello, el pensamiento hegemónico completa el círculo, condicionando las formas de asumir la educación. Una educación práctica para vida. Una visión global para la competitividad. El Banco Mundial, una institución entusiasta y promotora de las competencias, dice que *"se combinan capacidades y valores y ocurre como un proceso continuo, el hecho de poseer competencias claves, contribuye a una mejor calidad de vida".* (2003).

La visión actual de la formación inicial y el enfoque de competencias utilizado para generar el nuevo pensum de estudios de bachillerato magisterial y, en general, la adopción de esa concepción educativa en los diferentes niveles del sistema escolar, denotan la visión utilitarista que actualmente tiene el proyecto educativo guatemalteco. En la actualidad se pone mucha atención en determinadas destrezas y habilidades, como parte del sentido de la formación. El énfasis del "saber hacer", como práctica para vida, se convierte en un imperativo del sistema.

Por eso el enfoque de competencias se adapta al nuevo contexto, refuerza la visión competitiva y fomenta la eficiencia que requiere la política educativa actual al permitir que esta metodología genere *"control, competitividad, libertad de elección de los consumidores, fijación del curriculum en unos contenidos básicos, así como un sometimiento de la educación subordinada a las demandas del mundo laboral o el éxito de los mercados….".* (Sacristán, 2008)

Y estos logros se consolidan en el curriculum, puesto que se adopta en la metodología del trabajo diario en el aula, en la propia organización del centro escolar y, por sobre todo, en la evaluación que condiciona el estilo docente a las competencias y a los saberes que se determinan como claves en el proceso de formación. Comprender, analizar y criticar quedan fuera de las competencias básicas. Un logro para fortalecer el esquema del mercado.

Diferenciación social en el sector educativo como resultado de las políticas de calidad

Ya se ha mencionado, anteriormente, que la escuela es un espacio de integración social, en donde conviven estudiantes provenientes de familias con distintas creencias y condiciones sociales. Sin embargo, las reformas educativas de los últimos años

introducen una lógica distinta, diferenciada de la escuela integradora. En principio, el sistema educativo deja de generar igualdad de oportunidades para todos y se convierte en un eslabón más de la cadena de producción, en donde por la condición económica de sus padres, la escuela establece una nueva división del trabajo a través del proceso formativo.

La brecha del conocimiento como eje fundamental para articular de dicha división, sirve para determinar la ubicación en esa nueva división del trabajo. Aquellos que reciben una educación de "baja calidad" están condenados a jugar un papel de seguidores del conocimiento. Aquellos que tienen los medios suficientes para garantizar un acceso educativo de calidad, tendrán mejores oportunidades en el futuro. El apoyo estatal que permita la igualdad de oportunidades y de acceso a una mejor educación, es menos constante y poco efectivo. La visión de que el mercado lo resuelve todo domina la toma de decisiones y la política de calidad se fundamenta en base a la exclusión social.

La Ley de Gratuidad, los bonos escolares y las becas para niñas se han ido diluyendo en decisiones administrativas y burocráticas que no apoyan la ampliación de cobertura, ni el mantenimiento de los estudiantes en las escuelas.

Los datos del Ministerio de Educación muestran que el sector público atiende el 89% de la población escolar, el restante 11% es atendido por instituciones privadas. En el sector básico y diversificado las cifras cambian drásticamente. El sector estatal abarca apenas el 45%, y el resto se combina entre institutos por cooperativa (29%) y establecimientos privados (26%). (Barrios, 2013).

De acuerdo con los resultados obtenidos en las pruebas realizadas por el Ministerio, se puede decir que hay tres grupos de establecimientos, clasificados según la calidad educativa. En el primer lugar se encuentran los colegios de élite. Son instituciones privadas, algunas vinculadas con sectores religiosos, pero en general con un proyecto educativo institucional y que responden a la visión de los sectores más ricos del país. Son colegios donde se educa a los futuros dirigentes empresariales, políticos y sociales de este país. Son los establecimientos que obtienen los "mejores" resultados en las pruebas estandarizadas.

Luego se encuentran los institutos públicos, que a pesar de sus carencias, de sus limitaciones,

muestran resultados promedio. Son en realidad institutos privados de todo, de maestros, de aulas, de condiciones dignas para el desarrollo de la actividad educativa, estigmatizados por los medios y refugio de las familias pobres que ven una opción para salir de la pobreza a través de la educación.

Y por último, el grueso de colegios privados que tienen como función principal el lucro y la educación como negocio. Estos obtienen las peores notas. Es paradójico que, siendo establecimientos de paga, la mayor parte de ellos no obtienen una adecuada calificación.
Si esa clasificación se hace en función de la capacidad de pago de los padres, en función de las clases sociales, se puede extraer como aproximación preliminar que estas divisiones reflejan a cabalidad las diferencias sociales existentes en el país. En el estrato más alto se encuentran los establecimientos con mejores niveles de calidad, esos que obtendrán las mejores oportunidades para ser más competitivos y obtener una vida mejor.

Luego se encuentran aquellos que por la condición económica de los padres no puede "elegir" un establecimiento privado para estudiar. Son capas de sociedad excluidas de las oportunidades que brinda una educación de "calidad" y al final son condenadas a pasar a formar parte del ejército de desempleados o subempleados, con "competencias" para afrontar la vida.

Y por último un grueso de estudiantes provenientes de capas medias bajas, que cada día va en aumento, que pagan por una educación de mala calidad, que les da acceso a contar con un empleo de baja calidad, acorde a sus competencias y de acuerdo a esfuerzo, sin que el sacrificio realizado para el pago de la matricula escolar se vea reflejada en una adecuada formación.

En resumen, el balance de las políticas de calidad en la educación deja un déficit importante en función de la equidad y la integración social. El impacto de los procesos de mercantilización de la educación solo profundiza las ya precarias relaciones sociales y refuerza los mecanismos de exclusión social y económica prevalecientes en el país.

Un sistema educativo compuesto exclusivamente por instituciones privadas se avizora en el horizonte cercano, si no se hace nada para cambiar el rumbo del sistema actual.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2002) Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy. New York. Oxford University Press. Accesible en http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/4628b26bc65292fd86256c720063c13c/012fc66e5504c da288256e6f00700bcd?OpenDocument.

- Barrios, J. (2013) Política pública: calidad educativa. Guatemala. IPNUSAC. Universidad de San Carlos.

- Bernstein, B. (1997) "Conocimiento oficial e identidades pedagógicas". En Ensayos de Pedagogía Crítica. Madrid. Editorial Popular. Pp. 11-28.

- Blanco García, N. (2005). Innovar más allá de las reformas: reconocer el saber de la escuela. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol. 3, No. 1. http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol3n1_e/Blanco.pdf pp. 1-28

- Brunner, J (2000). Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. Santiago de Chile, UNESCO..

- Congreso de la República de Guatemala (1991) Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo No. 12-91. Guatemala. Accesible en http://www.oei.es/quipu/guatemala/Ley_Educacion_Nacional.pdf

- Gimeno Sacristán, J. (2008) "Diez tesis sobre la aparente utilidad de las competencias en educación". En Gimeno, J. (Comp.) (2008) Educar por competencias, ¿qué hay de nuevo?, Madrid, Morata

- Hirt, N. (2002) Los tres ejes de la mercantilización escolar. Madrid, Edit. CAUM. También accesible en http://firgoa.usc.es/drupal/files/3ejes.pdf, versión publicada por el Sindicato Unitario y Autónomo de Trabajadores de la Enseñanza de Asturias-SUATEA

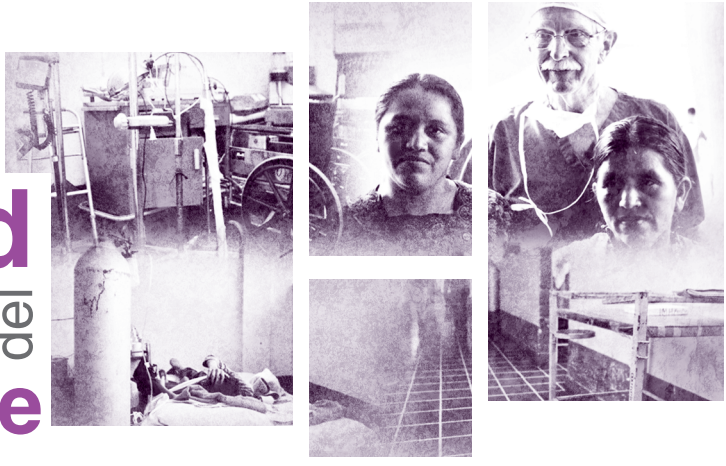
- Laval, C. (2004) La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública. Barcelona. Editorial Paidós Ibérica.

- Martí Soler, L. (2005) "Cristian Laval: la escuela no es el laboratorio de una empresa". Entrevista a Cristian Laval, en Cuadernos de Pedagogía. No. 346. Mayo 2005.

- Naidorf, J. (2002): "Universidad – Empresa –Estado. Un vínculo complejo". En revista Espacios de Crítica y Producción. N° 29. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

- Páez, P. y Silva, J. (2010). "Las teorías de la regulación y privatización de los servicios públicos". En revista Administración & Desarrollo No. 38 (52). Escuela Superior de la Administración Pública, Bogotá, Colombia. Enero-diciembre de 2010

- Santos G, M.A. (1999) "Las trampas de la calidad" en Acción Pedagógica Vol. 8, No.2 Universidad de Los Andes, San Cristóbal Edo. Táchira – Venezuela



La Salud detrás del II Informe de Gobierno

Adrian Chávez

Resumen

El entorno democrático está lleno de simbolismos y la presentación del informe anual de gestión a cargo del Presidente de la República constituye uno de ellos. El informe del segundo año de Gobierno explica a detalle el contenido del Pacto Hambre cero, definiéndolo como "un esfuerzo conjunto que tiene el propósito de mejorar las condiciones de vida de las y los guatemaltecos y alcanzar así el desarrollo del país" el cual busca guiar acciones que disminuyan los niveles de desnutrición crónica y desnutrición aguda.

Describe el marco legal que sustenta el pacto, los cuatro resultados estratégicos enmarcados en el proceso de Gestión por resultados, los mecanismos de coordinación y los principales distintos actores involucrados. Reporta una cantidad de acciones deslumbrantes que al ser analizadas detenidamente no dan cuenta de los avances reales obtenidos demostrando que en el marco de la transparencia el actual gobierno ha desaprovechado la oportunidad de rendir cuentas a la población y de demostrar a través de su informe los avances reales en su gestión.

Palabras clave

Segundo informe de Gobierno, Pacto hambre cero, ventana de los mil días, cobertura geográfica, cobertura real, Gestión por resultados, rendición de cuentas, transparencia, Escuelas saludables.

Health behind the Second Year Report of Government

Abstract
The democratic environment is full of symbolisms and the presentation of a management annual report by the President of the Republic represents one of them. This can be assumed by each government as a simple requirement or as the chance of giving explanations to people and demonstrate that goals are fulfilling.

The report of the second year of government explains with detail the content of the three "Pacts" assumed as political frameworks and describes the indicators considered as strategic for following up each of them.

Key words
Second report of Government, Covenant zero hunger, window of the Thousand Days, geographical coverage, Actual coverage, Managing for results, accountability, transparency, Healthy Schools.

La presentación del informe anual de gestión a cargo del Presidente de la República puede ser asumido por cada Gobierno como un simple requisito o como la oportunidad de rendir cuentas a la población y demostrar que se están logrando las metas trazadas.

El Informe Segundo Año de Gobierno[1] explica a detalle el contenido de los tres "pactos" asumidos como marcos políticos para la gestión gubernamental y describe los indicadores considerados como estratégicos para el seguimiento de cada uno de ellos.

1. Informe Segundo Año de Gobierno 2013-2014. http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=1633&Itemid=35

El Pacto Hambre Cero

Este Informe define el *Pacto Hambre Cero*, como "un esfuerzo conjunto que tiene el propósito de mejorar las condiciones de vida de las y los guatemaltecos y alcanzar así el desarrollo del país" el cual busca guiar acciones que disminuyan los niveles de desnutrición crónica y aguda.

Resultados estratégicos del Pacto Hambre Cero:

1. Para el año 2015, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años ha disminuido en 10 puntos porcentuales.
2. Para el año 2015, la razón de mortalidad materna y la mortalidad neonatal ha disminuido.
3. Para el año 2015, el consumo de alimentos (protéico-calórico) de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema se ha incrementado.
4. Para el año 2015, los ingresos de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema se han incrementado.

Describe el marco legal que sustenta el Pacto Hambre Cero, los cuatro resultados estratégicos enmarcados en el proceso de *Gestión por resultados*, los mecanismos de coordinación y los principales distintos actores involucrados en donde resalta el papel de un Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS- el cual tiene bajo su responsabilidad la implementación de las acciones contenidas en la estrategia de la *Ventana de los Mil Días*, las cuales de acuerdo al Informe incluyen la promoción de la lactancia materna, la alimentación complementaria, el lavado de manos, la suplementación de vitamina A y zinc terapéutico, la provisión de micronutrientes en polvo, la desparasitación y vacunación y la suplementación de ácido fólico y hierro.

Tabla 1

Acciones realizadas en materia de salud en el marco de la ventana de los mil días

Acción	Beneficiarios
Capacitación en prácticas para el cuidado infantil.	1,984,205 madres con niños y niñas menores de 5 años.
Acciones de monitoreo y promoción del crecimiento infantil con énfasis en los primeros dos años de vida.	1,014,301 acciones, beneficiando a 644,703 niños y niñas.
Entregas con suplementación con micronutrientes.	1,627,982 entregas, beneficiando a 845,784 niños y niñas menores de 5 años.
Entregas de suplementación de micronutrientes.	297,816 entregas, beneficiando a 634,107 mujeres en edad fertil.
Consultas sobre casos de enfermedad diarreica aguda.	316,259 consultas, beneficiando a 188,716 niños y niñas.
Entregas de medicina para desparasitación.	765,568 entregas, beneficiando a 172,974 niños y niñas.
Aplicación de dosis de vacunas, de acuerdo con la edad y el esquema de vacunación vigente.	4,806,323 dosis, benefciando a 555,709 niños y niñas menores de un año.
Consultas de atención prenatal.	544,867 consultas que beneficiaron a 147,356 mujeres embarazadas.
Partos institucionales.	207,703 mujeres.
Consultas médicas a neonatos.	38,100 niños y niñas.

Fuente: Elaboración propia, con base en informe institucional MSPAS (2013)

La Tabla 1, describe las 10 acciones realizadas en materia de salud en el marco de la Estrategia de la Ventana de los Mil Días en la que además del número de acciones se hace una aproximación del número de personas beneficiadas.

La Tabla 2 muestra las acciones desarrolladas en el marco de la implementación del Programa Escuelas Saludables las cuales son desarrolladas en estrecha coordinación con el Ministerio de Educación.

Tabla 2

Pacto hambre cero / Escuelas saludables

Intervenciones	Total
Niños y niñas con alimentación escolar.	2,600,000
Madres jefas de hogar capacitadas en temas relacionadas con buenas prácticas alimentarias.	92,310
630 escuelas saludables con trransferencias a organizaciones de padres de familia que han beneficiado a niños y niñas.	40,112
Huertos escolares.	982
Tiendas escolares saludables.	1,3364
Consejos del nivel medio del ciclo básico legalizados.	538
Manuales para el desarrollo curricular en seguridad alimentaria.	16,572

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por la dirección general de fortalecimiento a la comunidad educativa (2013).

Y finalmente muestra una serie actividades desarrolladas en el marco de este plan cuyas cifras se muestran a continuación:

- Las 4.6 millones de personas atendidas por el programa de extensión de cobertura.
- Las 6.227,407 raciones alimenticias preparadas en comedores seguros.
- Las 402,785 familias beneficiadas con el Bono Seguro de Salud.
- Las 332 agencias de desarrollo implementadas dentro del sistema de extensión rural.
- Las 336,269 de familias rurales beneficiadas por el Programa Alimento Seguro.
- Las 205,749 familias beneficiadas por el Programa Mi Bolsa Segura.
- Las 101,026 familias asistidas por el programa de alimentos por acciones.

- Las 77,469 familias beneficiadas con semillas mejoradas.
- 4,915 productores beneficiados con sistemas de riego.
- Las 43,309 personas beneficiadas por los proyectos de agua y saneamiento.
- 37 de los 58 edificios de salud afectados por el terremoto del 2012 presentan un avance físico del 92%.
- La aprobación de la Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y la Calidad del Gasto Público (Decreto 13-2013).
- La reducción de la letalidad por desnutrición aguda entre los años 2012 y 2013 de 1.1 a 0.68 muertes por cada cien casos de desnutrición aguda.

Análisis

Los datos plasmados en el contenido del Informe evidencian particular interés en mostrar cifras "deslumbrantes" de simples actividades que no parecen brindar mayor información y muestran además cierta cautela al omitir aquellos datos que al ser procesados con ojos críticos, puedan generar información suficiente como para determinar de forma objetiva cuáles son los avances o retrocesos reales alcanzados por el Pacto Hambre Cero.

La tablas incluidas muestran datos básicos como las veces en las que midieron y pesaron a niñas y niños en los servicios, el número de consultas sobre casos de enfermedad diarréica aguda y las dosis de vacunas aplicadas; pero no proporcionan información que evidencie si ha aumentado o disminuido la proporción de los niños que crecen de forma adecuada, la incidencia de diarreas, la cobertura de niños inmunizados bajo esquemas completos, la suplementación de micronutrientes y las madres capacitadas estén aplicando los conocimientos adquiridos.

Incorporan datos relacionados a la alimentación escolar, la capacitación a madres, los huertos escolares, tiendas escolares, los manuales para el desarrollo curricular y otras actividades importantes enmarcadas en la estrategia de escuelas saludables; pero dejan de mostrar datos que den cuenta de la cantidad de: las tiendas escolares que dejaron de vender bebidas carbonatadas o comida chatarra, si las refacciones escolares llegaron oportunamente

y que llenaron los requisitos nutricionales o si las y los docentes están realmente aplicando las guías respectivas.

Muestran ademas, una gran cantidad de familias beneficiadas por acciones orientadas a la disponibilidad de alimentos y el mejoramiento de condiciones ambientales, pero no dan cuenta del espacio geográfico, la periodicidad, la coordinación o de la integralidad con las que se desarrollan estas acciones.

El Informe destaca el fortalecimiento del primer nivel de atención a través del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) al cual le atribuyen una cobertura de 4.6 millones de personas. Esta corresponde a una *cobertura geográfica* que equivale al total de la población que vive en las comunidades atendidas por el PEC. Sin embargo, al tomar en cuenta que sus acciones se limitan a la atención de la población materna infantil, se infiere que estos valores son ficticios y que la *cobertura real* de este programa es significativamente menor.

El presupuesto del PEC aumentó de 192 en el año 2012 a 556 millones de quetzales en el 2013[2] y paradójicamente, los datos mostrados en la Tabla 3 evidencian una disminución en la producción de algunas de las actividades más importantes que son ejecutadas dentro de este programa.

Tabla 3

Atención materna e infantil (2012-1013)

Tipo de atención	Número de consultas 2012		Número de consultas 2013	
	Atención Institucional	PEC	Atención Institucional	PEC
Atención prenatal oportuna	485,080	80,369	476,489	68,378
Atención del parto institucional	202,785	N/A	207,703	N/A
Atención del recién nacido o neonato	56,122	1,497	33,759	4,341
Monitoreo de crecimiento en el niño menor de 5 años	483,487	262,071	961,241	53,060

Fuente: Elaboración propia, con base en informe institucional del MSPAS (2013)

2. Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN. https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm

Por otro lado, la Tabla 4 muestra un incremento en las acciones orientadas a la promoción de la lactancia materna, la alimentación complementaria y el lavado de manos; pero el impacto de las mismas dependen de factores como la capacidad logística, la disponibilidad de agua limpia, el idioma, el alfabetismo y los recursos con los que cuenta la población objetivo.

Tabla 4

Acciones de promoción de la lactancia materna y Fortalecimiento con recurso humano en el marco del Pacto Hambre Cero (2012-2013)

	Año 2012	Año 2013
Promoción de lactancia materna, alimentación complementaria y lavado de manos		
Servicios de salud certificados como <<Amigos de la Lactancia Materna>>	9	6
Servicios de salud que realizan actividades de promoción	2,756	3,180
Madres consejeras organizadas que realizan actividades de promoción	13,021	14,077
Incremento de recurso humano para la prestación de servicios		
Auxiliares de enfermería y enfermeras profesionales contratadas	361	3,076
Educadoras contratadas	602	1,096
Nutricionistas contratadas	28	24
Brigadistas de nacionalidad cubana	331	355
Fortalecimiento de la red de servicios		
Áreas de salud han conformado las Unidades de Gestión de Calidad	N/A	29
Implementación de bancos de leche humana	7	1

Fuente: Elaboración propia, con base en informe institucional del MSPAS (2013).

El aumento de los brigadistas cubanos, denota un manejo adecuado de los recursos brindados por la cooperación, pero al mismo tiempo refleja la existencia de una brecha de recurso humano local que sigue latente, debido al limitado recurso humano en salud que se forma anualmente y a la dificultad para garantizar estabilidad laboral, el salario digno o los incentivos y beneficios que incrementen el interés de profesionales de la salud nacionales por laborar dentro del sistema público de salud.

Los esfuerzos por incorporar una gran cantidad de recurso humano son importantes, pero orientar estos recursos únicamente al marco del Pacto Hambre Cero evidencia una utilización poco eficiente de los mismos, considerando que las necesidades de salud de la población van más allá de lo nutricional y de lo reproductivo.

La ausencia de obras en el campo de salud en el apartado de *infraestructura social* y la lenta reconstrucción de los edificios afectados por el terremoto de Quetzaltenango en noviembre de 2012 evidencian que aumentar la infraestructura en salud que permita proveer la atención en un ambiente digno, humano y que garantice la presencia permanente del Estado en las comunidades no ha sido una prioridad.

En esta línea, la aprobación del Decreto 13-2013[3] constituye un paso importante en la lucha contra la corrupción y en el ámbito específico de salud, ya que en el mismo se establece un período de tres años para generar las capacidades institucionales que permitan proveer servicios institucionales en los lugares que actualmente están siendo cubiertos por el PEC.

Finalmente, la reducción de la letalidad por desnutrición aguda entre los años 2012 y 2013 de 1.1 a 0.68 muertes por cada cien casos de desnutrición aguda, es un hecho importante que vale la pena destacar, ya que denota cierta mejora en los mecanismos de vigilancia detectando casos de forma y aumentando la posibilidad de una respuesta oportuna. Sin embargo, la reducción de la letalidad por sí sola no aporta evidencias que indiquen que la desnutrición está reduciendo o que la razón de mortalidad materna, la tasa de mortalidad neonatal y que otros resultados se estén alcanzando.

3. http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/decreto13_121113.pdf

Conclusiones

- El establecimiento de avances reales es difícil de determinar por la carencia de información reciente confiable y particularmente por la falta de definición de línea base desarrollada a nivel local previo a la intervención.

- El Informe centra la atención al desarrollo de actividades y esto no contribuye a identificar si se están cumpliendo o no los resultados del Pacto.

- Dentro del marco de la "transparencia", el actual Gobierno desaprovechó la oportunidad de rendir cuentas a la población y demostrar a través de su Informe Segundo Año de Gobierno el estado real del avance en sus primeros dos años de gestión, lo que constituye una señal de alerta para que las y los guatemaltecos salgamos de cualquier zona de confort que pueda convertirnos en cómplices y asumamos una posición más crítica, participativa y propositiva en los distintos campos en los que nos desenvolvamos en pleno ejercicio de nuestra ciudadanía.

Referencias bibliográficas

1. Informe Segundo Año de Gobierno 2013-2014. http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=1633&Itemid=35
2. Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN. https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm
3. http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/decreto13_121113.pdf

Pobreza en el Nor-oriente

Jon Kraker

Resumen
El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria establece que para el desarrollo socioeconómico se requiere de justicia social y de crecimiento económico con sostenibilidad. La coyuntura sociopolítica actual en la República de Guatemala, enmarcada por la praxis política de la extrema derecha guatemalteca, ha dado como resultado que el modelo económico de mercado, simplemente, ha fracasado. Así, la población indígena y no indígena de la región Nor-Oriental de Guatemala vive actualmente en condiciones de pobreza, extrema pobreza y hambruna. Por ello es necesario reinventar nuestra patria, con una visión de país, con democracia popular, participativa y ampliamente pluralista; eminentemente plurilingüe, pluriétnica y multicultural; con capacidad propositiva; donde prevalezca la cultura de paz; la justicia política, económica y social.

Palabras clave
Acuerdos de Paz, coyuntura sociopolítica y económica, población indígena y no indígena, Índice de Desarrollo Humano, región Nor-oriental, visión de país.

North Eastern Region of Guatemala: Socioeconomic Reality of Poverty and Extreme Poverty

Abstract

The Agreement on Social and Economic Aspects and Agrarian Situation , Peace Agreements provides that for socio-economic development requires social justice and economic growth with sustainability, the current socio-political situation in the Republic of Guatemala , framed by the political praxis of Guatemala's extreme right, has resulted from the economic market model, which was adopted in the country since the year 1981 has just failed, and the Indigenous and Non Indigenous People , located in the North- Eastern Region of Guatemala , which are part of the Dry Corridor , a high percentage are currently living in poverty , extreme poverty and famine , so it is necessary to reinvent our country , with a vision of the country , with popular democracy, participatory and pluralistic widely ; eminently multilingual , multiethnic and multicultural , with proactive capacity , where the culture of peace prevail , the political, economic and social justice.

Key words

Peace Accords, socio-political and economic situation, Indigenous and non-indigenous population, North-Eastern, view country.

El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

Firmado en la ciudad de México el 6 de mayo de 1996 por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria define, en sus considerandos, que una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común, que corresponda a las necesidades de toda la población, que ello es necesario para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, desigualdad y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país, y han constituido fuente de conflicto e inestabilidad.

Además, establece en el punto II, Desarrollo Social, que corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social.

En la búsqueda del crecimiento, añade, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento, y al contrario, se maximicen los beneficios de todos los guatemaltecos. En la búsqueda del bienestar de todos los guatemaltecos, la política social debe propiciar el desarrollo económico, mediante su impacto en la producción y la eficiencia.

Situación actual

La coyuntura sociopolítica actual en la República de Guatemala, enmarcada por la praxis política de la extrema derecha, que representa el capital tradicional oligárquico, ha dado como resultado que la población guatemalteca se desenvuelva dentro de un sistema económico neoliberal, que ha atravesado períodos de crecimiento reducidos, entre la década de 1980 y mediados de la primera década del Siglo XXI.

El PIB per cápita de Guatemala del año 2006 fue un 18% mayor que el de 1990. Sin embargo, esto equivale a una tasa de crecimiento per cápita de tan solo 1% anual durante el período 1990-2009, lo cual significa que el crecimiento permanece por debajo del promedio Latinoamericano.

Diferentes Informes Nacionales de Desarrollo Humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) revelan que Guatemala ha incrementado, en las últimas tres décadas, su nivel de desarrollo humano. Sin embargo, su posición relativa en la escala mundial es decreciente, y, con respecto a la región latinoamericana, constante en las últimas posiciones.

Sugieren que el país ha cambiado, pero el cambio le ha servido solo lo suficiente para estar a tono con la corriente mundial; el esfuerzo local alcanza únicamente para evitar que el país descienda en la escala del IDH de manera sustantiva.

Además señalan que el marco referencial es que los guatemaltecos enfrentan múltiples carencias. Por ejemplo, al final de la década de 1980, el 62.8% de los

guatemaltecos y guatemaltecas, vivía en condiciones de pobreza. Esta cifra se había reducido en casi doce puntos. Sin embargo, a pesar de esa reducción, actualmente más de la mitad de la población sigue viviendo en condiciones de pobreza.

Por otra parte, afirman que, si tomamos en cuenta el crecimiento demográfico del país durante diecisiete años (1989/2008), el número de habitantes en condiciones de pobreza aumentó de 5.4 millones a 6.6 millones de personas. Es decir, un millón doscientas mil personas se sumaron a la condición de pobreza.

Cabe destacar que la población guatemalteca, en situación de extrema pobreza, se incrementado a la fecha, en casi medio millón de personas.

La situación de crisis mundial, los fenómenos económicos y financieros de la región centroamericana han afectado, en mayor medida, a la población más vulnerable de Guatemala. Los problemas se agudizan a partir del año 2008.

Debe haber, pues, una propuesta política sólida y diferente en un ambiente tan complejo como el que vive Guatemala, que no dependa de esa praxis política neoliberal, de la extrema derecha guatemalteca, que pretende dirigir nuestro país.

La realidad socioeconómica en la región Nor-oriental de Guatemala

La población indígena y no indígena localizada en la región Nor-oriental de Guatemala habita los departamentos de Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Jutiapa e Izabal, una parte de los cuales están dentro del llamado Corredor Seco. Un alto porcentaje de estos habitantes vive, actualmente, en condiciones de pobreza, extrema pobreza y hambruna; son parte de los 850,000 guatemaltecas y guatemaltecos que serán considerados pobres, además de 731,000 habitantes más que bajarán su condición a la de miseria.

Las estadísticas de la crisis estructural y coyuntural del Estado guatemalteco muestran que el 60% de la riqueza creada en el país queda en manos del 20% de la población; 50% de los casi 15 millones de habitantes vive en situación de pobreza; 17% se encuentra en condición de extrema pobreza y aproximadamente 1.7 millones de guatemaltecos y guatemaltecas, se ven afectados por la crisis económica actual.

De acuerdo al más reciente análisis multivariado, *Vulnerabilidad de los municipios y calidad de vida de sus habitantes*, (Segeplan, 2008) 1.5 millones de personas de 49 municipios de la República de Guatemala, están en un rango muy bajo de calidad de vida y 2.8 millones en un rango bajo. De 135 municipios priorizados, entre los cuales aparecen algunos pertenecientes a departamentos del Corredor Seco, 90 están en un muy alto riesgo de inseguridad alimentaria.

Lo anterior me permite afirmar que las condiciones estructurales del país han sido determinantes en la exclusión e inequidad en que viven las guatemaltecas y guatemaltecos, específicamente en la población indígena y no indígena de la región Nor-oriental, donde queda evidenciada la indiferencia a la problemática nutricional y alimentaria, por parte del Estado guatemalteco y de los encargados de garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional y, como consecuencia, el agravamiento de esta condición en dicha región. Además, permite afirmar que el modelo económico de libre mercado, adoptado en el país a partir de 1981, simplemente ha fracasado.

En cuanto a los porcentajes de pobreza y extrema pobreza de la población indígena y no indígena localizada en los municipios de los departamentos de la región Nor-oriental, pueden considerarse negativos, sobretodo en la población del área rural, especialmente en la población indígena y, específicamente, en la mujer indígena campesina, así como en las víctimas del conflicto armado, sucedido en el país a raíz de las dictaduras militares.

La población indígena y no indígena de la región de Nor-oriente está afectada por fenómenos estructurales y coyunturales, como es la sequía imperante en los departamentos del Corredor Seco; fenómeno alarmante que, entre otras cosas, agudiza las condiciones de inequidad en la distribución de la riqueza generada, problemas de accesibilidad a los programas de salud curativos y preventivos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, poca accesibilidad a la inclusión en el sistema público de educación, ninguna seguridad alimentaria, garantizada por el Estado y la aparición de la fenomenología de la hambruna.

El Índice Socioeconómico se mantiene en el rango de 0.5739 a 0.6302, y la pobreza prevaleciente en la región Nor-oriental está en el rango de 43.8% a 72.6%, en el año 2009; cifras que identifican al departamento de Zacapa con el mayor Índice de Desarrollo Humano y menor porcentaje de pobreza, siendo el departamento de Jalapa el de menor desarrollo humano y mayor porcentaje de pobreza.

Medición de variables fundamentales del IDH en la región Nor-oriental

El concepto de desarrollo humano se refiere a un proceso donde las personas tenemos mayores oportunidades para vivir una vida saludable, adquirir conocimientos y contar con los recursos económicos necesarios para disfrutar de una vida de alta calidad. Sus tres variables fundamentales de estudio son: educación, salud y Producto Interno Bruto per cápita.

Para la medición matemática del Índice de Desarrollo Humano, utilizo tres variables fundamentales de información, para el análisis y estudio del desarrollo socioeconómico integral de la población indígena y no indígena de la región Nor-oriental de Guatemala: educación, salud y programa de reactivación económica, medido por la eficiencia para fortalecer el PIB per cápita:

Tabla 1

Variables del Índice de Desarrollo Humano en la región Nororiental

VARIABLE / INDICADOR	VALORES MÍNIMOS	VALORES MÁXIMOS
1. Educación:		
Alfabetización adultos (%):	0	100
Tasa de matriculación combinada (%):	0	100
2. Salud:		
Esperanza de vida al nacer (años):	25	85
3. Producto Interno Bruto per cápita		
PIB per cápita en dólares ($ EE.UU.):	100	40,000

Fuente: Elaboración propia, con datos de PNUD.

Cálculo del Índice de Educación:

El Índice de Educación mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y la matriculación combinada: Primaria, secundaria y terciaria combinada. En primer lugar se calcula el Índice de Alfabetización de Adultos y el de Tasas Brutas Combinadas de Matriculación. Seguidamente, se combinan ambos índices para crear el Índice de Educación (IE), en que se otorga una ponderación de dos tercios a la Alfabetización de Adultos y de un tercio a la Tasa Bruta de Matriculación Combinada.

El IE se refiere a la necesidad de adquirir conocimientos y desarrollar habilidades.

Índice de Alfabetización de Adultos: Valor Encontrado– Valor Mínimo/Valor Máximo-Valor Mínimo.

Índice de Matriculación Combinada: Valor Encontrado– Valor Mínimo/Valor Máximo -Valor Mínimo.

Índice de Educación: 2/3 Índice de Alfabetización de Adultos + 1/3 Índice de Matriculación Combinada.

Cálculo del Índice de Salud:

El Índice de Salud o Índice de Esperanza de Vida (Índice de Longevidad), mide los logros relativos de un país en materia de esperanza de vida al nacer.

El Índice de Salud, coincide con la necesidad de vivir una vida prolongada y saludable.

Índice de Salud (IS): Valor Encontrado–Valor Mínimo/Valor Máximo– Valor Mínimo.

Cálculo del Índice del PIB:

Se refiere al PIB per cápita, (PPA en dólares), PPA = Paridad de Poder Adquisitivo.

Índice Del PIB: Log. Valor Encontrado–Log. Valor Mínimo/Log. Valor Máximo - Log. Valor Mínimo.

Medición del IDH:

Medición del Índice de Desarrollo Humano = Índice de Educación + Índice de Salud + Índice de Programa de Reactivación Económica (PIB per cápita) / 3.

Clasificación socioeconómica:

Nivel 1: Los departamentos y municipios cuyo desarrollo

económico y social se encuentran entre 0.607 y 0.80, se pueden considerar como alto, en razón de acceso a la educación, salud, producto interno bruto per cápita.

Nivel 2: Los departamentos y municipios cuyo desarrollo económico y social, se encuentra entre 0.5528 y 0.6069, con igual análisis de variables, con nivel medio.

Nivel 3: Los departamentos y municipios cuyo desarrollo económico y social se encuentran entre 0.4013 ay 0.5525, con igual análisis de variables, con nivel bajo.

Los resultados matemáticos alcanzados en razón del Índice Socioeconómico y % de pobreza de la población indígena y no indígena de la región Nor-oriental, por municipio y departamento, son los siguientes:

Tabla 2
Departamento de Zacapa

Índice Socioeconómico Departamental: 0.6302 Pobreza a nivel departamento: 43.8%

No.	Nivel 1 / Municipios	Índice Socioeconómico	% Pobreza
01	Estanzuela	0.6833	14.9
02	Usumatlán	0.6608	45.8
03	San Diego	0.6482	49.0
04	Zacapa	0.6471	34.1
05	Teculután	0.6375	39.3
06	Río Hondo	0.6335	44.2
07	Cabañas	0.6331	34.8
No.	**Nivel 2 / Municipios**	**Índice Socioeconómico**	**% Pobreza**
08	Gualán	0.5967	64.2
09	La Unión	0.5901	37.4
10	Huité	0.5713	71.0

Fuente: Elaboración propia, con datos matemático/logarítmicos PNUD/autor.

Tabla 3
Departamento de Chiquimula

Índice Socioeconómico Departamental: 0.5855 Pobreza a nivel departamento: 49.3 %

No.	Nivel 1 / Municipios	Índice Socioeconómico	% Pobreza
01	Esquipulas	0.6226	17.5
02	Chiquimula	0.6216	43.2
03	Quetzaltepeque	0.6092	27.1
04	Concepción Las Minas	0.6073	77.0
05	San José La Arada.	0.6070	53.9
No.	**Nivel 2 / Municipios**	**Índice Socioeconómico**	**% Pobreza**
06	San Jacinto	0.5843	36.7
07	Ipala	0.5829	74.1
No.	**Nivel 3 Municipio**	**Índice Socioeconómico**	**% Pobreza**
08	San Juan Ermita	0.5522	55.9
09	Camotán	0.5261	53.6
10	Olopa	0.5067	66.6
11	Jocotán	0.4721	78.6

Fuente: Elaboración propia, con datos matemático/logarítmicos PNUD/autor.

Tabla 4
Departamento de Jalapa:

Índice Socioeconómico Departamental: 0.5739 Pobreza a nivel departamento: 72.6 %

No.	Nivel 2 / Municipios	Índice Socioeconómico	% Pobreza
01	Monjas	0.5987	66.7
02	Jalapa	0.5941	67.7
03	San Manuel Chaparrón	0.5936	76.1
04	Mataquescuintla	0.5859	60.9
No.	**Nivel 3 / Municipios**	**Índice Socioeconómico**	**% Pobreza**
05	San Luís Jilotepeque	0.5385	87.9
06	San Carlos Alzatate	0.5322	93.1
07	San Pedro Pinula	0.5120	82.0

Fuente. Elaboración propia, con datos matemático/logarítmicos PNUD/autor.

Tabla 5
Departamento de Jutiapa

Índice Socioeconómico Departamental: 0.6110 Pobreza a nivel departamento: 63.9 %

No.	Nivel 1 / Municipios	Índice Socioeconómico	% Pobreza
01	El Progreso	0.6526	45.0
02	Asunción Mita	0.6468	47.0
03	Atescatempa	0.6431	39.2
04	Jerez	0.6390	64.3
05	Quesada	0.6263	58.4
06	Jalpatagua	0.6208	69.2
07	Jutiapa	0.6124	62.5
No.	**Nivel 2 / Municipios**	**Índice Socioeconómico**	**% Pobreza**
08	Agua Blanca	0.6032	76.9
09	Santa Catarina Mita	0.6007	72.7
10	Moyuta	0.5965	68.9
11	Yupiltepeque	0.5924	56.1
12	Pasaco	0.5863	86.7
13	San José Acatempa	0.5821	70.8
14	Zapotitlán	0.5721	77.0
15	El Adelanto	0.5639	71.2
No.	**Nivel 3 Municipio**	**Índice Socioeconómico**	**% Pobreza**
16	Comapa	0.5407	83.10
17	Conguaco	0.5401	85.9

Fuente: Elaboración propia, con datos matemático/logarítmicos PNUD/autor.

Tabla 6
Departamento de Izabal

Índice Socioeconómico Departamental: 0.6127 Pobreza a nivel departamento: 52.10%

No.	Nivel 1 / Municipios	Índice Socioeconómico	% Pobreza
01	Puerto Barrios	0.6601	43.8
02	Morales	0.6164	50.2
No.	**Nivel 2 / Municipios**	**Índice Socioeconómico**	**% Pobreza**
03	Los Amates	0.5925	65.5
04	Livingston	0.5707	64.3
05	El Estor	0.5667	33.6

Fuente: Elaboración propia, con datos matemático/logarítmicos PNUD/autor.

Una visión de país diferente al modelo actual

La visión de país que marcaría una diferencia sustancial con el modelo de Estado guatemalteco actual es aquella en la cual prevaleciera una democracia popular; participativa y ampliamente pluralista; eminentemente plurilingüe, pluriétnica y multicultural; con capacidad propositiva; con cultura de paz, justicia política, económica y social.

Un Estado de derecho efectivo, eminentemente incluyente; humano, solidario y fraternal; donde las personas puedan vivir con dignidad; liberarse de la discriminación, pobreza y del temor a la injusticia y a las amenazas contra la seguridad personal; una sociedad con mercado, que sea el instrumento al servicio de la población para el alcance del bien común, y no una sociedad de mercado, donde únicamente pueden acceder las personas que tienen poder económico.

La construcción de una nueva nación guatemalteca significaría compartir una visión de país, con acceso a la educación, salud,

trabajo, vivienda digna, etc.; donde se pueda asumir la libertad para desarrollarse; donde cada persona alcance el potencial necesario que le permita participar, tomar decisiones sociopolíticas, económicas y culturales y poder emitir opinión sin ningún temor. Finalmente, una visión de país donde se reconozcan como principios básicos la libertad, la equidad, la pluralidad cultural y el diálogo intercultural.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1985) *Constitución Política de la República de Guatemala.* Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

- Bengelsdorf, C. (1998) *El pensamiento socialista clásico y la transición contemporánea.* México: Siglo Veintiuno editores,

- Congreso de la República de Guatemala (2001) *Ley de Desarrollo Social, Decreto No. 42-2001.* Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

- Congreso de la República de Guatemala (2002) *Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002.* Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

- Congreso de la República de Guatemala (2002) *Código Municipal, Decreto No. 12-2002 y Reformas al Código Municipal, 2010.* Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

- Congreso de la República de Guatemala (2002) *Ley General de Descentralización, Decreto No. 14-2002.* Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

- FLACSO (2006) *Seminario: La acción colectiva y propuesta de los pueblos indígenas ante la pobreza.* Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Serie Debates sobre Pobreza.

- FLACSO (2006) *Programa de estudios elementales para entender la pobreza.* Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

- FLACSO (2009) *Reflexiones teóricas sobre pobreza.* Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa de Estudios Multidisciplinarios sobre Pobreza.

- Gobierno de Guatemala-URNG. (1998) *"Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria"*, en Acuerdos de Paz. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Rafael Landívar.

- Hinkelammert, F. (2006) *Democracia, estructura económica-social y formación de un sentido común legitimador.* México: Siglo Veintiuno editores,

- PNUD. *Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano, 2000 / 2008.* Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,

- PNUD (2008) *¿Qué tan cerca estamos de la meta?* Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUD (2008). *Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2007/2008, Volumen II. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

- Rolz Bennett, J. (2005) *Propuesta Estratégica sobre Desarrollo Humano y Combate a la Pobreza en la Micro Región Ch´ortí,* Departamento de Chiquimula. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Segeplan (2008) *Vulnerabilidad de los municipios y calidad de vida de sus habitantes.* Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. Accesible en http://www.segeplan.gob.gt/downloads/AnalisisMultivariadoCenso11.pdf

4

Desarrollo rural y medio ambiente

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Desarrollo rural y **degradación** ambiental

Gesly Aníbal Bonilla Landaverry

Resumen
El desarrollo rural para países como Guatemala tiene como objetivos principales reducir el deterioro ambiental y disminuir la pobreza en un sector que actualmente está sumido en un contexto de atraso, marginación y exclusión social, con una marcada degradación de los recursos naturales. Este artículo analiza a grandes rasgos la problemática actual de la ruralidad guatemalteca y describe los principales factores que inhiben el desarrollo de la comunidad campesina, que históricamente no ha tenido mejoras en su nivel de vida a pesar de que el país cuenta con un enorme potencial de recursos naturales que podría consolidarse como la base para establecer un proceso desarrollo de forma sustentable.

Palabras clave
Desarrollo rural, degradación ambiental, pobreza, neoliberalismo

The problem of rural development and environmental degradation in Guatemala

Abstract
Theruraldevelopmentfor countries such asGuatemala's main objectives are to reduceenvironmental degradation andpoverty reductionin a sector thatis currentlymiredin a context ofbackwardness,marginalization and-socialexclusionwith a markeddegradation of naturalresources. Thisarticle aims to analyzeroughlythe current problemsof the Guatemalanruralit-yand describethe main factorsthat inhibit the developmentof the rural communitythat historicallyhas not hadimprovements intheir standard of livingeven though thecountry has ahugepotentialnatural resources thatcould be consolidatedasthebasis for adevelopmentin a sustainable way.

Key words
Rural development, environmental degradation, poverty, neoliberalism

La problemática rural

Los indicadores sociales y económicos muestran que Guatemala es uno de los países con menor desarrollo humano en América Latina, superado únicamente por Haití. El área rural es el sector con los peores indicadores de desarrollo social y económico, pues presenta un desalentador panorama de pobreza y desigualdad (Sepúlveda, 2003; PNUD, 2010).

Paradójicamente, la economía nacional tiene su soporte en el aprovechamiento de los recursos naturales del área rural y el 60% de la población del país aún habita en ella, en donde la clase económica dominante y los grandes terratenientes son quienes más aprovechan y explotan la riqueza que está en lo rural.

Gramajo (2009) señala que el sector rural ha generado la capacidad de sobrevivencia y tiene aportes cualitativos y cuantitativos; además, contribuye significativamente al desarrollo

económico de Guatemala. El área rural mantiene gran importancia en el desarrollo social, cultural y ambiental del país, porque dos tercios de la población guatemalteca continúan habitando en las áreas rurales, la cual se ha caracterizado por mantener su soporte económico, principalmente, en la agricultura y los recursos naturales.

Históricamente se ha buscado en Guatemala un desarrollo rural a través del incremento de la productividad agrícola y pecuaria. Sin embargo, el país presenta características muy peculiares con tierras de vocación forestal y con una distribución de la tierra concentrada en pocos dueños, lo que ha limitado una mejor distribución de la riqueza y de los beneficios económicos para toda la sociedad guatemalteca.

Durante décadas se realizaron esfuerzos para desarrollar al sector rural a través de programas y proyectos dirigidos principalmente por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), tratando de incrementar la producción agrícola. Muchos de los mismos campesinos involucrados en los procesos productivos también buscaron la solución a problemas de sus cultivos por sus propios medios, para mejorar los rendimientos pero en muchos casos sin éxito y únicamente impactaron de forma negativa a los recursos naturales, debido a las prácticas agrícolas como la *roza* [1] y el cambio de uso de la tierra (Santos y Barrett, 2007).

Hasta el día de hoy, ni se ha logrado desarrollar la agricultura y peor aún, en el área rural hay una fuerte inseguridad alimentaria, con un ambiente degradado y con un detrimento de los recursos naturales que propicia condiciones desfavorables sobre el nivel de vida de los habitantes, dejándolos como un sector muy vulnerable ante fenómenos naturales y con pobreza extrema.

Lo rural aún es considerado como un sector situado en las áreas de poblados dispersos y su agricultura se caracteriza por ser de supervivencia (Melo, 2000), en donde la inversión estatal y sobretodo municipal sigue siendo muy baja. A la población rural se le considera con poca capacidad empresarial y uno de sus principales problemas es el acceso a la tierra.

En varios países de la región se

1. Práctica que consiste en que los campesinos talan y queman un área boscosa para preparar la tierra y cultivar maíz u otras especies alimenticias.

busca una transformación de la agricultura para tratar de tecnificar los procesos productivos y manejar el concepto de agroindustria, permitiría tener una agricultura de mercado lo cual encajaría en un desarrollo agrícola y, así, dar paso a una nueva ruralidad (Echeverri y Ribero, 2002).

El sector rural es de vital importancia pues es en este territorio donde

> *se producen los alimentos y las materias primas que la sociedad consume, y el lugar donde vive la gente que realiza estas actividades. En un sentido más amplio, también se ve al medio rural como la suma de elementos geográficos que agrupan componentes naturales como recursos bióticos, geológicos, climatológicos y ambientales a los que se atribuyen valores fundamentales para el desarrollo sustentable de las comunidades y de la sociedad en general* (Delgadillo y Torres, 2010: 51).

En Guatemala se debe tener en cuenta que el 51% de la población vive en condiciones de pobreza.[2] Los datos que se manejan de forma general son que el 35.8% corresponde a pobres y el 15.2% a pobres extremos. Por grupo étnico, la pobreza afecta al 74.8% de la población indígena (47.6% en pobreza y 27.2% en pobreza extrema) y al 36.2% de no indígenas (28.5% en pobreza y 7.7% en pobreza extrema). Geográficamente el 53.9% de la población del país reside en el área rural. Esta población se caracteriza por ser pluricultural, multiétnica y multilingüe.

Este es el panorama guatemalteco, que obliga a reflexionar y realizar nuevos planteamientos de desarrollo, debido a que la ruralidad en otros países de la región está transformándose con la postmodernidad, entrando con más fuerza las ideologías políticas, normas jurídicas y dinámicas sociales para una nueva construcción epistemológica, con la necesidad de reconstruir un sector que se ha quedado en el abandono (Leff, 2007).

Para Gómez (2008), el desarrollo rural tiene que ser un proceso de largo plazo y requiere de estrategias y políticas de Estado, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes que dependen de los recursos naturales y la agricultura.

Pero en la realidad, el desarrollo

2. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI, 2006.

rural en Guatemala toma un carácter casi *utópico* debido a factores como la baja productividad y rentabilidad de las actividades económicas, la degradación ambiental, la falta de acceso a la tierra y la poca cobertura de los servicios básicos de educación y salud. Es por ello que para dar cobertura a estas necesidades y solucionar estos problemas estructurales, se necesita de un largo plazo.

La agricultura es tan solo un factor importante en el sistema productivo rural, pero con la evolución de *la nueva ruralidad*, es necesario tomar en cuenta que existen múltiples actividades económicas que son fuentes de empleo e ingreso, como la actividad forestal, el turismo y la prestación de servicios (Echeverri y Ribero, 2002).

Es un gran reto generar una nueva visión de lo rural, más allá de continuar con esa producción primaria agrícola. Hay que retomar el acceso a créditos y capacitaciones, mejorar la infraestructura básica, tener una mejor inserción a mercados y dar mayor cobertura educativa y de salud. El objetivo principal del desarrollo rural debe ser el de contrarrestar la asimetría de la sociedad guatemalteca.

No se necesita mostrar tantos datos estadísticos sobre salud y educación rural, pues para ello existen informes como el que publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo cada dos años (PNUD, 2010). Lo que si es necesario es ilustrar el panorama general que muestra un sector sumamente importante para el país, y que es base fundamental de la sociedad guatemalteca debido a la cantidad de población que vive en estas áreas y, sobre todo, por el soporte económico que representa lo rural en un país que depende de los recursos naturales.

El paradigma actual en el campo es el desarrollo rural (Torres, 2009) y para países como Guatemala el objetivo es reducir el deterioro ambiental y disminuir la pobreza en este sector, que actualmente está sumido en un contexto de atraso, marginación y exclusión social con una marcada degradación de los recursos naturales.

Limitantes al desarrollo rural

El desarrollo rural en Guatemala se ha visto amenazado por la adaptación del modelo económico *neoliberal* desde mediados de la década de 1990. Para González (2004) el impulso de este modelo ha traído hambre y degradación ambiental. La pobreza y la

inequidad social se han agudizado porque la "competitividad" que se pregona ha sido una total *competencia desleal* con la agricultura subsidiada de Estados Unidos[3] y con un abandono total de los campesinos, por parte del Estado guatemalteco.

Los cambios estructurales a nivel político y económico que se han tenido en el país, hacen que el desarrollo rural tenga connotaciones de abordaje diferentes debido a las fallas del modelo de desarrollo imperante (Antoci *et al.*, 2008). La polarización social está repercutiendo sobre el ambiente, debido a que el principal medio de ingresos de las comunidades rurales son los recursos naturales y las actividades agropecuarias, lo que propicia que se devasten áreas boscosas a través de métodos como la *tala rasa* [4] y actividades tradicionales.

Es por ello que se necesita de un nuevo enfoque de desarrollo, donde se proponga al ambiente como la base de las mejoras en la calidad de vida de la población rural.

En los últimos diez años mucho se ha dicho en la literatura e informes de desarrollo humano, mostrando indicadores totalmente desalentadores de la situación actual del sector rural en Guatemala (PNUD, 2010). Ante tal escenario, lo único que queda es hacer planteamientos que consoliden un proceso de desarrollo rural y así contribuir con medidas que coadyuven a mitigar los impactos negativos que se tienen en lo social, económico, político y ambiental y han marcado la ruralidad guatemalteca.

El sector rural pasa por un proceso de modernización que demanda un cambio drástico en las estructuras agrarias, agropecuarias y sociales. Para Amtmann (2000), el desarrollo rural ha transitado desde una casi exclusiva atención a lo agropecuario, por lo que para darle una connotación sustentable se debe retomar lo forestal, lo cultural, lo social y lo ambiental e incorporar otras actividades complementarias en las comunidades.

Por eso, un desarrollo basado en la distribución ecológica con "patrones sociales, espaciales y temporales de acceso a los

3. Se hace referencia a Estados Unidos porque es el principal mercado de los productos agrícolas nacionales.
4. El término de corte *tala rasa* se entiende como la liquidación del bosque, antes que se haya establecido su regeneración natural creando condiciones de campo abierto después de la intervención.

beneficios obtenibles de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema de soporte de vida", dará como resultado un marco sustentable a la vida rural (Martínez, 2006: 104).

Si el objetivo primordial del desarrollo rural radica en lograr mejores condiciones de vida de la población, una visión integral requeriría articular políticas públicas de educación, salud, vivienda, trabajo, infraestructura, comunicaciones, participación ciudadana y la incorporación de la producción a las dinámicas comerciales y de mercado (Carballo, 2005).

Quizá lo más importante será que, finalmente, se apruebe la Ley de Desarrollo Rural, que tanto ha costado formular, pero que el Congreso de la República no le ha dado vida jurídica.

En tanto no se cuente con una ley nacional que regule el proceso de desarrollo rural, lo único que queda es apostarle al conocimiento local, con prácticas reflexivas, planificadas y manejadas apropiadamente, pues es lo único que se vislumbra que propicie mejoras en la calidad de vida de las personas y la población rural. Pero se deberá trabajar por parte del Estado, las municipalidades, las universidades y el sector empresarial, para generar capacidades entre los campesinos, que den como resultado el manejo de los recursos naturales, el aumento de su capacidad productiva y la generación de una sólida estructura organizativa (Yurjevic, 2004).

Retos del desarrollo rural

La participación social es indispensable para el desarrollo rural sustentable, pues no se trata de seguir alimentando el discurso de *desarrollo sostenible* del Informe Brundtland,[5] elaborado por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987, el cual fue definido como aquel que "satisface las necesidades de la generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

El planteamiento debe ir más allá de privilegiar únicamente al proceso económico, por eso el desarrollo debe tener un carácter sustentable, que se asemeja más al que define Ceja (2004:2), como un

5. Informe elaborado por una comisión en 1987, encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland, que originalmente se llamaba *Nuestro Futuro Común (Our Common Future).*

proceso social en construcción que tiene como horizonte el equilibrio dinámico entre los ecosistemas y las sociedades humanas, el cual implica garantizar la calidad de vida para las generaciones presentes y futuras; y que dicho proceso conlleva una dimensión política al implicar acciones de participación social y de negociación entre actores sociales, que dan prioridad a la construcción de una sociedad ecológicamente sana, económicamente viable y socialmente justa y equitativa.

Una de las herramientas que se ha impulsado en los últimos años en Guatemala para propiciar el desarrollo en el área rural es la descentralización, la cual se ha visto como una forma de paliar los problemas estructurales y como estrategia para el desarrollo, debido a la corrupción que ha existido en los gobiernos centrales, porque los proyectos nunca llegaron a las zonas rurales (Mueller, 2006).

Con la descentralización se cree que la corrupción podrá disminuir de parte de los gobiernos locales. Además, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) se tiene mayor capacidad de gestión comunitaria para introducir proyectos productivos, de beneficio social, infraestructura y ambientales.

Alternativas de desarrollo rural contemplan la generación de ingresos basados en mecanismos como el turismo rural familiar, con acciones de difusión de la riqueza natural y cultural de un sector que debe buscar fuentes económicas por todos los medios (Montemayor *et al.*, 2007).

La agricultura orgánica, la horticultura, las plantas medicinales, los huertos familiares, la historia, el paisaje y la cultura, son atracciones potenciales para visitantes y turistas, que además son elementos para la conservación de los recursos naturales, de preservación de la identidad y de ingresos económicos.

Con huertos familiares como espacio donde se cultivan especies comestibles y medicinales, se contribuye a la conservación agrícola y de recursos genéticos, además de dar soporte alimenticio a las familias. En algunos casos

su estructura es compleja por las posibles asociaciones con características de un ecosistema. Este tipo de huertos son sustentables por la captación de la radiación solar, el control biológico, uso eficiente de espacio, conserva la diversidad genética y optimiza el espacio como un sistema vertical.

El desarrollo rural no debe ser un fin, sino un proceso que busque mantener un equilibrio entre la naturaleza y las sociedades, como resultado de decisiones tomadas por las distintas generaciones de seres humanos en una comunidad para su propio beneficio.

Entre las variables que se debe considerar dentro del proceso de desarrollo están la sustentabilidad ambiental, la equidad social y el aprovechamiento equilibrado de los recursos, para obtener ingresos y beneficios necesarios que permitan tener un nivel de vida digno entre los pobladores rurales.

Referencias bibliográficas

- Amtmann, C. (2000) *La formación profesional para el desarrollo rural en América Latina*. Seminario Internacional, Bogotá . Pontificia Universidad Javeriana.

- Antoci, A. *et al.*, (2008) *Structural change, environment and well-being: Interactions between production and consumption choices of the rich and poor in developing countries*. Fondazione Eni Enrico Mattei, DEIR, University of Sassari.

- Carballo, C. (2005) *Seguridad alimentaria y desarrollo rural sustentable: Orientaciones para la transición*. Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Tecnología. Proyecto Bienal 2004/5, Institucionalidad y tecnología para el desarrollo sustentable de los productores familiares (UBACYT). Accesible en http://www.fediap.com.ar/administracion/pdfs/Seguridad%20Alimentaria%20y%20Desarrollo%20Rural%20Sustentable%20-%20Orientaciones%20para%20la%20Transici%C3%B3n%20-%20C.%20Carballo%20Gonz%C3%A1lez.pdf

- Ceja, J. (2004) *Participación social para el desarrollo sustentable: Algunos apuntes desde la práctica.* Veracruz (México): Unidad de Capacitación para el Desarrollo Rural (UNCADER).

- Delgadillo, J. y Torres, F. (2010) *"El desarrollo rural y la gestión del territorio".* En Revista de Economía, Vol. XXVII, núm. 74. México, D.F. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de México, primer semestre de 2010, pp. 50-66.

- Echeverri, R. y Ribero, M. (2002) *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe.* San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

- Gómez, L. (2008) *"Procesos económicos y sociales emergentes en la agricultura y el desarrollo rural de América Latina. Hacia una nueva agenda para la investigación".* En Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, N.º 218, 2008, pp.149-170.

- González, C. (2004) *"Trade Liberalization, Food Security and the Environment: The Neoliberal threat to sustainable rural development".* En TRANSNATIONAL LAW & CONTEMPORARY PROBLEMS Vol. 14: XXX. 419:199

- Gramajo, L. (2009) *Análisis comparativo entre las iniciativas de Ley de desarrollo rural: Ley Marco de Desarrollo Rural, Plan Visión de País y Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral ADRI.* Guatemala: DIGI, USAC.

- Leff, E. (2007) *Saber ambiental; sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder.* México Siglo xxi Editores.

- Martínez, J. (2006) *El ecologismo de los pobres, conflictos ambientales y lenguajes de valoración.* Barcelona: Icaria.

- Melo, A. (2000) *"Educación y formación para el desarrollo rural".* En Revista de Educación, No. 322 (2000), pp. 89-100.

- Montemayor, M. *et al.*, (2007) *"El traspatio un recurso local en los servicios de turismo rural familiar, alternativa de desarrollo sustentable municipal-Caso: San Carlos, Tamaulipas, México*". (México): Vol.1, No. 1, TURyDES.

- Mueller, S. (2006) *"Rural Development, Environmental Sustainability and Poverty Alleviation: A Critique of Current Paradigms".* Working Paper No. 11, Economic&Affairs, DESA.

- Torres, G. (2009). *El desarrollo rural sustentable en México; Visión crítica hacia un desarrollo compatible.* México: Editorial Plaza Valdés, Universidad de Chapingo.

- PNUD (2010) *Guatemala: hacia un estado para el desarrollo humano;* Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010. Guatemala: PNUD.

- Santos, P. y Barrett, C. (2007) *"Identity, Interest and Information Search in a Dynamic rural Economy".* New York. Working Paper Series (April 12, 2010). World Development, Vol. 38, No. 12, 2010.

- Sepúlveda, S. *et al.*, (2003) *El enfoque territorial del desarrollo rural.* San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

- Yurjevic, A. (2004) *"El desarrollo rural en la perspectiva del desarrollo sustentable".* (en línea) CLADES, Centro Latino Americano de Desarrollo Sustentable. Consultado 19 enero 2011. Disponible en http:www.clades.cl/documentos/documentos_int.htm

Pretenden **modificar** la Ley de Áreas **Protegidas**

Magaly Arrecis

Resumen
La Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89) es el marco legal vigente desde 1989 que norma a la diversidad biológica, al Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) formado por las áreas protegidas del país y las instituciones que las administran, así como a la institucionalidad rectora de las mismas, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). En enero de 2014 el Congreso de la República de Guatemala conoció la Iniciativa de Ley No. de Registro 4717, la cual intenta modificar el Decreto 4-89 y a solicitud del mismo, tres instituciones que forman parte del Honorable Consejo del CONAP en febrero de 2014 prepararon el Dictamen Técnico Legal (No. 2-2014) que emite una opinión desfavorable y considera improcedentes las reformas planteadas.

Desde la creación de las primeras áreas protegidas en 1955 hasta la fecha siguen habiendo varias limitaciones para asegurar la conservación del SIGAP y aunque el enfoque del mismo ha cambiado a través de los años, siempre se requiere el fortalecimiento institucional del CONAP y la participación de las y los guatemaltecos para dar vida a las leyes, políticas e instrumentos de gestión ambiental que buscan asegurar los recursos estratégicos para la vida y las actividades humanas.

Palabras clave
CONAP, dictamen técnico legal, Decreto 4-89, iniciativa de ley, SIGAP

Seek to amend the Law on Protected Areas

Abstract

The Law of Protected Areas (Decree 4-89), is the legal frame in force since 1989 that norms the biological diversity, the Guatemalan National System of Protected Areas SIGAP (by its name in Spanish) -which is formed by the national protected areas and the institutions in charge of their administration-, along with their leading institution, the National Council of Protected Areas CONAP (by its name in Spanish). In January 2004, the Congress of the Guatemalan Republic got to know the Law Initiative Register No. 4717, which is trying to modify the Decree 4-89. Requested by the Congress, three institutions part of the Honorable Council of CONAP, prepared in February 2014 a Technical Legal Opinion (No. 2-2014) that emits a non-favorable opinion to such Law Initiative and considers as overrulled the formulated reforms.

Since the creation of the first protected areas in 1955 until these days, there has been some limitations to ensure the SIGAP conservation, and even though its focus have been changing over the years, the institutional strengthening of CONAP is always required, along with the participation of the Guatemalan citizens to bring the laws, politics and instruments of environmental management to life, which are looking to ensure the strategic resources basic for the human activities.

Key words

CONAP, Decree 4-89, law initiative, technical legal opinion

Ley de Áreas Protegidas

La Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89) señala en su artículo 1 que “la diversidad biológica, es parte integral del patrimonio natural de los guatemaltecos y por lo tanto, se declara de interés nacional su conservación por medio de áreas protegidas debidamente declaradas y administradas” (CRG, 1989).

Esta misma ley, en su artículo 7 define como áreas protegidas, incluidas sus respectivas zonas de amortiguamiento,

> *las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, que tengan alta significación por su función o sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores, de tal manera de preservar el estado natural de las comunidades bióticas, de los fenómenos geomorfológicos únicos, de las fuentes y suministros de agua, de las cuencas críticas de los ríos, de las zonas protectoras de los suelos agrícolas, de tal modo de mantener opciones de desarrollo sostenible* (CRG, 1989).

Para Castañeda (2013) la definición más integral de área protegida es la que propuso la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en sus Directrices de 2008 (UICN): *"espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y manejado, a través de medios legales u otros medios efectivos, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza con sus servicios ambientales y valores culturales asociados".*

El CONAP es la entidad pública responsable de la administración de áreas legalmente protegidas, así como de asegurar la conservación de niveles socialmente deseables de biodiversidad y la generación de servicios ambientales, para el desarrollo social y económico sostenible de Guatemala y el beneficio de las presentes y futuras generaciones (Castro y de León, 2003). Todo ello, de acuerdo con sus seis fines principales, establecidos en el artículo 62 del Decreto 4-89, los cuales orientan el trabajo la institución (CRG, 1989).

Además, el CONAP es una institución que depende de la Presidencia de la República, su Secretario(a) Ejecutivo(a) es designado(a) por el Presidente de la República, cuenta con un órgano de toma de decisiones denominado Honorable Consejo, que según el artículo 63 del Decreto 4-89 está integrado por representantes de: el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) que lo preside, el Centro de Estudios Conservacionistas (CECON) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), el Instituto de Antropología e Historia (IDAEH) del Ministerio de Cultura y Deportes,

un delegado de las organizaciones no gubernamentales registradas ante el CONAP, la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (Castañeda, 2013; CRG, 1989).

El mismo decreto 4-89, en su Artículo 2, crea al Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), integrado por todas las áreas protegidas y entidades que las administran, a fin de coadyuvar a la conservación, rehabilitación, mejoramiento y protección de los recursos naturales del país, y la diversidad biológica (CRG, 1989).

Enfoque de protección a través del tiempo

La historia de las áreas protegidas se remonta a la declaración del Parque Yellowstone en Estados Unidos, en 1872 y a partir de entonces comienza la declaración de áreas protegidas en otros países. Esta secuencia de declaraciones, en sus inicios estuvo enmarcada, de acuerdo a Meffe y Carroll (2005) citados por Hernández *et al.*, 2011, dentro del movimiento preservacionista moderno.

Los fundamentos teóricos de ese movimiento surgen y se desarrollan a partir de tres afluentes filosóficos: ética de la conservación romántica- trascendental, ética de conservación de recursos y ética evolutiva-ecológica del suelo; este último planteado por Aldo Leopold, quien sostiene que la naturaleza es un sistema complejo, integrado por componentes y procesos interdependientes.

De esta forma, la idea fundamental que movía a la creación de áreas protegidas fue: "conservar el conjunto de características genéticas de cada una de las especies, las cuales constituyen un patrimonio único e irremplazable, cuya supervivencia debe asegurarse por razones no sólo éticas, sino que también utilitarias".

En la actualidad el discurso predominante sobre la conservación de la naturaleza es una mezcla de estas tres filosofías. No obstante estos posicionamientos teóricos, entre 1960 y 1970 en la selección de sitios de conservación se consideraba básicamente la belleza escénica y la presencia de vertebrados mayores, por sobre la función ecosistémica (Hernández *et al.*, 2011).

De esa cuenta, las aportaciones de Leopold fueron el sustento para el concepto de la biología de la conservación. El paradigma ecológico se guía actualmente a través de tres principios básicos: cambio evolutivo, ecología dinámica y presencia humana, lo cual ha conducido a comprender que la evolución y los sistemas ecológicos son dinámicos y no equilibrantes. Esta es la base para entender el objeto de la conservación y que los seres humanos son parte del mundo natural y deben incluírseles al abordar las preocupaciones de la conservación (Hernández *et al.*, 2011).

Siguiendo la lógica histórica que condujo a la declaración de áreas protegidas, las primeras áreas declaradas en Guatemala se basaron en un enfoque preservacionista y, actualmente, se reconoce que está fuera de contexto y ha resultado inoperante para los objetivos de conservación. De acuerdo a CONAP (2013) se declararon 48 áreas protegidas en el país en tan solo cinco años (1955-1960). En ese entonces se consideró principalmente parques nacionales como Tikal, cuya categoría es altamente restrictiva. Sin embargo, a pesar del aparente interés en la preservación, su impacto en la conservación fue limitado y en varias no se contó con continuidad en la administración gubernamental y se tuvo muchas carencias para su manejo.
Por ejemplo, de los 27 conos volcánicos declarados en 1955 como zonas de veda definitiva, ninguna institución se hizo responsable de su administración (Castro y De León, 2003).

Fue hasta la creación del CONAP, en 1989, cuando realmente tomó impulso la protección in situ de las áreas protegidas, delegándose a la nueva entidad la administración de todas las áreas declaradas previamente y las no asignadas por legislación vigente a otras instituciones gubernamentales. Sin embargo, no ha contado con los recursos necesarios para iniciar el manejo de dichas áreas (Castro y De León, 2003; CRG, 1989).

Realidad del SIGAP

A través de los años, la cantidad del territorio nacional considerado área protegida ha aumentado a pesar de las limitaciones que su institucionalidad presenta. Además de las 48 áreas protegidas declaradas hasta 1960, sobresale que entre 1986 y 1990 solamente se declararon 11 áreas protegidas y dentro de ellas están las dos de mayor tamaño en el país y cuatro

áreas protegidas administradas por la USAC, a través del CECON (CONAP, 2013).

Según el CONAP (2013) estos biotopos se suman a otras áreas protegidas coadministradas por distintas instituciones que, en conjunto, forman la Reserva de Biosfera Maya (RBM) que constituye el 64% del SIGAP (declarada mediante el Decreto 5-90) y es el área protegida más grande del país. La segunda área protegida de mayor tamaño es la Reserva de Biosfera Sierra de Las Minas, que representa el 7% del territorio del SIGAP (declarada en el Decreto 49-90).

Otro importante número de áreas protegidas ha sido declarado a partir de 1995 hasta la fecha, entre las cuales sobresalen, por su número, reservas naturales privadas y parques regionales municipales.

En total, para mayo de 2013 el CONAP reportó 321 áreas protegidas declaradas, que cubren el 31% del territorio nacional; de las cuales, según declaraciones del Secretario Ejecutivo del CONAP, Benedicto Lucas (DLH, 2014), aproximadamente el 67% se encuentra en Petén.

Vale traer a colación que, en el año 2010, Guatemala fue reconocida como uno de los 19 países del mundo con mayor índice de biodiversidad (nueve están en Latinoamérica) y se le asignó la categoría de país megadiverso durante el 10° Encuentro de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CoP10), en Nagoya, Japón (Arrecis, 2012).

A pesar del incremento en número de áreas protegidas y que a Guatemala se le reconozca internacionalmente como un país megadiverso, la problemática social, económica y ambiental en la que se encuentra el país, según Hernández *et al.* (2011) producto de un modelo de desarrollo basado en la explotación y concentración de la tierra, existe una creciente complejidad socioambiental dentro y alrededor de las áreas protegidas. Panorama que lleva a cuestionar la viabilidad que tiene la conservación por medio de áreas protegidas, al menos tal como fueron concebidas originalmente.

Hoy por hoy, la evaluación de las áreas protegidas desde una perspectiva ecológica pone en evidencia el creciente deterioro de los ecosistemas aunque estén dentro de áreas protegidas. Además, desde la perspectiva social, varias organizaciones campesinas cuestionan los

beneficios que, en términos de desarrollo rural, aportan las áreas protegidas a las comunidades locales (muchas de éstas establecidas previa declaración del área y sin habérseles consultado). Prueba de ello es la creciente conflictividad entre comunitarios y guarda recursos en diferentes regiones del país (Hernández *et al.*, 2011). Dificultades que tanto el CONAP como varias instituciones coadministradoras de áreas protegidas ya están atendiendo y buscando soluciones para la conservación y el beneficio humano.

Por ello, el fortalecimiento del CONAP, institucionalidad pública rectora de la biodiversidad y de las áreas protegidas es fundamental, así como velar por el cumplimiento de la normativa relacionada con las áreas protegidas, como un instrumento de la Política Nacional y Estrategias para el desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) y los tratados internacionales que Guatemala ha ratificado y constituyen un compromiso de Estado, como el Convenio de sobre la Diversidad Biológica que se suscribió mediante el Decreto 5-95 (CRG, 1995).

Modificaciones a la Ley de Áreas Protegidas

En enero de 2014 el Pleno del Congreso de la República de Guatemala conoció la Iniciativa de Ley con el Registro 4717 y la trasladó a la Comisión de Recursos Naturales. Casi seis meses antes, en julio de 2013, el diputado independiente, Carlos Humberto Herrera Quezada, la presentó a la Dirección Legislativa del Congreso con el objetivo de hacer modificaciones al Decreto 4-89 Ley de Áreas Protegidas (CRG, 2014).

En febrero de 2014 el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) a solicitud del CECON, participó en la reunión de asesoría técnica y jurídica de los integrantes del Honorable Consejo del CONAP. De esa cuenta, el IPNUSAC formó parte del equipo que también estuvo integrado por técnicos(as) y abogados(as) del MARN y del CONAP, quienes en conjunto plasmaron en el Dictamen Técnico Legal 2-2014 su decisión de emitir opinión desfavorable y considerar improcedentes las reformas a la Ley de Áreas Protegidas, por presentar antinomias, vulnerar normas constitucionales y legales.

Además, se considera que debilita las actividades del CONAP, pues la propuesta disminuye los objetivos que persigue esta institución, rectora de la diversidad biológica dentro y fuera de las áreas protegidas. Por otro lado, la reforma propuesta vulnera obligaciones del Estado de Guatemala, ya que se han ratificado convenios internacionales que exigen la protección de la diversidad biológica en todo el país (MARN-USAC-CONAP, 2014).

Complementariamente, se argumentaron las razones técnicas, científicas y legales por las cuales las modificaciones a cada artículo son improcedentes. Por otro lado, dicha Iniciativa carece de una exposición de motivos que argumente con propiedad los cambios propuestos y evidencia el desconocimiento sobre la dinámica de la operatividad técnica y administrativa del CONAP, así como los procesos que actualmente se realizan en el CONAP, por ejemplo, para modificar el reglamento de dicha ley (MARN, USAC, CONAP, 2014).

Además de los intentos por modificar la Ley de Áreas Protegidas, en el historial del SIGAP sobresale el preocupante hecho de que, en 2010, la Secretaría Ejecutiva del CONAP presentó ante el Ministerio Público una denuncia en contra de Sergio Enrique Véliz Rizzo, ex Secretario Ejecutivo de la entidad, por los delitos de incumplimiento de deberes, resoluciones violatorias a la Constitución Política de la República de Guatemala, falsedad ideológica y abuso de autoridad, sindicando al ex funcionario de modificar el Plan Maestro de la Reserva de Biosfera Maya (que al ser aprobado es un instrumento de la Ley de Áreas Protegidas), en un intento de favorecer a las actividades petroleras dentro del Parque Nacional Laguna del Tigre (OAG, 2012).

La RBM es una de las 621 reservas de la biosfera internacionalmente reconocidas por la UNESCO, es a su vez una de las 117 en Latinoamérica y una de las tres en Guatemala. Además, dentro de la RBM, el Parque Nacional Laguna del Tigre es uno de los siete humedales de importancia internacional reconocidos por la Convención Ramsar. En 1993, debido al nivel de amenazas al que se encuentra expuesto el Parque Nacional Laguna del Tigre se incluyó en el Registro de Montreux de la Convención de Ramsar, el cual contiene territorios fuertemente amenazados y pretende alertar sobre dichas amenazas y la necesidad de revertirlas. (OAG, 2012; Ramsar, 2006; UNESCO, 2013).

Como resultado de la denuncia hecha por el CONAP, en 2012 el Tribunal Quinto de Sentencia Penal emitió condena de tres años de prisión a Sergio Enrique Véliz Rizzo, por delitos de falsedad ideológica y resoluciones violatorias a la Constitución. La investigación estuvo a cargo de la Fiscalía de Delitos Administrativos del Ministerio Público. El argumento y evidencia de la condena fue: eliminar los párrafos donde se hacía constar que la actividad petrolera atenta contra la integridad ecológica del la Laguna del Tigre en particular, y de la Reserva de la Biosfera Maya en general, con la intención de favorecer la actividad petrolera en la zona (OAG, 2012).

Hechos que denotan la fragilidad del SIGAP y el CONAP ante las múltiples amenazas que hay sobre la diversidad biológica y el resto de elementos ambientales como el suelo, los minerales, el agua, el aire, los cuales en su conjunto proporcionan servicios ecosistémicos fundamentales para la vida, la salud, la sociedad y la religiosidad; de donde se obtienen recursos naturales que son materia prima para la economía nacional y por ello son estratégicos para la seguridad nacional (Arrecis, 2012).

El reto se mantiene, la tarea está pendiente, ya que se deben buscar los mecanismos más adecuados que permitan detener la degradación ambiental. Todas y todos los habitantes del planeta, tomadores de decisiones políticas y empresarios deberán asumir con prioridad un verdadero compromiso para mejorar la forma de producir, consumir y desechar, así como de conservar la megadiversidad presente en el país, que permite que la vida funcione.

En Guatemala, las decisiones deberán tomar en cuenta la potencialidad natural del país, para encuadrar el modelo de desarrollo, apostarle al desarrollo sustentable, implementarlo y fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su trabajo, a fin de contribuir al bien común, al buen vivir y asegurar los recursos naturales estratégicos que, entre otras cosas, son patrimonio de la nación (Arrecis, 2012).

Referencias bibliográficas

- Arrecis, M. (2012). *"Potencial natural de Guatemala"*. En: Revista Análisis de la Realidad Nacional. 1:8 p 23-31. Recuperado de http://ipn.usac.edu.gt/images/revistas/8.pdf

- Castañeda, F. (2013). *"El sistema de áreas protegidas"*. En: Revista Análisis de la Realidad Nacional. 2:21 p 53-57. Recuperado de http://ipn.usac.edu.gt/images/revistas/21.pdf

- Castro, F y De León, F. (2003). *Informe Nacional de Áreas Protegidas.* Guatemala: CONAP. 37 p. Recuperado de http://www.tarrales.com/reporte_areas_protegidas.pdf

- CDB. (S.f.) *Convenio sobre la Diversidad Biológica List of parties.* Recuperado de http://www.cbd.int/information/parties.shtml

- CRG (1989). *Decreto 4-89 Ley de Áreas Protegidas.* Guatemala: Congreso de la República de Guatemala. Recuperado de http://www.conap.gob.gt/phocadownload/Centro_Documentacion/legislacion/ley%20de%20areas%20protegidas%20decreto%204-89-2.pdf

- CRG. (1990). *Decreto 5-90 Ley que Declara Área Protegida la Reserva Maya.* Guatemala: Congreso de la República de Guatemala. DCA 090290. Recuperado dehttp://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_decreto.asp?id=1330

- CRG. (1995). *Decreto 5-95 Aprobación del Convenio sobre la Diversidad Biológica.* Congreso de la República de Guatemala DCA 140395 p 1. Recuperado de http://www.bchguatemala.gob.gt/documentos/protocolo-de-cartagena-y-convenio-sobre-diversidad/DL%205-95%20sobre%20CDB.pdf

- CRG. (2014). *Iniciativa de Ley presentada por el representante Carlos Humberto Herrera Quezada Número de Registro 4717.* Guatemala: Congreso de la República de Guatemala 23 p. Recuperado de http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_iniciativa.asp?id=4957

- CONAP (1999). *Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.* Guatemala: Consejo Nacional de Áreas Protegidas. 50 p. Recuperado de http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Recursos%20Naturales/Areas%20Protegidas.pdf

- CONAP. (2013). *Listado de Áreas Protegidas, Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.* Guatemala: Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Recuperado de file:///C:/Users/IIPN/Downloads/listadosigap201302_pblico.pdf

- Diario La Hora. (2014). CONAP: 322 *áreas protegidas.* Guatemala: DLH 150114 p. Recuperado de http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/189768-conap-322-areas-protegidas-a-nivel-nacional

- Dudley, N. (editor) (2008). *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas.* Gland, Suiza: UICN. 96 p. Recuperado de http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016-Es.pdf

- Hernández, S; López, S; Pardo, P; y Gómez, P. (2011). *Dinámica socioambiental asociada a las áreas protegidas de Guatemala: el Sistema Universitario de Áreas Protegidas (SUAP).* Guatemala: Dirección General de Investigación, Universidad de San Carlos de Guatemala. 137 p. Recuperado de http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/rapidos2011/INF-2011-34.pdf

- MARN-USAC-CONAP (2014). *Dictamen Técnico Legal Número 2-14.* Guatemala: CONAP. 14 p.

- Observatorio Ambiental de Guatemala. (2012). *De traiciones a la patria y corrupción en Guatemala: el caso del petróleo en el Parque Nacional Laguna del Tigre.* Guatemala: OAG. 12 p.

- Secretaría de Ramsar (2006). *The Annotated Ramsar List: Guatememala. The Ramsar Convention on Wetlands.* Suiza: Ramsar. Recuperado de http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-pubs-notes-anno-guatemala/main/ramsar/1-30-168%5E16375_4000_2__

- UNESCO (2013). *Latin America and the Caribean 117 biosphere reserves in 21 countries.* París: UNESCO. Recuperado de http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/latin-america-and-the-caribbean/

Alerta por el uso de plaguicidas agrícolas

Luis Leal Monterroso

Resumen
El uso indiscriminado de plaguicidas agrícolas, por la debilidad institucional en su normativa, está causando graves daños a la salud de la población, directamente por su manejo y uso inapropiado e indirectamente por consumo de agua y productos agrícolas, pecuarios e hidrobiológicos contaminados; asimismo, el medio ambiente al recibir estos impactos negativos perturba el equilibrio ecológico, destruyendo los corredores biológicos naturales. Las Autoridades responsables de su normativa y control, no están haciendo nada para contrarrestar este problema.

Palabras clave
Plaguicida, agricultura, legislación, vegetales y salud.

Agricultural pesticides use alert

Abstract
The indiscriminate use of agricultural pesticides, because of the institutional weakness in its regulations, is causing serious problems to people's health, directly related to its inappropriate use and management of water and agricultural products consumption, cattle and hydro biological products contaminated; when the environment receives this negative impacts the ecological balance is perturbed, destroying natural biological corridors. The responsible Authorities of regulations and control are not acting to fight this problem.

Key words
Pesticide, agriculture, legislation, vegetables, health.

Introducción

Este es el primero de tres artículos dirigidos a alertar a las autoridades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, así como a la población en general, sobre el uso indiscriminado de plaguicidas agrícolas que está causando severos daños a la salud de las personas. Las autoridades deben fortalecer la institucionalidad para cumplir y hacer que se cumplan las leyes emitidas al respecto, y la población debe tomar conciencia que no puede ni debe hacer uso indebido de estos productos. El Congreso de la República deberá revisar las leyes relacionadas con el uso de plaguicidas e introducir los cambios necesarios, para proteger el bienestar de los guatemaltecos.

La agricultura

La agricultura es la más noble actividad humana, porque está dedicada a la producción de alimentos obtenidos básicamente de la tierra y digo ***básicamente*** porque ya hay formas de agricultura cuyo medio de enraizamiento es hidropónico, o sea, que no se necesita tierra para su desarrollo y producción.

En el proceso productivo se integran muchos factores, desde los sincréticos religiosos que invocan a la madre tierra para que sea generosa con sus frutos hasta los comerciales, que buscan ganancias económicas. La cadena productiva se inicia en los surcos de la tierra y termina en los anaqueles de los supermercados.

La producción agrícola puede ser dividida en dos grandes variables: agricultura extensiva y agricultura intensiva. En medio de éstas hay subdivisiones y composiciones de diversa índole, por supuesto, de acuerdo al objetivo de la producción, el cual generalmente es determinado por el mercado.

En la agricultura extensiva se cultivan grandes áreas de terreno, principalmente como monocultivos, para satisfacer el volumen requerido por la demanda de los mercados nacionales e internacionales. Por otro lado, la agricultura intensiva se reduce a pequeñas áreas de cultivo a cielo abierto con algún tipo de riego y cultivos protegidos por medio de invernaderos, casas malla, macro y micro túneles, con riego por goteo y se dedican principalmente a la obtención de alta calidad de los productos para la satisfacción de mercados exclusivos.
Pero, ¿cómo está la inocuidad de estos alimentos con respecto a residuos de pesticidas?

En ambos casos la preocupación de propietarios y técnicos agrícolas se centra en incrementar la cantidad y la calidad de la producción. Esta no es una tarea fácil de llevar a cabo, porque se debe competir contra las adversidades imponderables del clima, fluctuaciones desfavorables de mercado que desestimulan la producción, calidad y disponibilidad de la mano de obra y contra otros seres vivos que necesitan y quieren consumir las plantas y sus frutos, o que por lo menos quieren utilizarlos para hospedarse en ellos causándoles molestias que merman su rendimiento y su calidad.

Para eliminar, minimizar o reducir los efectos negativos que causan estos organismos patógenos, el hombre ha creado mecanismos de defensa para lograr que los cultivos completen favorablemente su ciclo de producción y lograr obtener un elevado rendimiento de buena calidad, para satisfacer el mercado objetivo y garantizar sus ganancias económicas.

Es de hacer notar que, frecuentemente, se motiva a la población a ingerir frutas y verduras frescas como alternativa de una vida saludable. ¿Sabe usted si esos vegetales están libres de pesticidas? ¿Quién se lo garantiza?

El combate de plagas que amenazan la agricultura

Para organizar el combate contra los organismos que amenazan la vida de las plantas y su adecuada producción, se ha experimentado con productos naturales, barreras

físicas, productos químicos y manipulación sistémica de la semilla con ingeniería genética. No importando el origen del método o de la formulación del producto que se utilice, todos tienen el propósito de mejorar la producción agrícola y a todos se les conoce con el nombre popular de **plaguicidas**.

La demanda del mercado en cuanto a calidad y cantidad de los productos agrícolas ha establecido la urgencia en el combate de las plagas que los afectan, desde antes de la siembra, durante el ciclo de crecimiento y producción y después de la cosecha, para garantizar que cuando lleguen a los mercados tengan una presentación agradable a la vista, consistencia y durabilidad para soportar el transporte y exposición para la venta, buen sabor y sobre todo libres de plagas.

La gran demanda mundial de alimento ha obligado a dar respuesta rápida y contundente en el combate de las plagas, posicionándose y alcanzando la mayor demanda el uso de los plaguicidas químicos.

La elaboración de plaguicidas químicos se ha especializado de acuerdo al organismo que combaten. Por ejemplo, tenemos insecticidas, herbicidas, fungicidas, nematicidas, rodenticidas y otros más para fines específicos.

Estos insumos han tenido éxito por su rápida acción y fácil aplicación. Su efecto letal permite la eliminación de la plaga, mejorar la calidad del producto e incrementar su producción. Pero muy pocos dan seguimiento a los residuos de los agroquímicos en el producto de consumo final local, ya que los productos vegetales de exportación están sujetos a protocolos específicos y análisis de residuos antes de entrar al mercado de los países importadores.

Los plaguicidas

Detrás de las bondades con que el marketing especializado promociona a los plaguicidas, subyacen realidades criminales que se ocultan celosamente por sus fabricantes y proveedores, protegidos y encubiertos por los organismos estatales que tienen la obligación de cuidar el bienestar de la población. Estos plaguicidas, que en realidad son venenos químicos, además del daño que causan al eliminar junto con las plagas a otros organismos benéficos, contaminan el medio ambiente y paulatinamente envenenan a la población.

Las dosis de las aplicaciones químicas indiscriminadas fortalecen la resistencia de las plagas al producto, siendo necesario que en forma progresiva se incrementen, lo que obliga a aplicar mayores concentraciones o autilizar otros productos más fuertes.

Esta competencia entre resistencia de la plaga e incremento de la dosis del plaguicida ha llegado a alcanzar niveles económicos insostenibles, que en muchos casos han obligado al abandono del cultivo. Los campos abandonados quedan contaminados, la vida en ellos no es posible, la erosión inicia el proceso de desertificación y la población aledaña sufre los efectos residuales del producto, se enferma y muere. El espectro de la pobreza de la región promovido por los plaguicidas, ha llegado para quedarse.

El producto aplicado, vendido como plaguicida selectivo entre la vida de los organismos benéficos y los nocivos del cultivo, en realidad es un biocida, un eliminador de la vida. Ha completado su ciclo macabro: ***incrementó la producción, hizo resistentes a las plagas, se incrementaron las dosis de aplicación, se elevó el costo de producción, las ganancias disminuyeron, se abandonó la producción, contaminó la tierra y continúan sus efectos secundarios dañando la salud de la población.***

Se presentarán en los adultos casos de enfermedades desconocidas y quedan en alto riesgo presente y futuro, por no se sabe cuántos años, los grupos más vulnerables como las mujeres embarazadas y los niños. Nadie podrá garantizar que la salud de los niños en general no será afectada en el futuro por la exposición directa o indirecta a los residuos de los plaguicidas, causándoles deficiencias físicas y mentales.

Para que un plaguicida agrícola sea lanzado al mercado internacional, es sujeto de pruebas de diversa

índole, principalmente para comprobar su efectividad en el combate de las plagas, determinar su grado de toxicidad para la salud humana y que sea inocuo para el medio ambiente.

En realidad son muchas las pruebas que se les hacen, pero a pesar de estos cuidados, a lo largo del tiempo hemos visto que muchos de estos plaguicidas después de haber sido autorizados para su venta y de haber permanecido en el mercado por muchos años, han tenido que ser retirados por sus efectos tóxicos.

En nuestro país, la mayoría de los más letales todavía siguen a la venta, sin ningún control estatal y aplicados sin ninguna orientación técnica, más que las recomendaciones que da el vendedor a quien lo único que le interesa es vender su producto. Esto es un grave riesgo para la salud pública, aumentado por el hecho de que gran número de campesinos son analfabetas, y, otros tantos, analfabetas funcionales.

La solución no es eliminar los plaguicidas porque causaría hambrunas, sed de tratar de encontrar el equilibrio entre producción salud y medio ambiente. Los plaguicidas biológicos y el controlo integrado de plagas son parte de la solución.

Mecanismo de promoción y venta de los plaguicidas en Guatemala

En cultivos extensivos, principalmente monocultivos y en agricultura intensiva a cielo abierto con utilización de riego, el control de plagas generalmente se basa en programas ad hoc, de aplicación periódica de productos químicos.

Estos programas “creados” por los fabricantes o distribuidores de plaguicidas no han sido elaborados de acuerdo a las necesidades de cada plantación. Son programas genéricos de amplio espectro ajustados por exceso para cubrir cualquier eventualidad.

La periodicidad de su aplicación es para prevenir la presencia de las plagas y las altas dosis para vencer su resistencia al producto. Cada vez el agricultor necesitará más plaguicida, lo que obviamente representa para el fabricante y el distribuidor mayores utilidades.

Algunos efectos generales de los plaguicidas

Este uso irracional de los plaguicidas ha dejado secuelas que causan graves daños a la salud humana, animales, ecosistemas: las perturbaciones a la biodiversidad son impactos ambientales cuyo efecto negativo es prácticamente irreversible.

No cabe ninguna duda que las aguas superficiales ya fueron contaminadas por los plaguicidas, la única duda al respecto es qué grado de contaminación tienen. Por otro lado, también las aguas subterráneas ya presentan elevados índices de contaminación de estos productos químicos.

La salud humana es afectada directamente por los plaguicidas de diferente forma: Por contacto directo con la piel, lo que sucede frecuentemente durante la aplicación en el campo, por no tomar las debidas precauciones y no utilizar el equipo de protección adecuado; por inhalación, debido a la mala manipulación del producto o en aplicaciones aéreas; y por ingestión, cuando deliberadamente es utilizado para suicidios o cuando se consumen alimentos o agua que están contaminados.

Leyes nacionales y tratados internacionales para el uso de plaguicidas

Existen leyes nacionales y tratados internacionales para regular el uso de los plaguicidas. El problema es que, en Guatemala, las instituciones encargadas no se han interesado en su aplicación.

Existe un maremágnum de productos de marcas conocidas, genéricos y mezclas locales desconocidas que se promocionan y venden sin ningún control, destinados a los productos agrícolas de consumo nacional. Para los productos que se exportan hacia Estados Unidos de Norteamérica y Europa, por exigencia de estos mercados, las fincas nacionales se han venido certificando para garantizar la inocuidad de sus productos.

De acuerdo a la Lista de Plaguicidas Prohibidos de la Red de Agricultura Sostenible (noviembre, 2011) existe una norma para fincas certificadas que prohíbe el uso de algunos plaguicidas. Dentro de los agroquímicos prohibidos en esta lista están los “plaguicidas prohibidos y severamente restringidos en Estados Unidos de Norteamérica por la Agencia de Protección Ambiental, y plaguicidas

prohibidos y severamente restringidos por la Unión Europea".

¿Qué pasaría si Guatemala exigiera lo mismo con los alimentos que nos ingresan?, ¿Por qué no se hace?

El ingreso de divisas al país por exportaciones de productos agrícolas frescos es muy importante y continúa en ascenso, lo cual quiere decir que Guatemala tiene potencial suficiente para satisfacer la demanda de mercados internacionales, con productos de buena calidad e inocuos.

Sin embargo, los que se producen para consumir en el país están contaminados con substancias químicas. Esto se debe a que el Estado da el mal ejemplo al no respetar los tratados internacionales relacionados con el control de plaguicidas, de los que es signatario, y es incapaz o negligente para aplicar las regulaciones de la legislación nacional.

Coadyuvan al problema la falta de ética de los proveedores de plaguicidas, que retuercen la débil resistencia de los agricultores ofreciéndoles productos mágicos para el control de plagas, y la población, que los consume tranquilamente ignorando los daños potenciales por carecer de la información pertinente.

La Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, efectuaron en 2002 el estudio *Situación epidemiológica de las intoxicaciones agudas por plaguicidas en el istmo centroamericano*, concluyendo que "la mayor proporción de intoxicaciones agudas es de origen ocupacional, con un 39.1 por ciento, y que de éstas, Guatemala es el país más afectado, con el 60 por ciento de los casos".

Considerando las evidencias de los daños ocasionados por plaguicidas y los onerosos gastos en salud pública curativa, es urgente la discusión de una Ley de agroquímicos, tal como lo ha hecho, recientemente, El Salvador.

Referencias bibliográficas

- Castellanos, A. (2005) *"Plaguicidas cobran mortal factura en Guatemala".* El Periódico. Guatemala, 4 de julio de 2005. Accesible en www.elperiódico.com.gt/es//pais/17659

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (S/f) *Resumen del inventario preliminar de plaguicidas COP para la Página Web. Guatemala.* Unidad de Coordinación para el Manejo Ambiental Racional de Productos Químicos y Desechos Peligrosos, Proyecto de Estocolmo. MARN. Accesible en http://www.marn.gob.gt/sub/portal_estocolmo/plaguicidas.html

- Organización de las Naciones Unidas (2001) *Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP).* United Nations Environment Program (UNEP). Accesible en Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs). http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx

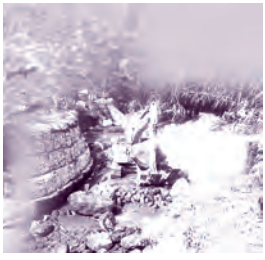
- Organización Panamericana de la Salud (2002) *Situación epidemiológica de las intoxicaciones agudas por plaguicidas en el istmo centroamericano.* San José, Costa Rica. OPS / Danida. Accesible en http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc14034/doc14034.htm

- Red de Agricultura Sostenible (2011) *Lista de plaguicidas prohibidos.* Noviembre de 2011. San José, Costa Rica. RAS / Rainforest Alliance. Accesible en https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/RAS_Lista_de_Plaguicidas_Prohibidos_Noviembre_2011.pdf

- Solano, E. (2010) *Monitoreo de la contaminación por pesticidas en hortalizas para consumo en fresco en la ciudad capital.* Guatemala. Universidad de San Carlos. Dirección General de Investigación. Instituto de Investigaciones Agronómicas y Ambientales. Facultad de Agronomía.

- United States Environmental Protection Agency (S/f) *Restricted and Canceled Uses of Pesticides.* EPA. Accesible en http://www.epa.gov/pesticides/regulating/restricted.htm

- Wesseling, C y Castillo, L. (1992) *Plaguicidas en América Central: algunas consideraciones sobre las condiciones de uso.* Costa Rica. Universidad de Heredia. Accesible en desastres.usac.edu.gt/documentos/pdf/spa/doc 5326/doc5326/1ª, pdf.



Potencialidad de las **Microcuencas**

César Eduardo Ordóñez Morales

Resumen
Se exponen resultados de investigación sobre el papel que desempeñan para los modos de vida de familias campesinas minifundistas, localizadas en comunidades de microcuencas altas de ríos fronterizos de Guatemala, las relaciones económicas que sus habitantes realizan con territorios vecinos mexicanos, a la vez se establecen efectos actuales y potencialidades para el manejo de las microcuencas.

Los resultados sugieren tomar en cuenta, en las relaciones económicas de ambos países, posibilidades para estimular procesos de integración fronteriza a escala de las regiones vecinas, que unen las cuencas hidrográficas internacionales. Es posible conformar modalidades de cooperación en donde se impulsen relaciones económicas transfronterizas y conservación de los recursos naturales, principalmente el agua. Lo anterior en base a las complementariedades económicas regionales que, potencialmente, incentivarán el manejo de las microcuencas de montaña situadas a más de 2000 metros en el territorio guatemalteco, con beneficio para las regiones vecinas del lado mexicano, aguas abajo.

Palabras clave
Microcuencas, fronteras, regiones, hidrógráficas, agua.

Cooperation Microcuencas Guatemala and Mexico border

Abstract

The results of research are shown, role they play in the livelihoods of smallholder farm family communities, located in high altitude river watersheds Guatemalan border, the economic relations that its inhabitants make with Mexican in the neighboring territories ,at the same time, establish current and potential effects to manage watersheds .

The results suggest considering economic relations of the two countries, the possibilities to stimulate border integration processes at neighboring regions , joining the international river basins. It is then possible to form cooperative arrangements where cross-border economic relations and promote conservation of natural resources, especially water. This based on regional economic complementarities, potentially incentivize the management of mountain watersheds located more than 2000 meters in Guatemalan territory, with neighboring regions benefit the Mexican side downstream.

Key words

Microcuencas, border, regions, joining, water

Introducción

Las preguntas que guían este escrito son las siguientes ¿Qué relaciones económicas realiza la población rural localizada en las microcuencas de ríos fronterizos entre Guatemala y México? ¿Qué incentivos proveen para sus modos de vida y el manejo de las microcuencas?

A la vez se presenta una somera caracterización de dichos territorios y propuestas de utilidad para el proceso de integración fronteriza y futuros acuerdos de aguas internacionales entre países y regiones vecinas. Presenta resultados de una investigación realizada en microcuencas altas de los ríos fronterizos, Suchiate y Coatán, del departamento San Marcos.

La investigación fue parte del macroproyecto "Innovación socioambiental para el desarrollo

en áreas de alta pobreza y biodiversidad en la frontera sur de México", apoyado por el mexicano Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y realizado por investigadores del Colegio de la Frontera Sur y otras instituciones académicas, en el período 2010-2012.

La integración fronteriza

> *"es el conjunto de procesos que incrementan las relaciones económicas, sociales y culturales entre regiones fronterizas en función de la reproducción de la economía y de la sociedad regional. Es una modalidad de integración a escalas meso y micro, en las que es posible crear formas de cooperación sinérgica, con la finalidad de incrementar la competitividad internacional, impulsar procesos de desarrollo regional en el área binacional fronteriza y contribuir a la integración económica que dos o más países buscan o acuerdan".*
> (Ordóñez, 2006: 75)

Existen modalidades de integración fronteriza de carácter espontáneo o de hecho, propiciadas por agentes económicos o por las propias poblaciones fronterizas. Y también modalidades promovidas e incluso planificadas de integración.

La planeación es mejor que lo espontáneo en la integración fronteriza, ya que disminuye el efecto negativo de la frontera, que opera ante lo espontáneo y porque permite armonizar políticas públicas territoriales, con las vías de desarrollo regional y nacional en el ámbito fronterizo. (Ordóñez, 2006)

Las cuencas, además de ser territorios donde se verifica el ciclo hidrológico, son espacios geográficos donde entes sociales y comunidades comparten identidades, tradiciones y cultura, también procesos productivos, comerciales y culturales. Por ello socializan y trabajan en función de la disponibilidad de recursos renovables y no renovables.
Las Cuencas Hidrográficas Internacionales (Bacalao, 1987), están demarcadas tanto por las partes de la sierra que divide las aguas y por la frontera de ambos países. Estas cuencas captan aguas superficiales y subterráneas, que fluyen hacia una salida común.

La cuenca para su estudio, manejo y gestión puede dividirse en espacios menores como son las subcuencas, las partes altas, medias y bajas, las microcuencas y las nanocuencas. Las microcuencas son espacios socio geográficos con extensiones pequeñas, que corresponden al territorio de un

río afluente, donde las personas y sus organizaciones socializan, trabajan, intercambian a partir de la disponibilidad de recursos, comparten territorio, identidades, y cultura.

La gestión de cuencas y microcuencas consiste en armonizar el uso, aprovechamiento y administración de todos los recursos naturales (suelo, agua, flora y fauna) y el manejo de los ecosistemas comprendidos en una cuenca hidrográfica, tomando en consideración las relaciones entre recursos y ecosistemas, los objetivos económicos y sociales, las prácticas productivas y formas de organización que adopta la sociedad, para satisfacer sus necesidades y procurar su bienestar en términos sustentables. (CNA, 2007).

En el territorio del altiplano guatemalteco y de las grandes laderas de las cordilleras: Sierra Madre y los Cuchumatanes, existe una importante red hidrológica en microcuencas de montaña de ríos fronterizos. En ellas descarga gran cantidad de lluvia durante el año, con efectos diversos en los recursos naturales aguas arriba y aguas abajo. La deforestación, los aspectos estructurales que implica el minifundismo, la alta densidad demográfica rural, la pendiente y otras variables, generan gran potencial de riesgo y desastres que afectan a los territorios "aguas arriba y aguas abajo" de ambos países.

A la vez, con potenciales procesos de beneficio socioeconómico y ambiental. Es un reto para las relaciones binacionales encontrar los procesos adecuados para su gestión y manejo, y requiere el apoyo de ambos Estados.

Metodología

1. Se utilizaron elementos del "marco de los medios de vida" (Chambers, R & Conway, G. 1991), metodología aplicable para analizar las comunidades humanas que sobreviven en condiciones de pobreza. Para estudiar los activos con que cuentan las familias ante un contexto de vulnerabilidad que les afecta, examinar políticas e instituciones con las que se relacionan las comunidades, identificar las estrategias de medios de vida que ponen en práctica, y los resultados que de ellas obtienen. (DFID.1999)

2. Fueron seleccionados dos ríos y una microcuenca de estudio en cada río. Estos fueron a) El río Suchiate y la microcuenca Las

Lajas, en el municipio fronterizo de Sibinal, colindante de los municipios chiapanecos Unión Juárez y Cacahoatán y b) el río Coatán y la microcuenca del río Tojcheche, localizada en el municipio Tacaná, colindante con los municipios chiapanecos, Cacahoatán, Tapachula y Motozintla.

Ambos ríos corresponden a la vertiente del Pacífico, en la ladera sur de la Sierra Madre, nacen en el departamento de San Marcos, región suroccidente de Guatemala, transcurren y desembocan en el océano Pacífico, en la región Soconusco de Chiapas, México. Las microcuencas altas de tales ríos se asocian al territorio del volcan Tacaná, compartido por ambos países.

3. El río Suchiate es el más importante en el departamento de San Marcos. Tiene importancia binacional por su carácter divisorio en un tramo de la frontera. En este río se encuentran localizados tres puentes que permiten la más importante comunicación vial y el flujo comercial, de transporte y personas entre México y Centro América, dos pequeñas ciudades y otras localidades gemelas (ubicadas en la rivera, separadas por el río-frontera) y una gran densidad de relaciones locales en el área adyacente a dicha infraestructura.

Además, se relaciona con un distrito de riego que provee agua a la agroexportacion bananera, mango y otros cultivos comerciales de la región del Soconusco, del estado mexicano de Chiapas.

El río Coatán es un río derivativo que nace en territorio guatemalteco, atraviesa la frontera y luego transcurre por territorio mexicano, atravesando la ciudad de Tapachula, segunda en importancia en el estado de Chiapas y ciudad nodal del Soconusco. Las crecidas de este río han causado inundaciones en dicha ciudad, especialmente durante la tormenta Stan en 2004. Con daños menores, otras tormentas o depresiones tropicales han afectado el territorio en los años 2010 y 2011.

4. Para obtener información de campo se aplicó un proceso de diferentes escalas. En cada microcuenca se examinó el territorio utilizando el Sistema de Información Geográfica, y recorridos de campo, complementados con entrevistas para: observar centros poblados, vías de comunicación, red hídrica, áreas de recarga y uso del suelo, localización, aspectos

del medio natural, el sistema productivo local y un esbozo de relaciones económicas con las vecina región mexicana.

Esto permitió, posteriormente, seleccionar una comunidad representativa en cada microcuenca considerando los siguientes criterios: a) La cantidad de familias (como indicador del tamaño de la comunidad), b) la producción agrícola y otras actividades económica c) el tipo de relaciones transfronterizas.

Las comunidades seleccionadas fueron: a) Toniná, localizada a la orilla de la línea fronteriza y en la ladera sur del volcan Tacaná, que corresponde a la microcuenca río Las Lajas, del río Suchiate, en Sibinal, San Marcos; y, b) Chiquilau, en la microcuenca Tojcheche, del río Coatán, en Tacaná, San Marcos, al norte del volcán Tacaná

En cada comunidad seleccionada se utilizaron las siguientes técnicas: transecto, realizado por el investigador acompañado de integrantes de la comunidad; observación del paisaje; entrevistas a personas conocedoras de la comunidad; reuniones de discusión participativa, grupos focales, de tipo cualitativo.

Lo anterior complementó la aplicación de un cuestionario a una muestra de familias, que facilitó utilizar estadísticas descriptivas y cuantificar algunas variables. Todo esto para caracterizar el territorio, las unidades domésticas rurales, sus medios de vida, el sistema productivo, la concurrencia a mercados de bienes y trabajo transfronterizos, estructuras y procesos de vulnerabilidad

5. Para analizar el contexto municipal y fronterizo se obtuvo, información de fuente secundaria, asistencia a reuniones de entidades municipales y consejos comunitarios de desarrollo, de la red IRFA GIESCA del Colegio de la Frontera Sur, asistencia a eventos académicos; participación (en calidad de invitado) en algunas reuniones del foro de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP-México) y Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP-Guatemala) y representantes de la municipalidad de Sibinal (Guatemala) sobre la reserva de la Biosfera del Volcán Tacaná; y recorridos de campo en el área fronteriza mexicana adyacente al volcán Tacaná.

Resultados

1. Microcuencas fronterizas: características básicas e importancia

Se trata de microcuencas pequeñas en términos de territorio y número de comunidades campesinas en condiciones de pobreza, localizadas en el altiplano guatemalteco, de diferente densidad demográfica de acuerdo a la historia de ocupación del territorio.

Climas templados y elevada precipitación pluvial, diferentes superficies boscosas y de recarga hídrica relacionada con la densidad demográfica. Cultivo anual de temporal de agricultura de subsistencia y pequeño mercantil, introduciendo pequeños sistemas de microriego.

Homogéneas en sus aspectos biofísicos, socioeconómicos, y en el uso de los recursos hídricos, lo que genera condiciones para considerarlas como unidades básicas a la hora de planificar el desarrollo territorial sustentable.

Expresan diferencias en el grado de deterioro de los recursos naturales y riesgos. La pendiente es suave en la microcuenca Tojcheche, que es parte de una red hidrológica independiente del volcán Tacaná, mientras que en la cuenca río Las Lajas, nace en Sibinal se introduce a Unión Juárez en donde desemboca en el Suchiate al iniciar su tramo fronterizo.

Las corrientes de la red hidrológica que transcurren por la ladera del volcan están asociadas a la reserva de la biosfera, en corta distancia transcurre un declive de alrededor de 2,000 metros, lo que significa grave riesgo aguas abajo. De avanzar la deforestación y no desarrollar sistemas de conservación de suelos, pueden ocurrir fuertes daños en la agricultura, viviendas, usos del agua, deslaves, puentes, frontera y otra infraestructura.

El manejo y gestión de las cuencas de los ríos fronterizos de Guatemala y México, cobra mucha importancia actualmente por dos grandes procesos:

a) Las manifestaciones del cambio climático significan necesidades de gestión de riesgo ante múltiples micro-desastres, la reducción de los índices de pobreza y el deterioro de recursos naturales en las propias regiones fronterizas.

b) La integración económica de México y Guatemala, que

formalmente se lleva a cabo mediante el tratado de libre comercio de México y los países de América Central, el plan Mesoamérica (antes plan Puebla Panamá) y la guerra contra el narcotráfico, las inversiones de empresas mexicanas en Guatemala, y las relaciones económicas propias de las regiones fronterizas.

Las microcuencas localizadas en ambos lados de las fronteras y sus relaciones económicas, sociales y culturales, requieren atención conjuntamente en el marco de ambos procesos.

Tabla 1

Características básicas de las microcuencas río Tojcheche y río Las Lajas Municipios: Tacana y Sibinal, San Marcos, Guatemala 2010-2011

Características básicas	Microcuenca Tojcheche. Río Coatán. Municipio Tacaná	Microcuenca Las Lajas. Río Suchiate. Municipio Sibinal
Localización	Latitud norte y Longitud oeste 15°16´07 y 92°01´ 55 15°14´45 y 92°03´20 15°15´11 y 91°59´40 Altitudes 2200 a 3058 msnm. Municipio Tacaná y una pequeña parte del municipio San José Ojetenan. San Marcos. Suroccidente de Guatemala.	Latitud norte y Longitud Oeste 15°07´ 55 y 92°06´32; 15°09´03 y 92° 04´01 15°05´03 y 92°04´12 15°08´13 y 92°02´51 Altitudes: 1540 - 4040. Comunidades entre 2100 y 2482 m.s.n.m. Municipio Sibinal, San Marcos.
Superficie y red hidrológica	14 km2., 9 nanocuencas	21 Km2., 10 nanocuencas
Cantidad de Comunidades Población Total	Doce comunidades de diferente categoría. Tres aldeas, tres caseríos y 6 cantones.	Seis comunidades, diferentes categorías.

Densidad de población	6175 habitantes (2008). Mam (Mame). 442 habitantes/Km2 Promedio 515 habitantes/ comunidad	1164 Hab. (2010) Mam (Mame). 56 habitantes/Km2 Promedio 194 habitantes/ comunidad.
Zonas de vida. Clima	Bosque montano húmedo subtropical. Precipitación 2000 mm al año. Temperaturas promedio 16 grados cent. que en el período diciembre-febrero baja hasta -4 grados.	Bosque muy húmedo montano bajo subtropical. (nubliselva) y bosque muy húmedo montano subtropical. (pino encino). Precipitación de 1000 a 3000 mm al año. Neblina todo el año.
Uso del suelo	Predomina el cultivo anual de temporal, en suelos franco arenosos (uso agrícola) destinado al consumo familiar. Pequeñas parcelas de bosque familiar y un bosque comunal en suelos arcillosos duros. Algunas comunidades tienen pequeños sistemas de miniriego que posibilitan 2 o 3 cosechas de ciclo corto. Muy pocas unidades campesinas aplican técnicas de conservación de suelos.	Cultivo anual de temporal, milpa, papa, hortalizas, flores bajo cobertura plástica y en los solares, microganadería. Abundante cobertura vegetal bosque de nubliselva y pino encino. Uso de terrazas y barreras vivas para conservar suelos. Suelos profundos de origen volcánico.
Comunidad estudiada	**Chiquilau** Localización 15°14´57 y 92°03´11, altitud 2377. 74 familias. Tamaño medio de familia 5.17 personas. 10% de padres de familia completaron educación primaria. Unidades domésticas campesinas en pobreza y extrema pobreza	**Toniná** Localización 15°06´44 y 92°05´1, altitud 2482 31 familias. Tamaño medio de familia 6.09 personas. 11% de padres de familia completaron educación primaria. Unidades domésticas campesinas en pobreza.

Fuente: Elaboración propia con resultados de trabajo de campo

2. Los medios de vida

a. Contexto de vulnerabilidad

Las comunidades rurales identifican un complejo de aspectos que expresan el contexto de vulnerabilidad que provienen del clima, de la crisis económica y de las relaciones fronterizas:

a) Sequías temporales, deslaves y pequeñas inundaciones locales, deterioro de recursos hídricos, efectos en la salud, causadas por tormentas en territorios deforestados y con pocas obras de conservación de suelos.

b) Peligro de incendios forestales y una eventual erupción del volcán.

c) La atomización del minifundio.

d) La crisis económica actual produce desempleo en Guatemala y en Estados Unidos, se reduce el envío de remesas y crece el número de deportaciones. Además se encarecen los precios para comprar bienes básicos.

e) Se encuentra en riesgo la seguridad alimentaria.

f) Oposición mexicana a la comunicación vial con Unión Juárez.

g) Eventuales restricciones de acceso al mercado mexicano regional de productos agrícolas locales y otras restricciones al comercio transfronterizo.

h) La amenaza de las grandes empresas mineras, hidroeléctricas y telefonía rural se percibe por los habitantes comunitarios.

b. Activos de las familias

Los recursos más importantes con que cuentan las comunidades para sobrevivir, son el humano y el físico. El humano corresponde a la fuerza de trabajo familiar en condiciones difíciles de alimentación, salud y educación. Chiquilau tiene 74 familias. El 86% de los padres de familia se encuentra en el rango de 19 a 40 años. El 20% de los hogares se encuentra a cargo de mujeres por migraciones a Estados Unidos o por muerte del esposo. En Toniná son 31 familias con similar composición etaria y tamaño de las familia, pero la migración a Estados Unidos es muy poca.

El grado de escolaridad es muy bajo en ambas comunidades, se observa desnutrición y enfermedades de la pobreza. En Chiquilau el 47% de las familias recibía transferencias a cambio de enviar a los niños a la escuela, al centro de salud, y las mujeres recibían capacitaciones para el hogar. En Toniná la proporción fue menor.

El recurso físico se refiere a la vivienda, la electricidad y los caminos de terracería; los dos primeros son parte importante del espacio de vida de las familias y el segundo a la comunicación de la comunidad, hacia otros lugares.

Más del 90% de viviendas cuenta con energía eléctrica, utilizada para el alumbrado, surtida por la empresa transnacional DEOCSA, existiendo conflicto por las tarifas.

Más del 70% cuenta con agua entubada, y alrededor del 90% con saneamiento básico de letrinas y basura, más del 60% de las familias cuenta con teléfono celular.

Las comunidades cuentan con una escuela primaria y caminos de terracería que las comunican con las cabeceras municipales; el costo del transporte es relativamente elevado.

Las herramientas manuales son las utilizadas en la producción agrícola, construcción y otras actividades rurales.

En un segundo plano tienen importancia los recursos: social y financiero.

El social se refiere a los procesos organizativos en el interior de la comunidad y las relaciones externas. En los últimos años se vienen constituyendo en las comunidades rurales guatemaltecas los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) como parte del proceso de descentralización del Estado. Un ámbito de su labor es el de gestionar proyectos para ser apoyados por gobiernos municipales, instituciones del Estado y ONG que canalizan cooperación internacional.

La Comunidad Chiquilau, con mayor cantidad de familias, tiene un activo social simple, se reduce a un COCODE de poco peso dinamizador, trabajo comunitario en algunas tareas y cierta participación religiosa.

En Toniná la complejidad es mayor: el COCODE dinamiza la participación comunitaria, se viene desarrollando mayor institucionalidad interna (diversos comités para varias funciones,

organización de mujeres, otros), se gestiona más proyectos, el trabajo comunitario se activa con mas diversidad de actividades, se participa con una organización social de segundo piso en el municipio. Conjuntamente con otras tres comunidades vecinas desarrollan una cooperativa para la comercialización de productos agrícolas; se participa en un comité municipal de promoción turística y la población viene desarrollando relaciones con comunidades vecinas chiapanecas.

En cuanto al recurso financiero, también existen diferencias y similitudes. En Chiquilau son importantes las remesas enviadas por quienes han emigrado a Estados Unidos. Secundariamente, las transferencias de gobierno ("mi familia progresa") a cambio de la asistencia de los niños a la escuela y al centro de salud. Ambas se destinan al autoconsumo, al igual que los salarios devengados en mercados de trabajo.

Quienes reciben remesas también las utilizan para mejorar la vivienda y la educación de los hijos, y mantener la milpa de subsistencia.

En Toniná las personas que reciben remesas son pocas y el recurso financiero proviene de la comercialización de productos agrícolas en territorio mexicano y la venta de productos mexicanos y el turismo, en territorio guatemalteco. La inversión que se ha logrado proviene de la gestión de apoyo económico para proyectos, y el aporte local en trabajo comunitario.

Finalmente en el recurso natural, la tierra en cultivo, refleja el agudo minifundismo el cual es mayor en Chiquilau que en Toniná.

En la primera comunidad las parcelas destinadas a la milpa no garantizan la subsistencia a partir de la agricultura familiar, y las familias deben adquirir granos básicos con salarios. En las tierras no aptas para la agricultura, las microparcelas de bosque son utilizadas para proveer leña, abono orgánico y madera para viviendas. Las prácticas de conservación de suelos las aplican pocas familias.

En Toniná el minifundismo es menos agudo y atomizado por ser una comunidad reciente y bajo número de familias. A partir de la crisis del trigo y de los rebaños de ovinos en pastoreo, así como la crisis de los precios del café que afectó al Soconusco a principios de los años 2000, se estableció la estrategia de reforestación, ya que el clima y los suelos son favorables. Se ha venido incrementando la producción de papa, hortalizas y

flores, en terrazas, barreras vivas, abonos orgánicos y pequeños invernaderos rústicos, que son prácticas de intensificación del uso y conservación de suelos. Asimismo apriscos para la crianza de borregos y otras especies menores, en pequeño confinamiento.

Tal diversificación ocurre a muy pequeña escala, en minifundios cercanos a las viviendas, con riego a partir del agua domiciliaria. La producción se realiza mediante el comercio transfronterizo. Este sistema productivo, favorecido por las condiciones climáticas y los suelos profundos de origen volcánico, genera pequeños excedentes económicos a escala familiar. A la vez se mantiene un área comunal boscosa y creciente interés de sus habitantes en la conservación de la biosfera del volcán Tacaná, ya que se están encontrando modalidades para aprovechar el paisaje que atrae el flujo de turistas que escalan a la cima del volcán.

A partir de del parentesco, la religiosidad, las diferentes formas de organización e instituciones que se expresan en la comunidad, así como de los logros que han obtenido a través de ellas, se puede establecer que existen relaciones de confianza y reciprocidad solidas entre las diferentes familias que habitan Toniná.

3. Estrategias de medios de vida, relaciones económicas transfronterizas y perspectivas para el manejo de las microcuencas.

La combinación de actividades y opciones elegidas por las personas y los hogares para la sobrevivencia, o formas de ganarse la vida ante la pobreza, en las comunidades estudiadas se expresan sintéticamente en los tablas 2 y 3.

En Chiquilau una agricultura campesina insuficiente para la subsistencia y la densidad demográfica, da lugar como única

estrategia que los hogares se vinculen de manera diversificada, a mercados de trabajo de distintas escalas: a) local, regional y nacional en Guatemala, b) el mercado de trabajo fronterizo en regiones mexicanas y, c) emigración hacia Estados Unidos.

En todos los estratos campesinos se acude a los mercados de trabajo y se constituyen como espacios de reserva laboral para los distintos tipos de demanda de trabajo, regional, nacional e internacional. En las familias más pobres las transferencias condicionadas, fueron aprovechadas y ocuparon un papel importante en sus ingresos.

Se conceptualiza como mercado de trabajo fronterizo al proceso social que establece relaciones entre la demanda y oferta de fuerza de trabajo en regiones fronterizas de dos países. En este caso las migraciones estacionales a México son de larga historia. La demanda es estacional y los ingresos que obtienen los jornaleros solamente son de utilidad para completar la subsistencia anual, y comprar abono para las microparcelas de milpa.

La emigración a Estados Unidos es un fenómeno relativamente reciente, preferida por los jóvenes hombres, que tomó fuerza en la última década. Actualmente se encuentra restringido por las políticas de contención migratoria mexicana y estadounidense en el contexto de crisis económica, por lo que no sido suficiente para desplazar la migración al mercado de trabajo mexicano. Sin embargo aporta más ingresos a quienes reciben las remesas, en tanto facilita la sobrevivencia y el mantener la microagricultura familiar pagando insumos y jornales, además mejora la educación de los hijos y las viviendas.

Ambos mercados de trabajo tienen efectos entre sí, de sustitución y complementariedad. El efecto sustitución se expresa a escala familiar: quienes tienen migrantes en Estados Unidos ya no concurren a las regiones mexicanas, con excepciones. El efecto complementariedad se expresa a escala comunitaria, ya que experimentan la participación en ambos mercados de trabajo.

En todo caso, comparado con los años ochenta y noventa, la concurrencia al mercado de trabajo fronterizo se ha reducido sensiblemente y ahora en lugar de jornaleros adultos, muchas familias permiten que sean los hijos menores de 18 años y en edad escolar quienes concurran en época de vacaciones escolares (octubre

a diciembre) a la pizca del café en las regiones chiapanecas. Para ellos sigue siendo un mercado laboral de reserva para concurrir cuando sea necesario. Para los empresarios agrícolas, los habitantes de esta región son también una fuerza laboral de reserva.

¿Tiene esta relación económica transfronteriza algún efecto favorable para modificar el uso del suelo u otros aspectos orientados al manejo y gestión de las microcuencas?

La respuesta es negativa. No tiene un efecto sustantivo sino marginal, puesto que el empleo en los mercados de trabajo tiende a reducir únicamente la incorporación al cultivo de peores tierras en la medida que las familias se reproduzcan mediante el ingreso por salarios. Ellos requieren empleo permanente durante todo el año, lo que no ofrece el mercado de trabajo fronterizo, además de mejores salarios.

Si esta oportunidad existiera, algo de esa intención podría lograse.

En la encuesta a realizada para este estudio, el 13 % del total de las familias entrevistadas que concurren al mercado de trabajo fronterizo, indicó que cambiaría el cultivo agrícola por el uso forestal de sus minifundios, si en México se les diera trabajo permanentemente o se les diera mejor salario. Por el contrario, el 17% indicó que no haría tal cambio del uso del suelo, aun cuando la mejora salarial fuera evidente.

Desde este ángulo de observación, las políticas públicas de ambos países podrían intervenir mejorando la duración de empleo, condiciones de estancia y salarios en la agricultura comercial chiapaneca. O bien, estableciendo programas de ambos gobiernos para emplear a las personas en actividades de conservación de suelos, reforestación y mejora de la biodiversidad durante el período de desempleo de la fuerza de trabajo, a cambio de cobrar servicios ambientales. Estas opciones requieren estudiarse y proponer procesos concretos, con distintos análisis de valoración.

Tabla 2
Comunidad Chiquilau, Tacaná, San Marcos
Síntesis de estrategias de medios de vida
2010-11

Tipos de agricultura	Solo esta actividad	Remesas EE.UU.	Trabajo fronterizo México	Trabajo local, regional, nacional	Extracción de arena	Transferencias condicionadas MIFAPRO
Sin agricultura y micro ganadería 16.7%. AH	0	6.6%	6.6%	16.5%	0	16.7%
Agricultura y microganadería solo de subsistencia 56.6%	20%	16.6%	9.9%	36.6%	0	30.3%
Agricultura y microganadería de subsistencia y pequeño mercantil 26.7%	3.3%	13.3.%	9.9%	3.3%	7%	0
Total 100%	23.3% NS	36.5% NS	26.4% NS	56.4% NS	7% NS	47% NS

Nota. NS = No son proporciones que sumen para el total.
Fuente: Elaboración propia con resultados de investigación de campo.

En la comunidad Toniná, localizada a orilla de la línea fronteriza y en la ladera sur del volcán Tacaná, las estrategias de medios de vida tienen una direccionalidad diferente, aprovechando la ventaja de localización que significa estar a un paso de la región vecina mexicana. Esto es, la comunicación con los centros de población urbana y el conjunto de localidades rurales del Soconusco, especialmente los municipios de la zona adyacente del volcán Tacaná, que se configuran como importante mercado para sus productos agrícolas.

En esta comunidad la estrategias de medios de vida conforman un complejo integrado por: a) La producción pequeño mercantil, diversificada de hortalizas (col, colinabo, brócoli, lechuga, acelga, rábano, apio, frijol, zanahoria y otras), papa, flores (rosas, claveles, pompón, crisantemos), algunas plantas medicinales y se principia el cultivo de frutales

deciduos (manzana, pera, ciruela, durazno, aguacate) borregos y otros animales. b) El comercio fronterizo agrícola, exportando su propia producción o comprando eventualmente en otras comunidades, a la vez que importando granos, bananos, pacayas y otras plantas propias de pisos altitudinales menores localizados en el lado mexicano, así como medicinas, dulces, bienes manufacturados desde las ciudades mexicanas. c) La atención con las ventas de bebidas, comida y algunos servicios (guías, renta de bestias de carga, otros) al flujo de turistas mexicanos que suben al cono del volcán, o simplemente hasta Toniná, durante las temporadas de diciembre y semana santa.

Este complejo de actividades involucra entre el 80% y el 100% de las familias.

Y se completa con otras más: a) La emigración laboral permanente o cuasi permanente de hijos jóvenes, que prefieren ir hacia las áreas urbanas del Soconusco, para emplearse en el sector terciario y otras fuentes de ocupación, a la vez que buscan oportunidades educativas: b) Inserción en procesos emergentes de conservación de la biosfera del volcan, en actividades de prevención y control de incendios, y otras actividades temporales.

Estas combinaciones de actividades y opciones son establecidas a partir de las decisiones colectivas mediante sus órganos de decisión (Consejo Comunitario de Desarrollo y otras modalidades organizativas internas) y de los recursos comunitarios de que disponen.

El efecto de la combinación ha sido conservar la masa forestal, cuidar la sucesión vegetal y reponer mediante actividades de reforestación el consumo comunitario de leña, broza (biomasa), madera y evitar deslaves. También intensificar el uso del suelo para reducir el avance de la frontera agrícola, mantener las prácticas de conservación de suelo, aplicar algunas medidas de saneamiento para prevenir la contaminación del agua.

En otras palabras, muestra que las relaciones económicas transfronterizas si pueden apoyar el avance del manejo y gestión de esta microcuenca, aun cuando todavía no existan los planes ni los instrumento organizativos para llevarlos a cabo en forma sistemática.

Tabla 3
Comunidad Toniná. Sibinal San Marcos
Síntesis de estrategias de medios de vida
2010-11

Tipos de agricultura	Agrícola	Remesas EE.UU.	Trabajo fronterizo México	Trabajo local, regional, nacional	Comercio fronterizo	Albergue Turismo
Agricultura y microganadería de subsistencia 15%	15%	0	11%	4%	11	0%
Agricultura y microganadería de subsistencia y pequeño mercantil 85%	85%	11%	0	4%	73%	4%
Total 100%	100% NS	11% NS	11% NS	8% NS	84% NS	4% NS

Nota. NS = No son proporciones que sumen para el total.
Fuente: Elaboración propia con resultados de investigación de campo

Todavía falta concebir cómo aprovechar el agua en esta zona de elevada disponibilidad, además de los sistemas de agua entubada, sistemas de microriego y la conservación de los nacimientos, para aprovecharla como un bien común o como una mercancía, en beneficio de las sociedades locales y regionales fronterizas.

Se requiere generar y transferir conocimientos, así como diseñar proyectos de inversión para su aprovechamiento y contar con estándares de calidad que la hagan competitiva en la región colindante, en ambos lados de la frontera.

Conclusiones

La población rural localizada en las microcuencas de montaña de ríos fronterizos de Guatemala y México realiza diversas relaciones económicas transfronterizas, que contribuyen a sus modos de vida, a las vez con distinto potencial para aportar al manejo y gestión de tales territorios.

La más antigua concurrencia al mercado de trabajo que ofrece la agroexportación comercial de regiones chiapanecas, ha tenido transformaciones. También existe la migración a Estados Unidos, como otro proceso de inserción de sus habitantes en los mercados internacionales de trabajo. Lo anterior genera relaciones de complementariedad y sustitución entre ambos procesos.

Actualmente, el mercado de trabajo transfronterizo es un **mercado de reserva** para la población que habita las microcuencas de ríos fronterizos, a la vez esta población es parte de la reserva laboral de la agroexportacion de las regiones fronterizas mexicanas, especialmente de la región del Soconusco.

Pero no ofrece incentivo sustantivo para sus modos de vida, que deriven en el manejo y gestión de las microcuencas, más que atenuar el crecimiento de la frontera agrícola hacia tierras peores, en tanto sus habitantes tengan un ingreso por salario. Por sí solo, este mercado de trabajo no posibilita poner en práctica modelos innovadores para atender la pobreza y detener el deterioro de recursos naturales, mediante planes de manejo y gestión de microcuencas.

México tendría que considerar ceder otros beneficios para los jornaleros temporales que habitan las microcuencas, si se requiere estimular el manejo sustentable de la cuenca por esa vía. A cambio tendría beneficios como: agua de mejor calidad para el uso humano en su territorio, y gestión del riesgo para mitigar los daños por inundaciones y otros efectos del cambio climático.

Entre las opciones podrían considerarse: empleo permanente y mejores salarios, hacer efectivo el acceso al sistema de salud, un tipo específico de pagos por servicios ambientales a las comunidades que aportan trabajadores, apoyo con granos básicos y otros productos alimenticios, o bien pago de salarios a cambio de trabajo en reforestación y obras de conservación de suelos en las microcuencas, complementado con asistencia técnica e insumos.

En este estudio se observaron otras relaciones económicas, que forman el complejo integrado por:

a) El comercio fronterizo agropecuario (que incluye la exportación pequeño mercantil,

diversificada, de hortalizas, papa, flores, algunas plantas medicinales, frutales deciduos, borregos y otros animales) combinado con la importación de productos mexicanos de uso regional;

b) La atención con servicios al flujo de turistas mexicanos que suben al cono del volcán, por temporadas;

c) La emigración a centros urbanos del Soconusco de jóvenes para emplearse y superarse educativamente;

d) La inserción en procesos emergentes de conservación de la biosfera en el volcán Tacaná, y la gestión de riesgos para evitar catástrofes;

e) Las relaciones crecientes entre habitantes rurales y urbanos de las regiones vecinas de ambos lados de la frontera.

Este complejo de actividades, que emplea en la comunidad Toniná entre el 80 y 100% de familias y que es idéntico para otras localidades del municipio Sibinal, produce cambios en el uso y la conservación del suelo y el bosque, estimula la agricultura ecológica, actitud favorable a la conservación de la biosfera, la mitigación del cambio climático, la atención al turismo y las relaciones de hermanamiento. Por tanto, provee incentivos que hacen posible los procesos dirigidos al manejo y gestión de las microcuencas y, con ello, la cuenca hidrográfica internacional.

Guatemala y México, en sus eventuales negociaciones sobre la relación agua y frontera, deberían incorporar tales aspectos considerando lo siguiente: atender las manifestaciones actuales y prever las futuras repercusiones del cambio climático mediante el manejo de las microcuencas, con procesos de gestión del riesgo y desarrollo territorial sustentable. El agua es un bien común para las sociedades regionales vecinas y los esfuerzos conjuntos que realicen, o dejen de realizar, tendrán beneficios o pérdidas para todos.

La necesidad de emprender el desarrollo de la región con tales características, requiere acciones

binacionales para estimular a las sociedades locales vulnerables, que habitan en condiciones de pobreza, para profundizar sus propias iniciativas y profundizar la especialización económica que comienzan a desempeñar en el desarrollo de la región. Este es el abasto de productos alimenticios de calidad para las ciudades y centros urbanos menores y el ámbito rural del Soconusco.

Igualmente, fortalecer el turismo, otras relaciones socio-culturales, apropiarse de las posibilidades que ofrecen los servicios ecosistémicos para el beneficio local-global y propiciar las condiciones para que la población regional se involucre con énfasis en la conservación de la biodiversidad en la reserva de lo biosfera del volcan Tacaná y en las microcuencas asociadas.

El volcán, además de la atención a la gestión del riesgo, la conservación de la biodiversidad, se ha convertido en atractivo turístico creciente
También es necesario estudiar el tema del agua en esta zona de elevada disponibilidad, para aprovecharla como un bien común o como una mercancía, en beneficio de las sociedades locales y regionales fronterizas.
La cooperación fronteriza que se viene dando espontáneamente por las sociedades regionales, debe ser beneficiada por el análisis y acuerdos en las negociaciones binacionales entre instituciones de gobierno, para la gestión de las cuencas hidrográficas internacionales, y para contrarrestar el efecto negativo de la frontera que devienen de la dimensión geopolítica.

El efecto frontera, pone en primer plano el conflicto con respecto a la cooperación, cuando se prioriza los procesos y las tendencias relacionadas con la contención migratoria del flujo hacia Estados Unidos y, recientemente, la guerra contra la criminalidad, prioridad del plan mesoamerica.

Por eso, se debe profundizar en la cooperación fronteriza y el desarrollo territorial sustentable en las cuencas y en el volcán, con modelos comunitarios de gestión, incluyendo: la gestión las relaciones económicas transfronterizas, la conservación de los recursos naturales, principalmente el agua y la biodiversidad.

Adoptar por los gobiernos de Guatemala y México una visión regional de cooperación y desarrollo en las regiones fronterizas, favorecerá avanzar en el proceso de integración atendiendo a los problemas y vinculaciones regionales.

Favorecer positivamente el potencial de las iniciativas que vienen estableciendo entre si las sociedades regionales, significa ir más allá del libre comercio, las inversiones y los temas geopolíticos, e incluir la gestión compartida de las cuencas hidrográficas internacionales y las repercusiones del cambio climático.

Referencias bibliográficas

- Bacalao, R. (1987) *La ordenación de las cuencas hidrográficas en el contexto de una política integral de ordenación del territorio.* Tomo II. Vol. III. Cuencas Hidrográficas. Aspectos Políticos y Jurídicos. Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Chambers, R. & Conway, G. (1991). *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century.* IDS Discussion Papers 296. Accesible en http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/775/Dp296.pdf

- Comisión Nacional del Agua (2007) *Cuencas hidrográficas.* México. CNA. www.cna.gob.mx

- Department for International Development (1999). *Hojas orientativas sobre los medios de vida sostenibles.* DFID. Accesible en http://community.eldis.org/.59c21877/SP-GS1.pdf

- Ordóñez, C.E. (2006) *Tendencias de la integración económica en Guatemala y el sureste de México.* Guatemala. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos.

- Ordóñez, C.E. (2008) "Desastres en territorios marginales de la globalización. La tormenta tropical Stan en la costa sur del departamento de San Marcos, Guatemala". En: Machado Santiago, R. (Coord.) (2008) *Globalización y territorios indígenas* (un análisis desde Guatemala). Granada. Universidad de Granada.

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

5

Tendencias

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Lo que quedó de la izquierda[1]

Edgar Gutiérrez

Resumen
El artículo forma parte de un ensayo escrito inmediatamente después de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 y que significaron la legalización de la izquierda proscrita desde 1954. Reflexiona sobre el significado existencial, durante el periodo de clandestinidad, ser de izquierda en Guatemala. Esboza los orígenes y desarrollo político e ideológico de las izquierdas y repasa la confrontación armada y el futuro y los desafíos que se vislumbraban entonces para quienes salían del cocoon.

Palabras clave
Izquierda, comunismo, marxismo, guerra fría, Árbenz, PGT, FAR, Democracia Cristiana, foquismo.

What remains of the left in Guatemala?

Abstract
This article is part of an essay written immediately after the sign of the Peace Agreements of 1996 which meant the legalization of the prohibited left since 1954. It reflects on the existential meaning, during an underground period, being from the left in Guatemala. It suggests the origins and political and ideological development of the lefts and armed confrontation, the future and challenges that came for those going out of the coccon are reviewed.

Key words
Left, communism, Marxism, cold war, Árbenz, PGT, FAR, *Democracia Cristiana*, foco.

¿Qué queda de la izquierda, después de todo esto?
¿Desde dónde se puede volver a empezar?
Esas son las preguntas que
realmente tienen importancia.

Giancarlo Bosetti

1.

¿Qué significa ser de izquierda en Guatemala? La pregunta es urgente y casi existencial. Marca el carácter de la crisis principal de la izquierda guatemalteca en los albores del postconflicto, en pleno auge del neoliberalismo en el país. Es una crisis de identidad que necesariamente se amplía a la estrategia política.

Ubicarse en la pregunta tampoco es fácil, si se tiene en cuenta la dolorosa tormenta de 42 años en que esta izquierda fue confinada a una azarosa vida clandestina. En este período emprendió dos esfuerzos serios de revolución armada, que fueron derrotados a sangre y fuego con los métodos más perversos de la contrainsurgencia, cobrando no menos de 150,000 víctimas, un auténtico holocausto.

Ser de izquierda en una realidad social tan brutal, gobernada por

1. Este ensayo se publicó originalmente en octubre de 1997 bajo el título "¿Quién quiso asaltar el cielo? Encuentros y desencuentros de la izquierda en Guatemala". Formó parte de los materiales de estudio y trabajo # 20 de la Fundación Friedrich Ebert, que fueron editados en el libro Guatemala, izquierdas en transición (Magna Terra, 1997). La actualidad de los argumentos y el debate que se empieza a renovar, nos motivan a publicarlo para ponerlo al alcance de la nueva generación como una referencia.

el terror ejemplificante, "constituyó un desafío" vital, la muerte civil en el mejor de los casos, una condición de aislamiento total."[2] Por eso, ser de izquierda en Guatemala más que una opción estrictamente política o doctrinaria, fue un posicionamiento ético y un compromiso social llevado hasta las últimas consecuencias. Implicaba la conspiración como regla de actuación política, las costumbres furtivas, la renuncia a la normalidad familiar y profesional, el ejercicio de una disciplina de trabajo cuasi-militar de la que dependía la integridad física y la seguridad de la organización, la inevitable asimilación del arte y lo operativo de la guerra, el desprendimiento de los bienes materiales, la actuación de una "doble vida".[3]

---

2. Tal es la descripción del martirologio de la izquierda centroamericana que hace Edelberto Torres Rivas, un prestigioso sociólogo de izquierda guatemalteco, recién retornado al país tras un exilio de casi 30 años (1996: 17). O como resume otro estudioso de la "lucha de clases" y sus caudas: "Difícil es hacer a un lado la imagen de lo trágico… No solamente en el sentido de la rebeldía contra la fuerza del destino, sino más bien en un sentido filosófico: cuando la libertad queda abatida por la necesidad." (Figueroa: 1996, 108.)

3. Dos ejemplos magistrales de esta doble entidad fueron Joaquín Noval y Mario Solórzano Foppa. Noval fue miembro del buró político y responsable del trabajo militar del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) en la década de 1960 y mitad de 1970. Desde su oficina del alto funcionario oficial (era director del Instituto Nacional Indigenista) planificaba con detalle de antropólogo los movimientos de las fuerzas rebeldes que enfrentaban al Ejército en el nororiente del país, y desde ahí organizaba la red logística y el trasiego de armas que a través de la frontera mexicana de Tapachula se filtraba impunemente en el cerco del Ejército. Detrás de su escritorio, a sus espaldas, permanecía un mapa gigante de Guatemala, entre cuyas claves sólo él podía interpretar la ubicación y los movimientos de los contingentes guerrilleros. En 20 años de "doble vida", Noval nunca fue sorprendido por la seguridad del Estado. Murió a causa de un avanzado cáncer en febrero de 1976. Por su lado, Solórzano Foppa provenía de una familia aristócrata que participó en la Revolución de Octubre de 1944. Fue cofundador en 1972 del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP). A mediados de la década de 1970 regresó de México a establecerse como periodista activando sus contactos familiares en la alta sociedad y en el gobierno militar. Así se expuso a la vida pública promoviendo un programa de noticias por la televisión, *Estudio Abierto*, y editando un periódico, el Nuevo Diario, en el que hizo socios a prominentes miembros de la oligarquía. Solórzano mantuvo lazos muy estrechos con el entonces presidente de Guatemala, el general Kjell Laugerud García, y trabó amistad con los más cercanos colaboradores del mandatario. Su arriesgada misión la cumplió durante más de seis años, y salió de ella cuando el movimiento guerrillero ajustaba los planes de asalto al poder, hacia 1980-81. Finalmente cayó abatido en un operativo de la inteligencia militar, en una casa de seguridad de la guerrilla en el centro de la capital que había sido delatada por un camarada suyo, el ex–jesuita Luis Pellecer Faena. Quizá sin esa gran notoriedad, la

En resumen, la izquierda fue una causa que se convirtió en algo así como la travesía de *fata morgana*, que "tornaba hermosas las tierras que surgen ante los ojos de los miembros de una caravana".[4] Heroísmo y entrega, pero también traición y deslealtad. Intrigas feroces, implacables luchas de poder en pleno asedio enemigo. Disidencias que se tradujeron irremisiblemente en fracturas políticas. La izquierda transitó esta etapa como quien vive una situación límite prolongada. Por eso, inevitablemente, se contagió de un voluntarismo frenético, irracional, casi ciego. Y también anidó estructuras de muerte, entre aquellos que de tanto ver al abismo, fueron tocados por el abismo, como diría Nietzsche. Tal vez no había otra manera de intentar hacer posible lo imposible.

Esta izquierda, hija de la Guerra Fría que se instaló clausurada la II Guerra Mundial, abrazó la causa radical del enfrentamiento armado en la década de 1960, y creció en él. Aprendió de sus errores en la década de 1970, y la siguiente generación de revolucionarios perfeccionó el método y cuidó la estrategia, hasta lograr en la década de 1980 incendiar casi todo el país y estremecer las bases del Estado, aunque nunca escaló los techos de la oligarquía, como sí lo hizo su similar en El Salvador durante la última ofensiva.

¿Qué certeza ideológica los convocaba? ¿Qué debates teóricos los ocupaban? ¿Qué fue capaz de articular y movilizar a más de un millón de pobres y desarrapados, y luego con la misma facilidad aparente re-articularse para el signo político contrario? ¿Por qué los pueblos indios, recreadores de una cultura que aún resulta críptica para los ladinos, abrazaron la causa insurrecta, sabiendo que no era exactamente su guerra?

Ahora dispersa, diezmada, exhausta, confundida, la izquierda es el "viejo topo" que enfrenta el desafío de enterrar el fusil y abandonar el "capullo" de cuatro décadas de proscripción, para transformarse en una fuerza política de contrapeso al programa neoliberal. Esta vez la izquierda se enfrenta a sí misma, al reto mayor, que es la transformación

militancia de la izquierda significaba, en cualquier caso, un compromiso sin certeza de retorno en un escenario de horror y creciente acoso.

4. Dice Liszek Kolakowski en su planteamiento sobre cómo funciona un mito, que "si estos tentadores espejismos no hubiesen aparecido, la exhausta caravana inevitablemente hubiera perecido, desprovista de esperanza, en una tormenta de arena."

de su propia cultura política para ganar vigencia e incidir. Más aún: para ser necesaria. Pero, por encima de todo, ganar el poder de imaginar una sociedad diversa, tolerante, solidaria. La antítesis de la derecha.

La izquierda en Guatemala debe pasar la prueba ética y recuperar la capacidad de asombro. Volver a los elementos primarios del paisaje cultural y humano en donde ha luchado y sobrevivido, y abrevar su sabiduría. Imaginar, proponer otro destino. Esto es, refundar la izquierda y reenfocar su modelo de poder. A fin de cuentas, el poder no es un unívoco, y muchos datos indican que las riquezas en el poder del Estado, son la peor derecha.

2.

¿Cultura de izquierda en Guatemala? Desde el arribo de los primeros comunistas al país, unos obreros hondureños, durante la dictadura de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), y la fundación del Partido Comunista de Centroamérica (sección Guatemala) en 1922 (Alvarado: 1975, 6), la izquierda no desarrolló una teoría ni identidad propias. Aquellos aislados obreros, artesanos, estudiantes e intelectuales que se adhirieron a la causa proletaria, eran grupos de entusiastas y acríticos del modelo moscovita. La militancia comunista se convirtió en una suerte de acto de fe: juramento de fidelidad a la línea y los principios, estudio y popularización de la doctrina "marxista-leninista ", y seguimiento de la política internacional de José Stalin. Otra religión para gente tradicionalmente religiosa, en la que el militante aceptaba la intervención del partido en asuntos de su moral privada y el partido se creía con la potestad de hacerlo.[5]

5. Todavía en las décadas de 1950 y 1960, la ceremonia de iniciación en el partido comunista incluía una juramentación en presencia de los padrinos y el "responsable" del colectivo ante las efigies de Lenin y Stalin, y una bandera roja con la insignia de la hoz y el martillo. La formación teórica de los marxistas, hasta bien entrada la década de 1970, se limitaba a la lectura "bíblica", ya no de los clásicos del marxismo, sino de la vulgarización que de ellos hacia la Academia de Ciencias de la URSS y algunos teóricos latinoamericanos como Marta Harnecker. Un militante con textos de Trotsky en su biblioteca era motivo de sospechas por "desviación ideológica". La vida sentimental, la producción artística y el origen de clase eran objeto de un riguroso análisis en el parámetro de la "moral revolucionaria". Nada escapaba a su lente visor. Y desde luego, la burla de esa disciplina impuesta (el "amiguismo" y el "horizontalismo" o sea las relaciones informales que expresaban rivalidades, afinidades, celos o intrigas) se tradujo en el manejo liberal de lo que en realidad era vital para la revolución: la identidad

Durante la llamada "primavera de los diez años" (1944-54) la izquierda comunista pasó súbitamente de la marginalidad al co-gobierno. Entonces se trazó la meta de una revolución pacífica por etapas, que empezaría por suplir las brechas del desarrollo capitalista y las tareas de modernización política que en la teoría correspondían a una clase burguesa.[6] Pero la clase burguesa, tal cual, no existía "para sí". Era hija bastarda de una oligarquía de vigorosa raigambre terrateniente alérgica al cambio, o que dejaba pasar la modernización sólo cuando se había asegurado el control de proyecto a través de la ampliación de sus capitales y la delegación del poder político en un servidor confiable.

Esta fue la primera derrota de la izquierda en Guatemala, que proyectaría su sombra pertinaz durante la intensa vida política de las décadas siguientes. En cualquier caso, el período de la Revolución de Octubre clausuró una larga etapa de más de 70 años de dictaduras oligárquicas nacidas de la Reforma Liberal de 1871. Aunque, por otra parte, su derrota abrió el espacio para la instauración de otra etapa de dictaduras –unas veces abiertas y otras embozadas– esta vez guiadas por la *manu militari*, que se extendió por otros 40 años.

La Revolución de Octubre tuvo un significado trascendente en la cultura política de la izquierda,

---

de los cuadros y los frentes de masas. Esa fue una debilidad explotada enteramente por la seguridad del Estado, el Talón de Aquiles que en pocos años desbarataría la extensa y sofisticada red clandestina que laboriosamente se había logrado tejer.

6. Convertir a Guatemala de un país semi-feudal, atrasado y dependiente, en una nación de capitalismo desarrollado e independiente. Muy pronto puso en marcha grandes obras de infraestructura, como la carretera del Atlántico y la hidroeléctrica Jurún Marinalá, para romper el monopolio del ferrocarril y de la energía eléctrica en manos de las transnacionales estadounidenses. En 1952 echó a andar una reforma agraria que expropió tierras de la United Fruit Company y de grandes fincas ociosas, llegando a beneficiar a más de medio millón de campesinos sin tierras. Empero, la estructura productiva y de mercados, basada en el café y el banano exportado a los Estados Unidos, no se logra modificar en sólo dos años de puesta en marcha de las reformas. Eso significaba que los grupos tradicionales de poder, aún sintiéndose acosados, guardaban amplia capacidad de reacción, contando con el apoyo de una jerarquía católica conservadora y asustadiza, y la prepotencia imperial de los macartistas en Estados Unidos. En ellos tomó forma el fantasma del comunismo que guió la acción contra-rrevolucionaria del Estado guatemalteco desde 1954 y contrainsurgentes desde 1963. Esa larga cruzada anticomunista provocó una dramática sangría de la izquierda y el horror de la vida en Guatemala.

entendida ahora en una acepción amplia. La ola democrática que refrescó a Centroamérica tras la II Guerra Mundial, abrió las puertas a una clase media urbana y ladina que aspiraba a la apertura política, la movilidad social y la universalidad cultural, bajo un enfoque eurocentrista. La educación tuvo una prioridad indiscutible, y la cultura popular recibió un gran impulso entre niños y jóvenes. Intelectualmente, esa época está marcada por el aparecimiento de la *Revista Guatemala*, que dirigía Luis Cardoza y Aragón, y el movimiento de jóvenes escritores Saker-ti promovió por primera vez la difusión de novelistas, poetas y pintores como Rómulo Gallegos, Demetrio Aguilera Malta, Pablo Neruda, Federico García Lorca, Miguel Hernández, Cesar Vallejo, Diego Rivera y José Clemente Orozco, entre otros (Alvarado: 1967,105-6).

En otras palabras, la Revolución de Octubre fue el ingreso de Guatemala en el siglo XX. Quizá por eso, a pesar de que sufrió una derrota política, mantuvo influencia y, dentro de la intelectualidad, hasta hegemonía ideológica durante las siguientes tres décadas. La izquierda representó el empuje hacia la modernidad, que la derecha de inspiración oligárquica, salvo excepciones (que son historias de truncadas), fue incapaz de gestar. La amplia generación de jóvenes liberales que transitaron hacia el marxismo revolucionario o el reformismo social demócrata ganaron ascendencia en una u otra corrientes. Bernardo Alvarado Monzón, Huberto Alvarado, Víctor Manuel Gutiérrez, Mario Silva Jonama, Alfredo Guerra Borges y Joaquín Noval fueron jóvenes formados en la década revolucionaria que durante los siguiente 20 años jugarían papeles decisivos en la expansión del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). Lo mismo harían Ricardo Ramírez (*Rolando Morán*) y Antonio Fernández Izaguirre en el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), y Rodrigo Asturias (*Gaspar Ilom*), el más joven de todos, en la Organización del Pueblo en Armas (ORPA). Ellos fueron los maestros de la generación de relevo en las décadas de 1960 y 1970: Luis Augusto Turcios Lima, Julio César Macías (*César Montes*), Nora Paiz, Percy Jacobs, Camilo Sánchez, Jorge Soto (*Pablo Monsanto*), Mario Robles (Juan), Luis Ixmatá, Rodolfo Payeras (*Feliciano Argueta*),

Guillermo Cruz (*Mariano*)[7] y Mario Payeras (*Benedicto*), entre otros destacados dirigentes.

3.

Desde la década de 1950 el Estado enfrentó la urgencia de la modernización económica y social alentando a fuerzas de centro y de derecha moderada para organizar el esfuerzo. La Iglesia católica emprendió un amplio programa de capacitación de líderes comunitarios y de base, con el apoyo de una fuerte corriente de misiones y órdenes religiosas que salían de la China recién conquistada por Mao Tse Tung, o que exportaba la España franquista. Para el régimen no había mejor hoja de presentación que ésta para su cruzada anticomunista.

En 1956 se fundó la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) para canalizar la orientación política de los grupos organizados en el campo, en las grandes plantaciones de café y banano, en las fábricas en expansión y los nacientes barrios que pululaban expandiendo la mancha urbana. Pero poco a poco la realidad mostró su rostro chocante y polarizante, y sacó de sus cauces a los actores llamados a jugar un punto de equilibrio político. La Iglesia se encaminó por la vía del concilio Vaticano II y en 1968 por la definición de la Conferencia Episcopal Latinoamérica (CELAM) en Medellín, que trazo una línea de compromiso con los más pobres, la cual fue ratificada en 1979 en Puebla.

La DCG por su parte, sufrió una ruptura interna a finales de 1968 que deslindó al grupo social cristiano, más identificado con un ideario de izquierda, y a los cristianos de izquierda que se incorporaron a las organizaciones revolucionarias, en particular a las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR). Los jóvenes estudiantes de los colegios de la clase media acomodada que dirigían los jesuitas y los maryknoll formaron un movimiento, Cráter, a finales de la década de 1960 que vino a nutrir de cuadros a un Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) aún en ciernes. Incluso en las elecciones de 1970, pero más claramente en las de 1974, la DCG encabezó

7. Cayó abatido en un enfrentamiento con el Ejército en 1980, cuando recién se formaba la primera unidad regular del EGP, de la que él era comandante. Reconocido por ex oficiales del ejército, que entrevisté mientras preparaba el informe del REMHI, como "el cuadro político y militar más completo de la guerrilla".

amplias coaliciones con la izquierda social demócrata, comunista y cristiana, los sindicatos y las ligas campesinas, levantando la bandera de la reforma agraria; ganaron los comicios, pero el triunfo les fue arrebatado mediante un fraude electoral.

> Sin el intenso trabajo de formación y organización de la Iglesia católica en las zonas rurales y barrios marginales es impensable el auge de la izquierda revolucionaria a finales de la década de 1970 (Le Bot: 1995). La Iglesia introdujo en las comunidades indígenas no sólo una nueva ética religiosa universal, sino también una ética económica, la del desarrollo y a revolución verde (Falla: 1978, Wilson: 1994). Eso facilitó el giro de la estrategia revolucionaria de la izquierda a principios de la década de 1970, tras la derrota del foquismo guerrillero y la desarticulación de los frentes de guerra en 1967.[8]

8. El foquismo (de foco) es la teoría del foco insurreccional móvil sistematizado por Régis Debray en Revolución dans la révolution. Los primeros foquistas en Guatemala fueron los comunistas del PGT (Debray y Ramírez: 1975, 262). Como es sabido, el primero foco guerrillero de las montañas de Concuá (Baja Verapaz a dos horas por carretera de la capital) fue efímero y tuvo un fin trágico: 13 de los 23 insurgentes cayeron en combate entre el 12 y 13 de marzo de 1962 (Aguilera: 1970, 18. Figueroa: 1996, 95). Entre 1962 y 1967, pero especialmente en su apogeo (1965-66), las FAR implantó varios frentes guerrilleros y realizó diversas actividades armadas. Resistió dos ofensivas del Ejército en 1964 y 1965, pero la tercera, que comenzó al día siguiente de la muerte del comandante Turcios Lima, el 3 de octubre de 1966, culminaría en agosto de 1967 cuando la guerrilla rural quedó desarticulada. Una estructura de 300 combatientes y unos 5,000 colaboradores fue totalmente desarticulada por un Ejército que, entonces, era el niño consentido del Pentágono y la CIA (Figueroa 1996, 95-96. Debray Ramírez 1975, 290 y 299. Alvarado: 1994b, 55, Jonas: 1981).

4.

Desarticuladas las FAR, los sobrevivientes se refugiaron en la inmensa y aislada selva de Petén, y ahí permanecieron por varios años, a la vez que infiltraban los sindicatos en la capital y los nuevos centros de auge industrial, y alentaban la aspiración de construir el partido marxista para ampliar el horizonte de su estructura militar. Otro contingente de cuadros, el llamado "grupo del exterior" había concluido su entrenamiento en Cuba y decidió romper con la FAR. El más experimentado de ellos, Ricardo Ramírez, había madurado la tesis autocritica del foquismo guerrillero, resumiendo las lecciones de la derrota anterior.[9] Sin embargo, la implementación de este contingente de 15 hombres[10] en la selva tropical de Ixcán, al norte de Quiché, a partir del 19 de enero de 1972 reprodujo el diseño foquista (Payeras: 1981).

Pero una diferencia notable era que la izquierda llegaba esta vez a territorios indígenas. La guerrilla "descubría a los mayas" (Le Bot: 1995, 111-133). Casi al mismo tiempo que se implanta el EGP, lo hizo la Organización del Pueblo Armas (ORPA), un desprendimiento de las FAR de Occidente, en los altos volcanes de San Marcos, una zona agreste, densamente poblada de mames paupérrimos. Los primeros documentos de ORPA, elaborados por Gaspar Ilon abordan la cuestión indígena, subrayando el carácter racista de la sociedad guatemalteca (ORPA: 1980 a y 1978b). El PGT, fundado en 1949, sale también debilitado de la derrota de la década de 1960 y en 1972 decide un "reajuste táctico" que favorece la ampliación del trabajo de masas, la movilización popular y la formación de cuadros políticos. Pero sufre nuevos embates en 1972 y 1974, y una campaña de asesinatos y desapariciones forzadas de dirigentes populares, a la vez que

9. Es hoy todavía un punto de referencia el documento de marzo de 1967: La situación du mouvement guatémalteque el ses perspectives (Ramírez : 1970).

10. Ivon Le Bot en su agudo estudio (Le Bot: 1995) llama la atención sobre que no había ninguna mujer en el grupo. Muchas mujeres, en especial las indígenas, se incorporarían posteriormente a la guerrilla, a veces como combatientes, más a menudo en puestos administrativos, de logística o formación política. Las funciones dirigentes las seguirían ejerciendo casi en exclusividad los varones (ladinos). En ORPA. Los cuadros medios resentían el poder de las mujeres en la dirección que se ejercía de manera informal a través del círculo de "las mujeres de los comandantes".

sucesivos desprendimientos en 1975, 1978 y 1984.[11]

Ideológicamente las izquierdas revolucionarias se movieron de manera confusa. Combinaron el radicalismo nacionalista, el izquierdismo campesinista, la ortodoxia marxista –leninista, el castro-guevarismo, la teología de la liberación, efímeramente, el trotskismo y luego el indigenismo. Una suerte de ideologías sincréticas, de elaboración rudimentaria. En realidad es más fácil distinguirlas por su concepción estratégica. Las FAR fincadas entre campesinos ladinos pobres, obreros y capas medias urbanas (estudiantes e intelectuales), con fuerzas guerrilleras móviles en Petén, Chimaltenango y Escuintla –Santa Rosa. El EGP desarrolló un vastísimo plan de involucramiento de las masas indígenas en la guerra, con tácticas de declarada inspiración vietnamita, que puso en jaque a las fuerzas de seguridad en el altiplano, mientras en las ciudades sus unidades militares, basadas en estudiantes, pobladores y sindicalistas, realizaban una intensa actividad de hostigamiento.[12] ORPA hizo un plan más lento siguiendo el camino inverso del EGP: desarrolló un aparato militar y logístico de alta compartimentación y capacidad técnica, sin explotar las relaciones con las masas.[13]

---

11. El reajuste táctico fue un adenda a la línea del PGT establecida por el IV congreso en 1968. La línea definía la vía armada para la toma del poder y la transformación de sus estructuras. El reajuste debió ser validado por un V Congreso que nunca se realizó. Esto provocó el desencanto de muchos cuadros que, tras la aniquilación de la Comisión Política en 1972 y el asesinato del secretario general, Huberto Alvarado, en 1974, decidieron romper. La ruptura interna más notable fue la del PGT-PC (Comisión Militar) que redujo la expresión oficial del PGT, mientras que las extendidas ligas campesinas y otras fuerzas para-urbanas (como las bases sindicales de Amatitlán) seguían a los disidentes. Después vino, a la sombra de las seguridad cubana y con el apoyo del comandante del EGP, Rolando Morán, el desprendimiento del PGT-Núcleo de Dirección, encabezado por Mario Sánchez, que fue incorporado a la "Cuatripartita" y más tarde a la URNG. Una posterior división, en 1984, proveniente de la Juventud Patriótica del Trabajo (PGT-6 de Enero), de amplia ascendencia en las juventudes urbanas desde 1957, acabó por desmembrar a los comunistas. Al final todos sufrieron los embates de la represión, hasta su virtual aniquilamiento.

12. La fuerza del EGP consistió en el arraigo con las masas indígenas del campo. Directamente en el norte del Quiché (Ixcán e Ixil) y a través de la mediación del Comité de Unidad Campesina (CUC) en el altiplano poblado y las plantaciones de café, algodón y azúcar en la costa sur. Las organizaciones urbanas se aglutinaron en torno al Frente Popular 31 de enero

Aunque el 7 de febrero de 1982 las cuatro organizaciones, incluida una fracción del PGT (Núcleo de Dirección) declararon la formación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), lo cierto es que las batallas estratégicas se desarrollaban en el territorio del EGP, y la unidad de las organizaciones no tuvo capacidad de coordinación en el terreno.[14] Debajo de las declaraciones unitarias persistían los reclamos y los enfados. El Ejército dio un golpe mortal contra la logística de ORPA concentrada en la capital, desbaratando una red de unas quince "casas de seguridad" entre 1980 y 1981. Luego, se enfiló contra los frentes del EGP. En octubre, el Ejército

(EF-31). El EGP no se preocupó, como ORPA, de generar recursos autónomos para el aparato. Organizó el apoyo de la población. Aldeas enteras fueron incorporadas y las familias trabajaron como núcleos políticos. Decenas de miles de pobladores del campo, unos 250,000, trabajaron arduamente preparando pólvora casera, escopetas, trampas, minas, buzones, silos para almacenar maíz y frijol, imprentas para la producción de materiales de lectura, sastrerías para uniformes e insignias. Ellos se hacían cargo de la autoridad local (Comités Clandestinos Locales, CCL), la producción (Unidades de Producción Clandestina, UPC), la logística (Bases de Apoyo, BA) y la autodefensa (Fuerzas Irregulares Locales, FIL). Así, desde una amplia base social, el EGP logró construir siete frentes guerrilleros en dos terceras partes del territorio nacional y hasta 10,000 combatientes. La subestimación de la capacidad contrainsurgente del Ejército, la impreparación ante las ofensivas militares, el abandono de la población y el déficit de cuadros medios conjuraron contra esa sofisticada estrategia guerrillera.

13. ORPA se implanta en 1971, pero es hasta el 18 de septiembre de 1979 que realiza la primera acción pública. Establece un corredor a través de la cadena volcánica, que va del noroccidente al suroccidente del país, bordeando la boca costa y la costa sur, la zona neurálgica de la economía agroexportadora. Sin embargo no desarrolla una estrategia permanente de acoso. De hecho sólo ejerce presión sobre los finqueros por medio de los llamados "impuestos de guerra", y orienta sus esfuerzos a la construcción de una fuerza militar bien estructurada con capacidad de enfrentar al ejército. Sus cuadros son profesionales. La mayoría ha recibido entrenamiento militar en el exterior. Pero mientras ORPA no ejerciera una influencia comparable al EGP sobre la población o no pusiera en peligro la economía de agroexportación, no representaba un riesgo estratégico para el ejército. Así, no obstante, las operaciones de aniquilamiento contra las tropas oficiales contra las tropas oficiales, el ejército habría de concentrar su mayor esfuerzo sobre las áreas del EGP.

14. A pesar de que en su declaración oficial afirmaban que la "unidad era la única garantía para la victoria", la URNG se constituyó en Managua en medio de pugnas no disimuladas de hegemonía entre los comandantes y las organizaciones. Sólo la férrea imposición de los responsables del Departamento de América Latina del Partido Comunista Cubano hizo posible que los guerrilleros guatemaltecos suscribieran la declaración de los cinco puntos que se proponían como programa de gobierno: 1)Poner fin a la represión, 2)Solucionar

había reconcentrado todas sus fuerzas. La guerrilla fue presa de triunfalismo, pero tampoco quiso adelantar sus planes tomando destacamentos o zonas militares, ni declarando territorios liberados. Los comandantes confiaban en que en enero de 1982 iniciarían la ofensiva estratégica para la toma del poder, que no duraría más de seis meses. Pero una madrugada de septiembre de 1981 el Ejército desplazó, con suma rapidez y bajo el mayor de los sigilos, al 75% de sus fuerzas efectivas hacia los nudos estratégicos de influencia guerrillera en el altiplano. Así empezó la contraofensiva que ocuparía unos 18 meses en que sería derrotada la amenaza militar interna más seria que el Ejército ha enfrentado desde su creación.

En ese corto lapso los militares desbarataron el sofisticado esquema del EGP con operaciones de tierra arrasada, combinadas con efectivas operaciones psicológicas y de inteligencia que explotaron el éxito militar, desvaneciendo el horizonte del triunfo revolucionario. Esta vez la guerrilla priorizó la seguridad de sus estructuras militares y se vio obligada a abandonar a la población a su suerte. El Ejército revirtió la lógica de la organización social guerrillera a través de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y tras las primeras pruebas para dotarles de armamento y observar que las comunidades no enfilaban los fusiles en contra de las tropas oficiales, concluyó que la guerra, estratégicamente, la habían ganado. Cuando las unidades de penetración del EGP quisieron retomar los contactos con la población, encontraron caras agrias y gente resentida, dispuesta a combatir a sus antiguos camaradas.

El EGP siguió el camino de ORPA, formando fuerzas regulares y acrecentando su capacidad de fuego, pero su influencia quedó reducida a unos pocos bolsones en la región Ixil e Ixcán (al norte del Quiché), de donde jamás fueron desalojados, pero tampoco pudieron romper el cerco militar que les trazó el Ejército. Dos espinas quedaron clavadas en las fuerzas armadas. Las irreductibles Comunidades de Población en Resistencia (CPR),[15] un modelo en

las necesidades de la población y acabar con el dominio de "los grandes ricos", 3) Terminar con la opresión cultural y discriminación, 4) garantizar una sociedad representada y 5) una política (internacional) de no alineamiento.

15. Las CPR eran conglomerados de hasta 25,000 personas refugiadas en los bolsones guerrilleros de Ixcán (la selva) y Chajul (la sierra), que lograron sobrevivir al intenso

miniatura de lo que hubiera sido el diseño guerrillero, de haber funcionado.

Hacia 1983, una suerte de rebelión de comandantes encabezada por *Camilo y Milton* confabuló contra la autoridad de *Rolando Morán*, el comandante en jefe del EGP. De hecho los rebeldes crearon una efímera organización, la Dirección Armada del Pueblo (DAP). Pero *Camilo* y algunos otros de sus seguidores caerían en la capital en incidentes aún confusos, mientras *Milton* se desvanecía. Sin embargo, la tormenta no había pasado. Benedicto (Mario Payeras) y un nutrido contingente de cuadros condujeron la crítica interna y llamaron a una revisión profunda de la estrategia militar fallida (Opinión Política: 1984). Salieron como otra disidencia, Octubre Revolucionario (OR), y la revisión ideológica y estratégica los llevaría a replantear las "armas políticas" de la revolución. Pero el esfuerzo no tuvo una solución de continuidad. Hacia 1990 el grupo se dispersó, algunos retornaron al país, mientras Payeras quedaba aislado en México donde murió en 1995.[16]

5.

El 29 de diciembre de 1996 la azarosa travesía de la izquierda

acoso del Ejército desde 1982 hasta 1993, cuando decidieron "salir al claro" con el acompañamiento de organizaciones civiles locales e internacionales. Un tercer grupo, más pequeño que los anteriores, dio a conocer su existencia en la zona selvática más densa y aislada de Petén.

16. Octubre Revolucionario (OR) tuvo amplias conversaciones con otras disidencias de la URNG, como el PGT-6 de Enero, y la Convergencia de ex-militares de la FAR. Pero sus momentos políticos eran diferentes. OR criticó a fondo la estrategia de guerra popular revolucionaria, mientras que el PGT-6 de Enero se planteaba desarrollarla; los disidentes de las FAR y de otras facciones en proceso de disolución (PGT-PC, MRP-Ixim) encontraban ahí una comunidad de referencia. Los unía empero la crítica contra el verticalismo, el atraso ideológico y la ausencia de democracia interna en sus organizaciones madre. Hacia 1990 es claro que desde el exilio en México no tienen incidencia en las reformas políticas que están ocurriendo en el país. El ensayo de convergencia se agota y los principales dirigentes retornan a Guatemala, creando una corriente ideológica, Ciudadanos por la Democracia, que tampoco logró cuajar. Uno de los principales promotores de este proceso, Gustavo Porras (antiguo militante del EGP) se vinculó unos años después al Partido de Avanzada Nacional (PAN) a través de su antiguo condiscípulo Álvaro Arzú, líder del partido, hasta llegar a convertirse en su principal asesor político y, ya en el gobierno, en el operador oficial del último tramo de las negociaciones de paz con sus antiguos camaradas de la URNG. Otros militantes disidentes se incorporaron al Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) en 1995, pero fueron desplazados por los grupos afines de la URNG.

guatemalteca llegó a un puerto. Esa tarde, en la capital de Guatemala, los cuatro máximos dirigentes de la URNG suscribieron el Acuerdo de Paz Firme y Duradera que clausuró la guerra de los 36 años, y los 42 años de vida clandestina.[17]

Las negociaciones de paz fueron, en un principio, un recurso táctico de algunos grupos insurgentes para tomar la iniciativa en el campo diplomático internacional y abrir presencia política local. Los gobiernos de facto del general Efraín Ríos Montt (1982-83) y del general Oscar Humberto Mejía Víctores (1983-86) habían impulsado una política exterior astuta (Gutiérrez: 1988ª). Definieron a Centroamérica como su espacio geopolítico de influencia e hicieron valer su peso relativo. En aquellos años la Nicaragua sandinista estaba al borde de la intervención militar estadounidense, mientras en El Salvador el gobierno de Ronald Reagan empleaba cualquier recurso –millonaria asistencia, asesores, propaganda- para evitar que la Fuerza Armada (FA) cediera ante la insurgencia del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). El riesgo de un incendio regional por la escalada armamentista parecía inminente (Inforpress: 1983).

Fue entonces que los países miembros del Grupo de Contadora (Colombia, México, Venezuela y Panamá), con el apoyo de los gobiernos europeos y otros bloques políticos, promovieron una solución negociada. A Reagan le urgía crear una entente político-militar centroamericana ante Nicaragua, a fin de erosionar desde dentro la diplomacia de Contadora. Fue entonces que el gobierno de Guatemala declaró su neutralidad en el conflicto y distanciándose de la órbita de Washington. Desde luego, era una desavenencia táctica ante el imperio, pero mostraba que el grado de autonomía que los militares habían ejercido durante la guerra –y que les valió reprimendas y el virtual ostracismo de Washington mediante la suspensión de la ayuda militar y bilateral en general– podía emplearse, esta vez, para abonar la fase política en que la contrainsurgencia había entrado en 1983-84 (Gutiérrez: 1988b).

17. Firmaron el Acuerdo, Ricardo Ramírez de León (*Rolando Morán*) del EGP, Jorge Soto García (*Pablo Monsanto*) de FAR, Ricardo Rosales Román (*Carlos González*) del PGT y Jorge Rosal Meléndez (*Belisario*) de ORPA (en lugar de Rodrigo Asturias, que había quedado fuera de la mesa de negociaciones a finales de octubre, tras el escándalo por el secuestro de Olga de Novella, perteneciente a una de las familias industriales más influyentes en Guatemala).

En efecto, cumplidos los propósitos básicos de los planes de campaña militar "Victoria 82" y "Firmeza 83", los militares se aprestaban a poner en marcha el plan "Reencuentro Institucional 84", mediante el cual abrirían las compuertas a los partidos políticos –en especial a los de tendencia moderada, centrista y socialdemócrata– convocando a una Asamblea Nacional Constituyente encargada de elaborar una nueva Constitución Política de la República. Se trataba de impulsar una reforma política, jurídica e institucional del Estado para flexibilizar los férreos muros de la exclusión que alentó el crecimiento de la insurgencia.

> La negociación del gobierno guatemalteco con el Grupo Contadora se resume así: Guatemala proponía romper el bloque regional a favor de una salida militar en Nicaragua, a cambio de que la diplomacia latinoamericana prestara sus buenos oficios a fin de que los guatemaltecos salieran del aislamiento internacional, valorando sus esfuerzos de transición hacia la democracia. La condición era que nadie metiera las manos en la política interna. O sea, promover la negociación afuera, pero no adentro; romper el aislamiento internacional, pero aislar el conflicto interno (Gutiérrez: 1995c).

En cualquier caso la tesis de Washington, y secundariamente también de Contadora, era que Nicaragua necesitaba una solución regional, pues el problema no sólo era interno. Fue inevitable, entonces, que aunque el filo estuviese dirigido contra los sandinistas, formalmente, todos los países debían jurar la implantación de una democracia occidental y dialogar con los opositores alzados en armas.

En 1986 el plan del Reencuentro Institucional de los militares llegó a un punto culminante con la investidura de un presidente civil, Vinicio Cerezo, del partido Democracia Cristiana, de tradición opositora, favorecido con el 67% de los votos. Era el primer presidente civil en 20 años, electo sin taches

de fraude. Cerezo (1986-91) se propuso agregarle un ingrediente a la política de neutralidad. Sería una neutralidad activa, porque "exportaría la democracia" a Nicaragua. En agosto de 1987 se firmó el Acuerdo de Esquipulas II que cerró en definitiva el paso a una solución militar en la región. Pero de ahí se desprendieron compromisos de Estado no sólo para Nicaragua, sino también para el resto de países, incluido Guatemala.

La URNG, que para entonces tenía un equipo diplomático muy activo en Washington, México y Europa, se mantuvo atenta a estos movimientos y calculó que era el momento de tomar la iniciativa política. En una declaración sin precedentes, en la que de hecho renunciaba a las pretensiones de transformación radical y violenta de las estructuras políticas del país, los revolucionarios convocaron a una suerte de "pacto histórico" con "las fuerzas progresistas y democráticas", y a buscar una solución negociada al conflicto (URNG: 1988). A regañadientes, el gobierno aceptó ejecutar las condiciones del Grupo Contadora. En febrero de 1988 instaló la Comisión de Reconciliación Nacional (CRN) presidida por el obispo Rodolfo Quezada Toruño, y los sectores sociales comenzaron a ser convocados para un debate sobre el modelo de sociedad deseado.

Empero, al tema de la solución negociada el gobierno de Cerezo le huía. La mayoría de los mandos militares ejercía fuerte presión a favor de una solución militar definitiva, y su argumento para rechazar la negociación era que la guerrilla ya estaba derrotada desde 1983 (Gutiérrez: 1995c). La salida de Cerezo fue condicionar el diálogo a que la URNG se desarmara. Sin embargo la dinámica social en el Diálogo Nacional promovido por la CRN comenzó a rebasar los cauces previstos. La sociedad civil buscó contactos y reuniones abiertas con los líderes revolucionarios fuera de Guatemala, y dieron a conocer sus declaraciones. A esos contactos se sumó el gran empresariado, tradicionalmente renuente a este tipo de iniciativas.[18]

---

18. Como resultado de esos encuentros se hicieron públicas varias declaraciones que fueron legitimando la idea de la negociación del conflicto armado interno. El primer documento se firmó el 30 de marzo de 1990 en Oslo, Noruega por parte de la CRN y la URNG: el Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medio políticos. En San Lorenzo El Escorial, España, se suscribió el 1 de junio de 1990 el "Acuerdo de El Escorial" entre la instancia

La negociación de paz en Guatemala, entonces, antes de ser una acción bilateral entre el gobierno y la URNG, se amplió como una gran consulta con la sociedad civil. Para 1991 las cosas habían cambiado, a tal punto que el nuevo gobierno que sorpresivamente ganó las elecciones de diciembre de 1990, encabezado por el conservador Jorge Serrano (1991-93), pasó a la ofensiva. Serrano invitó a una negociación directa del gobierno y la insurgencia, y se olvidó de la condición del desarme previo de la guerrilla.

Las negociaciones, en efecto, empezaron en abril de 1991. Se elaboró un amplio temario y se cerró un primer acuerdo sobre democratización, conocido como Acuerdo de Querétaro (México), suscrito el 25 de julio de 1991 (Aguilera: 1994). Pero, luego, en el tema de los derechos humanos –que en ese momento se había vuelto estratégico para el Estado– la negociación se empantanó. El 25 de mayo de 1993 sorprendió a todo el mundo con un golpe de Estado promovido por el propio Serrano. La institucionalidad del país se sostuvo en un hilo durante doce días, pero finalmente el golpe fracasó. La madrugada del 5 de junio del Congreso de la República eligió a Ramiro de León Carpio, entonces Procurador de los Derechos Humanos. De León (1993-96) vaciló en un principio en darle continuidad a las negociaciones con la guerrilla, debido a la fuerte dependencia que mantenía de los militares, pero presionado por la comunidad internacional se decidió a retomarlas modificando el formato. Invitó a las Naciones Unidas a mediar y se adoptaron acuerdos que encaminaron las negociaciones.

El 10 de enero de 1994 se firmó el acuerdo marco que permitió el reinicio de las negociaciones y creó la Asamblea de la Sociedad Civil

---

de partidos políticos, la URNG y la CRN, en presencia del entonces obispo Rodolfo Quezada y el observador representante del secretario general de la ONU, Francés Vendrell. En Ottawa, Canadá, el 1 de septiembre de 1990, el CACIF y la URNG emitieron declaraciones separadas tras su primer encuentro. El 26 de septiembre de 1990 los alzados suscribieron la "Declaración de Quito" con el sector religioso; el 25 de octubre del mismo año, se firmó la "Declaración de Metepec" (Puebla, México) con el sector sindical y popular, y el 28 de octubre del mismo año la "Declaración de Atlixco" (Puebla, México) con representantes de diferentes sectores económicos, sociales y culturales (INCEP: 1990, 327-392).

(ASC).[19] El 29 de marzo del mismo año se concluyó el difícil Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y se solicitó a Naciones Unidas la instalación inmediata de una Misión de Verificación (MINUGUA).[20] Menos de tres meses después (el 17 de junio) se suscribió el Acuerdo sobre población Desarraigada y una semana después (el 23 de junio), el Acuerdo sobre la Comisión del Esclarecimiento Histórico. Después de esos acuerdos, las negociaciones se estancaron casi diez meses, debido al cálculo insurgente sobre el retorno de los refugiados de México y la recomposición de sus áreas de influencia en los territorios de reasentamiento, pero también por el descontento en sus bases que generó el Acuerdo de la Comisión del Esclarecimiento.

El tema siguiente a negociar, en cualquier caso, tampoco era fácil. Finalmente el 31 de marzo de 1995 se firmó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, sin duda, el más ambicioso de todos. El resto de ese año fue dominado por las elecciones para presidente, diputados y alcaldes que se celebraron el 6 de noviembre.

La comandancia guerrillera quiso adelantar sus piezas; manteniendo movilizadas a sus tropas y siguiendo con las negociaciones, decidió promover a los frentes populares bajo su influencia para que participaran en el evento electoral. Y efectivamente, los grupos populares cercanos a la URNG coparon el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), de reciente conformación, y se lanzaron al ruedo.[21] Era un signo

19. Las funciones dadas a la ASC fueron: a) Discutir la temática sustantiva de la negociación bilateral, b) transmitir al moderador de la ONU, al gobierno y a la URNG recomendaciones no obligatorias para las partes y c) Conocer los acuerdo bilaterales y avalarlos para darles carácter de compromisos nacionales (Acuerdo Marco: 1994). El acuerdo no le da nombre oficialmente a la ASC. Quienes participaban en ella le llamaban de "la sociedad civil", los que no, le denominaban "de sectores civiles". El acuerdo habla de sectores civiles.

20. Después de algunos atrasos, MINUGUA se instaló finalmente en noviembre de 1994.

21. El FDNG fue confeccionado a contra –reloj. Como no había tiempo para inscribir al nuevo partido, se llegó a un entendimiento con la dirigencia del Partido Revolucionario (PR), que prácticamente había desaparecido del paisaje político, y sobre su institucionalidad e montó el nuevo frente de izquierda. El PR fue un partido en principio de corte social demócrata, fundado en 1957. En 1966 llegó al poder con Julio César Méndez Montenegro, pero el pacto que éste suscribió con el Ejército y la brutal política contrainsurgente que tras su fachada montaron los militares, lo desgastaron. En la década de 1970 el

de los tempos que por primera vez desde 1950, la izquierda participaba abiertamente en unos comicios.

Teniendo como fondo la música del Frente Popular de Chile, los activistas sindicales, indígenas y de derechos humanos, se lanzaron por los caminos de Guatemala pidiendo el voto de sus correligionarios. Con poco más del 7% de la votación general, el FDNG logró colocar a seis diputados en el Congreso de la República, entre ellos cuatro activistas de los derechos humanos (incluyendo tres mujeres, dos de ellas indígenas), un líder de los maestros y un intelectual de la generación de 1944.[22]

En la segunda vuelta, el Partido de Avanzada Nacional (PAN) de Álvaro Arzú ganó las elecciones, en una reñida disputa con el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), del general Ríos Montt, que postulaba a un joven político proveniente de las filas de la izquierda, Alfonso Portillo.[23]
Era claro que la URNG había decidido concluir la guerra y concertar con el gobierno del PAN. En 1996 se firmaron los dos acuerdos sustantivos pendientes, el socioeconómico (6 de mayo) y el del fortalecimiento de la sociedad civil y el papel del Ejército en una sociedad democrática (19 de septiembre).

PR promovió candidaturas de militares, y en 1978 llegó de nuevo al poder en una coalición con partidos de derecha para sostener al gobierno del general Romeo Lucas García (1978-82) que inició la cacería de izquierdistas en todo el país. Bajo este gobierno ocurrieron las ejecuciones extrajudiciales de los dos principales líderes socialdemócratas, Manuel Colom Argueta y Alberto Fuentes Mohr, así como de decenas de líderes sindicales, campesinos, catequistas y estudiantes, entre ellos el secretario de la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEI), Oliverio Castañeda de León; la desaparición forzada de 27 sindicalistas de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y otros 17 capturados en Emaús, así como las primeras operaciones de "tierra arrasada" en el altiplano central y sur de Quiché.

22. 21 El FDNG logró ganar diputaciones en Quiché (Amílcar Méndez del CERJ), San Marcos (Carlos Barrios, del sector magisterial). Quetzaltenango (Manuel Alvarado, ONG de mujeres indígenas), el distrito metropolitano (Nineth Montenegro, GAM) y el listado nacional (Antonio Móvil, la vieja guardia de intelectuales de izquierda, y Rosalina Tuyuc, CONAVIGUA).
23.
23. De hecho, el FRG y Portillo ganaron todos los distritos electorales, salvo la capital. Después de un inexplicable apagón las autoridades dieron los resultados finales declarando ganador a Arzú por una diferencia de unos 30,000 votos.

El primero, en líneas generales, refrendó la política económica del PAN y recibió muchas críticas internas en la URNG, e indirectamente tuvo como secuela que la comandancia guerrillera decidiera la disolución de su comisión político- diplomática. El segundo constituyó la institucionalización de una reforma del Estado, funcional a las necesidades de formación de capital. Luego, en menos de tres meses, a todo tren, se firmaron los acuerdos operativos: el 4 de diciembre en Oslo, Noruega, el Acuerdo sobre el definitivo cese de fuego; el 7 de diciembre en Estocolmo, Suecia, el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, y el 12 de diciembre en Madrid, España, el Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad.

A fines de octubre de ese mismo año, las negociaciones habían quedado interrumpidas por más de dos semanas, luego que el gobierno guatemalteco hizo público que un comando urbano de ORPA secuestró, con el fin de cobrar un millonario rescate, a la señora Olga de Novella, de 86 años, perteneciente a una de las familias acaudaladas del país. La reacción pública de condena dejó impresentable a la guerrilla y obligó a la salida de las negociaciones de Gaspar Illom, el comandante y jefe de ORPA. En extremo debilitada, la URNG regresó a la mesa a suscribir los acuerdos operativos, y pagó el costo de un acuerdo de reinserción que ampliaba la amnistía a los militares. Aunque al final, por la presión de la Alianza contra la Impunidad y otros sectores, no pudo ser una amnistía general.[24]

24. El acuerdo de reinserción dio paso a la llamada ley de Reconciliación Nacional, aprobada por el Congreso de la República el 18 de diciembre de 1996. La ley se define como "un instrumento básico para la reconciliación de las personas involucradas en el enfrentamiento

6.

El futuro alcanzó a la izquierda guatemalteca, y ahora le toca "salir al claro" en un tiempo notablemente cambiado al que la orilló a la clandestinidad. Pero muchos de los viejos desafíos y dilemas siguen estando allí, deben abrazarse plenamente. Por eso son válidas las preguntas de origen, las más básicas. ¿Qué queda de la izquierda? ¿Es necesaria? Y, si es necesaria ¿qué tareas tiene encomendadas? ¿Qué va a proponer? ¿Y cómo va a proponer? La democracia, sí. La tolerancia, también, pero ¿cómo lo va a lograr una izquierda sin tradición democrática y poco tolerante? ¿Debe ser una izquierda conciencia del sistema? Y para ello, ¿necesita ser una izquierda, comunidad en sistema, ejercicio de la ética que quiere transmutar a la sociedad?

La izquierda ¿y el poder? ¿A qué poder debe aspirar la izquierda? ¿Desde qué espacios? ¿Bajo qué formas? ¿Qué definición de partido político debe formular? La izquierda ¿y los sujetos sociales? ¿Quiénes son los sujetos del cambio? ¿Cómo es la relación entre actores culturales y clases sociales? ¿Dónde quedan los marginados, los innecesarios, o sea, los que le sobran para el sistema? La izquierda ¿y el sistema económico excluyente? ¿Qué esperanzas reales abre la izquierda para los desposeídos? ¿Cómo se relacionará con el movimiento social? ¿Respetará su autonomía? ¿Seguirá con su aspiración vanguardista? ¿Cómo enfoca a la izquierda internacional y qué tareas conjuntas propone?

Con el fin del conflicto armado, en Guatemala terminó, al menos formalmente, la guerra fría. La izquierda llega a este punto de la historia, exhausta, desorganizada, dispersa, desdibujada. Con el fin del conflicto concluye también la era de las dictaduras militares (aunque no marca el fin de las

---

armado interno" y declara "la extinción total de la responsabilidad penal que… hubieran cometido en el enfrentamiento armado interno, como autores, cómplices o encubridores, las autoridades del Estado, miembros de sus instituciones o cualquiera otra fuerza establecida por la ley, perpetrados con los fines de prevenir impedir, perseguir o reprimir los delitos… reconocidos…como delitos políticos y comunes conexos". (Artículo 5). Amparándose en esta ley, los militares, patrulleros y otros agentes del estado acusados en los tribunales de delitos de asesinatos contra Myrna Mack, los refugiados-retornados de Xamán, Jorge Carpio y otros, solicitaron que se les sobreseerán los juicios. La mayoría de estos fueron negados por los jueces. La Alianza Contra la Impunidad interpuso un recurso de inconstitucionalidad.

oligarquías, que evolucionaron en las últimas décadas). Es decir, la tarea de redefinición de coordenadas es compleja y no está exenta de dilemas. Los grandes temas aún no están abordados. Apenas se plantean individualmente, se balbucean en las reuniones informales, en los escasos debates públicos y eventualmente en algunos periódicos.

La izquierda está confinada, en este inicio de posconflicto, a ciertos temas como los derechos humanos y el desarrollo comunitario, en los que acumuló experiencia en las últimas décadas. En lo demás está desactualizada, sin un pensamiento propio, sin una autocrítica sistematizada. Si los neoliberales aparecen con una oferta desembozada de lobos sin piel de ovejas, la izquierda lo hace como un dinosaurio, referencia del pasado, ya perdido, sin nada que decir del futuro.

Y en efecto, la izquierda básicamente no tiene conceptos generales sobre la reforma del Estado, el modelo económico de desarrollo, ni los sujetos sociales del cambio, el abordaje de la cuestión ecológica y la emergencia de los pueblos indígenas. El ejercicio de la Asamblea de la Sociedad Civil acompañando el temario del proceso de paz, fue, más que superficial, frívolo. No importaba tanto qué se decía, como quién lo decía. No se sentó ninguna base programática, sino que se ejerció un juego rudo de poder y afloró el sectarismo, un viejo mal que carcomió durante tanto tiempo a la izquierda de las décadas de 1960 a 1980. En el interior del país, en cambio, el proceso de paz dinamizó los movimientos locales, en particular los mayas.

Como sea, desde las experiencias más diversas de la lucha armada, el radicalismo, el indigenismo, la teología de la liberación, la socialdemocracia, el marxismo ortodoxo, el guevarismo, el socialcristianismo y la doctrina social de la iglesia, existen grandes coincidencias en torno a la lucha contra la impunidad, la construcción de un Estado social y constitucional de Derecho, la mitigación de la pobreza y romper el muro de la exclusión étnica y cultural. Como digo, las grandes preocupaciones convocan a múltiples sectores, incluyendo además a ciertos grupos conservadores, liberales y demócratas cristianos que provienen de la pequeña burguesía (ladina e indígena), empresarios que ensayan otros modelos de negocios, intelectuales jóvenes, los sectores más sensibles de

las iglesias y ciertos estamentos militares.

Pero el abordaje no es tanto político como ético, de valores, a veces ambiguos o equívocos para la sociedad. Por tanto, la coherencia en torno a la lucha contra la impunidad se disgrega en el tema de la reforma del Estado, la privatización y la política criminal. Quienes están a la izquierda en un tema, aparecen a la derecha en otro.

Todo apunta hacia la necesidad de redefinir identidades, estrategia de alianzas y formas de movilización. Además, identificar con realismo la contribución de la izquierda en la etapa del postconflicto y frente a la instauración del neoliberalismo como ideología dominante durante, al menos, las próximas dos décadas. La izquierda tiene una agenda cargada para este periodo que se abre. Y esta agenda empieza por sistematizar las lecciones del pasado, por su propia educación y actualización sobre el debate de las izquierdas en otros países, así como el reconocimiento del país, las nuevas formas de acumulación y sobrevivencia, el impacto sociológico y psicosocial del "diluvio" de la guerra civil en los albores de la década de 1980. La construcción del Estado de Derecho implica a la vez la construcción de la sociedad civil y el carácter multiétnico y democrático de ambos. Y en ese debate y definiciones la izquierda es un contrapeso necesario.

7.

Pero, ¿qué queremos decir con sociedad civil en Guatemala? En muchos lugres, y en particular en América Latina, ocurre una suerte de estallido de la sociedad civil como referencia progresista, de movilización. Se consagra como el sujeto de la transformación en el deshielo de la Guerra Fría, en las postrimerías del siglo XX. En un pasado muy reciente, los proletarios y, más ampliamente, el pueblo fueron invocados para colapsar estructuras y superestructuras del sistema. Ahora valdría la pena preguntar qué trabajo se le encomienda a la sociedad civil. Esta resulta ser el lugar político donde se provoca una reforma del Estado, cuya ideología, formas de representación y aparatos de ejercicio del poder están en franca debacle. Su tarea consiste en reedificar el Estado bajo la tutela del mercado, cuyo ímpetu parece irresistible en la onda de la globalización.

En Guatemala el uso indiscriminado del término "sociedad civil" ha causado confusión para las

estrategias de la propia izquierda. El desorden puede alentar la pretensión de que la sociedad civil levante programas cortoplacistas para los que no está preparada, conduciendo al inmovilismo y el sectarismo.

La sociedad civil podría localizar varias zonas de encuentro, conjugadas por una estrategia sensible a las dimensiones y colores del "cubo" social guatemalteco. Una zona de encuentro, y no la menos ambiciosa, estaría, como he dicho, en la construcción de un Estado de Derecho, que significa moldear un código de relaciones sociales basadas en el respeto estricto de los derechos humanos, entendidos éstos desde su forma más elemental y transgredida en el país, como es el insulto a la integridad física y la dignidad de las personas, abarcando por supuesto la enorme gama de derechos civiles y políticos; esto es, además, encontrar maneras adecuadas de representación y participación ciudadana y formar instituciones creíbles.

Otra zona de encuentro estaría en las tareas históricas de articulación social. Para principiar podríamos trazarnos la meta de restaurar el tejido social, violentamente alterado durante los últimos 36 años, pero más profunda y extensivamente desde 1980, lo cual asocia en parte con la reconstrucción en este periodo de postconflicto.

Más allá, existen fracturas mal tratadas: los desgarres étnicos que sugieren acuerdos históricos de convivencia basados en el respeto mutuo y la apertura de espacios para modelos de organización de gobiernos y sociedades, sin abandonar el marco general de convivencia, vale decir, el proyecto de país. Allí podríamos encontrar sustancias sólidas de identidad y quizás otras maneras de sugerir el orden de la trípode de moda: Mercado-Sociedad-Estado.

Otra quebradura expuesta ocurre con las formas marginales, altamente deficitarias o de plano excluyentes del mercado de una mayoría aplastante de la población. La pobreza y la marginación son dramas que apuntan hacia una multiplicación geométrica. Pero existen grupos sociales, todavía mal enfocados, como los comunitarios de base,

misiones eclesiales y ONG que cuentan con experiencias y métodos aprovechables en escala. Para ellos es claro que la articulación al mercado de estos conglomerados demanda condiciones para producir e intervenir en el comercio, y que sus integrantes estén sanos, bien alimentados y capacitados.

Si estamos de acuerdo con lo dicho, la fuerza de la sociedad civil debería dirigirse a democratizar la propiedad, el ingreso y los costos de la reproducción del sistema; despejar las entradas y salidas del proceso productivo; alentar redes institucionales capaces de ejecutar programas sectoriales sustentables, y abrirse a otras lógicas de mercado, como las formas de economía y mercado mayas.

Otra zona de encuentro de la sociedad civil podría definirse por la búsqueda de la palabra "civil", contrapuesta a la ideología militarista, es decir, autoritaria, intolerante y conservadora del status quo, la cual sigue echando raíces profundas en sectores apreciables en Guatemala. Proponer a la sociedad la tarea común de erradicar la intolerancia tiene que ver, en parte, con la lucha durante la década de 1990 de una comunidad de organismos de derechos humanos.

Esa zona de encuentro incluye, necesariamente, el quebrantamiento del sistema de impunidad en que se cobijan los poderes estatales y paraestatales, y, específicamente, la supresión de esta suerte de "nomenclatura" (el poder totalitario que padecieron las sociedades en Europa Central y del Este hasta 1989), que en Guatemala encarna la comunidad de inteligencia militar y en lo que el Acuerdo Global de Derechos Humanos denominó los "cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad", o sea, mafias enquistadas en el Estado y que en la práctica lo quebrantan desde dentro.

Un proyecto de civilidad será viable en la medida que se nutra del ejercicio de la democracia, la cual se edifica como cotidianeidad mediante la búsqueda del consenso y el respeto del disenso, volviéndose un hecho cultural de los pueblos y las instituciones. La izquierda guatemalteca puede caer en una trampa histórica, la de anidar un poder de civiles con cultura autoritaria. Hay

condiciones para que eso ocurra, pues en cada período en nuevo mandatario encuentra instituciones más anquilosadas, arcas más empobrecidas y sociedades menos gobernables

Pero ¿bajo qué condiciones se convoca y participa la mentada sociedad civil? Si un sector muy pequeño de la sociedad va detrás de la supuesta democratización, solo, sin una sociedad general sensibilizada, sin haber resuelto el concepto y los mecanismos de participación, probablemente su impacto será marginal y la oportunidad acabará desperdiciándose. El desafío de la izquierda es abrir los sentidos a las otras lógicas de reproducción social, y desarrollar la inteligencia para engancharlas a la confección de una agenda de reconstrucción social que nos comprometa a todos. Quizás de esa forma cristalizaríamos el aforismo maya: al oponente no se le aniquila, se le conquista.

Referencias bibliográficas

- Aguilera Peralta, Edgardo Gabriel, La violencia en Guatemala como fenómeno político (tesis). Universidad de San Carlos de Guatemala, 1970.

- Aguilera Peralta, Gabriel, Los temas sustantivos en las propuestas para la paz.

- FLACSO-Guatemala/Fundación Friedrich Ebert, Colección Debate 24, Guatemala 1994.

- Aguilera Peralta, Gabriel *et al.* Buscando la Paz. El bienio 1994-1995, FLACSO-Guatemala, Colección Debate 32. Guatemala, 1996.

- Alvarado, Huberto, Preocupaciones, Ediciones Vanguardia, Colección Amanecer. Guatemala, 1967.

- Alvarado, Huberto (1994). Apuntes para la historia del Partido Guatemalteco del Trabajo. USAC-AEU, Colección Revolucionaria. Guatemala.

- Bastos, Santiago y Manuela Camus (1994). Sombras de una batalla. Los desplazados por la violencia en la ciudad de Guatemala. FLACSO-Guatemala, Guatemala.

- Bastos, Santiago y Manuela Camus (1996). Quebrando el silencio. Organizaciones del pueblo maya y sus demandas. 1986-1992. FLACSO-Guatemala (3ª. Edición), Guatemala.

- Bosetti, Giancarlo (1996). Izquierda punto cero. Paidós, México, 1996.

- Carmack, Robert M. (1991). Guatemala: cosecha de violencias. FLACSO, San José Costa Rica.

- Colom Argueta Manuel (1995). Guatemala: el significado de las jornadas de marzo y abril. USAC-CEUR. Serie documentos para la historia, Guatemala.

- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (1991). Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1990. Notas sobre la economía y el desarrollo. Santiago de Chile.

- Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Informes desde el 35o. hasta el 53o. período de sesiones presentados por el Relator Especial vizconde Colville de Culross (1983), Héctor Gros Espiell (1987-90), Christian Tomuschat (1991-93) y Mónica Pinto (1994-97). Mimeo. Ginebra, Suiza.

- Congreso de la República de Guatemala (1996). Ley de Reconciliación Nacional. (Mimeo.) Guatemala, 18 de diciembre 1996.

- Debray, Régis (1967). Revolution dans la revolution, Maspero, París.

- Debray Regis y Ricardo Ramírez (1975). Guatemala. En: Debray, Régis. Las Pruebas de Fuego, Siglo XXI Editores, México, DF.

- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Informe sobre los derechos humanos. Sección sobre Guatemala (1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996). Embajada de los Estados Unidos en Guatemala. (Mimeo. Traducción extraoficial).

- Falla Ricardo (1978). Quiché Rebelde. Editorial Universitaria, USAC. Guatemala.

- Falla, Ricardo (1992). Masacres de la Selva. Editorial Universitaria, USAC. Guatemala.

- Figueroa Ibarra, Carlos (1996). Violencia política e insurgencia armada en Guatemala (1954-95). En: Carlos Figueroa Ibarra (comp.) América Latina, Violencia y miseria en el crepúsculo del Siglo. Universidad Autónoma de Puebla-Asociación Latinoamericana de sociología. México.

- Figueroa Ibarra, Carlos (1991). El recurso del miedo. Ensayo sobre Estado y terror en Guatemala. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), San José de Costa Rica.

- FLACSO-Guatemala (comp.) (1992). Los problemas de la democracia. FLACSO, Guatemala.

- Flores, Marco Antonio (1994). Fortuny: un comunista guatemalteco (Memorias). Editoriales Oscar de León, Palo de Hormigo y Universitaria. Guatemala.

- Fundación Arias/Agrupación de Mujeres Tierra Viva (1993). El acceso de la mujer a la tierra en Guatemala. Fundación Arias, San José de Costa Rica.

- Gálvez Borrell, Víctor (1991). Transición y régimen políticO en Guatemala, 1982-1988. Cuadernos de Ciencias Sociales 44, FLACSO, San José Costa Rica.

- Gobierno de Guatemala –URNG (1996). Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad (Mimeo.) Naciones Unidas.

- Gobierno de Guatemala –URNG (1996). Acuerdo de Paz firme y duradera. (Mimeo) Naciones Unidas.

- Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995). De la guerra…a la guerra. Fondo de Cultura Editorial, Guatemala.

- Gutiérrez, Edgar (1988). Política exterior y estabilidad estatal. Avancso, Guatemala.

- Gutiérrez, Edgar (1988). The Challenge of political cooperation among heterogenous Central America: Crisis and Possibilities. Institute of Latin American Studies. Monograph No. 16. Stockholm.

- Gutiérrez, Edgar (1995). La difícil transición en Guatemala. En: Verdad y vida, Revista trimestral de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Enero-marzo. Año II, Núm. 5.

- Gutiérrez, Edgar (1997). Derechos Humanos y sociedad civil en la difícil transición guatemalteca. Fundación Ebert, mayo de 1997.

- IICA-FLACSO (1991). Centroamérica en cifras. Servicio Editorial IICA, San José de Costa Rica.

- Iglesia Guatemalteca en el Exilio (1989). Guatemala: seguridad, democracia y desarrollo. Informe abierto sobre Guatemala. IGE.

- INCEP (1990). El proceso de paz y democratización en Centroamérica (Documentación y cronología 1989-90). Panorama Centroamericano. Temas y documentos de debate 30. Noviembre –diciembre.

- Inforpress Centroamérica (1984). Centro América 1983. Inforpress, Guatemala.

- Jonas Bodenheimer, Susanne (1981). Guatemala: Plan piloto para el continente. EDUCA, San José de Costa Rica.

- Le Bot, Yvon (1995). La guerra en tierras mayas. Comunidad violenta y modernidad en Guatemala (1970-92). Fondo de Cultura Económica, México.

- Melville, Thomas y Marjorie (1982). Tierra y poder en Guatemala. EDUCA, San José de Costa Rica.

- MINUGUA. Misión de las Naciones Unidas de verificación de derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos del acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala. Informe del director de la misión (seis informes, 1995-97) (Mimeo).

- Obando Sánchez, Antonio (1978). Memorias. La historia del movimiento obrero. Editorial Universitaria. Guatemala.

- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Informe anual (1992, 1993, 1994, 1995). ODHAG, Guatemala.

- Painter, James (1987). Guatemala: false hope, false freedom. CIIR-Latin America Bureau Londres.

- Pape, Edgar (1996). Modernización del Estado guatemalteco. Una propuesta para la posguerra. Fundación Friedrich Ebert, Guatemala.

- Payeras, Mario (1987). El trueno en la ciudad. Episodios de la lucha armada urbana de 1981 en Guatemala. Juan Pablos Editor, México.

- Payeras, Mario (1989). Los días de la selva. Joan Boldo i Climent, Editores, México.

- Payeras, Mario (1991). Los fusiles de octubre, Juan Pablos Editor, México.

- Ramírez, Ricardo (1970). Lettrers du front guatemalteque, Maspero, París.

- Torres Rivas, Edelberto (1996). Encrucijadas e incertezas en la izquierda centroamericana (ensayo preliminar de interpretación). FLACSO, Guatemala.

- URNG (1988). Línea política de los revolucionarios guatemaltecos. Editorial Nuestro Tiempo, México.

- Urrutia, Edmundo (1986). El movimiento revolucionario guatemalteco 1949-67. Constitución y Crisis de su identidad política. FLACSO, México (tesis).

- Wilson, Richard (1994). Comunidades ancladas: identidad e historia del pueblo maya–q´eqchi´. Ak´kutan, Centro Bartolomé de las casas. Cobán, Guatemala.

¿Quién nos está informando?

Crosby Girón

Resumen
Los medios de comunicación son un elemento de suma importancia para cualquier sociedad, sin importar su dimensión o sus características en cuanto a tamaño o influencia. A partir de ese supuesto se ensayan algunas ideas que hoy más que nunca es pertinente compartir y son producto, fundamentalmente, de las experiencias del autor como lector y ciudadano. Este trabajo no busca a dar respuestas ni conclusiones; planteará, sobre todo, preguntas. Está dividido en dos partes. En la primera se busca dejar en claro la importancia que tienen los medios de comunicación en todos los ámbitos de una sociedad y se plantean las primeras preguntas en cuanto a su rol en las sociedades modernas. En la segunda parte se aborda directamente el problema que representa el anonimato en la estructura de propiedad de los medios de comunicación en el país, con énfasis en los medios escritos impresos.

Palabras clave
Medios de comunicación, sociedad, ciudadano, propiedad, medios impresos.

Who is informing us?

Abstract
The media is a very important element for any society, no matter its extension or characteristics of size or influence. From that point, some ideas are analyzed that nowadays are appropriate to share and are a result, basically of the experiences of the author as reader and citizen. This work is not looking for answers or conclusions, it will present mostly questions. It is divided in two parts. In the first one, it is intended to clarify the importance of the media in all the sectors of a society and the first questions are presented regarding its role in modern societies. In the second part, the problem that represents the anonymity in the property structure of the media in the country is addressed directly, emphasizing the written and printed media.

Key words
The media, society, citizen, property, printed media.

¿Por qué Malcolm X tenía plena razón cuando advirtió: "Si no tienes cuidado, los periódicos te convencerán de que la culpa de los problemas sociales es de los oprimidos y no de quien los oprime"?

Boaventura de Sousa Santos

Introducción

Para establecer la importancia que tienen los medios de comunicación cabe citar una idea que el doctor Carlos Interiano expuso en su obra Cultura y comunicación de masas en Guatemala:

> *"Los medios de comunicación juegan en nuestra sociedad contemporánea, un papel de primer orden. De hecho, son, en muchos aspectos de la vida nacional, los moldeadores de opinión pública a favor o en contra de los asuntos nacionales e internacionales".*
> (Interiano; 2001: 3)

¿Cómo se nos ha contado la historia en los medios? Pensemos en hechos al azar. Por ejemplo, si miramos hacia la década de 1990, podremos recordar que recién había caído el Muro de Berlín; como un hecho que marcó una especie de parte aguas en el mundo Occidental. En esos años también tomó fuerza la idea que Francis Fukuyama llamó "el fin de la historia".

¿Pero qué pasaba en nuestro país? En ese entonces llegó al poder Jorge Serrano Elías y, como se recordará, fueron años intensos en que las instituciones públicas enfrentaron una serie de hechos que fueron narrados precisamente, en gran medida, por los medios de comunicación, que a su vez, también padecieron la censura.

Hasta entonces la idea más generalizada encerraba a los

medios de comunicación en tres grandes espacios: la radio, la televisión y la prensa escrita.

Y fue justamente desde esas plataformas informativas que la población "vivió" esos acontecimientos. Acontecimientos narrados y/o difundidos desde la perspectiva de quienes han tenido el privilegio de ser dueños de esos medios de comunicación.

La década de 1990 fue el escenario de un reacomodo del poder a lo ancho y largo del mundo. El llamado Consenso de Washington marcó un punto de inflexión y en América Latina su aplicación se llevó a cabo con disciplina militar. Esa disciplina tuvo en los presidentes Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Salinas de Gortari (México) y en Alberto Fujimori (Perú), sus principales operadores. En nuestro país ese rol lo jugó Álvaro Arzú.

La historia sigue su curso: hacia 1992 se crea el Mercosur; México acuerda tratados comerciales con Estados Unidos y Canadá; en Chile termina una de las dictaduras más sangrientas con la caída de Augusto Pinochet. Otro tanto ocurrirá en Paraguay con el final de la dictadura de Alfredo Stroessner, una de las más largas de la historia. En el sureste de México, por otra parte, se produce el levantamiento indígena neozapatista hacia 1994, por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En nuestro país, con la llamada firma de la paz (1996), termina una tragedia universal que se ha dado en llamar "guerra civil", la cual duró 36 años y dejó más de 200 mil muertos y desaparecidos.

Hacia el final de la década, el Sudeste asiático inauguraba una cadena de crisis financieras, que afectó toda la economía internacional. En paralelo, se avizoraba ya la intención de Europa de avanzar en su unificación monetaria por medio del Euro.

El balance de esa década para América Latina fue trágico puesto que se constituyó como como la región con mayor desigualdad social de la Tierra y la única en la que no se avanzó en la lucha contra la pobreza, según evaluación del mismo Banco Mundial.

En la siguiente década, o sea, la primera del siglo 21, con la destrucción de las Torres Gemelas en New York, la historia toma un rumbo violento. En esos años Guatemala era gobernada por Alfonso Portillo y Efraín Ríos Montt. Luego vendría el gobierno de Óscar Berger y la llamada "limpieza social", de la que todavía se sabe muy poco.

Hacia 2008 en el mundo se anunció la crisis del petróleo y luego la crisis financiera. Álvaro Colom gobernaba y los medios guatemaltecos mostraban una particular actitud hacia su régimen. Al año siguiente ocurrió el famoso "caso Rosemberg", casi en paralelo con el golpe de Estado en Honduras.

¿Cómo nos contaron los medios estos hechos? ¿Hasta qué punto se puede hablar hoy de una "crisis civilizatoria"? ¿Hasta qué punto el surgimiento de Internet ha supuesto una herramienta al alcance de la población y ha marcado una "revolución cultural"?

¿Qué ha significado el surgimiento de personajes como Julián Assange y sus Wikileaks?

En una entrevista publicada por el diario argentino Página 12, Assange, al hablar de los medios y América Latina dijo lo siguiente:

> *"Mi conocimiento sobre la interacción de cualquier país latinoamericano con Wikileaks es limitado, pero tengo una perspectiva sobre la región en general porque establecimos acuerdos de publicación en casi todos los países de la región. Así que es posible establecer algunas conclusiones.*
>
> *"La más obvia, y no es sorpresa para los latinoamericanos, es el rol de Estados Unidos en América latina. Las acusaciones históricas de las interferencias de Estados Unidos aún se sostienen, aunque por suerte la mayoría de los países en Latinoamérica no están en una situación de poder tener dictaduras agresivas. Esa influencia ahora se expresa en la financiación de ciertas ONG y grupos por parte de Usaid (la agencia de asistencia del Departamento de Estado estadounidense) y en mantener a otros grupos dentro de la órbita de Estados Unidos, ya sea a través de la OEA (Organización de Estados Americanos), la SIP (Sociedad Interamericana de Prensa) o por medio de otros arreglos.*
>
> *"La progresión en América Latina en relación con Estados*

Unidos es muy positiva, pero hay un aspecto que me preocupa y que América Latina debe resolver, y es que todas la comunicaciones de América Latina a Europa, a Asia, se hacen a través de Estados Unidos, donde son interceptadas por la agencia de seguridad nacional. Aun un porcentaje importante de las comunicaciones entre países latinoamericanos rebotan en Estados Unidos y vuelven a la región. Esto abarca a las grandes empresas telefónicas, a los grandes proveedores de Internet, a las transferencias en dólares. Es un tema serio de soberanía para América Latina. También vemos problemas serios con los medios en América latina. Esa caricatura de los medios latinoamericanos que son muy cercanos a una familia, o a un partido político, en general es correcta". (O'Donnell, 2012.)

¿Quiénes son los propietarios de medios en Guatemala?

Antes de intentar responder a esta pregunta quisiera exponer algunas ideas en torno a la función y/o naturaleza de los medios de comunicación.[1]

¿Para qué sirven los medios de comunicación? Según Interiano, la cosa está clara: el carácter mercantil de los medios de comunicación, en el sentido de que son empresas cuyo producto es precisamente la información estructurada y su materia prima los sucesos diarios.

En este sentido, Interiano nos dice algo muy revelador:

> *"Tenemos que abandonar la idea romántica de que los medios son por sí y ante sí, instituciones de servicio público, ya que, si bien es cierto que están dirigidos a un público que los compra y los acepta, el día que, como empresas no sean rentables, simplemente se cierran y punto. (…) Se cierran como cualquier empresa, sin mediar la opinión del consumidor".* (2001: 70)

Visto esto, es importante dejar en claro que en este trabajo el énfasis

1. Para quien desee profundizar en teorías puede revisar a los estructuralistas, a los funcionalistas y o a los materialistas dialécticos. En realidad existen muchas teorías y todo un corpus teórico y el objetivo de este trabajo no va por esa línea.

está puesto en los medios escritos o impresos en Guatemala.[2]

Los medios escritos

Actualmente la cantidad de personas que tiene la posibilidad y la capacidad de leer periódicos es muy reducida. Esto es una consecuencia directa de los índices de alfabetismo, escolaridad, y hábitos de lectura. Los medios masivos de comunicación han evolucionado en los últimos años, pero no se puede decir lo mismo de la cobertura educativa.

Los medios de comunicación son los instrumentos a través de los cuales diversos actores sociales pueden manifestar y hacer del conocimiento de otros, su forma de pensar. Virgilio Álvarez, citado por Silvia Romero en la tesis universitaria *Medios de comunicación* y *protestas sociales: el caso de San Juan Sacatepéquez*, decía que estos actores sociales,

> *"sea cuales sean sus visiones del mundo y la concepción que de los medios puedan tener, en buena medida se encuentran desprovistos de las herramientas conceptuales necesarias para descodificar de manera amplia y profunda todos los mensajes transmitidos a través de estos medios".* (Romero, 2009)

En realidad no hay una respuesta clara a la pregunta inicial de este trabajo. Casi todas las investigaciones señalan un aspecto: la concentración de la propiedad. "Los medios de comunicación en Guatemala –apunta Cerigua- son un reflejo de los grupos de poder, propiedad de políticos o de élites económicas, que no desarrollan un periodismo investigativo o crítico…". (2010)

Como se puede ver, a la hora de hablar de esos "dueños", casi siempre se utilizan expresiones bastante abstractas: grupos de poder, élites, etc. Se trata de grupos que ostentan la riqueza concentrada; son lo que algunos

2. Para tener una idea más detallada sobre cómo están organizados los medios en el país, recomiendo leer una investigación hecha en 2006 con el apoyo del Trust for the Americas y el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS), la cual se abordó desde la perspectiva de la "concentración de medios e industrias culturales en Centroamérica y República Dominicana". Otro material interesante en ese sentido se publicó en 2008. Se trata del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 Volumen I (patrocinado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) en el cual se incluye, por primera vez, un capítulo sobre los medios de comunicación. En ese informe se dieron a conocer datos muy reveladores para quienes estudian el desarrollo de los medios y los procesos de comunicación en el país.

investigadores han llamado "redes familiares" que operan en Centroamérica desde distintos ámbitos.

En un reciente artículo titulado "Centroamérica: imperialismo y grupos de poder", Erick Barrera Tomasino (2012), citando a Marta Elena Casaús, indica que estos grupos de poder son un "conjunto de familias que configuran la élite de poder y que conforman en cada país el núcleo oligárquico".

Cuando se masifican los medios, la tarea de comunicar queda concentrada en quienes tienen en su poder el control de éstos. A pesar de que cada vez más personas tienen acceso a mayor información, ni su producción ni su consumo es equitativo. Es decir, un pequeño grupo informa y decide cómo informar, mientras las grandes mayorías solo consumen esas informaciones y las interpretan según sus propios esquemas lógicos e ideológicos.

En Guatemala se utilizan más de 17.5 millones de teléfonos móviles (una cifra mayor que la totalidad de habitantes); en más de 5 millones de hogares hay un aparato de televisión; el número de conexiones a Internet va en aumento; el 90% del territorio tiene cobertura de señal de radio; y, cada día se imprimen más de medio millón de periódicos.

Actualmente, en el caso de los medios impresos, no hay mayores restricciones legales para ser dueño de un medio. Resulta casi imposible saber con certeza quiénes son en realidad sus dueños debido a que la estructura corporativa de los medios impresos está basada en la tenencia de acciones y los dueños de esas acciones están protegidos por el anonimato.

Tampoco hay estudios serios sobre aspectos demográficos de los consumidores de periódicos. Existen pocos estudios sobre las audiencias de medos impresos o digitales. En la II Encuesta Nacional de Medios, Nuevos Medios y Elecciones, (Berganza, 2011) dada a conocer en agosto de 2011, se señala que los guatemaltecos se informan de la siguiente manera:

Por la televisión: 49.7%
Por la radio: 26.2%
Por la prensa escrita: 17.3%
Por Internet: 3.3%
Por Tv Cable: 2.9%
Otros: 0.6%

La televisión y la radio dominan las audiencias, pero son los medios escritos los que moldean la opinión pública. De los seis diarios que se imprimen (*Prensa Libre,*

Nuestro Diario, Al Día, Siglo 21, El Periódico y La Hora), todos se publican "on line" y al menos dos de ellos tienen servicios de envío de información por medio de mensajes de texto. Los diarios *Prensa Libre* y *Nuestro Diario*, que fueron parte del mismo grupo empresarial, imprimen entre ambos alrededor de 430 mil ejemplares cada día (de hecho, estos dos matutinos sufrieron una separación bastante complicada, que valdría la pena analizar por separado).

Medios y democracia

¿Cuál es la relación entre la democracia y los medios de comunicación? Si la democracia es un proceso con distintas fases de desarrollo ¿cuál es el rol de los medios cuando ocurre la democratización? ¿En qué medida contribuyen y en qué medida son un obstáculo?

Estas preguntas fueron planteadas durante un foro realizado en Guatemala en 2007. El investigador, Mauro Porto, quien ofreció la conferencia introductoria, dijo que "la democratización supone un régimen basado en elecciones libres en la que existen reglas mínimas para todos, pluralidad de partidos políticos, libertades y políticas básicas y libertad de prensa". (Girón, 2007)

Entonces, desde la perspectiva de los valores democráticos, entre ellos se encuentra la defensa de la plena libertad de expresión, lo cual supondría la existencia de un periodismo libre, sin ningún tipo de censura gubernamental, investigativo, vigilante y crítico, con diversidad de opiniones, desconcentración de la propiedad de los medios de comunicación y acceso a la información de los más diversos sectores sociales. Así, el debate público sobre la regulación de los medios de comunicación es, por lo tanto, legítimo y necesario.

¿Cómo evitar que ese debate no sea dominado, como suele ocurrir, por la polarización entre empresarios y gobiernos, que inviabiliza un diálogo cuyo objetivo debe ser el bien público?

Resulta importante que el debate sobre los varios temas asociados a la regulación de los medios, no sea apropiado únicamente por las partes directamente interesadas. Quizá se haga urgente, entonces, que la comunidad académica tenga una mayor participación.

Hoy por hoy no es fácil decir cuáles son las razones de una baja incidencia y participación, mientras la realidad sigue transformándose. En muchos casos, los periodistas,

por ejemplo, quedan bajo las dinámicas gremiales, laborales, etcétera, y también, frente a los problemas y dilemas de la llamada "diversificación profesional individual", la cual convierte a muchos periodistas en "asesores de comunicación", ya sea en ámbitos empresariales o políticos.

De ahí que se señale la necesidad de más investigación permanente sobre el estado y el papel del periodismo en nuestra sociedad. Hoy día se escucha hablar sobre la capacidad de los medios de influenciar la opinión pública o no, pero en la hora de la verdad, se sabe muy poco sobre las relaciones entre emisores y receptores de información.

> Los medios de comunicación impactan, sin duda alguna, en las sociedades donde existen y muy pocas sociedades pueden prescindir de ellos. Estos impactos afectan la calidad de vida, la educación, la noción de lo público y de lo privado, las formas de construcción de conocimiento, que exigen repensar el papel del Estado y de las empresas pero, sobre todo, concientizar a los ciudadanos para que participen en el debate público para que el futuro, en lugar de atropellar, pueda ser construido colectivamente.

A todas luces, se trata de un desafío difícil, que debe ser promovido por la sociedad civil, dado que los ámbitos parlamentarios han ido dejando poco espacio y los llamados "lobbies políticos y empresariales" parecen haberse apropiado de esos espacios. Estos actores actúan en función de intereses corporativos o de corto plazo, no permiten que se avance un debate necesario para crear reglas que fortalezcan la democracia.

La democratización enfrenta varios factores que la obstaculizan:

1. La alta concentración de conglomerados empresariales en grupos familiares y,
2. Las oligarquías políticas y familiares.

En este sentido, cabe hacer una reflexión sobre cómo están organizados los medios de comunicación en el país, sus propietarios y la relación de éstos con las distintas agrupaciones políticas y/o empresariales.

La propuesta para contrarrestar estas circunstancias, que obstaculizan la democratización de los medios, es la creación de medios de comunicación públicos, afirma Porto.

Según este experto, las características de estos medios son:

1. No son propiedad privada.
2. No hay control del Estado sobre ellos.
3. Son controlados por corporaciones públicas, y
4. No se financian con el presupuesto del Estado.

Seguramente en pocos países se encontrará un nivel tan alto de concentración de la propiedad de los medios de comunicación como en Guatemala.

La misma se produce en varios niveles: en primer lugar, porque el porcentaje de mercado que dominan las cuatro mayores empresas es notable; en segundo lugar, porque dentro de cada mercado la mayoría de los medios pertenecen a uno o dos grupos económicos; y, finalmente, porque los principales grupos tienen posiciones dominantes en más de un mercado.

En su investigación sobre los medios en América Central, Mastrini y Becerra han reflejado de forma muy clara, la situación de los medios en Guatemala:

> *"Los medios guatemaltecos reflejan el sistema oligárquico. Una docena de familias dominan los medios electrónicos, controlando todas las emisoras de televisión y casi todas las de radio, y dos grupos de negocios constituidos por nueve familias controlan todos los periódicos de la nación y el 99% de la circulación.*
>
> *La mayoría de estos propietarios de medios también son dueños de la los mayores negocios e industrias en Guatemala. Algunos integran la oligarquía agrícola. Sin dudas, más allá del grupo Prensa Libre y el holding de radio y televisión de (Ángel) González, las economías de escala significan que la mayoría de los medios de comunicación en Guatemala no dan beneficio*

económico, y sólo pueden ser sostenidos por los resultados políticos y sociales que generan." (2009: 108)

De acuerdo con Ana Fiol, periodista y docente e investigadora del Forum Sector, WACC,

"hay que considerar la relación compleja que existe entre la estructura de propiedad de los medios, sus dinámicas de producción de contenidos y las múltiples recepciones de las audiencias. No se puede trazar una relación simple entre quienes poseen los medios, lo que éstos publican y lo que hacen con eso los receptores.

"Amplios sectores perjudicados por la reciente reestructuración neoconservadora interactúan hibridando lo hegemónico y lo popular, lo local, lo nacional y trasnacional.

"Dicho esto, es innegable la relación entre hegemonía cultural (reproducida/ fortalecida por la concentración de medios en pocas manos y estas manos además vinculadas a los grandes negocios nacionales y a la economía global, es decir, menos voces y más vinculadas al poder hegemónico) y la contracción de la esfera pública. Eso significa menos espacios para buscar y discutir problemas comunes, supone la invisibilización, banalización u hostigamiento de grupos sociales enteros y de sus problemas (negación de derechos básicos, pobreza, marginalidad), tanto como la alienación de las clases populares de decisiones que les conciernen.

"La lógica comercial excluye a quienes no pueden pagar para producir, distribuir o consumir bienes culturales. Estas categóricas tendencias macro operan en todos lados de miles de maneras diferentes." (2001: 27)

Finalmente cabe citar las palabras del investigador y analista político Atilio Borón en una entrevista:

"se cumple aquello que muy bien profetizó Gramsci hace casi un siglo cuando dijo que ante la ausencia de organizaciones de la derecha política, los medios de comunicación, los grandes diarios, asumen la representación de sus intereses y eso se está dando en América Latina." (Arellano, 2012)

En prácticamente todos los países de la región los conglomerados

mediáticos se han convertido en "operadores políticos".

Y ante eso vale la pena resistirse. Stéphane Hessel (2010) nos recomienda resistir con indignación:

> *"No, esta amenaza no ha desaparecido del todo. De la misma manera, apelemos todavía a una verdadera insurrección pacífica contra los medios de comunicación de masas que no proponen otro horizonte para nuestra juventud que el del consumo de masas, el desprecio hacia los más débiles y hacia la cultura, la amnesia generalizada y la competición a ultranza de todos contra todos."*

Cabe apropiarse del legado del propio Hessel: "CREAR ES RESISTIR. RESISTIR ES CREAR".

Recomendación

Es importante conocer qué ha sucedido en otros países en materia de medios de comunicación, divulgar esos avances y/o retrocesos, con el fin de analizarlos.

También es importante plantearse la idea de la construcción de medios públicos. Quizá a su modo el gobierno de Álvaro Colom intentó hacer algo en esa dirección, pero todavía no se analiza en profundidad qué sucedió en la transición hacia el régimen actual.

Otra vía posible es la implementación de un Observatorio de Medios en Guatemala, que propugne por más participación de la sociedad en la esfera pública.

Referencias bibliográficas

- Arellano, F. (2012) Entrevista con Atilio Borón. Octubre de 2012. Accesible en http://www.cronicon.net/paginas/edicanter/Ediciones77/nota01.htm

- Barrera, E. (2012) Imperialismo y grupos de Poder. Escuela Mesoamericana de los Movimientos. Accesible en http://www.rebelion.org/noticia.php?id=156316

- Berganza, G. (2011) II Encuesta Nacional de Medios, nuevos medios y elecciones. Guatemala. Accesible en http://miradorelectoralguatemala.org/pdf/II_Encuesta_nacional.pdf

- Buen Abad, F.; López, S. et al (2009). Elementos de la guerra mediática. Comunicación de la Red Universitaria Simón Rodríguez. Agosto de 2009.

- Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (2010). Guatemala: medios de comunicación y lucha contra la impunidad. Cerigua, 3 de agosto de 2010.

- Fiol, A. (2001) "Propiedad y acceso a los medios de comunicación en el mundo" En Revista Latinoamericana de Comunicación. Chasqui Quito, Ecuador. N. 74. 2001. Págs. 21-27. Accesible en http://www.redalyc.org/pdf/160/16007404.pdf

- Girón, C. (2007) "Medios de comunicación: entre la democracia y el mercado" En Albedrío Revista electrónica de discusión y propuesta social. Accesible en http://www.albedrio.org/htm/articulos/c/cg-010.htm

- Hessel, S. (2010) ¡Indignaos! Un alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica. Madrid. Ediciones Destino.

- Interiano, C. (2001) Cultura y comunicación de masas en Guatemala. Guatemala, Editorial Estudiantil Fénix.

- Mastrini, G. y Becerra, M. (2009) Los monopolios de la verdad. Descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana. Buenos Aires. Trust for the Americas e Instituto Prensa y Sociedad. Prometeo Libros.

- O´Donnel, S. (2012) Entrevista con Julián Assange. Diario Página 12, 23 de septiembre de 2012. Recuperado en http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-204060-2012-09-23.html

- Programa Andino de Derechos Humanos (2002) "Propiedad de los medios de comunicación. Derechos de Comunicación en la Sociedad de la Información (CRIS)". En Revista Aportes Andinos. Comunicación y Derechos Humanos. Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Noviembre de 2002. Accesible en http://www.uasb.edu.ec/padh/revista4/cris/propiedad.htm

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala, PNUD.

- Romero, S. (2009) Medios de comunicación y protesta social: el caso de San Juan Sacatepéquez. Guatemala. Tesis de licenciatura, Escuela de Ciencia Política, USAC. Accesible en http://polidoc.usac.edu.gt/digital/cedec5670.pdf

- Toscano, D. (2010) La industria mediática, la alienación y los procesos de transformación revolucionaria en América Latina. Quito, Ecuador. Accesible en http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/taller/toscano_280210.pdf

6

Propuestas

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Es obligación del Estado facilitar educación

Comunicado del Consejo Superior Universitario

El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Considerando

1. Que la sociedad guatemalteca coincide en reconocer la importancia central de la educación para la realización de la persona y el desarrollo nacional, y que además constituye la mejor inversión que un país puede realizar en procura de la paz social.

Considerando

2. Que para el cumplimiento de su mandato constitucional, de promover el desarrollo integral y facilitar educación a sus habitantes, el Estado debe alienar de manera eficiente los factores estratégicos de la

enseñanza (políticas, instituciones y recursos).

Considerando

3. Que por Q.1.00 que el Estado destina a la Usac, éste le retorna a la sociedad Q 3.75, mediante programas de atención hospitalaria, docencia, investigación, proyectos de infraestructura y asistencia técnica en comunidades, cooperativas y asociaciones civiles, pequeñas y medianas empresas, gobiernos municipales e instituciones del Gobierno Central.

Por tanto

1. Es imperativo edificar un Pacto Nacional por la Educación, que incluya una asignación de recursos a la educación pública general no menor al 5% del PIB, tal como fue expresado en el comunicado público del pasado 31 de enero, en ocasión del 338 Aniversario de la Usac.

2. En defensa de la autonomía universitaria y del derecho universal a la educación pública, consagrados en la Carta Magna, la Usac demanda el cumplimiento del artículo 84 constitucional, que le asigna una partida "no menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado".

3. Dado que el Ministerio de Finanzas Públicas aplica discrecionalmente los artículos 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto y 17 de su Reglamento, al realizar deducciones a los ingresos ordinarios, además que interpreta a su libre albedrío el concepto "libre disponibilidad del Gobierno", la Usac ha interpuesto ante la Corte de Constitucionalidad una acción de inconstitucionalidad al segmento "sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno", contenido en esas normas.

En base a lo anterior,

Exhorta:

1. A la Corte de Constitucionalidad, a declarar la suspensión en firme de las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto y de su Reglamento, ya citadas, que violan el artículo 84 de la Carta Magna.

2. Al Gobierno de la República, a cumplir estrictamente la Constitución Política de la República, respetando la independencia de poderes del Estado y trasladando el aporte constitucional que le corresponde a la Usac.

3. A la sociedad en general a hacer de la educación el eje que vertebra la realización de la persona, el desarrollo con equidad y la paz social de Guatemala.

ID Y ENSEÑAD A TODOS

Guatemala, marzo 2014

Un presupuesto apegado a la Constitución

Carlos Martínez C.

La misión de la USAC

El artículo 82 de la Constitución Política de la República establece que la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) “en su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales”.

Sin duda alguna, los constitucionalistas que redactaron la Constitución, tenían plena conciencia del importante papel asignado a la USAC y de la importancia estratégica insustituible de la educación superior en el desarrollo nacional en todas sus expresiones.

La Universidad de San Carlos, no obstante las grandes adversidades que ha enfrentado a través de su historia, especialmente en las trágicas décadas del conflicto armado interno, ha cumplido progresivamente con ese rol asignado por la Carta Magna.

Actualmente, más de 195,000 jóvenes se forman en las distintas facultades y escuelas facultativas, tanto en el Campus central como en el Centro Universitario Metropolitano y los distintos Centros Universitarios regionales. Desarrolla una permanente labor de extensión, investigación y difusión de la cultura nacional, y dedica significativos esfuerzos en el estudio y planteamiento de solución de los problemas nacionales asociados al desarrollo. Realiza además una importante labor social, mediante la prestación de servicios directos y el Ejercicio Profesional Supervisado especialmente en toda la red hospitalaria del país.

Este aporte al desarrollo, tanto para cada profesional que se gradúa en la USAC y su familia, como para el desarrollo económico, social y político del país, es invaluable, pues es la Universidad de San Carlos la que ofrece oportunidad de formación a aquellos estudiantes que no pueden pagar una educación superior privada, y es la institución de donde egresa la mayor parte de profesionales calificados que dan impulso a la gestión pública y prestan sus servicios en las distintas ramas de la economía nacional.

Asignación presupuestaria que contraviene la Constitución

Año tras año, el Gobierno de la República asigna un presupuesto a la USAC bajo criterios y procedimientos que claramente no cumplen con lo que manda la Constitución Política de la República. Esta, en su artículo 84 establece que "Corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación privativa ***no menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado***, debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico"

(las negritas y cursivas son del autor).

Es decir, el monto del presupuesto que debe asignarse a la USAC está definido en un mandato constitucional, es una norma de Estado, y en consecuencia, es obligación del Gobierno cumplir con los términos establecidos en la Constitución.

Sin embargo, el Ministerio de Finanzas Públicas, amparado en una ley menor, la Ley Orgánica del Presupuesto, hace uso de la más amplia discrecionalidad para asignar a la USAC un presupuesto menor a lo establecido legalmente. Para el caso de Guatemala, el ***Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado*** está constituido por el presupuesto general de ingresos tributarios que cada año el Gobierno se propone recaudar, pues en estricto sentido el término "ingresos ordinarios" se refiere a aquellos ingresos de los cuales el Gobierno tiene certeza de su percepción.

El MINFIN, respaldado en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto (y en el artículo 17 de su Reglamento, cuyo contenido por reciente reforma legal pasó a otro numeral), resta al monto del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado una serie de cantidades que en conjunto superan los Q12,000 millones, con lo cual define con discrecionalidad una base de cálculo del presupuesto de la USAC, sensiblemente menor a lo establecido en la Carta Magna.

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece que "El monto de las asignaciones privativas que por disposición constitucional o de leyes ordinarias deben incluirse en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, a favor de Organismos, entidades o dependencias del sector público, se determinarán tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno, conforme al comportamiento de la recaudación. El reglamento normará lo relativo a este artículo".

En relación a este artículo, en el cual se basa el MINFIN para asignar un presupuesto reducido a la USAC, tres puntos lo convierten en inconstitucional. El primero consiste en que este artículo 22, desarrolla y regula al artículo 84 de la Constitución Política, hecho que constituye una completa anomalía legal, pues ninguna ley menor puede regular un contenido constitucional (a menos que la misma Carta Magna así lo establezca). El segundo consiste en que el mandato constitucional ordena que el presupuesto de la USAC se calcule sobre la base del ***Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado***, y el hecho de que varias leyes específicas establezcan que una proporción de determinados impuestos se destine a gastos específicos, es una disposición que no anula ni legal ni técnicamente el carácter de "ordinario" de dicha proporción de ingresos. Y el tercero se refiere a que la frase "disponibilidad propia del Gobierno", le concede al MINFIN la más amplia discrecionalidad para calcular el presupuesto de la USAC, haciendo a un lado el mandato del artículo 84 de la Constitución.

Más de un año de esfuerzos por un presupuesto apegado a la Constitución

El Consejo Superior Universitario (CSU) y el Rector, han mantenido un sostenido esfuerzo y gestión ante el Gobierno de la República para que el presupuesto asignado a la Universidad de San Carlos se determine según las normas constitucionales. Por disposición del CSU se integró la Comisión Multisectorial para analizar el asunto del presupuesto y sugerir las medidas correspondientes para lograr un presupuesto apegado al mandato de la Carta Magna.

La Comisión Multisectorial está integrada por representantes de las distintas Facultades, Centros Universitarios Regionales y sectores de la Universidad de San Carlos; y se reúne una vez por semana desde enero de 2013.

En el seno de esta Comisión se integró una Sub-Comisión Técnico-Jurídica con el fin de realizar un análisis profundo de las normas constitucionales que deben de servir de base para el cálculo del presupuesto de la USAC, la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, y los procedimientos y bases legales que utiliza el MINFIN para determinar la asignación

presupuestaria a la Universidad. Las conclusiones a las que se llegaron refieren que el Gobierno de la República, no sólo en el presente sino también en períodos pasados, no asigna el presupuesto a la USAC con apego al mandato constitucional.

Presentación de recursos legales

Resultado del trabajo realizado, la Comisión Multisectorial elevó al seno del Consejo Superior Universitario los análisis respectivos, y el CSU tomó la decisión de presentar ante la Corte de Constitucionalidad, entre septiembre y noviembre, dos recursos legales.

El primero fue un recurso de amparo en contra del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de 2014, por considerar que este vulneraba los derechos de la Universidad en el orden presupuestario. Sin embargo, debido a que el Proyecto de Presupuesto no fue aprobado por el Congreso de la República, el recurso de amparo quedó sin materia.

El segundo fue un recurso de inconstitucionalidad. Este fue dirigido en contra de los artículos 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto y 17 de su Reglamento. En los días finales de noviembre de 2013 la CC notificó a la USAC la Resolución contenida en el expediente No. 5298-2013 en la cual decretaba la suspensión provisional de las partes medulares de los artículos impugnados por la Universidad de San Carlos.

No obstante, se infiere que por presiones políticas de alto nivel, el 23 de diciembre de 2013, la Corte de Constitucionalidad decretó la anulación de su Resolución de finales de noviembre, con lo cual dio marcha atrás en una de sus decisiones jurídicas y restableció la vigencia de los artículos impugnados. Sin embargo, esta decisión de la CC no detuvo el proceso del recurso de inconstitucionalidad.

Vista pública

El 4 de marzo de 2014, a la 9:30 horas, la Corte de Constitucionalidad llevó a cabo la vista pública por el recurso de inconstitucionalidad en contra de los artículos 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto y 17 de su Reglamento.

El Ministerio de Finanzas no se presentó a exponer sus argumentos, y los habría presentado sólo en forma escrita.

Durante 15 minutos, el Rector de la USAC y su representación jurídica, expusieron ante los Magistrados de la CC, argumentos jurídicamente sólidos del por qué el MINFIN no cumple con la Constitución en el proceso de asignación presupuestaria a la Universidad, y por qué los artículos impugnados son inconstitucionales y deben ser expulsados del ordenamiento legal del país.

Del mismo modo, la representación del Ministerio Público argumentó que el contenido de los artículos impugnados por la USAC contraviene especialmente al artículo 84 de la Constitución, y en consecuencia pidió a los Magistrados de la CC que fueran declarados inconstitucionales.

A la espera de los resultados

Después de la vista pública, la Universidad de San Carlos está a la espera de la resolución definitiva que emita la CC. Y para que ello se produzca no hay un plazo definido.

Y dados los evidentes elementos de inconstitucionalidad contenidos en los artículos impugnados ante la CC, las altas autoridades de la USAC y las representaciones de los distintos sectores que la integran, han solicitado claramente a las autoridades de los poderes del Estado, no interferir en la formación de las decisiones de la CC, y permitir que resuelva con estricto apego al Estado de derecho.

Fallo de la CC

Comunicado del Consejo Superior Universitario

El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Rector, Dr. Estuardo Gálvez a la opinión pública hacen saber

Considerando:

1. Que el artículo 84 de la Constitución Política de la República establece que "corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación privativa no menor del 5 por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado";

2. Que el cálculo de ese porcentaje por parte de autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas, basado en la Ley Orgánica del Presupuesto y en su Reglamento, abrió un enorme margen de discrecionalidad para restar otros gastos a la asignación

constitucional a la USAC, debilitando su mandato y autonomía;

3. Que, no obstante, la matrícula estudiantil de la USAC se incrementó en el último sexenio en un 31 por ciento y que en 2014 alberga a 195 mil estudiantes; que en estos años la presencia de la Universidad se extendió a 20 departamentos de la República con la creación de 8 Centros Universitarios y del Instituto Tecnológico Guatemala-Sur; que además han sido apreciables las inversiones en laboratorios médicos y técnico-científicos que, junto al Ejercicio Profesional Supervisado, ofrecen servicios cada año a 1 millón de personas de escasos recursos en todo el país.

Por tanto:

a. La USAC reiteradamente solicitó desde 2010 a las autoridades competentes regularizar las transferencias presupuestarias que constitucionalmente le corresponden y, a fin de fortalecer su capacidad de atender la alta demanda educativa y de cumplir su mandato de desarrollar la enseñanza superior del Estado, planteó una acción de inconstitucionalidad sobre normas de menor jerarquía a la Constitución que vulneran sus principios.

b. El 10 de junio del año en curso, la Corte de Constitucionalidad emitió un fallo que aclara el criterio de deducción sobre los ingresos ordinarios del Estado, que a partir de 2015 servirá de base para la asignación de los porcentajes que le corresponden a la USAC y a las entidades con situado constitucional, a la vez que garantiza la disponibilidad propia de recursos gubernamentales.

c. El fallo de la CC refrenda la importancia que los constituyentes dieron a la educación pública superior como pilar del desarrollo humano y profesional de la juventud, e indica que el ejercicio real de la autonomía universitaria se sustenta materialmente en la disponibilidad financiera.

Reconoce:

1. Que al eliminar la CC la discrecionalidad de legisladores y funcionarios sobre deducciones a los presupuestos que constitucionalmente corresponden al Poder Judicial, las Municipalidades, la Confederación Autónoma de Guatemala (CDAG) y la USAC se genera certeza jurídica y transparencia en la asignación del gasto público, con lo cual además se afirman los pilares de la democracia sustentada en oportunidades de acceso a una educación pública de calidad, el desarrollo del gobierno municipal y el deporte, así como el Estado de derecho.

2. Que esa certeza jurídica fortalece la capacidad institucional de la USAC para organizar y desarrollar la educación profesional estatal, la investigación científica y su cooperación en el estudio y solución de los problemas nacionales, como lo manda la Constitución. La Universidad podrá entonces impulsar con mayor celeridad su plan de desarrollo de cobertura con calidad de la educación de nuestros jóvenes, a la vez promoverá, con asistencia técnica y estándares internacionales, procesos de acreditación académica de las carreras universitarias, programas de postgrado para los docentes, modernización administrativa y de los sistemas de rendición de cuentas.

3. Que el fallo de la CC robustece los principios de la Constitución que definen la educación como un derecho, cuyo fin primordial es procurar el desarrollo integral de la persona humana, siendo obligación del Estado proporcionarla y facilitar sin discriminación alguna.

"Id y enseñad a todos"

Guatemala, junio de 2014.

La crisis de construcción de Estado[1]

Edgar Gutiérrez

El ACNUDH nos ofrece un informe balanceado, que destaca avances al mismo tiempo que, con toda sinceridad, señala los problemas y obstáculos en materia de derechos humanos que enfrenta Guatemala. Es un reporte sintético, sin retórica ni ambages.

Me interesa comentarlo desde el enfoque de crisis de construcción de Estado. Este ya no es un Estado, como en el pasado, que sistemáticamente violaba los derechos humanos. El problema es que no garantiza su vigencia. Viola entonces los derechos humanos por omisión, ya no por acción,

1. Comentarios en el acto de presentación del Informe Anual de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (ACNUDH), Ciudad de Guatemala, 26 de marzo de 2014.

aunque hay casos quizá aislados de ejecuciones extrajudiciales de mareros, abusos en las cárceles en contra de los privados de libertad, y otros problemas serios asociados a los efectos perversos de la amplia contaminación del crimen organizado. Aclaro que estos asuntos no se tratan en el informe y que son producto de reciente recolección personal de información de terreno.

Hablo de crisis de construcción de Estado porque en el presente confluyen tareas que corresponden a varios tiempos históricos. Tareas pospuestas del siglo XX, como la integración territorial y poblacional y la edificación de instituciones. Y tareas ingentes del siglo XXI como las de compaginar principios, normas y protocolos judiciales, laborales, ambientales y de derecho a distintas identidades que dormán parte del código de conducta de la civilización actual; además, desafíos que se imponen desde el lado oscuro de la globalización, como el crimen organizado transnacional y su inmenso poder corruptor.

Hace 30 años luchábamos contra el Estado opresor. Hace 20 años criticábamos el Estado interventor y desmantelamos lo poco que había de él. El desafío de esta época es entonces construir el Estado democrático capaz de cumplir sus fines de dar seguridad y condiciones de bienestar a sus habitantes, a la vez de enriquecer sus códigos de relación reflejando las diversas identidades que forman la nación.

A eso me refiero con "crisis de construcción de Estado", y es en el campo de los derechos humanos (civiles, sociales, económicos y culturales), que son el ADN del Estado en la sociedad, donde esa crisis se manifiesta abiertamente. EL informe del ACNUDH lo puntualiza en los diferentes capítulos.

Ahora bien, la crisis de construcción de Estado encierra varias contradicciones que hemos venido profundizando y no resolviendo ni transformando positivamente. Por ejemplo el choque entre inversión privada extractiva de recursos naturales y la resistencia de las comunidades, sobre todo indígenas, pero también ladinas. Es una contradicción que el Estado no es capaz de arbitrar, porque la matriz de poder, de leyes e instituciones está sesgada, contradiciendo la norma constitucional que manda anteponer el bien común ante el bien particular. En esa contradicción resulta la paradoja que las comunidades que resisten en verdad están constituyendo la última defensa de soberanía nacional, y no es el Estado, el cual está el llamado a hacerlo.

Otra es la contradicción entre un sistema jurídico único y un sistema jurídico plural, que se vuelve tal por la vigencia de sistemas jurídicos indígenas ancestrales que se practican aunque no siempre están codificados. En este campo hay ciertos avances, como lo reconoce el informe de ACNUDH, pero son onerosos: un milímetro de reconocimiento de pluralidad indígena implica una inversión descomunal de tiempo, recursos materiales y energía humana. Con un agravante en la convivencia social: se exaltan las polarizaciones ideológicas, la descalificación profesional, incluso la violencia, y se despiertan odios raciales.

Una tercera contradicción anida en la opción de prioridades de distintos tipos de impunidad. La impunidad del pasado, frente a la impunidad del presente, y la cuestión que está siempre sobre la mesa: cómo hacer universal la ley, o sea, que efectivamente nos trate como iguales frente al delito o la falta, siendo desiguales en una sociedad desigual. Este es el reto central de construcción de ciudadanía en una sociedad de desigualdad y exclusión social.

El juicio de genocidio fue una pequeña revolución jurídico-social que activó los resortes ideológicos de la guerra fría y del racismo y tuvo efectos tangibles en la correlación de fuerzas en esta coyuntura. Es notable que cuando el país ha intentado pequeños o grandes saltos para cerrar etapas históricas cae en el riesgo de las regresiones a un gran costo, aunque luego se deben reconocer las realidades. Ocurrió con el tema agrario hace 60 años, con la transformación violenta del régimen político hace más de 30 años y con la exposición de la memoria histórica hace unos 15 años. A este país le cuesta modernizarse. Cobra facturas muy caras.

Dicho esto me gustaría sugerir, de entre la amplia temática que aborda el informe del ACNUDH, al menos tres temas

que, creo, conviene abordar desde otras perspectivas en el debate nacional. Uno se refiere al problema del hambre, que está siendo tratado por los programas gubernamentales. En el análisis y la solución hay que incorporar la cuestión de la política económicas que desde hace 25 años erosionaron hasta el agotamiento las bases materiales de reproducción en el campo. Mientras Guatemala siga entregando su soberanía alimentaria no abrirá los caminos sostenibles para tener una población con comida, abrigo y techo. Como digo, no son herramientas sociales las que se necesitan únicamente, sino de política económica. Es angustiante que, ¡justamente, en el periodo democrático es cuando el hambre se ha multiplicado escandalosamente.

Otro asunto es la política de Estado frente a los recursos naturales. Un Estado que cede y concede sin hacerse responsable de los impactos sociales, ecológicos y económicos no es un Estado serio. El informe anota la contradicción entre un Ministerio de Trabajo en proceso de edificar un consenso para establecer un protocolo de consultas comunitarias, y un Ministerio de Energía que sigue concediendo licencias de explicación minera y de hidroeléctricas. Esta es realmente la prueba de ácido en la crisis de construcción de Estado, pues mientras no se encuentren caminos hacia el bien común, la conflictividad social continuará y empeorará en sus manifestaciones de violencia y radicalidad. La manera de contener esa vorágine es fortaleciendo la institucionalidad reguladora, reconociendo la soberanía popular (cuya base es el Convenio 169) y encontrando soluciones económicas que contribuyan más equitativamente los beneficios de las explotaciones.

El tercer asunto se refiere a dos apartados del informe donde se aborda el tema de las empresas, el incumplimiento del pago del salario mínimo (75% de los casos de una muestra del MINTRAB) y de la cobertura del seguro social 6% de los casos); falta abordar el tema tributario. Pero desde la perspectiva de las empresas, como motores de crecimiento económico, es obvio que el modelo actual no remueve las bases de la pobreza y exclusión, tampoco es capaz de reproducir la fuerza de trabajo ni de transmitir impulsos de dinamismo productivo. Sin embargo la emergencia de nuevas clases medias en unos 60 centros urbanos y las exigentes reglas de participación en el mercado global ofrecen la oportunidad para pensar nuevos modelos de propiedad horizontal y articulación vertical que debemos explorar.

Lo que he aprendido del informe del ACNUDH es que Guatemala es una participante atrasado en la sala de los compromisos civilizatorios que se han asumido soberanamente en el concierto de las nacionales. Hay voluntades para no perder ese tren de civilización, pero son más poderosas las resistencias, debido a los apegos al pasado, pero también a los intereses del presente, pues las fallas del Estado aunque beneficia a pocos, les benefician demasiado bien. Y solo la incorporación plena de actores sociales y políticos, que están latentes, pueden modificar el curso actual, haciendo de la crisis de construcción del Estado, la oportunidad de edificación del Estado plenamente democrático que hemos estado tanteando durante las tres últimas décadas.

Está revista fue impresa en los talleres gráficos de
Serviprensa, S. A. en el mes de julio de 2014.
La edición consta de 2,500 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
http://rozetina.daportfolio.com/

IPNUSAC

USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

www.
ipn.usac
.edu.gt

www.
revistaipn
.usac.edu.gt

2418
7679

2418
7616

Catálogo

latindex

www.
latindex
.unam.mx

Facebook / IPNUSAC

Twitter / ipn_usac