PROPUESTA | INCIDENCIA | BIEN COMÚN

# Revista Análisis de la Realidad Nacional

Año 5 ▸ Edición 17 ▸ Julio / Septiembre 2016

USAC TRICENTENARIA Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

Catálogo latindex

ISSN 2308-0779

## ▸ A 30 años de Esquipulas, a 20 de los Acuerdos de Paz

Políticas públicas

## ▸ El presupuesto 2017 y la calidad del gasto

## ▸ Política: una cancha pareja para las mujeres

## ▸ Claves para formar estadistas

## ▸ Análisis de coyuntura

- Ocurre un cambio en la composición del poder
- El gobierno, actor político de reparto
- Una ruta para la reforma del Estado

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Distribución gratuita

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<br>R454 | Revista análisis de la realidad nacional /<br>Instituto de Problemas Nacionales<br>Universidad de San Carlos de Guatemala. --<br>Guatemala : IPNUSAC,2014<br><br>v. il. ; 25 cm.<br><br>Trimestral<br><br>Año 5 , edición 17 Julio / Septiembre 2016 |



**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.issuu.com**


Impreso en papel reciclado

Facebook / IPNUSAC

Twitter / ipn_usac

Catálogo
latindex
www.latindex.unam.mx

Año 5 ▸ **Edición 17** ▸ Julio / Septiembre 2016

# Revista Análisis de la Realidad Nacional

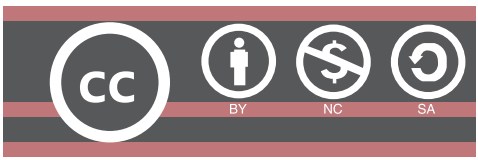
USAC TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

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 de los problemas nacionales.
Fue creado por el CSU el 24 de septiembre de 2008.

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

**Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)**
Carlos Guillermo Alvarado Cerezo, Rector
Carlos Enrique Camey Rodas, 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
Edgar Celada Q., Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC
Diego Montenegro, Director de la Dirección General de Administración USAC
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 Loyo, 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

**Apoyo estadígrafo y digital**
Jacqueline Rodríguez

**Traducción**
José Sagastume

**Diseño, diagramación e ilustración de portada**
Rosario González

**Tesorería**
Sandy Hernández
María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

**Distribución**
Vilma Peláez de Castillo, responsable
Jessica Farfán, apoyo
Yony Colindres

# Índice

**Presentación** - Edgar Gutiérrez
Director de la revista

## 1 Análisis de Coyuntura
IPNUSAC

Entramos a una frágil coyuntura
16 mayo 2016 ..... 21

Ocurre un cambio en la composición del poder
1 junio 2016 ..... 24

El sistema chocó contra un iceberg: MP/CICIC
16 junio 2016 ..... 27

El poder frente al espejo de su desnudez
1 julio 2016 ..... 30

El gobierno, actor político de reparto
16 julio 2016 ..... 33

El desafío de reconstruir el Estado
1 agosto 2016..... 36

Una ruta para la reforma del Estado
16 agosto 2016 ..... 39

La reforma tributaria fallida
1 septiembre 2016 ..... 44

La política de dos carriles
16 septiembre 2016 .....47

## 2 Políticas públicas

Desigualdades sociales y segmentación educativa
Mario Rodríguez Acosta ..... 52

El presupuesto 2017 y la calidad del gasto
Edgar Balsells Conde ..... 83

## 3 Agricultura y cambio climático

Pérdida acelerada de tierras agrícolas
José Miguel Leiva ..... 104

Producción de alimentos en áreas urbanas
Carlos Castañeda ..... 116

Trazabilidad de productos de ganado bovino
Luis Leal Monterroso ..... 129

## 4 Mujeres y política

Mujeres violentadas en la vorágine de inseguridad en El Salvador
Isabel Aguilar Umaña ..... 140

Política: una cancha pareja para las mujeres
Flavia Freidenberg ..... 181

## 5 A 30 años de Esquipulas, a 20 años de los Acuerdos de Paz

Una nueva oportunidad a 20 años de firmada la paz
Marcel Arévalo ..... 189

La concertación para la viabilidad de Guatemala
Vinicio Cerezo ..... 217

Resignificar paz y democracia para el desarrollo y la justicia social
Ricardo Lagos ..... 226

"Mañana siempre es tarde"
Olinda Salguero ..... 239

## 6 Tendencias

Saber gobernar
Claves en la formación de estadistas y líderes para el Perú
Edgar Montiel ..... 246

Corrupción, normas internacionales y sociedad civil
Mariana Castellanos ..... 265

# Índice de Autores

**Isabel Aguilar Umaña**

Licenciada en Letras por la Usac. Asesora Técnica Regional en Prevención de Violencia de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de CRS. Coordinadora del Programa Juventud para Centroamérica de Interpeace, Fundación Propaz. Ha publicado ensayos en diarios de Guatemala y Honduras sobre prevención de violencia, derechos humanos, seguridad ciudadana. Editora del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

**Marcel Arévalo**

Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landívar; candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca. Licenciado en Ciencias de la Comunicación y en Periodismo Profesional por la Usac. Fue subsecretario de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Trabajó para la Minugua y actualmente es suplente del Consejo Académico Flacso-Guatemala.

**Edgar Balsells Conde**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Pontificia Universidad de Salamanca. Maestría en Policy Economics, Universidad de Illionis en Urbana Champaign. Maestría en Administración Pública, Usac-Inap, y Economista por la Usac. Jefe del Área Socioeconómica del Ipnusac. Fue ministro de Finanzas Públicas; subsecretario de Segeplan y miembro de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala. Representante del CSU/Usac ante la Junta Directiva del Igss.

**Carlos Castañeda**

Ingeniero agrónomo por la Usac, con especialidades en medio ambiente, desarrollo rural y manejo de recursos hídricos. Consultor externo del Ipnusac. Ha sido investigador de la Dirección General de Investigación de la Usac en temas relacionados con la agricultura campesina, la seguridad alimentaria y encadenamientos productivos.

**Mariana Castellanos Mottola**

Politóloga e internacionalista de la Universidad McGill, Montreal. Analista política, investigadora y consultora en gobernabilidad, corrupción, fiscalización social, desarrollo, relaciones internacionales y política latinoamericana. Experta en diplomacia, negociación y comunicación. Traductora Jurada. Docente universitaria. Ha publicado "El impacto de las normas internacionales sobre la capacidad de la sociedad civil de controlar la corrupción: el caso de Guatemala".

**Vinicio Cerezo**

Abogado por la Usac. Fue presidente de Guatemala entre 1986 y 1991. Presidente de Fundación Esquipulas para la Paz, Democracia, Desarrollo e Integración. Miembro fundador de la Misión Presidencial Latinoamericana. Fue presidente de la Asociación de Estudiantes de Derecho; secretario general de la Democracia Cristiana. Diputado al Congreso de la República y al Parlacen. Promotor y uno de los firmantes de los acuerdos de paz en Centroamérica Esquipulas I y II.

**Flavia Freidenberg**

Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca. Maestría en Estudios Latinoamericanos. Licenciada en Periodismo y Ciencia Política. Directora del Instituto Universitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Editora asociada de Política y Relaciones Internacionales de Latin American Research Review.

**Luis Leal Monterroso**

Médico veterinario por la Usac. M.A. en Producción Animal. Jefe del Área de Innovación Científico Tecnológica del Ipnusac. Fue Rector de la Usac en 2002-2006 y representante de los rectores de las universidades de Guatemala ante la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz. Docente universitario. Presidente de Cámara de Productores de Leche. Entre otros ensayos, ha publicado "Micro y mini hidroeléctricas en pequeñas comunidades".

**Ricardo Lagos**

Doctor en Economía en la Universidd de Duke, Carolina del Norte. Abogado y Político. Fue presidente de Chile entre 2000 y 2006. Embajador en la Unión Soviética. Ministro de Educación y de Obras Públicas. Consultor académico de UNESCO y la OIT. Docente universitario. Doctor honoris causa de la Universidad Nacional Autónoma de México en 2007. Ha publicado, entre otros, En vez del pesimismo. Una mirada estratégica de Chile al 2040.

**José Miguel Leiva**

Maestría en Recursos Naturales y Manejo de Bosques. Ingeniero Agrónomo. Consultor de cambio climático en la Facultad de Agronomía, Usac. Fue Viceministro de Recursos Naturales y Cambio Climático del Ministerio de Ambiente. Asesor Regional para Centroamérica y El Caribe de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Desertificación y Sequía. Docente e Investigador universitario.

**Edgar Montiel**

Economista y filósofo. Embajador del Perú en México y asesor cultural de la cancillería peruana. Experto de las Naciones Unidas y de la UNESCO en desarrollo económico y social. Docente universitario y ensayista. Profesor Invitado del Institut d`études politiques de Paris, y fundador de la Red de Investigación sobre la Mundialización (GERM). Ha publicado "El humanismo americano. Filosofía de una comunidad de naciones"

**Mario Rodríguez Acosta**

Doctor en educación. Maestría en Relaciones Internacionales y Políticas Educativas. Economista. Jefe del área de Educación del Ipnusac y docente universitario; investigador y director del Observador Global. Ha sido consultor-investigador del Pnud-El Salvador; consultor en Seguridad Alimentaria. Director de Revista Digital Público GT. Ha publicado *Implicaciones Sociales, Políticas y Económicas del Capítulo 10 del Cafta.*

**Olinda Salguero**

Máster en Integración y Desarrollo Regional. Comunicadora Social. Directora Ejecutiva de la Fundación Esquipulas para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración. Experta en cultura de paz, democracia, igualdad de género y medio ambiente. Es embajadora de la Cruz Roja en Guatemala; miembro del Consejo Asesor de la Organización Iberoamericana de la Juventud. Representante para Centroamérica de la Fundación Paz Global.

# Authors Index

**Isabel Aguilar Umaña**

Degree in letters by the USAC. Technical Adviser Regional in prevention of violence of the Regional Office for Latin America and the Caribbean of CRS. Coordinator of the Youth Program for Central America Interpeace, Propaz Foundation. Has published essays in newspapers in Guatemala and Honduras on the prevention of violence, human rights, citizen security. Editor of the Central American Institute of Fiscal Studies.

**Marcel Arévalo**

Master in political sciences from Rafael Landívar University; PhD candidate in political science and Sociology from the Universidad Pontificia de Salamanca. Degree in communication sciences and journalism professional from Usac. He was Undersecretary of Social communication of the Presidency of the Republic. He worked for Minugua and currently is Deputy of the Academic Council of Flacso-Guatemala.

**Edgar Balsells Conde**

Doctor in Political Sciences and Sociology from the Pontifical University of Salamanca. Masters in Policy Economics, University of Illinois at Urbana Champaign. Master of Public Administration, Usac-Inap, and economist by the USAC. Head of the socio-economic area of Ipnusac. He was Minister of Public Finance; Undersecretary of Segeplan and member of the Monetary Board of the Banco de Guatemala. Representative of the CSU/Usac before the Board of Directors of the IGSS.

**Carlos Castañeda**

Agronomist for the Usac, with specialties in environment, rural development and handling of water resources. External consultant of the Ipnusac. He has been an investigator of the Headquarters of Investigation of the Usac in topics related to the rural agriculture, the food security and productive chainings.

**Mariana Castellanos Mottola**

Political scientist and internationalist of McGill University, Montreal. Political, research analyst and consultant in governance, corruption, social control, development, international relations and Latin American politics. An expert in diplomacy, negotiation and communication. Sworn translator. University teacher. Has published "the impact of international standards on the ability of civil society to control corruption: the case of Guatemala".

**Vinicio Cerezo**

Lawyer by the Usac. Was President of Guatemala between 1986 and 1991. President of Foundation Esquipulas for the Peace, democracy, development and integration. A founding member of the Latin American presidential mission. He was President of the Association of law students; general Secretary of the Christian Democrats. Member of the Congress of the Republic and the Parlacen. Promoter and one of the signatories of the peace accords in Central America Esquipulas I and II.

**Flavia Freidenberg**

PhD in process political contemporaries of the University of Salamanca. Master's degree in Latin American studies. Degree in journalism and political science. Director of the Graduate Institute of Latin America, University of Salamanca. Researcher of the Institute of legal research, National Autonomous University of Mexico. Associate Editor of politics and international relations of Latin American Research Review.

**Luis Leal Monterroso**

Veterinary doctor by the USAC. M.A. in Animal Production. Head of Area of Innovation Technological Scientific of Ipnusac. He was Rector of the USAC in 2002-2006 and representative of the rectors of the universities of Guatemala before the National Commission of the Peace Agreements. University teacher. President of the Chamber of milk producers. Among other tests, has published "Micro and mini hydroelectric plant in small communities".

**Ricardo Lagos**

PhD in economics in the Universidd of Duke, North Carolina. Lawyer and politician. He was President of Chile from 2000 to 2006. Ambassador to the Soviet Union. Minister of education and public works. Academic consultant of UNESCO and the ILO. University teacher. Doctor honoris causa of the Autonomous National University of Mexico in 2007. He has published, among others, Rather than Pessimism. A strategic view of Chile to 2040.

**José Miguel Leiva**

Master's degree in natural resources and management of forests. Agronomist. Climate change at the Faculty of Agronomy, Usac consultant. Was Deputy Minister of resources natural and changing climate of the Ministry of environment. Regional Advisor for Central America and the Caribbean in the framework of the UN Convention on desertification and drought. University researcher and teacher

**Edgar Montiel**

Economist and philosopher. Ambassador of Peru in Mexico and cultural Advisor to the Peruvian Ministry of Foreign Affairs. The United Nations and UNESCO expert in economic and social development. University lecturer and essayist. Teacher guest of the Institut d' études politiques de Paris, and founder of the research network on globalization (GERM). He has published "The American humanism. Philosophy of a community of Nations"

**Mario Rodríguez Acosta**

PhD in education. Master's degree in international relations and political education. Economist. Head of the area of Ipnusac education and university teaching; researcher and director of the Global observer. It has been consultor-investigador of the UNDP - El Salvador; Food safety consultant. Director of magazine Digital public GT. He has published Social, Political and Economic Implications of the Chapter 10 of the Cafta.

**Olinda Salguero**

Master in Regional development and integration. Social Communicator. Director Executive of the Esquipulas Foundation for peace, democracy, development and integration. An expert in culture of peace, democracy, gender equality and environment. It is Ambassador of ICRC in Guatemala; Member of the Council of Advisor of the Ibero-American youth organization. Representative for Global Peace Foundation Central.

# Presentación

En 2016 Guatemala conmemora dos eventos que representaron avances significativos en la vida democrática contemporánea. Los acuerdos de Esquipulas I y II abrieron la brecha de la paz en Centroamérica a la vez que alejaron la amenaza de la regionalización de la guerra, de impactos impredecibles. Los Acuerdos de Paz, por su lado, clausuraron una guerra civil de 36 años, un dantesco drama en las comunidades indígenas y para decenas de miles de familias en todo el territorio nacional, que aún deja huellas.

En clave de lecciones aprendidas, Marcel Arévalo presenta una crónica de la ruta hacia la paz, y Vinicio Cerezo cuenta en primera persona, como ex presidente de la República, las vicisitudes de la incipiente democracia y los primeros intentos de negociar la paz. Ricardo Lagos, ex gobernante de Chile, sitúa Esquipulas en la dimensión hemisférica y relee esos acontecimientos a la luz del quehacer de la política actual y los desafíos de la participación ciudadana, mientras Olinda Salguero aprecia que a 30 años de Esquipulas y 20 de los Acuerdos de Paz se abre una ventana de oportunidad para el cambio que no puede desaprovecharse.

Hay un amplio consenso sobre que la materia pendiente de la paz y la democracia es el desarrollo, pues el modelo económico sobre el que se montó el andamiaje de la democracia, ha fracasado. Justamente Mario Rodríguez Acosta muestra ampliamente cómo, paradójicamente, a partir de los Acuerdos de Paz la política educativa ha venido perdiendo de manera inquietante una función estratégica en la sociedad democrática,

que es la cohesión social. Edgar Balsells Conde analiza el proyecto de presupuesto público 2017 y también enciende una alerta sobre la inercia del gasto, los onerosos déficits y su bajo impacto en la sociedad, mientras escudriña los enormes bolsones de gasto discrecional y corrupción. Este es el tema de Mariana Castellanos poniendo de relieve que el desarrollo de los instrumentos internacionales contribuye a que la sociedad ejerza una fiscalización con mayor impacto sobre la función pública.

Como sea, la combinación de magros recursos y la baja calidad del gasto público, conspiran contra la puesta en marcha de políticas urgentes para la sostenibilidad primaria, como la recuperación y conservación de suelos, que han quedado tan rezagadas en las últimas décadas, aumentando la vulnerabilidad frente al inevitable cambio climático. José Miguel Leiva, Carlos Castañeda y Luis Leal Monterroso analizan esta problemática desde diferentes y complementarios enfoques.

En el centro de los debates sobre la paz, la democracia y el desarrollo está la formación de los estadistas y gobernantes, como bien lo propone Edgar Montiel. A pesar de la apertura política y de la proliferación de facultades y posgrados asociados con el arte de dirigir los Estados, la clase política acusa un sorprendente e inexcusable déficit de formación. Los periódicos Análisis de Coyuntura en esta edición ejemplifican las consecuencias de la deficiente gestión pública, o de "gobiernos chambones", como dice Edelberto Torres-Rivas. Poner manos a la obra en la formación de gobernantes es un asunto crucial para superar la crónica ingobernabilidad del país. A todas luces es insuficiente que para elegir autoridades apenas se cumpla un requisito de edad y ejercicio de derechos civiles, sin considerar una estricta y compleja formación política y científica.

Edgar Gutiérrez
Director

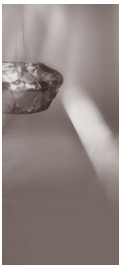
Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

# 1

# ANÁLISIS DE COYUNTURA

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

# Entramos a una **frágil** coyuntura



IPNUSAC
16 mayo 2016

Están conformadas tres corrientes con incidencia política que, aunque no sea de manera explícita, compiten en la arena. Una de esas fuerzas es la corporativa empresarial, que está a la defensiva y tiene a su favor una relativamente alta gravitación en el Gobierno Central. Otra es la reformista, a la cual se adhiere gran parte de la sociedad civil, ciertos operadores de justicia y, sobre todo, la comunidad internacional. Y la tercera comienza a aglutinar a diversas organizaciones de base en torno a la idea o consigna de "refundación" del Estado.

La existencia en sí misma de esas fuerzas –que no es nueva- no abre riesgos para la gobernabilidad democrática, pero sí la combinación de condiciones particulares de cada cual y sus propias percepciones. Así, algunas corporaciones están viviendo en este año lo más parecido a un terremoto político inédito. Se ha extendido la especulación alarmante de que las empresas y los inversionistas están en la mirilla de la CICIG y de un actor que recién entró a escena irrumpiendo con autoridad legítima, la SAT, bajo la dirección de Juan Francisco Solórzano Foppa.

Aunque la CICIG y la SAT persiguen faltas diferentes se les ve como una sola fuerza y, con el MP, perfectamente sincronizada. El caso de la empresa "Aceros de Guatemala", una de las más tradicionales conectada con el llamado G8, ilustra la situación. Se ha abierto una acusación por corrupción (CICIG) y otra por defraudación tributaria (SAT), que obligó, en este último caso, ante la intervención del negocio, a ponerse al día con el fisco pagando el equivalente a US$ 100 millones.

La rara combinación del poder en el Estado impide, por ahora, que la influencia del G8 sobre el presidente Jimmy Morales sea efectiva para separar del cargo a Solórzano Foppa. O bien, como ha ocurrido en el caso de la CC, evitar la orden inapelable de suspender temporalmente operaciones de explotación mineral que no obtuvieron el consentimiento explícito de las comunidades a proyectos como en La Puya (San Pedro Ayampuc y San José del Golfo).

La situación es inédita para poderes que tradicionalmente estuvieron por arriba de las instituciones y sus normas, como también lo puede ser para víctimas del enfrentamiento armado interno que siempre estuvieron por debajo de las instituciones y la ley, y les por eso resultaba inalcanzable.

Por otro lado las fuerzas reformistas, que han venido sacudiendo directa o indirectamente el árbol de la persecución penal en casos de alto impacto, lanzaron una propuesta de reforma constitucional acotado al campo de la justicia, que empezaron a promover en Quetzaltenango y Huehuetenango, y continuaron este fin de semana en Alta Verapaz y Zacapa. Las cabezas de los tres poderes del Estado formalmente respaldan la idea, pero es la secretaría técnica, integrada por las instituciones más creíbles (CICIG, MP y PDH) el motor de la iniciativa.

A diferencia de sus otras actuaciones esta propuesta de las instituciones que integran la secretaría técnica, que ha sido presentada en términos tan específicos (identificación directa de artículos), ha dividido a la sociedad civil que la percibe, en unos casos, como insuficiente y, en otros, como agresiva y excluyente. Si los poderes del Estado no asumen un rol activo, traerá cierto desgaste de los actores de la persecución penal.

En tercer lugar están las fuerzas sociales y políticas que se aglutinan en torno a la propuesta de "refundar" el Estado, que esta semana realizaron una demostración de fuerza paralizando más de 20 puntos estratégicos de las redes viales en el país, aunque su movilización en la capital tuvo menos impacto. Convergen con estas fuerzas (Codeca, CNOC) las concertaciones que, según un canal TV de cable, se llevan a cabo en Panamá, atendiendo la convocatoria del ex presidente Jorge Serrano, a donde acuden, además de líderes y representantes sociales, ex dirigentes guerrilleros y militares retirados. Serrano es un político conservador, pero en los libros que ha publicado en los últimos años sobre su experiencia de gobierno manifiesta abiertamente su animadversión hacia el G8, al que responsabiliza de su caída y de una ambición voraz.

En medio de estas fuerzas están los diputados, algunos a punto de perder su inmunidad para ser juzgados por el MP, y la mayoría concitando el rechazo de la población. También hay dos magistrados a quienes el Congreso está retirando la inmunidad, y varios alcaldes. Los señalados por corrupción y abusos prácticamente abarcan a todos los sectores de poder, pero son tan disímiles que hasta ahora no alcanzan una estrategia común reactiva. La captura reciente en Antigua de un ex capitán del Ejército vinculado al crimen organizado jala, a su vez, a oficiales activos y en retiro, así como policías. De manera que los ex oficiales llevados a juicio en los últimos años por graves violaciones de los derechos humanos, y los casos de ex funcionarios y empresarios asociados a La Línea, TCQ, IGSS/Pisa y otros hacen un desfile enorme de inconformes.

La cuestión es ¿quiénes en verdad se debilitan o bien acumulan fuerza en medio del terremoto político? ¿Los reformistas para reedificar el Estado de manera evolutiva? ¿O las fuerzas extremas para descender al caos? El Gobierno Central en este caso aparece como un actor secundario.

# Ocurre un **cambio** en la composición del poder

IPNUSAC
1 junio 2016

En menos de un año la correlación de fuerzas dio un vuelco insospechado. Los partidos políticos que dominaban la escena (PP y Lider) prácticamente desaparecieron; aunque en las elecciones de septiembre pasado ganaron numerosas representaciones en el Congreso de la República, ahora están pulverizados. Por otro lado, los grupos de interés –emergentes y tradicionales- con irresistible influencia en la toma de decisiones del Estado, perdieron el ímpetu habitual; siguen gravitando en los centros de poder, pero su agenda tiene ahora un fuerte matiz defensivo.

Ordinariamente en el análisis de coyuntura el cambio en la correlación de fuerzas se explica por acciones deliberadas de los actores mismos en frenética competencia por el control del poder político y económico. Esas acciones incluyen alianzas, levantamiento de agendas estratégicas para el posicionamiento público, acceso a recursos y ventajas exclusivas de negocios, así como campañas de descalificación y desprestigio del contrario.

En la actual coyuntura ese marco convencional de interpretación es

inaplicable, por la intervención de una variable independiente –el MP, la CICIG y más recientemente la SAT- operando no bajo una lógica de competencia sino de reconstitución del Estado que ha perdido centralidad y autoridad. Por tanto sus blancos son actores de poder, indistintamente, políticos y económicos, emergentes y tradicionales, identificados por el denominador común de ser sujetos de investigación penal, algunos de ellos ya procesados en los tribunales.

Para los imputados se trata de una mera persecución política sin evidencia de delito. Dado que no se identifica un actor local con intereses inmediatos favorecidos, suele atribuirse (como lo hace Otto Pérez) a la injerencia del gobierno de los EE.UU., representado ahora por el embajador Todd Robinson, y se suele culpar además, retóricamente, a una suerte de "conspiración izquierdista".

La pregunta es, ¿se trata de una tormenta pasajera y resistible para los actores bajo acoso? ¿O bien es una onda que los cala más profundamente, capaz de alterar sus conductas habituales? En otras palabras, los actores ahora a la defensiva pueden capear el temporal, algunos incluso mimetizando discursos y campañas mediáticas en sintonía con los cambios, pero si la ola les llega a alcanzar no tendrán otra opción que una retirada ordenada en el mejor de los casos.

En ese hipotético caso la coyuntura precipitará la emergencia de actores favorables a una agenda reformista del Estado capaces de estabilizar el sistema en base a criterios de modernidad institucional (transparencia, eficacia, pertinencia cultural), responsabilidad (laboral, tributaria, ambiental) y concertación de un modelo de Estado y de economía más abiertos, sin privilegios, presentes territorialmente y de oportunidades compartidas, en particular con los pueblos indígenas.

Algo parece cierto, Washington tiene un diagnóstico sobre las fallas de los Estados en el cono norte de Centroamérica y de los factores expulsores de fuerza laboral (flujos migratorios) que no son solo la corrupción y el narcotráfico, sino la desigualdad social. Dada la peculiar composición de actores de poder, es en Guatemala donde la batida de escarmiento puede ir más a fondo sobre la clase política y empresarial. Acá no hay contrapesos ideológicos

ni amenazas geopolíticas con opciones reales de poder en el corto plazo que puedan capitalizar la pérdida de influencia de aquéllos.

MP, CICIG, SAT y Washington son aliados estratégicos en la reconstitución del Estado, que conlleva la alteración de la correlación de fuerzas, pero no hay entre ellos una relación de subordinación. En esa alianza hay un déficit de desarrollo del Ministerio de Gobernación, un actor clave en la recuperación de territorios bajo control de mafias.

Otros actores con alguna incidencia –que pueden mover los temas propiamente nacionales- son los centros de pensamiento y algunos movimientos ciudadanos que surgieron de la Plaza. Los medios de comunicación viven su propia transición crítica, pues no se han salvado de la ola, mientras medios jóvenes expanden sin reverencias la agenda tradicional. Y algunas fuerzas populares tratan de constituir un polo de poder alternativo, pasando de la resistencia de los últimos años a la constitución de una agenda programática, aunque manteniendo intacta la cultura autoritaria de la izquierda tradicional.

En este escenario que se configura hay un déficit de expresiones políticas, propiamente dichas. Los partidos en el Congreso y sus líderes llevan un año –que no termina- bajo depuración judicial y solo alcanzan a regatear mecanismos discrecionales de su viejo modelo en la agenda de reformas, mientras la Presidencia del Legislativo está explícitamente allanada. Bajo esa dinámica caminan los cambios en la Ley Electoral, los controles en las operaciones micro-financieras, el secreto bancario y la protección a la competencia.

El Organismo Judicial atraviesa su propia operación quirúrgica (antejuicios y renuncias de magistrados), mientras se adelanta la discusión sobre reformas constitucionales al sector, y la nueva Corte de Constitucionalidad –sin la influencia de Maldonado Aguirre y Molina Barreto- parece más cerca de la agenda de reconstitución del Estado. En el mapa solo la Presidencia de la República parece pendiente de definiciones o, más propiamente, de las adaptaciones al medio de los poderes que la influyen, es decir, las corporaciones, algunos grupos emergentes, militares retirados y líderes religiosos. El gobernante estará sometido a un complejo juego de equilibrios.

# El sistema chocó contra un iceberg: MP/CICIG

IPNUSAC
16 junio 2016

Los casos que el MP y la CICIG han desvelado desde 2014 muestran, más allá de los actos continuados de corrupción y el modus operandi de las redes criminales, un mal sistémico. Esto se refiere al tejido organizacional del Estado y sus patrones de conducta, así como a las formas de interactuar con los agentes privados. El producto de ese sistema se aprecia extendidamente en los pronunciados índices de desigualdad social, no solo en el campo del Estado de derecho.

El MP y la CICIG enfocaron en los mecanismos tributarios, los que concentran los mayores flujos de dinero directo, mostrando que las fugas de recaudación son a la vez formas de acumulación de capital –en el caso de la mayoría de funcionarios y de sus operadores- y de reconcentración. La desnaturalización de la función tributaria es una explicación plausible de la desigualdad, pues no se cumple la función fiscal de redistribuir el dinero a través de servicios básicos de educación, salud, saneamiento, seguridad e infraestructura.

Después, la mirada escrutadora de los investigadores se extendió

a seguir los rastros del dinero acumulado ilícitamente. El blanqueo o inoculación de dinero en la economía legal es una arquitectura compleja y ordinariamente de baja productividad, sobre todo en sus primeros ciclos, pues gran parte de sus inversiones son simulaciones o inversiones artificiales que conllevan costos superfluos.

Al final del día el dinero para en cuentas de alto riesgo que se pulverizan o en gastos extravagantes que –otra vez- refuerzan los mecanismos de reconcentración del dinero. La evasión y elusión fiscal a través de los canales de mercado ya establecidos tiene en cambio un impacto incremental sobre las utilidades en el corto plazo y explica por qué en una economía de "primer piso" como la guatemalteca, que puede producir fortunas de seis cifras, llega a generar activos en una sola generación de inversionistas de hasta ocho cifras, tasadas en dólares.

Un tercer hallazgo de los investigadores del MP y la CICIG concierne al financiamiento político como otro mecanismo incremental extraordinario de utilidades a través de contrataciones. Así, un quetzal colocado en campaña puede rendir en el corto plazo de gestión de gobierno, desde diez hasta cien veces, según la tecla que se toque: contratos convencionales o proyectos exclusivos. Aunque las obras corresponden a las tareas de infraestructura pública que genera beneficios económicos y sociales, el incumplimiento de estándares de calidad constituye otra fuente de acumulación que a la vez es un costo social trasladado que resta capacidades de inversión pública reiteradamente.

El tema de las plazas fantasmas de los diputados es una práctica de corrupción equivalente al salpullido en un cuerpo con órganos profundos carcomidos. El lente del MP y la CICIG en este caso es suficiente para provocar una depuración contralada por la vía de antejuicios y juicios. Ese lente no tiene condiciones todavía de auscultar la fábrica de hechura de leyes a la medida de intereses oligopólicos y monopólicos que, nuevamente, sacrifican el bien común de la competencia del mercado a través de la concentración de privilegios.

Esas sutilezas de funcionamiento del sistema económico no están ahora en el juicio público, pero inevitablemente serán sacudidas: las concesiones gravosas de frecuencias, las barreras no arancelarias que secuestran mercados internos de consumo de alimentos, los contingentes de importación con beneficios particulares, el derroche dinerario en energía no producida y otros.

Pero esos son los mecanismos más antiguos construidos en base a los mismos canales que ahora desvelan el MP y la CICIG y que denomina "cooptación del Estado", con la diferencia que el sistema ya instalado de reconcentración de dinero que explica las amplias brechas de desigualdad social (que producen pobreza) atravesó por una fase previa de "reconfiguración cooptada" del Estado que ahora tenemos.

El periodo de reformas inició trabajosamente. Son cambios tímidos aún y sin visión de integralidad, pero tienen ciertos alcances estratégicos para escalonar en la reconstrucción institucional del Estado. En esa dirección va la Ley Electoral y de Partidos Políticos sancionada a inicios de junio y la instalación de mesas de trabajo convocadas por el presidente Jimmy Morales para diseñar la segunda generación de reformas. A ella se adiciona la reforma a la ley orgánica de la SAT que incorpora el secreto bancario y un nuevo esquema de gobernanza, y le sigue la iniciativa de Ley de Competencia o anti-monopolios. Con dificultades camina la Ley de Desarrollo Rural Integral, clave para el impulso del Plan Alianza para la Prosperidad, de alcance regional y vínculo con Washington.

# El poder frente al espejo de su desnudez

IPNUSAC
1 julio 2016

Los casos penales que encausan el MP y la Cicig están bordeando fronteras inexploradas para la justicia en casi 200 años de vida republicana. La estrategia de investigación de los fiscales es sofisticada en su técnica y relativamente simple en su lógica, pero compleja en sus impactos. En el corto plazo podría incidir en el crecimiento económico, flujos negativos de capitales y en la gobernabilidad, pero a la vuelta de la esquina puede ser la oportunidad de la reconstrucción del país sobre otras bases.

Como sea, esas acciones comenzaron a desnudar el sistema, y aunque los operadores políticos de relevo en 2016 piensen que el asunto no es con ellos (y por tanto no los pillarán, aunque vayan en las mismas andadas), lo cierto es que se ha sentado un precedente serio.

Puede ser que una parte de los poderes afectados conspiren para regresar el reloj de la historia a fuerza de golpes y amenazas (lo cual no es improbable que materialicen), o que otra parte, mediante formas políticas sutiles (incluso acudiendo a poderosos cabilderos en Washington), busquen mitigar, alejar o disuadir

su alcance. La cuestión es que el resto de la sociedad, con asombro o espanto, y con cierta dosis de incredulidad, comienza a ver la pobre desnudez del opulento rey. Y ese impacto en la retina social va a perdurar y nadie puede adelantar qué ocurrirá entretanto, tanto en la eventual vía positiva de reformar el sistema, o en la vía negativa o regresiva.

A partir de los hallazgos del caso "La Línea" y siguiéndole la pista al dinero defraudado, los investigadores encontraron una serie de vetas que les han llevado a desvelar parte de un sistema de conexiones de poder, quizá imaginado aunque no visto hasta ahora. Como quien dice, los circuitos ocultos que han hecho funcionar la máquina estatal del modo que conocemos.

Como suele ocurrir en las investigaciones, se parte de una denuncia de alcance incierto que va configurando un caso y a partir de escuchas telefónicas y allanamientos se identifican las relaciones entre los sujetos, de donde suelen los nodos, es decir, los puntos de intersección en que confluyen los elementos. Esas informaciones se validan con registros y documentos oficiales, y ganan en capacidad explicativa –acelerando las conclusiones- con los llamados colaboradores eficaces, en este caso, destacadamente, Salvador Estuardo González Álvarez (alias Eco) y, sobre todo, Juan Carlos Monzón.

En las pesquisas suelen aparecer nodos de poder y nodos de información. Los nodos de poder corresponden a la jerarquía formal, en este caso: el secretario J.C. Monzón que reporta a la vicepresidenta Roxana Baldetti, quien a su vez se mueve holgadamente bajo la sombra del presidente Otto Pérez, la última instancia. Los nodos de información son portafolios ordenados vitales para el buen funcionamiento de los circuitos ocultos, pero cuando son secuestrados por la autoridad y se descodifican, resultan fatales para su desbaratamiento, en este caso, Monzón.

Monzón como nodo de información de "La Línea" no estaba compartimentado ni especializado en una sola línea de actividad ilícita, era depositario de varios portafolios, que en la secuencia de tiempo arrancan con el registro del financiamiento

de campaña, sigue con la defraudación fiscal, continúa con la concesión de contratos ilícitos y, aún más, registra parte del destino del dinero producto de esas operaciones que se inoculan, a través de lavado, en el tejido legal de la economía.

La alta concentración del poder operativo de este nodo (Monzón) permitía ser eficaz al nodo de poder jerárquico (Baldetti/Pérez), pero una vez capturado aquel se convirtió en su propio veneno. Sin ese nodo de información muy probablemente el MP y la Cicig habrían agotado la veta de "La Línea" y no se conocerían la serie de finas vetas de la "Cooptación de Estado", desveladas 14 meses después. Desde el enfoque de poder, el nodo de información le quita el piso legal y legítimo a un gobierno electo, y al explotar las celdas de sus portafolios otra vez facilita desvelar circuitos de poder privado que están conectados en doble dirección: financiando la campaña electoral del PP, por un lado, y recuperando sobradamente su dinero mediante contrataciones.

Los hallazgos del MP y la Cicig muy probablemente continúen en las próximas semanas y meses, pero el procesamiento social de las revelaciones judiciales tendrá otros tiempos y rutas. Ahora vemos que en su aparente fortaleza el sistema era tan débil que removiendo una sola cuña tambalea. Mientras los fiscales y jueces se concentran en los juicios, la sociedad tiene en realidad la tarea más trascendente, y más allá del destino de los imputados está la ruta que se quiera trazar. Prácticamente tiene todas las opciones: desde ser el avestruz que entierra la cabeza, hasta ser el ave fénix que renace de sus cenizas. Nada está escrito.

# El gobierno, actor político de reparto

IPNUSAC
16 julio 2016

La elección del presidente Jimmy Morales fue producto de una actuación atípica de la ciudadanía en 2015, cuando explotó la rabia contra los políticos. Otros países de América Latina y el Caribe hicieron similares apuestas por candidatos anti-políticos con resultados en general frustrantes. Cuando su desempeño no fue mediocre (Costa Rica, México, Paraguay, Panamá), se transformaron en cuasi dictadores (Haití, Perú, Venezuela, Ecuador), después de lo cual vino una etapa restauradora del viejo régimen o inestabilidad crónica.

Por supuesto, el contexto de cada país condiciona las posibilidades de gestión. En Guatemala 2016 el presidente Morales asumió en la ola ascendente de una batida en contra de la corrupción que lideran el MP y la CICIG, y que en 2015 respaldó la ciudadanía en las plazas hasta ver caer a la vicepresidenta Roxana Baldetti y al presidente Otto Pérez, y posteriormente derrotó en las urnas a los dos favoritos, Manuel Baldizón y Sandra Torres.

En sus primeros seis meses de gestión el gobernante ha quedado en la parte baja de esa ola, condicionado por su bancada FCN-Nación, que se triplicó a fuerza de transfuguismo y opera, poco sofisticadamente, al estilo de la vieja política. En la administración central el presidente Morales se esfuerza por procesar información sobre complejos asuntos públicos, pero aún parece extraviado en la cancha chica con actividades simbólicas de inauguración de pequeñas obras, mientras sus encuentros con la prensa siguen siendo ríspidos. Personalmente toma el pulso al estado anímico de la población consultando las redes sociales.

El mandatario buscó rodearse de algunas personalidades del gran sector privado, pero sus planes de impulsar proyectos turísticos y de infraestructura han ido muy lentamente, y en algunos casos quedaron interrumpidos por la emergencia judicial MP/CICG. En el día a día Morales descansa en un pequeño equipo de asesores, donde se incluye a ex oficiales militares con muy mala prensa. El vicepresidente Jafeth Cabrera le apoya en la coordinación sectorial de Salud y Educación; pero sin un programa global de Gobierno, ni mecanismos de control sobre metas y objetivos, prevalece la actuación autónoma de los ministros y otros altos funcionarios.

La única estructura nueva en el aparato gubernativo está constituida por los viceministros administrativos y financieros, cargos presuntamente reservados por el partido oficial para ejercer un pleno control desde dentro, aunque en realidad se trata de una experimentada burocracia que se había preparado para asumir con Manuel Baldizón, aunque también era externa al extinto partido LIDER.

Desde el Ejecutivo hasta ahora no ha salido una iniciativa de alcance significativo sobre reforma del Estado, en sintonía con el contexto de efervescencia social del último año. Los proyectos han saltado desde el Congreso, la CICIG (reformas constitucionales al sector justicia) y entidades con sello propio, como la SAT. El protagonismo del gobernante hasta ahora es secundario, aunque después de sancionar la Ley Electoral y de Partidos Políticos encabeza la discusión de grupos civiles para promover una segunda generación de reformas buscando democratizar internamente los partidos y liberar la "oferta" de

los listados al Congreso y las Corporaciones Municipales.

Vistos por sector, Salud Pública es tema diario del debate por la imposibilidad de estabilizar la gestión de la crisis. Educación se maneja por inercia y un reciente convenio de supervisión de programas suscrito con el sindicato de maestros, podría ser la próxima manzana de la discordia. Desarrollo Social sigue enredado administrativamente, y Agricultura apuesta a extensos programas de mini-riego.

En el campo de las Finanzas Públicas continúa la astringencia de recursos, aunque la baja ejecución del gasto (atribuida a la nueva Ley de Contrataciones) mitiga la crisis de caja. La SAT, de manera autónoma y bajo un nuevo liderazgo, ha mejorado las cuentas por cobrar, incluso con acciones judiciales, quebrantando la cultura de baja gobernabilidad y alta corrupción en esa dependencia. Economía ha insistido sin mayor éxito en la agenda de los últimos años: ventajas a los contingentes de importación y salarios diferenciados, aunque pasó una extensión limitada de la ley de maquila. Trabajo permanece bajo la mira de las demandas de la OIT por incumplimiento del Convenio.

Ambiente y Recursos Naturales está empujado por la crisis del desvío de ríos, la agenda del cambio climático y la iniciativa de la Ley del Agua, mientras que Energía y Minas entró en una coyuntura baja por el cese técnico de explotación de minas, las sentencias judiciales que ordenan varios cierres por incumplimientos de ley y la conflictividad extendida en regiones del norte y noroccidente.

En Seguridad continúa la tendencia hacia la baja tasa de homicidios, pero aumentó la ingobernabilidad en un Sistema Penitenciario colapsado. No hay definición explícita de política, y Gobernación va como vagón de cola en la locomotora del MP y la CICIG. Relaciones Exteriores quiere salir de etapa de hielo con las NNUU y varios países del Grupo de los Trece, y encausa una política bilateral más agresiva de presencia en Asia y África, en un entorno de coyuntura baja de la integración regional, distanciamiento con México e impasse del tema migratorio en los EE.UU.

# El desafío de reconstruir el Estado

IPNUSAC
1 agosto 2016

En las últimas tres décadas Guatemala logró superar el régimen autoritario, fundar una democracia, clausurar el prolongado enfrentamiento armado interno y participar decisivamente en la derrota de una estrategia militarista que amenazaba con incendiar Centroamérica, a la vez que promovió la fórmula democrática en la región como código para procesar los problemas heredados y los nuevos desafíos de la globalización.

El significado histórico de estos procesos es que básicamente se ha desterrado la violencia política como método de las relaciones de poder y que los eventos clave, es decir, el pacto social traducido en la Constitución de 1985, los Acuerdos de Esquipulas (1986 y 1987) y los Acuerdos de Paz (1996) ofrecieron una agenda sustantiva de paz, reconciliación, democracia, integración regional y desarrollo. Ese diseño, sin embargo, demandaba un compromiso efectivo y de largo plazo de las elites políticas, económicas y sociales a fin de operar una transformación en la cultura política, y que la democracia de electores

trascendiese a una democracia de ciudadanas y ciudadanos (Pnud, 2004).

El déficit de responsabilidad de las elites truncó la estatalidad y fragilizó la democracia. Las reglas mínimas de la democracia electoral fueron insuficientes para edificar el Estado de derecho y en esas condiciones las reformas económicas de la década de 1990 pronunciaron las brechas de desigualdad social y pobreza, y fragmentaron riesgosamente las instituciones públicas. La democracia quedó atrapada en un triángulo de clientelismo político, captura del Estado e impunidad. Esa condición vulneró las capacidades de Guatemala para enfrentar las amenazas de la globalización en el siglo XXI, y para aprovechar las oportunidades comerciales, de integración regional y flujos de capitales.

Creamos la paradoja de una economía a la que le iba bien en sus cuentas macro-financieras, con enclaves dinámicos y muy modernos, así como tasas de crecimiento modestas pero sostenidas, mientras que a la gente le iba mal, pues el aparato productivo apenas absorbe a 2 de 10 jóvenes que se integran a la fuerza laboral, mientras que 7 sobreviven en la llamada economía subterránea y 1 ha emigrado exitosamente, y sus remesas aportan el 11% del PIB. Sin eslabones firmes de integración social (educación y empleo) se creó el hábitat para que el crimen organizado, en menos de 15 años, pasara de una fase predatoria (violencia) a una parasitaria (corrupción), hasta una simbiótica en zonas neurálgicas del Estado y la economía.

El 2015 y lo que transcurre de 2016 son clave en la desaceleración de este deterioro. La asistencia internacional traducida en la acción de la CICIG y las movilizaciones de la plaza constituyen el punto de inflexión para recuperar el Estado democrático y reconstruirlo sobre bases de legalidad. Tareas prioritarias son el fortalecimiento de las instituciones de justicia, la recuperación del poder tributario del Estado y el ejercicio de la soberanía sobre el territorio nacional y los recursos naturales.

Guatemala comenzó a "caminar sobre cenizas y semillas", donde lo viejo no termina de morir y lo nuevo no acaba de nacer. El pacto social de 1985, los Acuerdos de Esquipulas y los Acuerdos de Paz deben ser resignificados en esta crucial etapa, amplificando nuestra mirada geopolítica. Estos son los referentes para la reconstrucción de la política democrática y del diseño de la agenda nacional de largo plazo.

Esta es una etapa que se puede definir como de crisis de supervivencia del Estado, entendido como unidad política de la sociedad, y la condición para superar esa crisis es la plena lealtad de nuevas y amplias elites a un proyecto de reforma integral que inicia con la edificación del Estado constitucional de derecho, pasa por la renovación política e institucional con pertinencia cultural, e incluye necesariamente la reconversión del modelo económico, activando otros motores de crecimiento en el territorio, protegiendo la competencia del mercado, estimulando la productividad y la innovación, basada en la plena integración en la cadena de valor de propietarios a todas las escalas y de los trabajadores/as.

# Una ruta para la reforma del Estado

IPNUSAC
16 agosto 2016

No existe, al menos públicamente, una propuesta integral de reforma del Estado, pero se puede adivinar una estrategia en marcha, cuyos alcances son indeterminados. La estrategia se desprende de un diagnóstico general inquietante, cuyos indicadores notables de crisis de estatalidad son al menos cinco:

1. Pérdida de soberanía sobre porciones relevantes del territorio y su población. Aunque hay presencia, el Estado es allí un actor secundario de los grupos no estatales (algunos criminales) o bien está aliado a estos y se distribuyen utilidades.

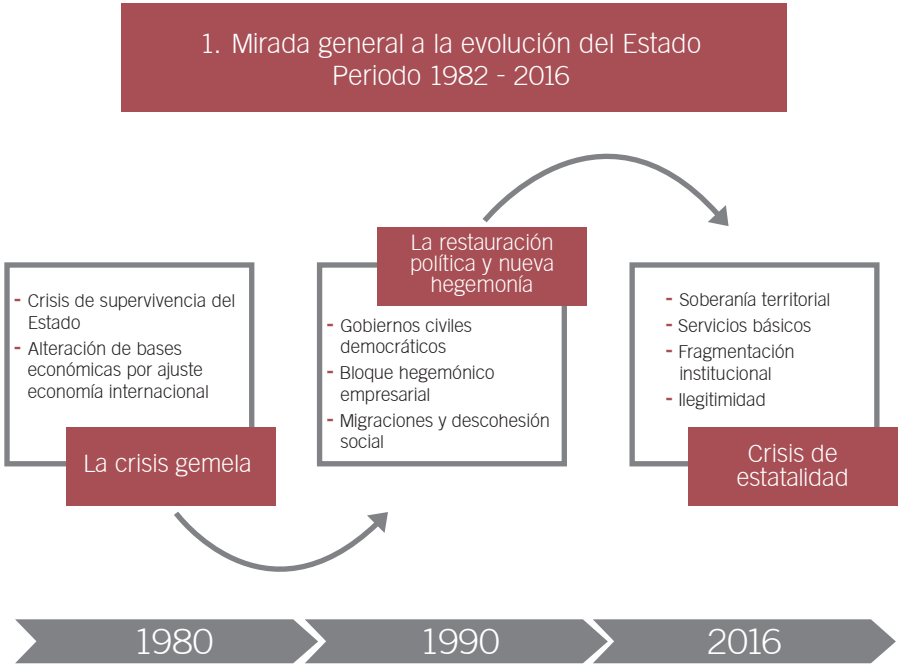
2. Progresiva pérdida de capacidad de prestar los servicios básicos: salud, educación, seguridad e infraestructura.

3. Fragmentación de las instituciones públicas, en especial del Gobierno Central. La autoridad democrática no controla unidades clave de las fuerzas de seguridad u oficinas estratégicas para la competencia sin privilegios en el mercado.

4. Pérdida de centralidad y autoridad de las autoridades e instituciones democráticas, en particular el Congreso de la República y el poder Ejecutivo y sus dependencias.

5. Erosión estructural del poder tributario.

Es una crisis larvada durante más de 30 años (diagrama 1) con malas transiciones desde el autoritarismo hacia la democracia y de la guerra civil a la paz, pues se perdieron los pilares de la legalidad y la política democrática. El problema comenzó a desvelarse en 2014 con la crisis humanitaria de niñez migrante no acompañada y la posterior declaración de Thomas Shannon, en marzo de 2015, sobre la quinta amenaza global de seguridad a los EE.UU. Pero la radiografía exacta del problema está expuesta en los procesos judiciales, desde "La Línea" hasta "Cooptación de Estado". La pauta de recuperación del Estado la dieron los movimientos de la Plaza (abril/agosto 2015) y la toma cívica de las urnas (septiembre/octubre 2015), generando una sinergia de legitimidad/legalidad con el MP y la CICIG.




Fuente. Elaboración propia.

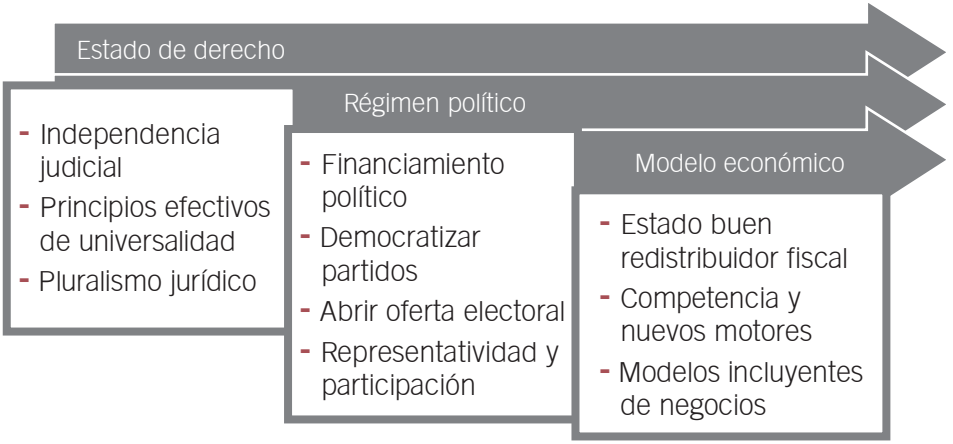
Ciertas pautas de la reforma de Estado están contenidas en las líneas estratégicas del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (marzo 2015), pero resultan aún conservadoras, no obstante que la inversión estimada es de US$ 20 millardos en cinco años.[1] Otras pautas vienen de la Ley de Asignaciones Globales 2016 del Capitolio (sesión 18 diciembre 2015), y coinciden con las anteriores en dos asuntos: fortalecimiento de la SAT

1. Las líneas de estrategia son: dinamizar el sector productivo (una visión general de zonas francas y corredor logístico); desarrollar capital humano (nada distinto a lo que ya se hace en materia de nutrición infantil, y énfasis en educación secundaria); mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia (énfasis en seguridad preventiva y atención a víctimas de violencia), y fortalecer las instituciones (subrayadamente, la SAT).

y de las instituciones que hacen el Estado de Derecho.[2]

A partir de esas pautas, el IPNUSAC ha diseñado tres fases para una ruta básica de reforma del Estado (diagrama 2), que incluyen: principios de legalidad con pertinencia cultural, reforma política con mecanismos tangibles que mejoran la representatividad y fiscalización ciudadana, y otro modelo económico basado en una eficiente fiscalidad, la identificación de otros motores de crecimiento vis a vis ventajas competitivas, y el estímulo de nuevos modelos de negocios incluyentes de emprendedores y fuerza laboral.

2. Una ruta básica de reforma del estado




Fuente. Elaboración propia.

2. Son 15 issues, que dan prioridad a lo migratorio y seguridad de fronteras, pero también incluye "combatir la corrupción… la investigación y enjuiciamiento de los funcionarios del gobierno presuntamente corruptos", "aumento de la capacidad y la independencia del poder judicial y del fiscal general", así como "investigar y procesar a los miembros de las fuerzas militares y policiales sospechosos de haber violado los derechos humanos", entre otros.

Vista la reforma desde la intervención de áreas estratégicas (diagrama 3), estas se resumen en tres: a) educación pertinente y de calidad, con incidencia en la cohesión social, la cultura, el modelo económico y la seguridad ciudadana; b) un servicio público profesional, pertinente culturalmente y presente en todo el territorio, y c) una estrategia de recuperación de capacidades de producción de alimentos (economía familiar campesina), paquetes de estímulo económico para elevar la productividad rural y urbana, ahora bajo las redes de la informalidad, y los nuevos motores de crecimiento (turismo, servicios, manufacturas y logística regional, entre otros).

3. Áreas estratégicas de reforma

**1. Educación**

- Calidad
- Pertinencia cultural y económica
- Escuelas de doble jornada

**2. Servicio público**

- Servicio de carrera y meritocracia
- Pertinencia cultural y presencia territorial
- Rendición de cuentas y fiscalización

**3. Productividad y motores**

- Producción y acceso de alimentos
- Tratamiento de la informalidad rural y urbana
- Turismo, servicios y comercio, manufacturas

Fuente. Elaboración propia.

# La reforma tributaria **fallida**

IPNUSAC
1 septiembre 2016

El presidente Jimmy Morales decidió el jueves 25 retirar su iniciativa de reforma tributaria del Congreso. La propuesta tenía problema de diseño, pero sobre todo carecía de estrategia para su viabilidad política, y con seguridad le esperaba una dura derrota en el Pleno.

Sobre el paquete impositivo se supo, de manera indirecta, a fines de julio, cuando inusitadamente las cámaras empresariales aglutinadas en Cacif y Fundesa comenzaron a hablar de la necesidad de un "diálogo fiscal" para fortalecer la base financiera del Estado. Solicitaron públicamente la veeduría del Grupo de los Cuatro (Arzobispo Metropolitano, presidente de la Alianza Evangélica, Procurador de los Derechos Humanos y rector de la Usac) y la facilitación técnica del BID.

Es la primera vez que los empresarios adoptaron tal actitud, lo cual implicaba que había algo tras escena. A los pocos

días (primera semana de agosto) en las redes sociales circuló, de manera anónima, pero de fuentes cercanas a los empresarios, que el presidente Jimmy Morales tenía un paquete de ajustes tributarios, supuestamente inducido por la Embajada de los Estados Unidos y el Banco Mundial. Ese paquete incluía un ajuste del IVA al 15 por ciento, y cargas específicas a la telefonía, el cemento, la gasolina y las mineras.

A fines de esa semana el presidente Morales admitió que sí tenía una iniciativa de reforma, pero no dio detalles. Poco después el ministro de Finanzas explicó qué impuestos se proponían modificar, y descartó el IVA. Rechazó que el Banco Mundial hubiese metido las manos. La propuesta que finalmente fue enviada al Congreso a mediados de mes se basaba en cuatro medidas: subir tasas el ISR, grabar productos derivados del petróleo, un impuesto al cemento y aumento de las regalías mineras.

El impacto de recaudación esperado en 2017 era de Q 5.9 millardos, equivalentes al 1.1% del PIB, que es menor al "efecto SAT" actualmente en marcha, que podría llegar en 2019 a 1.4% del PIB, según el cálculo de las propias autoridades. El cuadro 1 resume las medidas propuestas y su previsible impacto.

**Cuadro 1**
Resumen de la propuesta reforma tributaria

| Impuesto | Cambio | Rendimiento (en millones) | % PIB |
|---|---|---|---|
| ISR<br>Rentas lucrativas<br>Rentas de trabajo | 25% a 29%<br>5%, 7%, 12% (optativo)<br>Restitución impuesto 2011 | **Q. 2,755.2**<br>Q 2,516.8 | 0.5 |
| Derivados del petróleo<br>Gasolina súper<br>Gasolina regular<br>Diésel | <br>4.7% a 7.7%<br>4.6% a 7.6%<br>1.3% a 4.3% | **Q 238.4**<br>Q. 739.2<br>Q. 626.5<br>Q. 1,405.1 | 0.5 |
| Cemento | Q1.50 a Q5.00 x distribución saco | Q. 239.5 | 0.5 |
| Regalías mineras | 1% a 10% (oro, plata y platino)<br>1% a 3% (otros metales) | Q. 103.7 | 0.02 |

Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Finanzas.

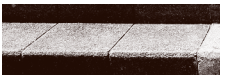
El rendimiento de algunos impuestos obtenidos con la reforma ya tenía, según la propuesta, destino específico. Era el caso de una parte del aumento a las gasolinas que elevaría el presupuesto del fideicomiso de COVIAL, que ya sobrepasa los Q 1.02 millardos, en Q 900 millones; otra parte de ese aumento iría a la Municipalidad de Guatemala y al resto (Q 0.10 por galón). El impuesto a la distribución del cemento se destinaría al Fondo para la Vivienda (FOPAVI); el de las regalías iría, en gran medida (50%), a las municipalidades donde operan las mineras, y el resto se distribuye entre otras municipalidades del departamento (60%), al Ministerio de Energía (10%) y al fondo común (30%). La iniciativa incluyó además una ventana de oportunidad a las personas jurídicas e individuales con casos administrativos abiertos en la SAT, de ponerse al día durante 2017.

Sin estrategia de cabildeo ni comunicación, la iniciativa del Presidente quedó como fácil blanco de la crítica: era un mal ajuste de tasas impositivas, sin claridad de prioridad de gasto; no incluía medidas de transparencia, más bien había destinos importantes hacia opacos fideicomisos; no fue consultado con actores relevantes de la sociedad, ni siquiera con los partidos políticos. La Cámara de Comercio emprendió un ataque más sistémico que resumió en una fórmula: "Gobierno ineficiente + sistema paralelo de justicia + nuevos impuestos… = hacia el colapso del Estado".

Fue el ministro de Finanzas quien convenció a un contrariado presidente Morales dar marcha atrás. La nota del gobernante, dirigida al presidente del Congreso, argumenta que la retira para fortalecerla, pero el acto político se interpreta como claudicación. Las cuentas del presidente fallaron: el carro impositivo no iba a caminar solo, ni por bondad. La gente no iba aceptar de buena gana pagar impuestos solo porque la SAT está obligando a pagar a los grandes contribuyentes.

La población ha tomado nota del "ensayo-error", que deja mal parado al gobernante. Pero sin duda el tema no saldrá de agenda. Volverá este y el próximo año como un paquete más complejo y de mayor impacto. Como el gobierno no parece tener la capacidad política para ganar una negociación de tal envergadura, la pregunta es ¿quiénes, son suficiente poder, harán ese trabajo?

# La política **de dos** carriles



IPNUSAC
16 septiembre 2016

Está en marcha un proceso simultáneo de depuración y reforma institucional del Estado, que configura una suerte de política de "dos carriles". La depuración adquiere la forma de desvelamiento judicial de estructuras criminales y de corrupción, conducida por el Ministerio Público y la CICIG. Ha tenido como grandes focos los principales poderes del Estado: la Presidencia de la República en 2015 (caso "la Línea") y parte del Gabinete de Gobierno en 2016 (caso "Coperacha"), el Congreso de la República en 2015 y 2016 (ex integrantes de Juntas Directivas en casos de plazas fantasmas) y el Organismo Judicial (varios jueces y magistrados, el último el magistrado Douglas Charchal), además de la SAT, el IGSS y otros.

A la vez, la reforma va orientada a fortalecer esas mismas instituciones, procurando su transparencia y mejor funcionamiento. Así, han sido aprobadas este año reformas a las leyes orgánicas del Congreso, el MP, la SAT y el OJ (carrera judicial); se establecieron mejores controles sobre operaciones financieras no bancarias y se legisló sobre secreto bancario. También el régimen de financiamiento político está ahora mucho más regulado y se abatió los privilegios de acceso a los medios en periodos de campaña.

La depuración y la reforma abarcarán, además, la forma de hacer negocios en el sistema financiero y en el resto de las empresas, al menos en las áreas de tributación, medio ambiente, contrataciones, servicios y concesiones públicas, y no tardará en llegar al campo laboral. A juzgar por la dinámica de los últimos meses, es previsible que la reforma toque la Constitución en el campo de la justicia. La única reforma fallida hasta ahora es la tributaria, que promovió y luego retiró el presidente Jimmy Morales.

Están en proceso otras dos reformas complejas, que interesa al mercado y la conflictividad social: la ley de competencia (o anti-monopolios) y la ley de aguas.

Abrumadoramente la ciudadanía respalda la depuración,[1] pero en general no está informada sobre las reformas ni prevé sus alcances, o la manera cómo se vinculan los cambios con sus condiciones de vida, a pesar de que en al menos dos casos (reforma constitucional y ley de aguas) se han realizado notables esfuerzos de consulta nacional. Las elites, por su parte, siguen perturbadas, reaccionando de diferentes formas. Algunos políticos están prófugos (los ex ministros de Comunicaciones y Energía, Alejandro Sinibaldi y Erick Archila, y el ex presidente del Congreso, Luis Rabbé), ciertos empresarios han salido indefinidamente del país y otros (los casos de la esposa del mayor concesionario de frecuencias radioeléctricas, Alba Lorenzana, y de Jürgen Widbert Probs, contratista en los puertos) tienen orden de captura internacional.

1. Una encuesta nacional de fines de julio del NDI revela que más del 80 por ciento de la población estaría dispuesta a salir a las calles a respaldar el trabajo de la CICIG. La Comisión, además, es la institución con mayor credibilidad, seguida del MP.

Otras personas de negocios, en cambio, han permanecido en el país, aunque en general el clima de "ajuste" los hace precavidos sobre sus planes de inversión. Las expresiones organizadas, como Cacif y Fundesa, operan con una visión más pro-activa: promovieron una mesa sobre diálogo fiscal y alcanzaron al gobierno con ese tema, están presentes también –cerca de la fiscal general- en la promoción de una política criminal y el debate sobre una veta de inversión estratégica en torno a las llamadas "ciudades intermedias", que también está en la agenda gubernamental. El movimiento "Guatemala Próspera", que reúne a una nueva generación empresarial, organizó su tercer cónclave con gran convocatoria.

Hay empero un núcleo duro que se extiende a militares retirados, gente de negocios, políticos e intelectuales muy conservadores quienes estarían apostando por el boicot de la dinámica depuración/reforma. Tienen en común los nexos con las antiguas estructuras de inteligencia y a ello han sumado una capacidad de operación internacional insospechada, apalancándose con gobiernos como el de Nicaragua y Ecuador, y en fuerzas políticas de izquierda de la región, como el Foro de Sao Paulo. Su línea discursiva interna es nacionalista y la externa es "anti-imperialista". Sitúan a la CICIG como un órgano de intervención de Washington y no es improbable que sumen a algunas fuerzas y dirigentes populares y profesionistas, más o menos en la constelación que hace unos meses promovió el ex presidente Jorge Serrano desde Panamá.

En el esquema del poder político el eslabón débil se sitúa en la Presidencia de la República,[2] donde el gobernante Jimmy Morales, atribulado, se ha estado liberando de integrantes de la denominada "Juntita", pero sin estrategia de alianzas de reemplazo va quedando en soledad, con un gabinete que opera como archipiélago. En el Congreso, donde se conjugan todos los intereses (leyes de competencia, reformas financieras, depuraciones y la sospecha de futuras persecuciones penales en contra de dirigentes políticos nacionales), se mueven expresiones "durmientes" de los grupos duros, lo cual abona a una relación de fuerzas -de por sí fragmentada-[3] volátil e impredecible.

2. Incluye Presidencia y Vicepresidencia.
3. Quizá la bancada con menor cohesión interna sea la oficialista FCN/Nación.

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

# 2

# Políticas Públicas

Revista
Análisis de la Realidad Nacional

# Desigualdades sociales y segmentación educativa

Mario Rodríguez Acosta

Resumen

Con la legitimidad de los Acuerdos de Paz en la década de 1990 llegó la reforma educativa con dos objetivos: cobertura y calidad. Ninguno se ha logrado, pero el sistema escolar ha sufrido cambios drásticos. El más relevante es su segmentación: la escuela es un mercado que expulsa, y al cual se accede según la capacidad de compra de las familias. Por otro lado, se ha perdido la rectoría estatal de la educación en general, lo cual profundiza la fragmentación del sistema a la vez que sacrifica el prestigio y la calidad de la educación pública, aunque a veces esto resulta un mito frente a los resultados de la educación privada. Hasta ahora el modelo económico llevó de la mano esta reforma de la educación y le ha resultado en términos generales funcional, no obstante que ambos -el modelo económico y el sistema educativo- son calificados de fracasos en los estándares de lo que se propone un Estado y una sociedad modernas y democráticas.

Palabras clave

Inequidad educativa, segmentación, educación pública, derecho a la educación, modelo económico.

## Social inequalities and educational segmentation

### Abstract
With the legitimacy of the Peace Agreements in the 1990s came the educational reform with two objectives: coverage and quality. None has been achieved, but the school system has undergone drastic changes. The most relevant is its segmentation: The school is a market that expels, and which can be accessed according to the purchasing power of families. On the other hand, has lost the stewardship by the state of education in general, which deepens the fragmentation of the system at the same time which sacrifices the prestige and the quality of public education, although sometimes this is a myth compared to the results of the private education. Until now the economic model led of the hand is the reform of the education and has resulted in general terms functional, however that both - the economic model and the education system - are qualified of failures in the standards of what is proposed a State and a society democratic and modern.

### Keywords
Inequity in educational, segmentation, public education, right to education, economic model.

El actual sistema educativo es producto de la reforma de los años noventa, la cual generó un amplio consenso y creó políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones educativas del país. Se realizó con referencia a un marco normativo, cuya base legal se encuentra en la Constitución Política de la República y en la Ley de Educación Nacional. Dicha reforma se sustentó en el espíritu de los Acuerdos de Paz, y posteriormente se comprometió con alcanzar los Objetivos del Milenio ahora transformados en Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por tal razón es imperativo analizar por qué dicho esfuerzo no ha generado un sistema educativo más incluyente, que permita superar las desigualdades sociales y ser la base para impulsar el desarrollo nacional.

## Diversos enfoques sobre las desigualdades educativas

Los debates educativos en América Latina incorporaron los conceptos de equidad y desigualdad en los años noventa, debido a las transformaciones que provocaron las primeras olas de reformas educativas generadas en el continente. Pero fue la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) la que primero abordó la problemática a través de un estudio realizado por Húsen (1975), en el cual plantea la *"necesidad de distinguir entre la igualdad de acceso formal, establecida por las leyes, y la igualdad de acceso real o efectiva"* (citado por Martínez Rizo, 1992:4). A ese debate contribuyó posteriormente el Banco Mundial y su postura fue más amplia, lo que llevó a considerar todo el proceso como algo igualitario en cuanto a las oportunidades que crea, proponiendo que todos deben tener igualdad en oportunidad de acceso, resultados y aprendizajes para evitar las desigualdades educativas.

Así se amplió la perspectiva sobre el fenómeno, creando visiones contrapuestas para estudiar la problemática. En la actualidad la discusión se ha reducido a explicar las diferencias desde la eficiencia o desde la reproducción del sistema.

Cuando se habla de la eficiencia del sistema, se hace referencia al estudio de los factores sociales que explican las desigualdades, dándole especial atención al contexto en que se desarrolla la actividad educativa, como podría ser la herencia del medio, las condiciones familiares, los medios de vida de los padres y las desigualdades en los procesos de aprendizaje de los alumnos. Uno de los estudios pioneros en este campo se realizó a solicitud del Congreso de Estados Unidos, y su autor, Coleman, llegó a la conclusión que *"la escuela no es responsable de las desigualdades"* (citado por Martínez Rizo, 1992; 5). De allí se extrae la idea de que los resultados escolares no pueden ser explicados solamente por el origen de los estudiantes.

Desde la perspectiva de la reproducción del sistema (Bourdieu & Passeron, 1970) se plantea que en la escuela se transmite la visión hegemónica y se enseña la cultura del grupo dominante. Por lo tanto la educación debe reivindicar el papel del individuo frente a las estructuras establecidas si quiere trascender, y que dicha transmisión no debilite la personalidad del

estudiante, pues de hacerlo legitima las desigualdades sociales. Cuando se acepta cierta fragmentación se generan diferencias entre escuelas y eso provoca, al final, una segregación social entre los estudiantes, los maestros y la comunidad. Los alumnos pobres "solamente" pueden aspirar a una educación pobre, dado que la educación que reciben está condicionada por las expectativas de ascenso social. Las escuelas adaptan a los estudiantes a las condiciones sociales de su entorno socioeconómico y es ahí donde se desempeña la acción educativa.

Los estudios sobre desigualdades educativas hablan de generar igualdad en la distribución de las oportunidades que buscan, entre otras cosas, garantizar a todos los involucrados en una determinada cohorte demográfica las mismas condiciones y oportunidades de aprendizaje, con independencia de su condición económica, étnica y social. Eso implica igualdad de condiciones en el acceso al sistema escolar, igualdad de oportunidades de aprendizaje en los distintos niveles educativos, igualdad en los aprovechamientos, los valores, las actitudes, e igualdad en el acceso a insumos básicos para mejorar las condiciones de aprendizaje (Sussaman, 1967).

Cuando se habla de igualdad de oportunidades se hace referencia a un concepto orientado a buscar la justicia como mecanismo de cohesión social, asumiendo que aceptamos que a mayor educación existe una mayor movilidad social y, por lo tanto, se obtiene también una mayor retribución económica o mayores oportunidades (Rawls, 1997; Sen, 1985). En otras palabras, las desigualdades en el sistema escolar son el reflejo de las existentes en la sociedad y son estás últimas las que condicionan las primeras.

El concepto de desigualdad de oportunidades en los procesos de escolarización se refiere conscientemente a una posición social asimétrica que viven ciertos grupos sociales dentro del esquema de participación, del disfrute de los espacios públicos y de las oportunidades para lograr determinados objetivos. En este caso, la desigualdad en torno a la educación hace referencia concretamente al acceso y disfrute de los beneficio en un nivel de escolarización, independientemente de la condición económica, pobreza o marginación.

La exclusión social, vinculada generalmente con las condiciones económicas, no necesariamente está relacionada con la exclusión educativa, en la cual múltiples factores confluyen para explicar el fenómeno, aun cuando entre estos se pueda incluir los factores económicos. Los pobres son grupos sociales carentes de condiciones básicas de supervivencia; la exclusión social se refiere a aquellos pobres que por otras condiciones la sociedad margina y discrimina, como podría ser el caso de la exclusión y discriminación por la condición étnica de los estudiantes y sus familias.

Dado ese marco de referencia, algunos estudios sobre pobreza plantean que los niños/as provenientes de sectores pobres, marginados y discriminados no tienen las mismas oportunidades, independientemente de la capacidad de aprendizaje que puedan tener (Bradshaw, 2001). Dado que la pobreza infantil no es atacada en sus causas económicas, y dado el viraje neoliberal de la política pública en el mundo, es el mismo sistema que perpetúa dicha situación al impulsar la apertura de mercados, la libre competencia, los trabajos flexibles, la desregulación de sectores económicos, la eliminación del salario mínimo y las demás prescripciones neoliberales que afectan directamente el trabajo y los ingresos de las familias (Gordon, 2002).

A. Sen (1985) plantea que con la creación de capacidades[1] (oportunidades económicas) se puede superar la pobreza. Esas capacidades deben mejorar el nivel de vida de las personas, y eso solo se logra a través de una justicia distributiva. Hay que tomar en cuenta que Sen aborda el tema de la pobreza proponiendo dos conceptos sustanciales en su teoría: *capabilities y functionings*. Aun cuando Sen nunca propuso una lista de esas capacidades, se puede decir que la educación es una de las *capabilities* básicas y la escuela pretende generar esa igualdad de capacidades en la sociedad.

1. Amartya Sen utilizó el término de capability approach o enfoque de las capacidades. Aquí se utiliza el concepto como sinónimo de oportunidades económicas. Un estudio más detallado sobre el término y el uso del mismo, se pueden encontrar en Boltvinik J. 2008. "Evaluación crítica del enfoque de capabilities de AmartyaSen" Mundo Siglo XXI Nos. 12-13, CIECAS, IPN, 2008. Y puede ser consultado en http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v03/12/04.pdf (consultado el 28 de julio 2016).

Por último es importante mencionar el papel que juega el enfoque de la teoría del capital humano, tan utilizado en los debates sobre educación y su aplicación en la política pública educativa en la actualidad, cuyo argumento principal es que dicho enfoque propicia el crecimiento económico. Robert Barro, un influyente economista neoliberal, considera que la teoría del capital humano es la nueva teoría del crecimiento económico. Barro (1990) investigó 98 países para determinar la correlación entre el capital humano inicial y el nivel del producto per cápita. Su principal conclusión es que un país tiende a crecer más que otro, si la cantidad de capital humano excede a los niveles de ingreso per cápita.

La teoría del capital humano es una visión neoliberal que permeó en los círculos de poder dentro del proceso de expansión de la globalización, y ha sido un marco de referencia a las políticas educativas que orientaron las reformas de los años noventa, dado que concibe la educación como una inversión y cuyo resultado está dado por el crecimiento económico. Por tal razón tiene como núcleo principal de su esfera de investigación, los costos educativos del proceso de formación, el financiamiento, la vinculación de la escuela y el empleo y, por sobre todo, los méritos educativos en función de la calificación laboral futura, para que actúe como un proceso de movilidad social funcional al sistema.

## Evolución de la problemática educativa guatemalteca

La historia educativa de Guatemala, su configuración y desarrollo, muestran las huellas de la dominación y discriminación que mejor reflejan y explican al país. A lo largo de los años el sector económico, junto con la clase política, ha configurado un sistema educativo que dispone y organiza el acceso al conocimiento de acuerdo a una estructura social predeterminada ideal para mantener el entramado de dominación, funcional a dicho propósito. Por ello, desde sus inicios el sistema educativo ha tenido pocas variaciones y nunca la educación ha sido el mecanismo para lograr igualdad de oportunidades y generar cohesión social.

En los últimos 25 años el sistema se ha transformado radicalmente basado en un sistema dual: público–privado, y se adaptó

al cambio del triunfo del pensamiento único, generando una transformación institucional difusa, contradictoria y opuesta a las aspiraciones de cohesión social. La reforma educativa ha sido, en efecto, contradictoria, no solo por sus resultados, también por ser producto de una amplia agenda emanada de los Acuerdos de Paz, que siendo en ese momento uno de los pilares de la reconciliación nacional, quedó parcialmente superado por los procesos de implementación. En dichos procesos la política educativa se encontró con la reconfiguración neoliberal del Estado, que impidió modificar la estructura excluyente del sistema educativo y, por el contrario, cimentó los mecanismos de la privatización educativa que segmentó el sistema según la capacidad de pago de los padres de familia.

La reducción de los gastos sociales y la crisis económica que afectó directamente a las familias más pobres, causaron que los indicadores de cobertura retrocedieron notoriamente. La visión utilitarista de la gestión educativa significó un retroceso en todo sentido y puso en evidencia que la orientación de la política pública educativa tenía una tendencia a la privatización de amplios segmentos del sistema, buscando poner la educación al servicio del modelo productivo. La profundización del modelo de libre mercado generó una constante mercantilización del sistema escolar, instalando en la planificación educativa el logro de la eficiencia y la búsqueda de calidad, convirtiendo el discurso educativo en una mera referencia a los resultados, sin lograr mejorar los indicadores.

Dicha concepción nunca asumió la educación como mecanismo de integración social, más bien se individualizó el logro educativo y se desvirtuó el derecho humano a la educación. Eso generó un déficit de sentido al sistema y la reforma quedó atrapada en procesos que no generaron un cambio social, acorde a las expectativas creadas por los Acuerdos de Paz. La educación se convirtió en un bien y en la práctica dejó de ser un derecho. Cuando el debate se instauró entre "bien público" y "bien privado", el diseño de las políticas públicas educativas había cambiado el sentido de la educación y su valor de uso cambió de horizonte. La convivencia de un sistema público precario y un sistema privado como alternativa, estructurado de acuerdo a intereses económicos, generó un cambio radical en los contenidos, las formas de la

enseñanza y la valoración y el uso del aprendizaje.

Los establecimientos privados proliferaron. Y para diferenciar la oferta y competir, se generó una tendencia en la educación privada sobre la enseñanza de valores transversales, una de las formas más perversas de la diferenciación del servicio educativo. La escuela y por consiguiente el currículo, dejó de ser común a todos y los contenidos se fueron adaptando fuera de la influencia del Estado como una forma de diferenciar el servicio ofertado.

La enseñanza de valores transversales, además de atraer nuevos "clientes", destruyó la formación de ciudadanos críticos, dando paso a la enseñanza de habilidades y destrezas para determinadas prácticas laborales, consolidando el modelo de competencias, con lo cual el estudiante le perdió sentido a su formación. Un mecanismo utilizado para la diferenciación fue el de las referencias religiosas, en un Estado que se declara laico, sin que el ente rector frenara el contrasentido.

El Ministerio de Educación se convirtió en supervisor normativo y la educación en un servicio con el que se podía lucrar; que podía ser prestado por diversos agentes públicos, privados o municipales, lo que permitió un brote inmenso de la actividad educativa privada, pero frenó la pública. Y como ocurrió en otros campos sociales, una vez orientado el sistema educativo de esa forma, la racionalidad instrumental dio paso a la lógica del costo/beneficio que completó el círculo de privatización del esquema educativo. El Estado incentivó la tendencia, principalmente con reducciones fiscales, apoyó la creación de escuelas e institutos privados y la reducción de la capacidad del propio Estado de responder a la creciente demanda educativa.

El problema es que el mercado no asegura el acceso y suministro educativo para todos. Cuando el Estado precariza un bien público para favorecer una oferta privada, lo que genera es una diferenciación entre quienes pueden costear un servicio educativo privado y los que dependen de las escuelas públicas, sin contar con aquellos que, dada su condición económica, quedan excluidos del sistema completamente y el Estado no los recupera para la escuela.

El sistema educativo dejó a los padres de familia liberados a la escogencia del centro escolar, de acuerdo a su interés y sus ingresos.

Así, niños, niñas y adolescentes fueron excluidos de las escuelas púbicas, por malas. Las familias con más recursos pagaron escuelas privadas para sus hijos, mientras el Estado reducía la política de subsidiariedad, o la implementaba sin recursos, ni planificación, por puro clientelismo político. Los pobres se quedaron atrapados en una educación que no les otorga las mismas oportunidades, ni les brinda igualdad de acceso a conocimientos disponibles, pero que en alguna medida ha sido funcional al modelo productivo. Los menos afortunados fueron excluidos de la educación.

En ese contexto, el sistema se vio reducido a una finalidad específica: la formación de un capital humano para reproducir el esquema social y mantener la hegemonía de la estructura de poder. La subsidiaridad quedó reducida a su mínima expresión.[2] Esto provoco la segmentación educativa, que no es más que la existencia de diversos circuitos de escuelas que atienden con distinta calidad a sus estudiantes, de acuerdo a la composición socioeconómica de los alumnos que agrupan (Krüger, 2012), el resultado más patente de la reforma educativa de los años noventa.

La orientación de la reforma educativa ha estado en manos del Banco Mundial, la Agencia Internacional para el Desarrollo del gobierno de Estados Unidos (Usaid) y la Cooperación Alemana, que han tenido suficiente influencia, dado el nivel de dependencia financiera del Estado. La tecnocracia internacional adoptó una política de hacer más eficiente el sistema para garantizar la cobertura universal a través de instituciones educativas privadas o de mecanismos de sub contratación de servicios. Esa transformación tuvo, desde el principio, el objetivo de insertar a los estudiantes al mercado laboral, y para ello fue útil el modelo de competencias.

La segmentación educativa se facilita por factores laborales, étnicos y económicos de la estructura del país. En Guatemala, uno de los países más rurales del continente, la vinculación comunidad- escuela-medios de vida es fundamental para explicar los rezagos en la educación rural y las diferencias con las escuelas urbanas. Las disparidades son más profundas en estos contextos

2. En el presupuesto 2016, solo se destina el 0.12% del total a inversión, el resto es a funcionamiento.

y la escuela fortalece la exclusión del modelo económico. En una economía que no crea empleos, que expulsa a los jóvenes y que el sistema educativo tampoco retiene, la escuela refuerza la exclusión.

Desde el punto de vista individual, el componente geográfico y étnico marca con mayor crudeza las desigualdades en el sistema educativo, desde la inversión en infraestructura física, calidad del docente y acceso a recursos, hasta la precariedad de los medios de vida de las familias rurales, y todo queda reflejado en la educación que se brinda. Desde el punto de vista colectivo, eso ha sido una constante para perpetuar la estructura socio económica dominante. La diferenciación social, que a la postre produce la segregación escolar, es el resultado más concreto de la reforma educativa de los 90. Se ha fracasado en el objetivo de alcanzar la calidad educativa, aunque se utilizó para promover los cambios que explican la crisis del sistema educativo y sus impactos en la sociedad.

## Indicadores de la desigualdad educativa

El Ministerio de Educación cuenta con el Sistema Nacional de Indicadores Educativos, cuyo objetivo principal es evaluar la evolución del sistema en su conjunto, para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación de calidad y con pertinencia (Mineduc, 2013). Los indicadores están clasificados en cinco ítems: de contexto, recursos, procesos, resultados y aprendizaje. Para efectos de análisis se propone un esquema (Tabla 1) de interpretación de los indicadores sobre la base de la clasificación del Mineduc.

**Tabla 1**
Esquema de análisis de los indicadores del Mineduc

| Indicadores Mineduc | Esquema de análisis |
|---|---|
| **De contexto**<br>Son aquellos factores ambientales en que se desarrolla el sistema educativo. Población, PIB, trabajo, escolaridad e índice de desarrollo humano. | **De contexto**<br>Qué elementos del sistema son determinantes en las políticas públicas en función de los indicadores propuestos por el Mineduc. |
| **De recursos**<br>Información sobre los recursos que destina la sociedad, públicos y privados, disponibles para la educación. | **De recursos**<br>Orientación y tipos de inversión pública y privada en educación. Se analiza la cantidad de recursos económicos y de otro tipo, proporcionados al sistema, directa o indirectamente en la política educativa o en programas de apoyo. |
| **De procesos**<br>Incluye la organización y la estructuración de la escuela y del sistema educativo en general. Días de clase, idioma utilizado, material de apoyo, disponibilidad de textos. | **De procesos**<br>Cantidad, uso y pertinencia de los procesos implementados y alcance de los mismos. |

| | |
|---|---|
| **De resultados**<br>Principalmente el acceso, promoción y eficiencia del sistema | **De resultados**<br>De acceso, se refiere a la medición de las condiciones básicas de acceso igualitario en oportunidades, además de la capacidad que tiene el sistema para brindar o generar esas oportunidades de cobertura universal. |
| **De aprendizaje**<br>Resultados de logro educativo a través de las pruebas estandarizadas en lectura y matemáticas. | **De aprendizaje**<br>Se analizan los indicadores del proceso de aprovechamiento de los conocimientos adquiridos y su contribución con los indicadores de desempeño del sistema educativo en su conjunto. |

Fuente: elaboración propia.

## Indicadores de contexto

Guatemala es el país que mejor enfrentó la crisis económica mundial de 2008, al registrar tasas de crecimiento por encima del 3.5% desde 2010, alcanzando cerca del 4% en el 2015. Aún así, es uno de los pocos países de América Latina que ha experimentado un incremento de la pobreza, pasando de 51% en 2006 al 59.3% en 2014 (Encovi, 2014).

Siendo la economía más grande de Centroamérica, tiene los niveles de desigualdad social más amplios de Latinoamérica, con altos índices de pobreza –con mayor incidencia en zonas rurales que afectan en mayor proporción poblaciones indígenas– y con altas tasas de desnutrición crónica y de mortalidad materno-infantil persistentes. ¿Cómo se explican esos contrastes? ¿Es un problema de distribución?

Guatemala ha sido uno de los países que adoptó con mayor disciplina las recomendaciones del Consenso de Washington.[3] La apertura comercial, los procesos de privatización y la desregulación laboral han sido la base de la economía de exportación, sustentada en monocultivos agrícolas, productos no tradicionales, maquila textil y de ensamblaje, junto con sectores dinámicos en servicios, principalmente energía y telecomunicaciones, y en la industria extractiva. Ese esfuerzo para propiciar el crecimiento ha generado una mayor desigualdad social y un modelo agotado, que no responde a las necesidades básicas de importantes conglomerados sociales.

Es un sistema productivo dual: una agricultura vinculada a los esquemas de exportación agrícola, con un uso intensivo de capital y recursos naturales, pero con salarios deprimidos, dado que ahí radica su ventaja competitiva, que se replica en la producción manufacturera vinculada a la exportación, principalmente la maquila textil y de ensamblaje. Dicha fuerza laboral (capital de trabajo), una de las más importantes por la cantidad de personas empleadas y la composición social de la misma, es mantenida con bajos salarios, a nivel de subsistencia y con contratos temporales, siendo la base de todo el sistema la desprotección social, con una abundante oferta de trabajo por la incorporación del trabajo femenino, acompañado de trabajo infantil en condiciones de mano de obra forzada en muchos casos.

Por otro lado existe una economía de subsistencia, vinculada al comercio informal, al trabajo por cuenta propia, a la explotación agrícola de pequeñas parcelas

3. El llamado Consenso de Washington fueron reglas para promover el crecimiento económico, emanadas de los organismos financieros internacionales. Inicialmente contenían 10 medidas de política económica que incluía: disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo y unificado, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad. Con el tiempo se fue ampliando la lista y se conoció como la lista ampliada del Consenso de Washington, y esto incluía: Gobierno corporativo, no corrupción, mercado laboral flexible, adhesión a las reglas de la Organización Mundial de Comercio, adhesión a los códigos y estándares financieros internacionales, apertura prudente de la cuenta de capital, régimen de tipo de cambio no intermedio, independencia del Banco Central, metas explícitas de inflación, redes de seguridad social y metas de reducción de pobreza.

cuya producción se destina al mercado interno, vinculado a los sistemas de comercialización local y regional, con poca rentabilidad. En términos laborales, la inseguridad y la flexibilidad laboral son los elementos claves del proceso de liberalización comercial y la base competitiva del país. Un grueso importante del sector laboral no tiene una protección de seguridad social por su actividad, siendo el rasgo más sobresaliente de la "globalización a la guatemalteca".

¿Cómo afecta esto a los indicadores de desigualdad educativa? Dicho desempeño tiene implicaciones con la edad de los niños/niñas, además de relacionar el ingreso per cápita del hogar y el nivel de educación de la persona al cuidado del niño/niña, ambas con relación negativa (SESAN, 2014) (Tabla 2).

**Tabla 2**
Indicadores de pobreza y educación

| **Tasa de analfabetismo según nivel de pobreza** | **Pobreza extrema** 61.7 alfabeta 38.3 analfabeta | **Pobreza no extrema** 75.5 alfabeta 24.5 analfabeta | **No Pobreza** 89.2 alfabeta 10.8 analfabeta | **En 2014, el 20.9% de la población era analfabeta** |
|---|---|---|---|---|
| **Escolaridad por departamento** | Promedio de escolaridad nacional 5.6 años | Deptos. con mayor escolaridad: Guatemala (7.6) Sacatepéquez (6.7) El Progreso (6.0) | Deptos. con menor escolaridad Alta Verapaz (4.0) Huehuetenango (4.2) Quiché (4.5) Totonicapán (4.6) | El promedio de años de escolaridad de la población de 15 años o más, es de las más bajas en América Latina. |
| **Escolaridad por etnicidad** | Total nacional 5.6 | Indígena 4.0 | No indígena 6.6 | |

Fuente: Elaboración propia con datos de Encovi 2014, INE.

La situación de analfabetismo ha mejorado en los últimos diez años, sin embargo sigue siendo un problema que afecta en mayor proporción a la población indígena, que reporta los niveles de escolaridad más bajos (4 años). Dado el nivel de escolaridad de la media nacional y la media indígena, se deduce que la población en una situación de pobreza y pobreza extrema tiene muy difícil un proceso de escolarización mayor. Dicha situación se convierte en una barrera estructural que condiciona la vida de las personas y la posición que ocupa en escala social.

De acuerdo con un estudio de la CEPAL el capital educativo mínimo en términos de acceso al bienestar, serían 12 años de estudio. Alcanzar ese nivel implica situarse, dice, fuera de la pobreza. Y agrega que

> cuando se ingresa al mercado laboral sin haber completado la secundaria, uno a tres años más de estudio no influye mayormente en la remuneración percibida, y en la mayoría de los casos de poco sirven para salir de la pobreza. En cambio, el ingreso puede aumentar considerablemente cuando los estudios cursados se suman al umbral de 12 años de escolaridad (CEPAL, 1997).

A esto se suman dos elementos importantes, el trabajo infantil y el bono demográfico. Ambos tienen relación con las barreras que impiden configurar un sistema educativo con mayores oportunidades. Algunos datos de trabajo infantil muestran la magnitud del problema.

- La mayoría de niños y niñas de 7 a 14 años, trabaja de forma no remunerada.
- La mayor participación de trabajo infantil se da en niños y no en niñas, aunque las niñas se ocupan en mayor proporción en las actividades domésticas de su propio hogar.
- En su mayoría estos niños y niñas se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema.
- La proporción del trabajo infantil es mucho mayor en la población indígena en relación a la no indígena.
- Los niños y niñas que viven en el área rural son los más afectados.

- La agricultura sigue siendo la rama de actividad que emplea a la mayor proporción de niños y niñas trabajadores.
- Existen más de 400 mil niños y niñas entre 7 y 14 años de edad en condición de trabajo infantil, situación alarmante cuando dicha actividad interfiere en su educación.
- Huehuetenango pasó de 10.0% de niños/niñas trabajando en 2006 a 21.3% en 2011.
- La educación del padre y de la madre está fuertemente ligada a la condición de los niños y niñas trabajadores (Cisneros, 2015).

Con el bono demográfico[4] Guatemala tendrá una oportunidad para mejorar las condiciones económicas y productivas, si se tuviera una alta inversión en formación y en el incremento de las capacidades de la población (capital humano), tomando en cuenta que de los 32 millones de habitantes que se estima serán parte de la población guatemalteca para el 2030, la mayoría será joven.

Pero las cifras de analfabetismo, trabajo infantil y persistencia de las condiciones que provocan desnutrición crónica ponen en duda el aprovechamiento del bono demográfico. Además, no existe una ley de la juventud, ni una política de desarrollo incluyente y son pocas las alternativas laborales que no hacen pensar en una mejoría a corto plazo.

Ese segmento de jóvenes excluidos, más aquellos que el sistema excluirá, de mantenerse el esquema actual, pueden crear una crisis social en el país, lejos del beneficio que puede producir contar con una proporción mayor de jóvenes productivos en la composición demográfica del país. Para Wendy Cuellar las opciones son simples: *"o invertimos en tácticas para incluir a la juventud como actores estratégicos del desarrollo, o seguiremos construyendo cárceles en vez de escuelas"* (Cuellar, 2011).

Todas esas condiciones hacen que el sistema educativo sirva para reproducir el sistema socio histórico de exclusión social. Un sistema económico vinculado al exterior que requiere mano de obra barata, con poca formación

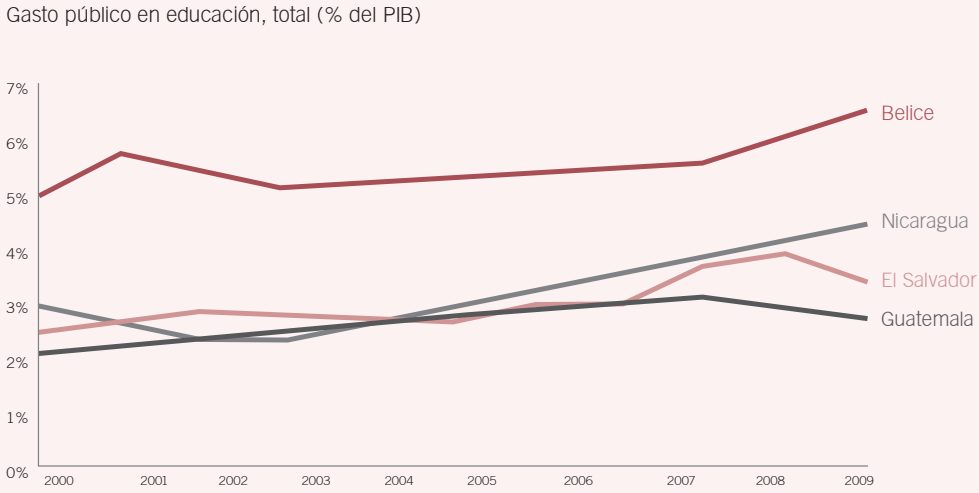
4. El bono demográfico es el incremento de la fuerza laboral al mismo tiempo que disminuyen las personas dependientes, en un determinado período de tiempo.

y sin protección social, sustenta un sistema educativo segmentado que le es útil y funcional. Generar oportunidades para todos desde la educación, implica modificar los indicadores de contexto, para que la escuela sea incluyente y responda a las necesidades de desarrollo. Los esfuerzos actuales son tímidos y con pocos resultados. Cada año crece el número de niños y niñas que la escuela expulsa, revertir la situación será difícil y requerirá mayores recursos.

## Indicadores de recursos

El gasto público en educación, canalizado a través del Mineduc, está estancado, a pesar de ser el rubro que más se ha incrementado en el presupuesto general en los últimos años. Aún así sigue por debajo de la media regional, que va de entre 4.5% a 5.2% del PIB, mientras en Guatemala se mantiene entre 2% y 3% del PIB. El Gráfico 1 da una idea de la situación.

**Gráfico 1**
Centroamérica: gasto público en educación
% del PIB de cada año (2000-2009)




Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Se observa un comportamiento similar en todos los años, con un leve incremento en 2007 superando el 3% del PIB. Para el período 2009-2015, el promedio se sitúa por debajo de 2.99%, registrando un pequeño incremento a 3.1% para 2015. En ese gráfico solo se contabiliza la inversión asignada al Mineduc, pero hay que tomar en cuenta que otros ministerios implementan programas específicos, que deben contabilizarse como inversión educativa. La mayor parte de ese financiamiento se orienta a programas de salud, nutrición y educación inicial.

Una propuesta del Colectivo por la Educación, dice que *"…para disminuir la exclusión educativa en los 125 municipios más pobres del país, considerando aumentos de cobertura en todos los niveles, se necesita incrementar 1.6% la inversión educativa como porcentaje del PIB, para que dicho incremento alcance el 2.3% en el año 2021"* (Prodessa, 2015). En la actualidad, la educación primaria tiene la mayor asignación del presupuesto, con un crecimiento constante, pero descuidando los demás sectores, principalmente los básicos y el diversificado, según muestra el Gráfico 2.

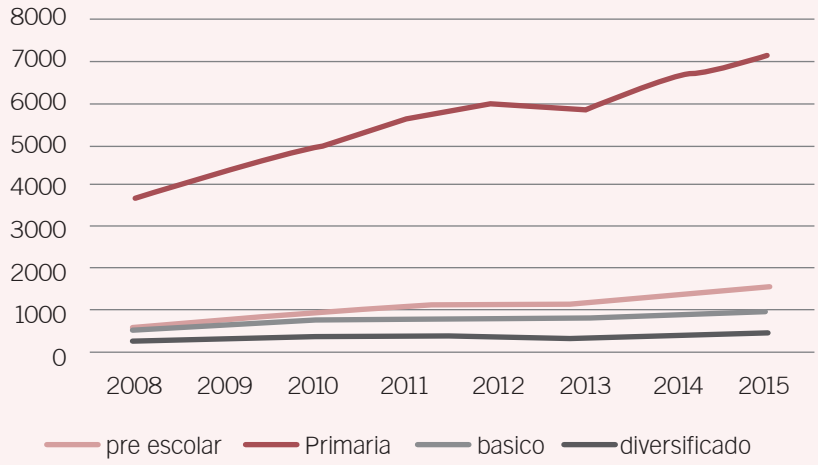
A pesar de que los fondos destinados a la educación primaria tienen un comportamiento sostenido al alza, es ahí donde se registran los mayores déficit de cobertura de los últimos años. El deterioro también es constante. Para los otros sectores, principalmente básico y diversificado, el crecimiento de la inversión es poco significativo, pero se debe tomar en cuenta que en estos ciclos la mayor parte de los estudiantes se encuentran en establecimientos privados.

La inversión del futuro, para que sea efectiva y cambie el rumbo del sistema educativo, pasa necesariamente por una inversión significativa en la infancia para quebrar el círculo perverso de la pobreza y la exclusión. También, y como complemento, se debe garantizar el incremento de la tasa de escolaridad de los grupos étnicos y de las niñas en situación de vulnerabilidad, para garantizar el pleno derecho a la educación. De lo contrario, el deterioro del sistema público tendrá consecuencias negativas por muchos años y será muy difícil revertir dicha situación en el futuro.

## Indicadores de proceso

Siendo un país en donde se hablan diversidad de idiomas, la

**Gráfico 2**
Guatemala: presupuesto ejecutado por ciclo educativo
En Q. miles de millones (2008-2015)




Fuente: Elaboración propia con datos del Mineduc.

educación bilingüe intercultural es muy importante para mejorar los procesos de aprendizaje en la lengua materna, lo cual permite una identidad cultural que refuerza su pertenencia en igualdad de condiciones a la vida social del país. Este aspecto se incorporó al sistema educativo nacional como política pública, creándose un vice ministerio y una dirección general dentro del Mineduc. Siendo una demanda social generada a raíz de los Acuerdos de Paz, su cumplimiento ha sido una buena medida para lograr cohesión social. Sus principales logros y alcances son:

- Más del 60% de los docentes bilingües aplica la metodología en el aula, pero menos del 50% es competente en la enseñanza bilingüe, lo que implica que solo el 40% de los docentes

domina la escritura del idioma maya que enseña.

- La atención de la modalidad bilingüe se ha centrado en los departamentos con altas tasas de matrícula EBI, lo cual es congruente con el mapa lingüístico del país.

- Se ha avanzado en equidad de género en la tasa de matriculación y, a la vez, la tasa de deserción fue disminuyendo (Boletín Contamos No.4, ICEFI ).

El presupuesto se ha incrementado más o menos en un 10%, pero es insuficiente, para las necesidades existentes. También hay rubros que han sufrido reducciones importantes, como en los textos y los procesos de capacitación para docentes. Para el sistema educativo la Educación Bilingüe Intercultural no ha logrado una integración de los derechos sociales y culturales de los pueblos indígenas, lo que genera que el proceso de discriminación en la sociedad continúe debido entre otros aspectos a la poca efectividad de las políticas de integración y la baja voluntad política de las autoridades de profundizar el modelo, al otorgar mejores condiciones de acceso y calidad a los estudiantes del EBI. Es la práctica cotidiana que se reproduce con el acompañamiento ministerial, lo que provoca la discriminación en el sistema educativo. La escuela no logra integrar a las comunidades, poblaciones y estudiantes para generar una educación más humana e integral.

Otros procesos, como los 180 días de clase, los textos escolares y programas de apoyo se han ido cumpliendo con el correr de los años, pero los aspectos administrativos aún siguen sin converger con los tiempos educativos. El cumplimiento de los 180 días de clase está vinculado con los procesos de negociación con el sindicato magisterial, y en los últimos tres años se ha logrado avanzar en este indicador aunque a un costo bastante elevado.

## Indicadores de resultados

Se refieren principalmente a la cobertura educativa, en la cual existe un déficit importante, que marca la educación en general, como un sistema expulsor de

estudiantes. Los datos del Mineduc muestran que la matricula retrocedió en 21.7% para el 2014. (Tabla 3).

La población más afectada es indígena en pobreza y pobreza extrema. Una muestra de la situación de exclusión que provoca la escuela en la actualidad.

**Tabla 3**
Cobertura pre escolar: población menor a 7 años

| Matriculación pre-escolar INE-ENCOVI 2014 | Matriculación pre-escolar etnicidad | No inscritos nivel de pobreza | Datos Mineduc 2006 | Datos Mineduc 2011 | Datos Mineduc 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Inscritos 86.1%<br>No Inscritos 13.9% | Indígena 90.1%<br>No indígena 82.4% | P. extrema 95%<br>O no extrema 87.3%<br>No pobreza 79.7% | 57.1%<br>42.9% | 84.1%<br>15.9% | 78.3%<br>21.7% |

Fuente: Elaboración propia, con datos de Encovi 2006, 2014 y Mineduc.

La desnutrición crónica está bastante documentada. Los niños y niñas procedentes de hogares pobres tienen menores tallas a los valores promedio del país, que en su conjunto son inferiores a la media latinoamericana. El tipo de carencia y el tiempo en que persisten afectan el desarrollo de la niñez, y sus consecuencias perduran a lo largo de la vida de los afectados. La escuela puede ser un vínculo efectivo para combatir y revertir esa situación desde los primeros años, pero los programas de alimentación escolar han sido un fracaso total.

A nivel pre-primaria existe una enorme brecha de exclusión. Nuevamente, los niños y niñas indígenas en condición de pobreza y pobreza extrema son los más afectados. De entrada se tiene que el 42.9%, especialmente población en condiciones de pobreza, queda excluido del sistema. Lo que implica que al momento de ingresar al sistema escolar, llevan desventaja y se produce la repitencia y deserción escolar, la sobre edad, el bajo rendimiento, etc., fenómenos que ha crecido en los últimos años, principalmente en escuelas rurales.

- Según la Enconvi 2014, las causas del abandono escolar son falta de maestro (9.8%); falta de dinero (9.0%); enfermedad (7.8); falta de interés (6.7%) y violencia (2.4).

- El 16.7% de la población entre 7 y 12 años que vivía en hogares con pobreza extrema no fue inscrita en el ciclo de educación primaria en 2014.

- La falta de dinero es la causa principal de inasistencia, que representó el 52.7% de la población que fue inscrita en primaria en 2014.

- Se estima que la cantidad de guatemaltecos sin acceso a la educación ascendió a por lo menos a 3.5 millones en 2014, un aumento de cerca de 20 mil con respecto al 2013, siendo los más afectados la niñez del nivel inicial y pre primario (Monterroso, 2015).

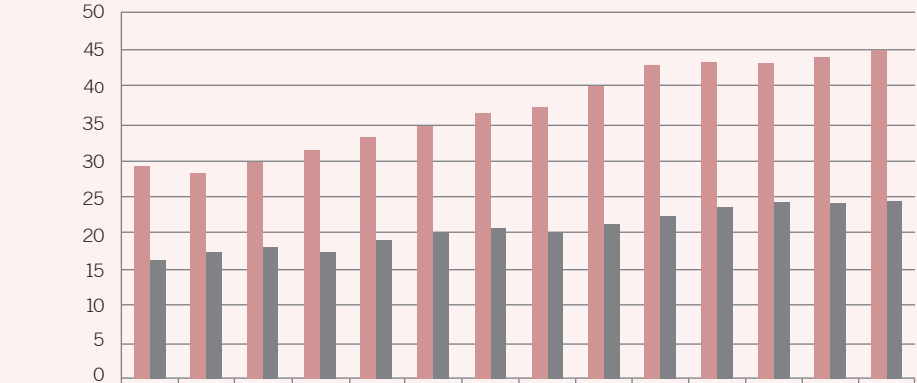
A nivel primario, en los últimos años se produjo un drástico descenso, después de alcanzar niveles de cobertura casi del 100%. Existe una tendencia a la baja, que no ha sido posible frenar, como muestra el Gráfico 3.

**Gráfico 3**
Cobertura educativa en el nivel primaria (2007-2013)

Fuente: Mineduc.

El ciclo básico y diversificado muestra cifras menores al 50% de cobertura, según se ve aprecia en el Gráfico 4.

**Gráfico 4**
Tasa neta de cobertura en ciclo básico y diversificado




| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Básicos | 29.12 | 28.2 | 29.69 | 31.33 | 33.23 | 34.71 | 36.36 | 37.22 | 40.25 | 42.94 | 43.35 | 43.23 | 44.04 | 44.94 |
| Diversificado | 16.36 | 17.49 | 18.22 | 17.53 | 19.04 | 19.98 | 20.67 | 20.07 | 21.21 | 22.33 | 23.49 | 24.16 | 24.08 | 24.38 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Mineduc.

## Indicadores de aprendizaje

En las últimas décadas se ha registrado un deterioro del nivel educativo en los distintos ciclos, aspecto que el Mineduc llama calidad educativa. La evidencia de ese deterioro son los resultados de las pruebas estandarizadas, a las cuales se somete a los estudiantes a lo largo del proceso. Si bien estos eventos de evaluación son necesarios para introducir mejoras, desde su creación las políticas públicas que se han implementado para darle respuesta a los malos resultados han sido inoperantes, incluyendo la creación del vice ministerio para la Evaluación de la Calidad Educativa.

El término calidad educativa se ha utilizado para promover diversidad de propuestas y se le

ha dado variadas interpretaciones, a conveniencia de las políticas que se desea implementar. Por ejemplo, la calidad centrada en resultados se ha convertido en un indicador de "excelencia" de los centros escolares, dentro del sistema "competitivo privado". En lugar de buscar una homogenización en virtud de que todos los establecimientos tengan la misma "calidad", se busca la diferenciación para evidenciar que la educación pública es mala. Otro ejemplo, cuando se deja de entender cómo el aspecto formativo pasa a ser un mecanismo para medir el tipo de "servicio" y "utilidad" que se tiene, la calidad educativa se utiliza como sinónimo de "mejor", influenciado por una visión de mercado, de competencia (Rodríguez, 2015).

Aun cuando el Mineduc niegue que exista un ranking de establecimientos basados en los resultados de las pruebas estandarizadas, éste se promueve hace para clasificar los establecimientos. En la práctica las tablas de resultados evidencian una política de discriminación, dado que los establecimientos con determinadas condiciones y ubicaciones geográficas obtienen los resultados más bajos, sin que se haya hecho algo para modificar esa tendencia. Basta comparar los resultados de las evaluaciones con el índice de desarrollo humano, para verificarlo (Tabla 4).

Pero, por paradójico que parezca, los resultados muestran que no siempre la educación privada es mejor que la pública. A pesar de las condiciones en que se desarrolla el proceso de aprendizaje en las escuelas públicas, especialmente en aquellos establecimientos en donde no se cuenta con todo el personal docente y las condiciones de infraestructura son pésimas, sin apoyo de los diversos programas auxiliares, los resultados de las pruebas no muestra mucha diferencia entre la escuela pública y la privada, al margen de ciertos colegios de elite, que las mayores brechas sociales.

**Tabla 4**
Resultados de evaluaciones educativas e índice de desarrollo humano

| | | Logro matemáticas depto | | | Logro lectura depto graduados | | | Desarrollo Humano y Pobreza | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No. | Departamento | Porcentaje de logro 2011 | Porcentaje de logro 2012 | Porcentaje de logro 2013 | Porcentaje de logro 2011 | Porcentaje de logro 2012 | Porcentaje de logro 2013 | IDH General 2011 | IDH Educación 2011 | Pobreza media 2011 | Pobreza Extrema y severa 2011 | Tasa de escolaridad 2011 |
| 1 | Guatemala | 13.78% | 13.20% | 15.08% | 36.01% | 36.13% | 40.01% | 0.697 | 0.636 | 23.3 | 6.1 | 68.7 |
| 2 | Ciudad Capital | 12.41% | 12.04% | 13.21% | 33.48% | 34.57% | 37.89% | | | | | |
| 3 | Sacatepéquez | 9.59% | 9.24% | 9.12% | 35.38% | 33.33% | 35.10% | 0.623 | 0.525 | 36.0 | 7.3 | 54.5 |
| 4 | Chimaltenango | 6.87% | 7.66% | 9.38% | 23.77% | 23.70% | 27.74% | 0.559 | 0.457 | 67.0 | 26.3 | 40.3 |
| 5 | Quetzaltenango | 6.91% | 6.24% | 8.17% | 22.57% | 23.03% | 25.33% | 0.566 | 0.460 | 66.4 | 18.3 | 53.5 |
| 6 | Chiquimula | 5.43% | 4.96% | 5.13% | 23.31% | 21.73% | 24.13% | 0.541 | 0.413 | 69.7 | 37.8 | 32.7 |
| 7 | El Progreso | 3.84% | 4.21% | 5.86% | 17.98% | 18.04% | 18.53% | 0.593 | 0.489 | 58.6 | 22.6 | 54.9 |
| 8 | Zacapa | 3.15% | 3.01% | 2.72% | 17.76% | 19.69% | 18.28% | 0.572 | 0.445 | 65.7 | 27.6 | 41.2 |
| 9 | Huehuetenango | 5.68% | 6.62% | 7.58% | 17.23% | 18.91% | 21.78% | 0.488 | 0.337 | 79.7 | 48.8 | 24.3 |
| 10 | Escuintla | 4.34% | 4.24% | 5.79% | 15.82% | 17.00% | 17.19% | 0.615 | 0.457 | 50.7 | 11.2 | 47.3 |
| 11 | Izabal | 3.63% | 3.25% | 2.91% | 18.22% | 18.51% | 19.05% | 0.568 | 0.434 | 65.7 | 33.3 | 34.7 |
| 12 | Santa Rosa | 2.65% | 2.53% | 2.56% | 16.62% | 16.35% | 17.19% | 0.547 | 0.417 | 71.2 | 31.1 | 51 |
| 13 | Suchitepéquez | 3.11% | 3.66% | 3.89% | 15.10% | 17.14% | 17.03% | 0.539 | 0.390 | 67.0 | 31.7 | 44.7 |
| 14 | Retalhuleu | 4.07% | 2.99% | 4.60% | 15.74% | 16.79% | 18.72% | 0.540 | 0.419 | 72.0 | 33.2 | 51.4 |
| 15 | Jutiapa | 1.68% | 2.37% | 2.24% | 14.28% | 15.35% | 17.47% | 0.579 | 0.459 | 70.4 | 40.7 | 49.5 |
| 16 | Baja Verapaz | 2.98% | 3.84% | 3.05% | 15.58% | 19.76% | 18.09% | 0.559 | 0.412 | 72.8 | 43.4 | 32.3 |
| 17 | Alta Verapaz | 4.62% | 3.97% | 4.11% | 17.09% | 18.03% | 17.66% | 0.507 | 0.342 | 86.9 | 73.1 | 22 |
| 18 | Petén | 2.79% | 2.62% | 2.26% | 14.80% | 15.88% | 14.95% | 0.524 | 0.367 | 74.2 | 53.1 | 31.8 |
| 19 | Totonicapan | 2.60% | 3.46% | 3.75% | 11.18% | 13.17% | 13.82% | 0.502 | 0.357 | 82.9 | 35.1 | 32 |
| 20 | Jalapa | 2.60% | 3.25% | 3.23% | 17.98% | 19.43% | 18.82% | 0.579 | 0.401 | 76.8 | 52.5 | 35.3 |
| 21 | San Marcos | 3.28% | 3.38% | 3.98% | 12.18% | 14.07% | 15.32% | 0.512 | 0.387 | 81.9 | 47.1 | 40.7 |
| 22 | Sololá | 2.61% | 3.85% | 3.36% | 13.27% | 14.29% | 13.82% | 0.514 | 0.377 | 77.3 | 23.0 | 42.1 |
| 23 | Quiché | 4.31% | 3.29% | 2.65% | 12.47% | 12.49% | 13.55% | 0.470 | 0.287 | 83.6 | 23.0 | 23.4 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Mineduc e IDH Guatemala.

El resultado de "no logro" del 75% para matemáticas, y 77% lectura en establecimientos privados denota que ese tipo de educación no es satisfactoria, a pesar del costo que representa para las familias. La argumentación de los padres de familia de que el pago educativo privado es necesario para obtener mejores resultados (Barrios, 2013) queda desvirtuado por los punteos presentados (Tabla 5).

La brecha entre lo público y el privado no es significativa para sostener que la educación privada obtiene mejores resultados de aprendizaje. (Tabla 6).

**Tabla 5**
Nivel de logro de estudiantes de tercero básico en Matemáticas y Lectura, por tipo de establecimiento, toda la República, año 2013

| Desempeño | Área evaluada | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Matemáticas | | Lectura | |
| | Público | Privado | Público | Privado |
| No Logro | 85.70% | 75.10% | 89.70% | 77.20% |
| Logro | 14.30% | 24.80% | 10.30% | 22.80% |
| Total | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% |

Fuente: Elaboración propia con datos del Mineduc.

**Tabla 6**
Nivel de desempeño de estudiantes de tercero básico en Matemáticas y Lectura, por tipo de establecimiento Región metropolitana, año 2013

| Desempeño | Sector | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Matemáticas | | Lectura | |
| | Público | Privado | Público | Privado |
| Insatisfactorio | 47.0% | 43.2% | 42.2% | 40.6% |
| Debe mejorar | 30.5% | 26.4% | 35.3% | 29.7% |
| Satisfactorio | 21.2% | 24.1% | 13.8% | 13.4% |
| Excelente | 1.4% | 6.3% | 8.7% | 16.3% |
| Total | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% |

Fuente: Elaboración propia con datos del Mineduc.

Entre las zonas geográficas existe alguna diferencia, especialmente en los niveles de logro. Esto puede deberse a múltiples factores, que escapan al objetivo de este estudio. Pero es importante resaltar lo que los datos muestran. Aquellos departamentos con menor índice de desarrollo humano tienen los menores logros en Lenguaje y Matemáticas, coincidentemente son aquellos lugares en donde el idioma materno no es el castellano, y en donde los indicadores de pobreza y pobreza extrema son más altos. Y aquellos lugares, como el área metropolitana en donde se ubican los estudiantes con mayores posibilidades, mejores opciones y más inversión pública, son los que obtienen los mejores resultados, sin que estos sean tampoco satisfactorios.

Los datos muestran que la política de calidad educativa es un fracaso, si tomamos en cuenta que dicha evaluación se viene realizando desde hace 15 años y los resultados continúan siendo los mismos. Además, muestra una gestión discriminatoria, acorde a la política neoliberal, de estratificar los procesos de aprendizaje de acuerdo a la condición sociales de los estudiantes. El resultado más patente de dicha política es la segmentación educativa que produce y que a la vez determina el tipo de educación que reciben los estudiantes y sus oportunidades futuras, aspectos que en muchos casos son determinados por las condiciones socio económicas de las familias, todo en aras de hacer florecer un mercado educativo de oferta privada. Las políticas neoliberales están destruyendo la escuela pública, con la voluntad política de las autoridades de turno.

## Factores que inciden en las diferencias sociales y educativas

La teoría del capital humano considera que un incremento en los niveles de escolarización genera, en el mediano plazo, un incremento en los ingresos en las familias, lo cual provoca movilidad social para dichas familias. Sin embargo diversos estudios muestran que esa expectativa no se comprueba empíricamente, dado que un incremento de los niveles educativos no necesariamente reduce los niveles de desigualdad social (Jencks, C. y Bane, M 1973; Boudon, 1983). Otros estudios muestran que los estratos más altos en ingresos pueden mantenerse en la cima de la estructura social por más de 28 generaciones (Baroni & Mosetti, 2016).

Independientemente de las divergencias teóricas y empíricas, hay factores estructurales configurando las oportunidades educativas que se presentan, y en algunos casos el acceso a la escuela se convierte en una barrera que limita a las familias a mejorar las condiciones socioeconómicas y culturales. Esto es importante para comprender cuáles son los factores que inciden en la generación de las desigualdades sociales. Hasta ahora se ha comprobado que las políticas de cobertura, calidad y procesos de escolarización han contribuido al mantenimiento de la exclusión social, por una condición étnica, geográfica y socioeconómica.

Para comprender los mecanismos que operan entre políticas educativas y económicas, se puede utilizar la teoría del capital humano, que relaciona el acervo de conocimientos como mecanismo de movilidad social, y que se ha empleado para orientar las políticas educativas y la posibilidad de inclusión o exclusión del sistema. Ahora, el punto de partida es explicar que mejorar el capital humano debe tener en cuenta las imperfecciones del mercado, un factor que determina el rendimiento de la escolaridad, el aprovechamiento de lo aprendido y su calidad, y el futuro de los retornos económicos que genera la educación. Eso se hace efectivo al momento de emplearse. Una persona con estudios desempleada o subempleada tiene efectos negativos en los rendimientos.

La escolarización es una de las principales fuentes de la formación del capital humano, la otra es la formación continua. Si los sistemas educativos no hacen posible el acceso universal, y el modelo económico está creado para deprimir los salarios, sobre la base de la competitividad externa, el retorno económico estará afectado por la ausencia de formación o de empleos formales. Los factores que determinan el tipo de escolarización a que se accede, están vinculados a las condiciones económicas de las familias; la segmentación educativa que genera el sistema también determina el papel que jugarán, en el futuro, los estudiantes en su vida productiva.

Si tomamos la lógica de la eficiencia del sistema, se puede explicar que hay un conjunto de factores (culturales, geográficos y económicos) que determinan el tipo de escuelas que las familias pueden tener. Volvemos, así, a la discriminación y el racismo. Las escuelas con mayoría de población indígena tienen menos condiciones que las escuelas ladinas urbanas. Los cuellos de botella que afectan el correcto aprendizaje también forman parte de esa estructura

social. Esos aspectos determinan el tipo de escuela, maestros y los contenidos a los que tendrán acceso. Con mayores recursos económicos, las familias pueden superar las barreras a la calidad, aprovechamiento y sistemas de aprendizaje. El recurso de la escuela pública queda destinado para los pobres, de acuerdo al imaginario social construido sobre esa dualidad existente (Barrios, 2013).

Desde esa óptica, el sistema asumido ha sido eficiente al reproducir todos los factores útiles y necesarios para mantener los beneficios de las clases dominantes. Las inversiones públicas no provocan ni movilidad social, ni condiciones sociales diferentes, todos quedan atrapados en un sistema poco práctico, que no responde a las aspiraciones de gran parte de la sociedad. Desde la perspectiva de la reproducción del sistema, el papel del Estado es fundamental para una justicia redistributiva congruente con los fines de la organización social. La competencia perfecta del mercado es solo un modelo utilizado para explicar una teoría, por tanto la intervención del Estado es fundamental, porque esas imperfecciones son las que generan las desigualdades.
El modelo económico ha fracasado, según explican diversos analistas, pero sigue siendo funcional. Un esquema de explotación salarial basado en la competitividad de la mano de obra poco remunerada necesita un sistema escolar estratificado, que provoque una segmentación acorde al rol que en la vida productiva jugarán los estudiantes. La economía opera como enclaves, no interesa incrementar el nivel adquisitivo de los trabajadores pues los productos no se destinan al mercado interno; al reves, reducir al máximo la retribución salarial incrementa las ganancias de las empresas. Entre más deprimido esté el salario, mayores utilidades obtienen.
Por eso las políticas educativas están orientadas a reproducir el sistema. A mantener los privilegios de clase que se manifiestan en las condiciones materiales de la sociedad, y la escuela se organiza de esa manera.

De acuerdo con los conceptos empleados en este trabajo, se puede afirmar que el sistema ha sido eficaz para establecer diferentes niveles de acceso, de acuerdo al segmento social al que se dirige, segmentando la educación. Ha permitido reproducir el sistema, por el bagaje de conocimientos que se trasmite desde la escuela, al imponer un pensamiento hegemónico que paulatinamente ha despojado de todo aspecto critico a la educación.

Para revertir dicha situación es necesario eliminar las barreras que impiden el acceso a la educación, incrementar las oportunidades para poblaciones históricamente excluidas, lo cual significaría un gran avance social, dadas las condiciones de exclusión, discriminación y pobreza existentes. Reducir las brechas constituye un mecanismo de justicia social y equidad. El solo hecho de incrementar las oportunidades educativas puede mejorar las vidas de las personas, de manera que el esfuerzo colectivo reviste importancia crucial para reducir la inequidad. Para eso es necesario impulsar un cambio radical del sistema y del modelo educativo.

## Referencias bibliográficas

- Barrios J. (2013) "Costos económicos de la educación pública", *Revista de la Realidad Nacional No. 40.* Noviembre en Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC. Consultado en https://issuu.com/ipnusac/docs/edici__n_no._40__revista_an__lisis_

- Barro, Robert (1990) "Crecimiento económico, una muestra de varios países", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 106, No 2, pp. 407-443

- Barone, G & Mocetti, S (2016) "Intergenerational mobility in the very long run: Florence 1427-2011", *Bank of Italy working papers.* Italy. Consultado agosto 2016, en http://voxeu.org/article/what-s-your-surname-intergenerational-mobility-over-six-centuries
- Bradshaw, J. (ed) (2001) *La pobreza infantil y sus resultados.* London: Family Policy Studies Centre.

- Bourdieu, P. & Passeron, J. C. (1970) *La réproduction.* París: Minuit

- Boudon, R. (1983), *Desigualdad Social y oportunidades educativas.* Barcelona, Laia.
- Prodesa (2015). *"Hacia dónde va la educación pública en Guatemala,* Colectivo por la educación, boletín No. 4.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997) *La brecha de la equidad.* Santiago de Chile: CEPAL.

- Congreso de la República (1991) *Ley de Educación Nacional.* Decreto 12-91. Guatemala: Congreso de la República.
- Cisneros. A. (2015) *Trabajo infantil en Guatemala y su relación con factores demográficos,* 2006-2011. Tegucigalpa: Universidad Autónoma de Honduras. Tesis de Graduación de Maestría.

- Crouch, L., Gove, A., & Gustafsson, M. (2009). *"Educación y cohesión social",* en C. Cox, & S. Schwartzman, Políticas educativas y cohesión social en América Latina. Uqbar editores. Santiago de Chile: .

- Cuellar, W. (2011) *"Y el bono demográfico qué"* en Plaza Pública, 11 de agosto de 2011. Accesible en https://www.plazapublica.com.gt/content/%c2%bfy-el-bono-demografico-que Visitado 31/08/2016.

- Gordon D. (2002) *Justicia social y política pública. La búsqueda de la equidad en diversas sociedades.* Townsend Centre for International Poverty. Londres.
- Husén, T. (1957) *Social Influences on Educational Attainment,* París: OCDE.

- Instituto Nacional de Estadística (2014) *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida Encovi 2014*. Tomo I. Guatemala: INE.

- Instituto Nacional de Estadística (2006) *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida Encovi 2006.* Tomo I Guatemala: INE.

- ICEFI. (2011) "Boletin Contamos No. 5". ICEFI UNESCO, noviembre 2011.

- Jencks, C. y Bane, M., "Schools and Inequality", en Cristopher Jencks, et. al (1973), *Inequality: A reassessment of the Effect of Family and Schooling in America,* Londres, Allen Lane.

- Krüger, Natalia (2012) *"La segmentación educativa argentina: reflexiones desde una perspectiva micro y macro social"* en Páginas de Educación, 5 (1), 137-156. Recuperado en 19 de julio de 2016, de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-74682012000100008&lng=es&tlng=pt.

- Martínez Rizo, F., (1992) *"Calidad y distribución de la educación. Estado del arte y bibliografía comentada"* en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México). Vol. XIII.., No. 4, pp. 55-86]

- Ministerio de Educación (2013) *Sistema nacional de indicadores educativos.* Guatemala: Mineduc.

- Ministerio de Educación (2013) *Anuario Estadístico Educativo 2013*. Guatemala: Mineduc.

- Ministerio de Educación (2013) *Evaluaciones DIGEDUCA*. Disponible en http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/apps/ResultadosEvaluacion/2013/Mapa_IIIB2013_depto.swf
- Molina G, Peñate, M. (2013) *Adolescencia: un presente y un futuro en claroscuro.* Boletín No. 4 Contamos. Guatemala: ICEFI.

- Porta P, & Laguna J. (2007) *Equidad de la educación en Guatemala*. Serie de investigaciones educativas. Guatemala: Mineduc.

- Pellecer, H., Saz, M. y Santos, J. (2011). *Desigualdad en la cobertura educativa en Guatemala*, medida a través del Coeficiente Gini y la Curva de Lorenz. Guatemala: Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, Mineduc.

- Rawls, J. (1971) *"Una teoría de la justicia"*, Oxford UniversityPress

- Rodríguez M. (2015) *"Crítica constructiva a la política de calidad educativa"* en Revista Análisis de la Realidad Nacional, No. 14, Octubre-diciembre de 2015. IPNUSAC.

- Salvia, Agustín (2007) *"Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político"* en Salvia, Agustín y Eduardo Chávez Molina (2007) Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- SESAN (2014) *Evaluación de impacto del Plan del Pacto Hambre Cero.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística..

- Sen, A.K. (1985) *Commodities and capabilities.* Oxford: North-Holland.

- Sussmannm, L. (1967) *"Summary Review by Repoporteur"* in Social Objectives in Educational Planning. Paris: OECD. p17.

# El presupuesto 2017 y la calidad del gasto

Edgar Balsells Conde

Resumen

Un primer análisis macro-financiero del anteproyecto de presupuesto público para 2017, propuesto por el Ministerio de Finanzas Públicas, y ahora discutido en el Congreso de la República, permite concluir que se trata de un instrumento financiero que muestra síntomas de agotamiento. Estos se manifiestan principalmente en los niveles de deuda y su correspondiente destino, detectándose que los gobiernos de turno han debido de recurrir al penoso recurso de endeudarse para pagar deudas pasadas. Ese cuadro crítico señala la necesidad de una discusión fiscal de largo alcance, que debe centrarse en la búsqueda de efectos multiplicadores del gasto público, y en el apoyo del mismo a una mayor dinámica de la inversión privada, que se traduzca en mejores indicadores de empleo.

Palabras clave

Multiplicador del gasto, inversión pública, inversión privada, obligaciones del Estado a cargo del tesoro, planificación territorial.

The 2017 budget and the quality of expenditure

Abstract
The first macro-financial analysis of the draft of public budget for 2017 proposed by the Department of Public Finance, and now discussed in the Congress of the Republic, allows to conclude that it is a question of a financial instrument that shows depletion symptoms. These are evident principally in the levels of debt and its corresponding destination, detecting to him that the shift governments have owed of resorting to the painful resource of getting into debt to pay past debts. This critical picture indicates the need for a fiscal discussion of long scope, which must center on the effects search multipliers of the public expenditure, and in the support of the same one to a major dynamics of the private investment, which is translated in better employment indicators.

Key words
Multiplier of the expense, public investment, private investment, state bonds in charge of the treasure, territorial planning.

*" Yo concibo, por lo tanto, que solamente con una comprensiva socialización de la inversión será el único medio de asegurar una aproximación hacia el pleno empleo; aunque ello necesita no excluir todo tipo de compromisos y de dispositivos por medio de los cuales la autoridad pública habrá de cooperar con la iniciativa privada"*

John Maynard Keynes
(Notas concluyentes de filosofía social hacia las cuales la Teoría General debe guiar. En La Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero.)

## Aclaraciones preliminares

Es importante abordar la coyuntura con la celeridad que el caso amerita, y dado que el IPNUSAC será invitado a las discusiones sobre un posible pacto fiscal, y también sobre la aprobación del presupuesto público 2017, presentamos a continuación el presente estudio que resume algunos rasgos del proyecto de presupuesto 2017, con unos primeros esbozos de interpretación a la luz de la economía política y la sociología económica.

Agradezco al licenciado infieri Brian Aguilar su apoyo en la sistematización de las cifras y al equipo de Consult Centroamericana, principalmente a la economista Yaquelin Orozco y la analista Celeste Morales, quienes amablemente apoyaron en ese interminable esfuerzo de capturar los primeros datos presupuestarios y colocarlos en un orden tal que permite luego hacer interpretación estadística, econométrica, sociológica y demás.

Nuestro análisis recalca en la necesidad de que Guatemala retome una visión más productiva del gasto público y del apoyo a la inversión privada que permita efectos multiplicadores, que explicamos con la ayuda de un álgebra básica, esperando que ayude a convencer a los tomadores de decisiones a terminar con los proyectos hormiga, los cuales ejemplifican la visión aldeana que se tiene del poder local y territorial guatemalteco.

## Lo que afirmamos del presupuesto 2016

En la edición número 15 del IPNUSAC, correspondiente a enero/marzo de 2016 aparece publicado nuestro artículo titulado Lo tributario, el endeudamiento y la calidad del gasto 2016. En el mismo advertimos el pesado endeudamiento, subrayando la emisión de bonos por un monto de Q 11,060.2 millones. Y además hacemos notar una pequeña nota que aparece en el Dictamen conjunto CT-10/2015 del Consejo Técnico del Banco de Guatemala, que decía lo siguiente:

> "El monto de vencimientos programados para 2016 asciende a Q 5,534.4 millones, por lo que el monto global de las colocaciones de bonos del tesoro para dicho año será de Q 16,594.6 millones" (Balsells, 2015: 77).

Esta adición al endeudamiento es conocida en el medio bajo el término anglosajón *roll over,* que nos es más que la reinversión financiera de los valores cuando éstos, al llegar a su vencimiento, no son cancelados. Simplemente se ponen a rodar nuevamente en el mercado financiero, suponiendo una zona de confort de gran envergadura para sus tenedores, en virtud de que se trata de valores con tasas de interés mayores a las actuales, de sus pares del mercado primario de emisión.

Lo más interesante de la historia, ahora que hablamos de calidad del gasto y todas esas suspicacias, es que esas acciones de *roll*

*over* ni siquiera aparecen en el presupuesto anual, sino que se trata de operaciones que corren fuera de balance, sin ser registradas anualmente, por lo que al endeudamiento interno habrá que seguirle sumando una cifra de dimensiones parecidas hasta que sea honrado su pago.

Es así como los bancos comerciales guatemaltecos, y principalmente los cuatro más grandes, se han convertido en los principales acreedores del Estado, suceso que fue catapultado a partir de 1994 cuando en las reformas constitucionales se adicionó el artículo 133 que reza lo siguiente:

> "Con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto; garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias. Con ese mismo fin, el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades. Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en casos de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso a solicitud del presidente de la república".

Lo importante a tener en cuenta para vincular el endeudamiento con la calidad del gasto, es que este último debe dedicarse a ampliar, por medio de diferentes vehículos, el acervo de bienes de capital, es decir, infraestructura, consistente en: carreteras, puertos, aeropuertos, sistemas de riego y de manejo de cuencas, hidroeléctricas, industrias transformadoras etc.

En el ambiente de la comunidad financiera internacional, y desde los tiempos de la posguerra, con la creación de las denominadas instituciones de Bretton Woods, la visión y la estrategia en materia de crédito ha estado destinada a incrementar el acervo de bienes de capital y de activos fijos, que catapultan el ingreso nacional a través de los consabidos efectos multiplicadores a la economía.

Ahora bien, en el presupuesto vigente, tan sólo con hacer un análisis del destino de los bonos, uno se pone a pensar en los

avatares que presenta la economía guatemalteca para poder gozar de los efectos multiplicadores de la inversión pública, en virtud de que los destinos se identifican con gasto corriente, o bien con programas específicos, siendo el del propio servicio de la deuda el que más llama la atención.

En 2016 el fisco dedica, de su financiamiento con bonos, un 87% al pago de servicios de la deuda; es decir que el fisco simplemente se endeuda para pagar deuda. En vez de robustecer la seguridad social, se abrió otro programa clientelar, el del adulto mayor, que no puede ser cubierto con impuestos, y se dedican Q 500 millones al mismo.

## ¿Qué son los efectos multiplicadores en la economía?

Para ser elegantes, y orientar al gran público acudamos a la fuente primigenia, es decir, el estudio pionero de Lord Keynes sobre La Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero.

En primer lugar Keynes plantea, al comenzar a hablar del multiplicador, que el incremento del empleo corre *pari passu* con la inversión. Incluso hay una especie de empleo primario, que es el empleo directamente vinculado a la inversión del proyecto. Además hay un empleo secundario colateral, derivado de los efectos hacia atrás y hacia delante de la referida inversión.

Keynes nos recuerda que se atribuye a Mr. R.F Kahn la explicación primigenia de tal categoría, en su artículo titulado *La relación de la inversión de vivienda con el desempleo, aparecido en el Economic Journal* de 1931. En tal sentido acudimos a estas citas clásicas para mostrar lo añejo de los estudios sobre inversión y empleo, y particularmente sobre el multiplicador.

La idea central aquí es que el cambio en la cantidad de empleo será una función del cambio neto en la cantidad de inversión. Adicionalmente, todo ello está asociado a la propensión marginal a consumir.

Lo interesante del análisis keynesiano es que apunta a concluir que cuando hay un incremento de la inversión agregada, el ingreso nacional crecerá por una cantidad que es k veces el incremento de la inversión. En el anexo 1 presentamos

una estilización algebraica del multiplicador

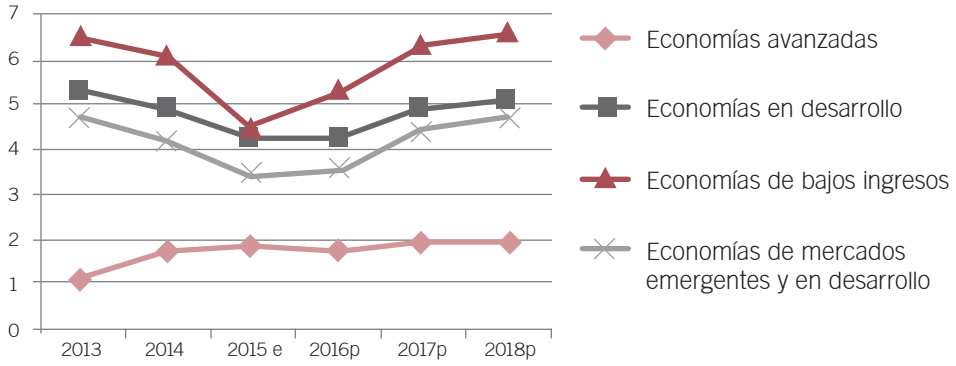
## Rasgos principales del presupuesto 2017

La economía mundial presenta proyecciones de crecimiento leve en los últimos años y un cuadro de recuperación de la última crisis mundial. Los países de bajos ingresos son los que presentan una proyección más alta de crecimiento.

Esto se debe principalmente a la baja en los precios del petróleo. El promedio de crecimiento económico mundial se encuentra en alrededor del 2.47%, lo cual coloca por encima de esta a los mercados emergentes, las economías en desarrollo y las anteriormente mencionadas economías de ingresos bajos.

Significa que dicho grupo de países se ha beneficiado de la baja en los crecimientos del petróleo y presenta proyecciones positivas dentro de su economía. Por el contrario las economías avanzadas presentan un bajo índice de crecimiento, sin embargo muestran un crecimiento que no cuenta con tanta volatilidad, por ende, es más constante como se aprecia en el gráfico 1.

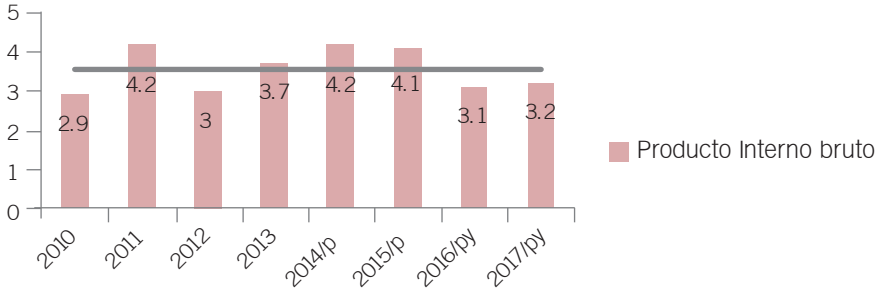
**Gráfico 1**
Prospectiva según grupo de países




Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La economía guatemalteca por su parte presenta un escenario en el cual, si bien mantiene su crecimiento, será en menor porcentaje que en los últimos tres años. Incluso estará por debajo de su promedio de crecimiento que se ubica en 3.5%, lo cual indica que las proyecciones de los próximos dos años son de un crecimiento leve y por ende de una baja en la producción. Esto se explica en el gráfico 2, sobre la dinámica del producto en términos reales.

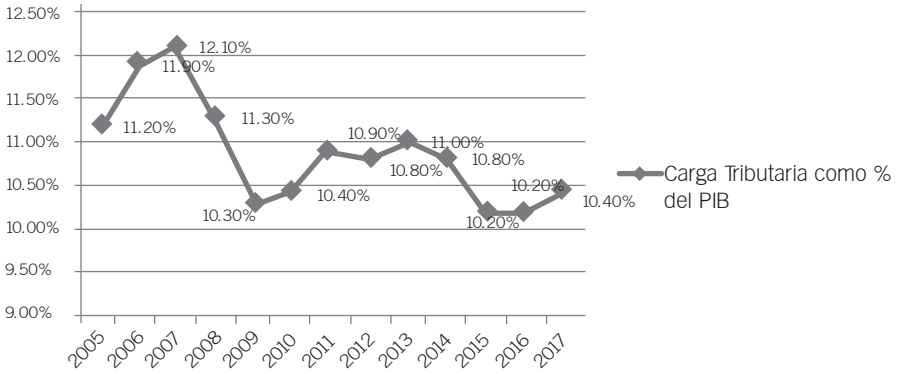
**Gráfico 2**
Guatemala: Dinámica del producto en términos reales




Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, presentación de presupuesto 2017 al G40.

Es en este contexto que el Ministerio de Finanzas Públicas presentó el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del 2017, que asciende a Q 79,830 millones, un incremento de Q 9,033.8 millones (12%) en relación al del 2016. Está financiado en un 72.7% en base a ingresos tributarios que se estiman en Q57 mil millones. La carga tributaria apenas se mueve (gráfico 3).

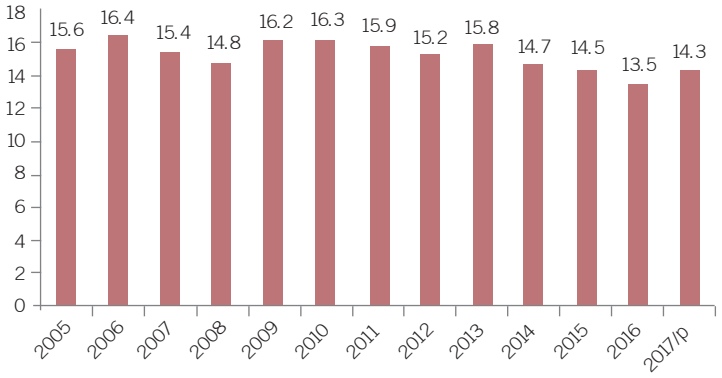
**Gráfico 3**
Carga tributaria




Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas presentación de presupuesto 2017 al G40.

Aunado a lo anterior se cuenta con que el nuevo proyecto de presupuesto equivale al 14.3% del PIB, de acuerdo con las proyecciones (gráfico 4).

**Gráfico 4**
Presupuesto como % del PIB




Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas presentación de presupuesto 2017 al G40.

Asimismo, se cuenta con un aumento generalizado de presupuesto dentro de todas las entidades que comprende la administración central como se demuestra en el cuadro 1.

**Cuadro 1**
Guatemala: Presupuesto público por grandes rubros de la administración central. Aprobado en 2016 y proyecto 2017
(En millones de quetzales)

| Institución | Aprobado 2016 | Recomendado 2017 | Diferencia Absoluta (2016-2017) |
|---|---|---|---|
| Presidencia de la República | 203.3 | 217.1 | 13.8 |
| M. Relaciones Exteriores | 399.2 | 442.7 | 43.5 |
| M. Gobernación | 4,473.50 | 5,365.60 | 892.1 |
| M. Defensa Nacional | 2,061.60 | 2,108.30 | 46.7 |
| M. Trabajo y Previsión Social | 635.8 | 664.3 | 28.5 |
| M. Economía | 306.3 | 654.7 | 348.4 |
| M. Agricultura, Ganadería y Alimentación | 1,265.00 | 1,360.30 | 95.3 |
| M. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda | 3,629.40 | 5,507.80 | 1,878.40 |
| M. Energía y Minas | 70 | 80.8 | 10.8 |
| M. Cultura y Deportes | 445.7 | 559.3 | 113.5 |
| Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo | 1,115.30 | 1,377.20 | 261.9 |
| M. Ambiente y Recursos Naturales | 142.5 | 171.9 | 29.4 |
| Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro | 23,768.70 | 26,024.90 | 2,256.30 |
| Servicios de la Deuda Pública | 12,448.90 | 12,949.00 | 500.1 |
| M. Desarrollo Social | 1,025.50 | 1,223.00 | 197.5 |
| Procuraduría General de la Nación | 64.1 | 82.3 | 18.2 |
| **Total** | 70,796.20 | 79,830.00 | 9,033.80 |

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, presentación de presupuesto 2017 al G40.

Nos interesa entonces tener una concepción general de las dimensiones macroeconómicas de dicho presupuesto, las que se resumen en el cuadro 2.

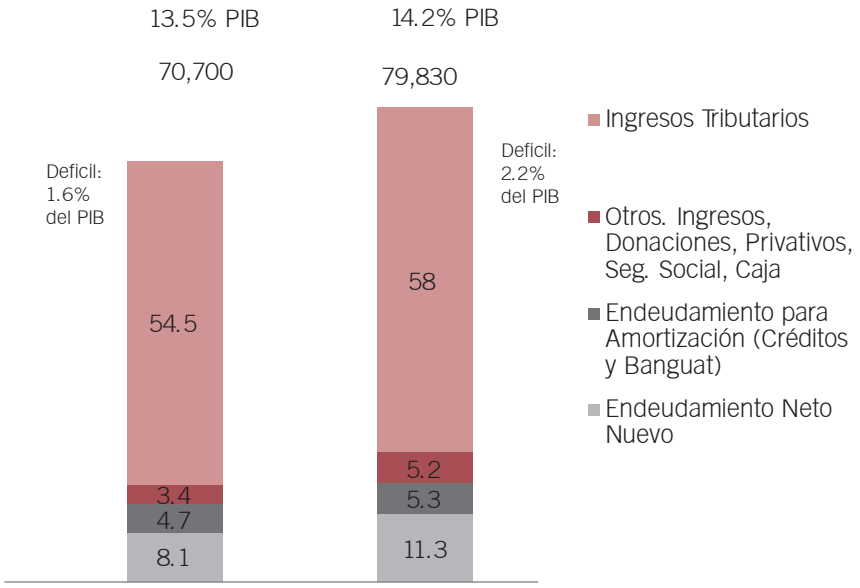
Cuadro 2
Guatemala: Indicadores macroeconómicos del presupuesto público
Ejecutado 2015, aprobado 2016 y proyecto 2017 (En porcentajes del PIB)

| Principales indicadores del Sector Fiscal | | | |
|---|---|---|---|
| | Ejecutado 2015 | Aprobado 2016 | Recomendado 2017 |
| **Indicadores Macroeconómicos en Porcentajes del PIB** | | | |
| Ingresos Totales | 10.8 | 11.1 | 11.2 |
| Ingresos Corrientes | 10.8 | 11.1 | 11.2 |
| Ingresos tributarios (Carga Tributaria) | 10.2 | 10.4 | 10.4 |
| Ingresos No Tributarios y Transferencias | 0.6 | 0.7 | 0.8 |
| Ingresos de Capital | 0.0005 | 0.04 | 0.001 |
| Gasto Total | 12.3 | 12.7 | 13.3 |
| Gasto Corriente | 10.1 | 10.3 | 10.6 |
| Gasto de Consumo | 5.8 | 5.9 | 6.1 |
| Rentas de la propiedad | 1.6 | 1.5 | 1.4 |
| Prestaciones de la Seguridad Social | 0.8 | 0.9 | 0.9 |
| Transferencias corrientes | 1.9 | 2.1 | 2.2 |
| Gasto de Capital | 2.2 | 2.4 | 2.7 |
| Inversión Física | 0.4 | 0.5 | 0.8 |
| Transferencias de Capital | 1.8 | 1.9 | 1.9 |
| Inversión Financiera | 0.00001 | 0.01 | 0.02 |
| Ahorro Corriente | 0.7 | 0.7 | 0.5 |
| Resultado Presupuestario (+superávit/-déficit) | (1.4) | (1.6) | (2.2) |
| Balance primario (+superávit/-déficit) | 0.1 | (0.1) | (0.8) |
| endeudamiento Público Neto | 1.6 | 1.5 | 2 |
| Presupuesto Total | 12.8 | 13.6 | 14.3 |
| Presupuesto de servicios de la Deuda Pública | 2.1 | 2.4 | 2.3 |

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, presentación de presupuesto 2017 al G40.

Además, nos interesa conocer su estructura más general, que se deriva en tres rubros básicos: funcionamiento, inversión y deuda (gráfico 5).

Gráfico 5
Estructura de ingresos del presupuesto



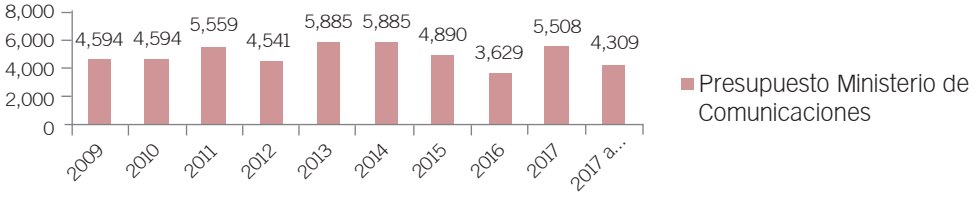

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, presentación de presupuesto 2017 al G40.

Para comprender de una mejor manera el aumento en ciertos rubros del presupuesto, se encuentra primero la evolución que tiene el presupuesto del Ministerio de Comunicaciones. El aumento de dicho presupuesto se encuentra destinado en un 85.5% (Q 2,638.7 millones) para la construcción, mejoramiento y ampliación de la red vial del país (Gráfico 6). Los tramos más importantes en los cuales se planea trabajar son:

- Construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura vial orientada a las comunidades afectadas por la construcción de la hidroeléctrica Chixoy.
- Construcción carretera de Sanarate a El Rancho (Q 330 millones – 15 kilómetros).
- Carretera libramiento de la cabecera departamental de Chimaltenango (Q 150 millones -12 kilómetros).
- Finalización Franja Transversal del Norte (frontera con México – Modesto Méndez, Izabal).
- Mejoramiento carretera tramo: Barberena - El Molino - San Cristóbal Frontera y acceso El Molino - Valle Nuevo (rehabilitación).
- Cobertura del mantenimiento y restablecimiento de la red vial (662 kilómetros).

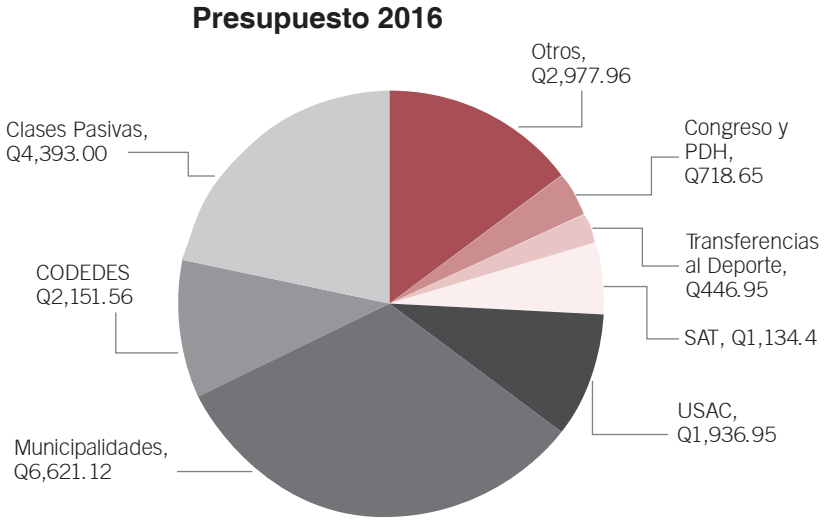
No se puede dejar de lado que dicho Ministerio cuenta con una gran cantidad de licitaciones, en especial en cuanto a la construcción de estas carreteras, siendo actualmente su ejecución lenta en virtud de los procesos de corrupción vinculados con el caso penal "Cooptación de Estado".

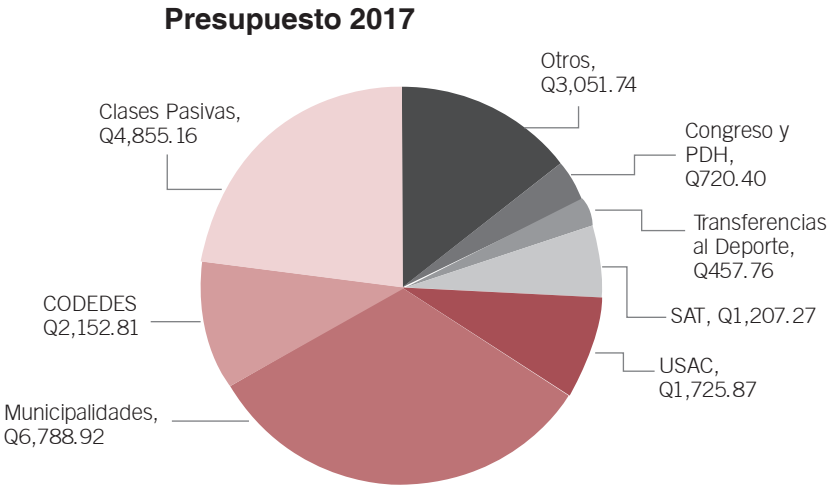
Gráfico 6
Presupuesto del Ministerio de Comunicaciones
Años 2009-2017 (En millones de quetzales)




Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas presentación de presupuesto 2017 al G40.

Gráfico 7
Obligaciones del Estado a cargo del tesoro, presupuesto 2016 y proyecto 2017
(En millones de quetzales)






Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas presentación de presupuesto 2017 al G40.

## Cuadro 3
## Obligaciones del Estado a cargo del tesoro, 2016-2017 (en millones Q)

| Presupuesto 2016 | | |
|---|---|---|
| Rubro | Monto | % |
| Otros | 2,977.96 | 15% |
| Congreso y PDH | 718.65 | 3% |
| Transferencias al Deporte | 446.95 | 2% |
| SAT | 1,134.34 | 6% |
| USAC | 1,936.95 | 9% |
| Municipalidades | 6,621.12 | 32% |
| CODEDES | 2,151.56 | 11% |
| Clases Pasivas | 4,393.00 | 22% |
| Total | 20,380.53 | 100% |

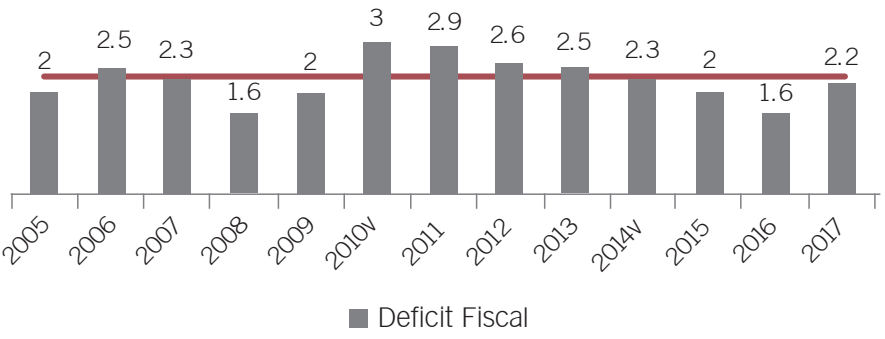
| Presupuesto 2017 | | |
|---|---|---|
| Rubro | Monto | % |
| Otros | 3,051.74 | 15% |
| Congreso y PDH | 720.40 | 4% |
| Transferencias al Deporte | 457.76 | 2% |
| SAT | 1,207.27 | 6% |
| USAC | 1,725.87 | 8% |
| Municipalidades | 6,788.92 | 32% |
| CODEDES | 2,159.81 | 10% |
| Clases Pasivas | 4,855.16 | 23% |
| Total | 20,966.93 | 100% |

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas presentación de presupuesto 2017 al G40.

El secreto mejor guardado de los presupuestos democráticos ha sido el rubro de "Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro", que es un barril sin fondo en el cual se capturan ingresos tributarios para destinarlos a fines específicos como los siguientes, que se muestran en el cuadro 3 en sus porcentajes y en el gráfico 7.

Con la propuesta de dicho presupuesto, se tiene proyectado que un déficit fiscal de Q11 mil millones, que es el más alto en los últimos tres años (gráfico 8). Aunque según el Ministerio de Finanzas dicho déficit se encuentra por debajo del promedio de los últimos doce años (2.3%). Las autoridades recalcan que de esta manera se fortalecerá la inversión social y física dentro del gobierno.

Gráfico 8
Registro del deficit fiscal como porcentaje del PIB (Años 2005-17)




Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas presentación de presupuesto 2017 al G40.

En cuanto a los ingresos del presupuesto, como se mencionó al inicio, se sostienen en un 58% de ingresos tributarios. El otro rubro que sostendrá el presupuesto se encuentra compuesto por un endeudamiento que se manejará de la siguiente manera:

- Bonos del Tesoro: Estos serán equivalentes a Q11,612 millones, los cuales se buscarán colocar en el mercado interno a largo plazo con tasas de entre 6.5 y 7% de acuerdo al Ministerio de Finanzas, y mediante un Eurobono a largo plazo que cuenta con una tasa de 4% (esto se debe al bajo riesgo cambiario).

- Préstamos Externos Netos: Se estiman Q 3,530.7 millones en préstamos para financiar proyectos específicos de infraestructura social y productiva, aunque en realidad, de acuerdo con el Ministerio de Finanzas, los préstamos superarán dicha cifra y se ubicarán en Q3,987.3 millones.

- Bono del Banguat: Se realizará una emisión especial de Bonos, a fin de pagar las deficiencias netas del Banco de Guatemala, con una tasa del 4% y un plazo de 50 años.

- BID y BM: Tomando en cuenta lo anterior, a la vez se gestionarán dos préstamos de US$ 500 millones a dichas organizaciones, los cuales, al ser aprobados, reducirían la emisión de bonos.

## Unas reflexiones de economía política y sociología económica sobre el presupuesto 2017

Resulta evidente que la joven democracia que inicia en 1986 con la administración de Vinicio Cerezo presenta altos niveles de agotamiento, que se manifiestan en indicadores macroeconómicos que muestran ya luces amarillas. Quizás el tema del endeudamiento sea el más llamativo, pues nos estamos endeudando para pagar deuda.

Se suele utilizar la relación deuda total/PIB nominal para hacer ver que Guatemala se encuentra en una situación más holgada que sus pares centroamericanos. Sin embargo, cuando tal deuda se compara con el monto total de presupuesto, la situación es más preocupante, en virtud de que el pago por servicios de la deuda quita espacio para inversión social

y para la solución de los más ingentes problemas de rezago social que aún presenta el país.

Ahora bien, en donde se observa con mayor fuerza la captura del Estado por grupos de interés, incluyendo la burocracia pública, es en el rubro de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. El mismo se ha convertido en un canasto del sastre, a través del cual se crean leyes específicas para financiar un gasto de magnitud multiplicadora dudosa, como ha sido el del deporte federado y no federado, las organizaciones privadas en salud, los incentivos forestales y diversas magistraturas que aún no resuelven el grave problema de la mora judicial.

Adicionalmente, las características más preocupantes que observa el rubro de obligaciones del Estado a cargo del tesoro es el de los aportes de inversión a las municipalidades y el sistema de consejos de desarrollo, cuyos pináculos de gobernanza son, respectivamente, la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), que ejecuta anualmente cerca de Q. 10,000 millones, destinados a proyectos que pueden tipificarse a través del análisis del opaco Listado Geográfico de Obras.

De acuerdo con indagaciones del investigador en entes de control como la Contraloría General de Cuentas, se necesitaría de todo un ejército de campo, con especialización en obra pública y en ingeniería civil, para indagar la verdadera situación de la ejecución física de tales proyectos de inversión.

Realmente llama a la reflexión que personajes como los ex alcaldes Arnoldo Medrano de Chinautla (Guatemala) y Adolfo Vivar Marroquín de Antigua Guatemala (Sacatepéquez) hayan sido hasta hace muy poco líderes influyentes de este sistema. Y en la actualidad destaca la criminal figura del señor Jorge Alberto Rizzo Morán, ex alcalde de la importante ciudad del Puerto de San José (Escuintla). De acuerdo con el veredicto del juez Miguel Ángel Gálvez (elPeriódico 14/09/16), la judicatura decidió enviar a juicio a Odilia González

García –esposa del ex alcalde del Puerto de San José, Rizzo Morán- por el delito de lavado de dinero; adicionalmente, deberán enfrentar a un tribunal sus hermanos (cuñados del alcalde), Israel González García y Jairón González García, por los delitos de lavado de dinero y asociación ilícita.

El caso que los involucra es denominado "Drogas, dinero y poder local", y ha investigado la forma en que toda esa familia mafiosa del crimen, en la jurisdicción en donde se localiza el principal recinto portuario del país, se apoderó de dinero, no sólo de proyectos edilicios, sino de actividades relacionadas con el narcotráfico, existiendo sospechas que dicho grupo delictivo es socio de Ramón Antonio Yáñez Ochoa, capturado junto con otros integrantes de su clan en 2012, del que formaban parte los implicados ahora.

Dicha noticia se divulga en el marco de una nueva publicación de la División de Asuntos Antinarcóticos del Gobierno Federal de los Estados Unidos, que subraya que Guatemala se encuentra de nuevo como figura del top 22 de países productores de estupefacientes, o que sirven como lugares de tránsito para drogas ilícitas, focalizando dicha agencia la atención en la zona noroccidental y concretamente en los departamentos de San Marcos y Huehuetenango.

El tema debe llamar la atención a propuestas que hemos venido haciendo con antelación, referentes a la obligada moratoria del IVA-Paz para ya no seguir alimentando los procesos de acumulación y cooptación de los caciques locales, varios de los cuales están sujetos a diversos procesos penales y cuyas actuaciones han venido siendo estudiadas en diversas publicaciones del IPNUSAC.

Concluimos así en que urge una nueva visión de Estado planificador y con mayor centralización de la inversión pública, para destinarla a proyectos de envergadura, con visión de ordenamiento territorial y de planificación territorial, en donde, por supuesto, la dialéctica urbano-rural debe ser correctamente calibrada y acomodada con visión de futuro.

## Anexo

Una breve digresión algebraica sobre el multiplicador de la inversión:

La determinación de la producción de equilibrio (Blanchard & Pérez Enrri, 2000):

Si las exportaciones y las importaciones son ambas iguales a cero, la demanda de bienes es la sumo del consumo, la inversión y el gasto público:

$$Z=C+I+G$$

Se sustituye C e I por las distintas ecuaciones que las conforman de manera que se obtiene:

$$Z=c_0+c_1\ (Y-T)+\bar{I}+G$$

La demanda de bienes (Z) depende de la renta (Y) y de los impuestos (T), los cuales afectan ambos al gasto de consumo, así como de la inversión ($\bar{I}$) y del gasto público (G), que consideramos variables exógenas.

En el caso de que el equilibrio del mercado de bienes es se base en la condición de que según la oferta de bienes (Y) debe ser igual a su demanda (Z). Se obtiene la ecuación de equilibrio.
$Y=Z$
Al sustituir dentro de dicha ecuación la demanda (Z) por su expresión desarrollada obtenemos:
$Y=c_0+c_1\ (Y-T)+\bar{I}+G$

Esto indica que la producción Y debe ser igual a la demanda Z. La demanda depende a su vez de la renta Y. Dentro de dicho concepto se entiende que tanto la renta como la producción son exactamente iguales.

El álgebra:
Se expresa de nuevo la ecuación de equilibrio realizando la operación de $c_1$ (Y-T) de manera que se obtiene:

$$Y=c_0+c_1\ Y-c_1\ T+\bar{I}+G$$

Se traslada el término $c_1$ Y del segundo miembro al primero y se reorganiza la ecuación de manera que se obtiene

$$(1-c_1\ )Y=c_0+I\ \bar{I}<+G-c_1\ T$$

Por último, se divide ambos miembros de la ecuación por
$(1-c_1\ )$:

$$Y=1/(1-c_1\ )(c_0+\bar{I}+G-c_1\ T)$$

Dicha ecuación caracteriza el nivel de producción de equilibrio. Sus términos se explican de la siguiente forma.
El segundo ($c_0+I\ \bar{I}+G-c_1\ T$) es la demanda de bienes si la producción fuera igual a 0. El consumo sería igual a $c_0-c_1\ T$, la inversión y el gasto público que no dependen del nivel de producción, seguirán iguales a $I\ \bar{I}$ y a G respectivamente. De manera que la demanda sería igual a ($c+\bar{I}+G-c_1$ T). Dicho término se denomina gasto autónomo, para recoger la idea de que es el componente de la demanda de bienes que no depende del nivel de producción (Blanchard & Pérez Enrri, 2000).

Es probable que el gasto autónomo sea positivo, suponiendo que un Estado tiene un presupuesto equilibrado, esto indica que los impuestos son iguales al gasto público. Si T=G y la propensión marginal a consumir ($c_1$) es menor que 1, entonces (G-$c_1$ T) es positivo y por lo tanto, también lo es el gasto autónomo. El gasto autónomo solo podría ser negativo si el Estado tuviera un gran superávit presupuestario, es decir si lo impuestos fueran mucho mayores que el gasto público (Blanchard & Pérez Enrri, 2000).

Consideremos ahora el primer término: $1/(1-c_1)$ Dado que la propensión marginal a consumir ($c_1$) es entre 0 y 1, $1/(1-c_1)$ Es número mayor que1. Este número, que multiplica el efecto del gasto autónomo, se denomina multiplicador. Cuanto más cercano $c_1$ a 1, mayor es el multiplicador. Cuanto mayor sea la propensión a consumir $c_1$ mayor será el multiplicador (Blanchard & Pérez Enrri, 2000).

El multiplicador implica que un aumento el gasto autónomo (un aumento en el consumo, en la inversión, el incremento del gasto público o la reducción de impuestos) aumenta la producción más de lo que influye directamente en el gasto autónomo (Blanchard & Pérez Enrri, 2000).

El efecto del multiplicador se debe a que un aumento de ($c_0$) eleva la demanda, el aumento de la demanda provoca entonces un incremento de la producción y de la renta. Pero el incremento de la renta eleva más el consumo, lo que eleva más la demanda, y así sucesivamente.
(Blanchard & Pérez Enrri, 2000).

## Referencias bibliográficas

- Balsells, Edgar (2017). Lo tributario, el endeudamiento y la calidad del gasto 2016, en Revista Análisis de la Realidad Nacional, IPNUSAC, año 5 Edición 15, Universidad de San Carlos, Guatemala.

- Blanchard, O., & Pérez Enrri, D. (2000). "El mercado de bienes", en: O. Blanchard, & D. Pérez Enrri, Macroeconomía: Teoría y Política Económica con Aplicaciones a América Latina . Buenos Aires: Prentice-Hall: Pearson Educación. Páginas 49-68.

- Keynes, John Maynard (1938). The General Theory of Employment Interest and Money, Harcourt, Brace and Company, New York.

# 3

# Agricultura y cambio climático

Revista
**Análisis de la**
Realidad Nacional

# Pérdida acelerada de tierras agrícolas

José Miguel Leiva

Resumen
El suelo agrícola es el principal capital natural del país que sostiene la agricultura en todos los niveles y su pérdida es imperceptible, pero acumulativa hasta degradarlo por erosión e infertilidad. El promedio nacional de pérdida de suelos por erosión hídrica alcanza 149 millones de toneladas anuales, que representa un valor monetario aproximado de Q 727 millones. Es urgente proponer un marco de política nacional cuyos ejes principales se enfoquen a la promoción de diversos métodos de conservación de suelos y rehabilitación de tierras degradadas, bajo la dirección de la institución competente del Gobierno. Se precisa, además, un marco de acciones para fortalecer la capacitación y el fortalecimiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil para la conservación de los suelos agrícolas.

Palabras clave
Conservación de suelos, erosión de suelos, tierras degradadas, pérdida de suelos, política de suelos.

## Accelerated loss of agricultural land

### Abstract
Agricultural land is the main natural capital of the country which holds the agriculture at all levels and their loss is imperceptible, but cumulative to degraded by erosion and infertility. The average national of loss of soil by erosion water reaches 149 million of tonnes annual, that represents a value monetary approximate of Q 727 million. It is urgent to propose a framework of national policy whose core focus the promotion of various methods of soil conservation and rehabilitation of degraded lands, under the direction of the competent institution of the Government. You need, in addition, a framework of actions for strengthening the training and strengthening of public institutions and civil society for the conservation of agricultural soils.

### Keywords
Soil conservation, soil erosion, land degradation, soil loss, soil policy.

## Situación de la conservación de suelos agrícolas

En las décadas de 1960 y 1970, Guatemala tuvo un importante programa nacional de conservación de suelos agrícolas, que incluía asistencia técnica del Estado y otros beneficios para los productores. Lamentablemente el programa desapareció y en la actualidad el gobierno no ejecuta ningún programa de conservación de suelos, solamente hay esfuerzos aislados de entidades como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Problemas como la deforestación están ligados al proceso de erosión, deterioro de suelos y degradación de la tierra. La erosión hídrica en tierras de alta pendiente tiene como consecuencia la sedimentación en lagos, ríos y lagunas; afecta también en la disminución en la captación de agua y recarga de mantos acuíferos superficiales y subterráneos, inundaciones, reducción del potencial productivo por la pérdida paulatina de la fertilidad de los suelos e impactos negativos en la

biodiversidad. De acuerdo con el mapa de cobertura forestal de Guatemala 2010 y dinámica de la cobertura forestal 2006-2010 (INAB, 2010), anualmente se pierden 137 mil hectáreas de bosques, por diferentes causas, entre ellas incendios forestales y aprovechamientos forestales legales e ilegales, y cambio de uso de la tierra.

En las décadas de 1950 a 1960 hubo asistencia del gobierno a los pequeños y medianos productores rurales en materia de conservación de suelos. En 1970 se creó la Dirección General de Servicios Agrícolas (Digesa) que tuvo dentro de sus responsabilidades asistir técnicamente a los pequeños agricultores en la producción agrícola y pecuaria. Se fomentó decididamente la educación agrícola en niños y jóvenes a través de los Clubs 4S. Asimismo se promovió la conservación de suelos agrícolas mediante asistencia técnica gratuita a través de la participación voluntaria de los agricultores en prácticas de conservación en sus propios terrenos.

Los suelos agrícolas de las cuencas altas de la cordillera central de Guatemala se conservaron utilizando ese novedoso programa, especialmente construyendo curvas a nivel, terrazas de conservación y barreras vivas. Tierras deforestadas sin recuperación en San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán y Sololá, donde se formaron grandes cárcavas, fueron rehabilitadas mediante técnicas como los muros de contención, de piedra, madera y gaviones.

En la década de 1990 el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (Maga) fue objeto de una reingeniería administrativa y política; entre otras, desapareció Digesa y con ella todos los programas de asistencia técnica y conservación de suelos para los pequeños productores. Hoy día no hay información disponible en la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural del Maga, sobre ejecución de programas en conservación de suelos agrícolas y rehabilitación de tierras degradadas. Adicionalmente ocurre un fenómeno social que afecta la conservación de suelos: los agricultores de las décadas 1950 y 1960 ya no existen, y las nuevas generaciones no se apropiaron de sus conocimientos, especialmente de la importancia de conservar los suelos agrícolas para

darles sustentabilidad. Por otro lado, por la emigración interna y externa de productores han quedado abandonadas muchas tierras, expuestas a erosión hídrica y eólica.

Estimación de la pérdida de suelos agrícolas

## La situación general de la conservación de suelos agrícolas, se puede enfocar desde cinco aspectos:

1. Causas de la pérdida de suelos
2. Estimación de la pérdida de suelos agrícolas
3. Leyes y normativas relacionadas con la conservación de suelos
4. Programas actuales que promueven la conservación de suelos agrícolas y
5. Principales prácticas de rehabilitación de suelos agrícolas y tierras degradadas

Varios factores han dado origen a la pérdida y degradación de los suelos en Guatemala, entre ellos, la deforestación asociada a cambios de uso del suelo y actividades agropecuarias climáticamente no sostenibles; las prácticas agrícolas inadecuadas, tales como el riego excesivo, quema de residuos de cosecha, exceso de labranza y la falta de implementación de prácticas de conservación de suelos que los exponen a procesos acelerados de erosión hídrica.

El suelo es un capital natural de suma importancia y de su buen cuidado depende la producción agrícola nacional, tanto de los cultivos de subsistencia como de exportación. Se estima que en Guatemala se pierden aproximadamente 149 millones de toneladas de suelo cultivable por año (IARNA, 2009: 51).

Las prácticas de conservación son efectivas para detener la erosión de los suelos. En investigaciones de estudiantes de la Facultad de Agronomía de la USAC, se ha comprobado la efectividad de las acequias de ladera y las terrazas de nivel. En un estudio llevado a cabo por Motta Franco (1999:53 y 54) se comparó la erosión hídrica con dos sistemas de cobertura, siendo estos pasto y cultivo de coliflor. En cuanto a la cantidad de suelo erosionado, la cobertura de pasto fue la que redujo grandemente este valor, con datos desde 1.07 hasta 7.027 ton/ha-año. Con la

cobertura de coliflor se provocan las mayores pérdidas de suelo, que van desde 31.63 hasta 66.04 ton/ha-año.

Esto significa que el tipo de cobertura está fuertemente asociado a la protección del suelo, de tal modo que se puede inferir que si el ritmo de la deforestación es alto y el cambio de uso de la tierra no se planifica apropiadamente, los suelos quedan sin protección vegetal, lo cual es un factor favorable para que ocurra una pérdida elevada de suelo agrícola por erosión. Sánchez Pérez (1998:27) realizó estudios de conservación de suelos en la parte media de la micro cuenca del río Itzapa, Chimaltenango, e indica que entre los principales factores que predisponen la erosión sobresalen la alta pendiente del terreno, el tipo de suelo franco prevaleciente en el área y el impacto de las gotas de lluvia. Indica que la cobertura vegetal aumenta la infiltración de la lluvia, reduce la pérdida de humedad por evaporación, eleva la humedad disponible, incrementa el contenido de materia orgánica y la capacidad de retención de humedad del suelo, y reduce la escorrentía superficial.

La Asociación Nacional del Café (Anacafé) en un estudio sobre erosión hídrica llevado a cabo en una finca de café (ANACAFE, s/f) encontró que la cantidad de suelo erosionado varía de 22.50 a 30.00 toneladas por hectárea, siendo la pérdida directamente proporcional al grado de pendiente. La cantidad de agua escurrida varía de 277 a 326 metros cúbicos por hectárea, guardando también relación en cuanto a mayor pendiente más escurrimiento. Los nutrientes que en más cantidad se pierden en la solución de suelo que forma la escorrentía son el calcio y el potasio. Según el estudio, para reducir la pérdida de nutrientes por efectos de erosión superficial, se deben establecer estructuras de contención que eviten el lavado de suelo: barreras vivas, barreras muertas, acequias, terrazas individuales etc.

El Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA, 2009:52) indica que en el país la erosión potencial de la superficie en sobreuso es de 149 millones de toneladas de suelo al año, mientras que en las tierras bien utilizadas y en las subutilizadas la erosión anual es de 114 millones de toneladas. Esto quiere decir que el 15% del territorio que está en sobreuso puede ser el causante de casi el 57% de la erosión total del país. Si se compara la erosión potencial en tierras sobreutilizadas

con la erosión en tierras subutilizadas, la relación aumenta a casi 8:1, pues en las tierras subutilizadas la erosión potencial es de 12 ton/ha/año.

Adicionalmente, el IARNA (2009:52) indica que una estimación potencial de erosión con valores más altos se presenta en Huehuetenango, 183.09 ton/ha/año; Izabal, 129.23 ton/ha/año; Quiché, 124.84 ton/ha/año, y Alta Verapaz, 115.33 ton/ha/año.

La agricultura es la actividad que representa el mayor porcentaje de erosión potencial debido al sobreuso de la tierra (casi 93%); además, sólo del 2004 al 2006, la superficie con cultivos agrícolas se incrementó en casi 99 mil hectáreas, llegando a ocupar el 34% del territorio nacional (IARNA, 2009:50).

Leiva (2011b) indica que la pérdida de 149 millones de toneladas métricas de suelo fértil debido a hídrica, económicamente se estima en Q 727 millones. Esto, en el lenguaje de la economía ambiental, se denomina "costos de inacción", es decir, las pérdidas de suelo que el país tiene en concepto de erosión por no tener ninguna intervención o no hacer nada.

El suelo agrícola es el principal capital natural del país que sostiene la agricultura en todos los niveles y su pérdida es invisible, con el tiempo llega a establecerse que las tierras ya están degradadas por erosión y pérdida de fertilidad. Esta situación induce la emigración interna, pues los productores van buscando tierras productivas en otras áreas del para producir, la mayoría, granos básicos. Esta emigración también provoca deforestación por cambio de uso, al pasar tierras forestales a tierras agrícolas, las cuales al no ser manejadas adecuadamente ingresan a las estadísticas de tierras degradadas e improductivas. Al final este fenómeno va provocando pérdida en los medios de vida pero, fundamentalmente, escases de alimentos y cuadros de malnutrición en la población rural.

La degradación de tierras se enmarca dentro de aquellas en proceso de desertificación o muy afectadas por las sequías recurrentes. En esas tierras ocurre una pérdida de fertilidad natural y de textura física de los suelos; normalmente tales tierras se abandonan y su recuperación resulta costosa. El Programa de Acción Nacional de Lucha Contra

la Desertificación y la Sequía (MARN, 2007:33), establece que 19 departamentos de Guatemala presentan zonas con alta, media y baja susceptibilidad a sequías. Los más afectados son Zacapa, 76.7%; Petén, 72.3%; Retalhuleu, 71.2%; Baja Verapaz, 66.5%; Jutiapa, 65.6% y Chiquimula, 61.8%. Los valores más altos de superficie se encuentran en Petén, Izabal, Escuintla, Jutiapa, Zacapa, Baja Verapaz y Chiquimula. El total de superficie amenazada por desertificación es de 13,151 Km2 (más del 12% del territorio nacional).

## Marco legal e institucional relacionado con la conservación de suelos

Actualmente no hay políticas públicas ni legislación específica para enfrentar el problema de la erosión de los suelos agrícolas y la degradación de tierras en Guatemala, pese a que problema se va ampliando rápidamente. En cuanto a la desertificación y la sequía, ya se habla de un "corredor seco ampliado" que cubre Quiché, Totonicapán, San Marcos y el litoral de la costa pacífica de Guatemala, y no se están tomando las medidas para hacer frente al problema.

La institucionalidad en esta materia debe ser fortalecida con personal técnico capacitado y recursos financieros. La atención a la degradación de la tierra debe ser declarada de urgencia nacional por parte del Organismo Ejecutivo; es importante que este capital natural se conserve y se maneje adecuadamente, para sostener la alta demanda de productos de la agricultura.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 64 establece:

> Patrimonio natural. Se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. El Estado fomentará la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables. Una ley garantizará su protección y la de la fauna y la flora que en ellos exista.

La misma Constitución, en el Artículo 97 indica:

> Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación

> del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

A pesar de que la Constitución incluye estos dos importantes artículos relacionados con la conservación del ambiente y los recursos naturales, se observa a nivel sectorial, en las diversas instituciones relacionadas con agricultura, bosques, recursos naturales y ambiente, que no se han elaborado estrategias ni normativas específicas para la conservación de los suelos agrícolas, ni para la rehabilitación de tierras degradadas. El Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, Acuerdo Gubernativo 196-2009 (MAGA, 2012:10) dicta el enfoque de atención y asistencia técnica a los campesinos en vulnerabilidad y riesgo, sobre todo en época de sequía. Prioriza la atención al ordenamiento territorial con base al ordenamiento de las cuencas hidrográficas y el fortalecimiento de la economía campesina.

El Decreto No. 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, tiene como objetivo

> velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente, para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Dentro de sus principios fundamentales se define que el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, propiciarán el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Por lo tanto, la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, suelo, subsuelo y el agua, deberán realizarse racionalmente.

Esta orientación sustantiva, que parte de la Constitución, debiera ser el eje principal para orientar políticas, leyes ordinarias y otras normativas en atención a la conservación de los suelos agrícolas y las tierras degradadas. Debe ser el marco, además, de acción general para fortalecer las instituciones y coordinar los esfuerzos locales, con participación de asociaciones de agricultores,

agricultores individuales y organizaciones locales dedicadas al desarrollo agrícola.

## Propuesta de política para conservar suelos agrícolas y rehabilitar tierras degradadas

En conclusión, en Guatemala no hay políticas públicas, leyes o normativas que ayuden a la promoción de la conservación de suelos agrícolas y rehabilitación de tierras degradadas. En función de ello, es preciso presentar una iniciativa de política pública, como una primera aproximación para que el Organismo Ejecutivo principie a poner atención en la protección del recurso suelo, como uno de los capitales naturales más importantes de la nación.

Esta propuesta de política, que acá apenas se delínea, tiene como principal objetivo promover las acciones integrales de atención a la alarmante pérdida de suelos agrícolas y promover opciones de rehabilitación de tierras degradadas, en el contexto socioeconómico y del medio rural de los productores. La política se basa en cinco principios rectores:

1. Inclusión social de las comunidades más vulnerables a la degradación de los suelos agrícolas
2. Fortalecimiento institucional para la conservación de los suelos agrícolas y rehabilitación de tierras degradadas
3. Participación social en la concepción, implementación y conducción de acciones para la conservación de suelos agrícolas
4. Innovaciones científico-tecnológicas en la gestión sostenible de tierras y
5. Fomento a la formación de recursos humanos y a la organización social comunitaria

Estos cinco principios definen el marco orientador de la política y ajustan, en tiempo y espacio, las acciones que deben ser implementadas para la conservación de suelos. Al mismo tiempo, la política es inclusiva y ampliamente participativa, pues toma en cuenta a todos los sectores productivos;

además, incluye un fuerte componente de fortalecimiento institucional y de talento humano. En la propuesta de política se incorpora una serie de prácticas para la conservación de suelos y rehabilitación de tierras de gradadas, las cuales han sido implementadas exitosamente en Guatemala y en otros países. Muchas de ellas consisten en modalidades de agroforestería con un componente vegetal, que muchas veces ayuda para detener la escorrentía superficial del suelo en procesos de erosión acelerada.

## Conclusiones

1. El deterioro de los suelos agrícolas es alarmante. Este capital natural se pierde por arriba de las 100 toneladas por año.

2. Actualmente, ninguna institución gubernamental aborda apropiadamente la gestión sostenible de la degradación de la tierra, lo cual acelera la pérdida de suelos agrícolas.

3. Es evidente la vulnerabilidad del país ante el fenómeno del cambio climático, el cual está acelerando los procesos de sequía y degradación de la tierra en varios departamentos y municipios del país.

4. La pérdida de suelos agrícolas y el deterioro general de las tierras expone a un número significativo de la población rural del país, a procesos de inseguridad alimentaria y afecta todos sus medios de vida.

5. Actualmente no existe en el país ninguna normativa legal que aborde la gestión sostenible de las tierras, especialmente relacionada con la conservación de suelos y su rehabilitación.

## Recomendaciones

1. Para iniciar un proceso de gestión de manejo sostenible de tierras en Guatemala, que aborde apropiadamente la conservación de suelos y la rehabilitación de las tierras degradadas, es necesario crear un marco de política general, con el consenso de todos los sectores, que brinde una orientación general inicial hasta culminar con la formulación de una ley sobre manejo y conservación de tierras agrícolas.
2. En Guatemala hay experiencias exitosas en conservación de suelos, que deben ser nuevamente implementadas y adaptadas por los órganos competentes del gobierno central.
3. Los centros de investigación nacional, entre ellos, el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) y la Facultad de Agronomía de la USAC (FAUSAC), deben coordinar esfuerzos para llevar a cabo investigaciones prácticas en materia de conservación de suelos, y transferir la tecnología a los productores por medio de capacitación a cargo de los servicios de Extensión Rural del Maga y de los programas de Ejercicio Profesional Supervisado de FAUSAC.

### Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala.* Guatemala.

- Asociación Nacional del Café (s/f) *Impacto de la erosión hídrica en la pérdida de nutrientes en suelos de café.* Accesible en https://www.anacafe.org/glifos/index.php/Erosion_Hidrica

- Cardoza Vázquez, R., Cuevas Flores, L. et al. (2004). *Protección, restauración y conservación de suelos forestales.* Manual de obras y prácticas. México: Comisión Nacional Forestal / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Congreso de la República de Guatemala (1986). Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Decreto 68-86. Guatemala: Congreso de la República.

- Gobierno de Guatemala (2009). *Política de Desarrollo Rural Integral.* Acuerdo Gubernativo 196-2009. Guatemala: Diario de Centroamérica, 15 de julio de 2009. Accesible en https://issuu.com/comunicasocialsaa/docs/ac_196-2009_pndri

- Gobierno de Guatemala (2012). *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina.* PAFFEC 2012-2015. Guatemala: Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación. Accesible en http://web.maga.gob.gt/wp-content/uploads/pdf/home/programa_agricultura.pdf

- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (2009). Perfil ambiental de Guatemala 2006-2009; *las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo. Guatemala: IARNA* / Universidad Rafael Landívar.

- Instituto Nacional de Estadística (2013). Caracterización estadística República de Guatemala 2012. Guatemala: INE.

- Instituto Nacional de Bosques (2010). Mapa de cobertura forestal de Guatemala 2010 y dinámica de la cobertura forestal 2006-2010. Guatemala: INAB. Accesible en http://www.inab.gob.gt/Documentos/Informes/Cobertura/Presentacionoficialmapa.pdf

- Leiva, J. M. (2011). Agroforestería para zonas secas y semiáridas. Guatemala. Editado por Mecanismo Mundial de la UNCCD-MARN.

- Leiva, J.M. (2011b). *Entrevista a El Informador.* Accesible en http://www.informador.com.mx/tecnologia/2011/266355/6/guatemala-ha-perdido-149-millones-de-toneladas-de-suelo-fertil-por-erosion.htm

- Leiva, J.M. (1982). *Descripción de algunos sistemas agroforestales practicados en Guatemala.* San José, Costa Rica: CATIE.

- Leiva, J.M. (1984). *"La agricultura migratoria y sus efectos sobre el suelo: Un enfoque para su restauración",* en Perspectiva 4: 57-105. Guatemala. Editor Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Leiva, J.M. (2004). *Sistemas agroforestales: conceptos y aplicaciones.* Guatemala: ENCA.

- Leiva, J.M.; Nittler, J. y Morales, J. (1992). *Agroforestería para miniriegos y microcuencas del Proyecto de Desarrollo Agrícola.* Guatemala: MAGA/USAID.

- Mérida Mérida, Maucelio (2001). *Evaluación de tres prácticas de conservación de suelos,* en la subcuenca del río Cuntze, Malacatancito, Huehuetenango. Tesis Ing. Agr. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Agronomía.

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2001). *Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en Guatemala.* Guatemala: MARN.

- Motta Franco, Erick Leonel (1999). *Estudio de la erosión hídrica del suelo,* microcuenca del río Itzapa, Chimaltenango, de 1994 a 1996. Tesis Ing. Agr., Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Agronomía.

- Saguil Barrera, José Luis (1995). *Evaluación de tres prácticas de conservación de suelo y agua, en dos sistemas tradicionales de cultivos en asocio,* en Buena Vista, Quesada, Jutiapa. Tesis Ing. Agr. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Agronomía.

- Sánchez Pérez, Gregorio Amilcar (1998) *Evaluación de la cobertura vegetal y manejo de tres cultivos, sobre la erosión hídrica en la parte media de la cuenca del río Itzapa.* (Fase II). Tesis Ing. Agr., Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Agronomía.

# **Producción de** alimentos en áreas urbanas

Carlos Castañeda

Resumen
Guatemala es un país con elevados niveles de pobreza y pobreza extrema, donde un alto porcentaje de la población se encuentra en riesgo nutricional no solo en el medio rural sino también en las zonas urbanas. La producción de alimentos mediante técnicas innovadoras ya ensayadas y validadas en otros países puede constituirse en un mecanismo capaz de reforzar la lucha contra la inseguridad alimentaria. Cualquier esfuerzo para implementar la producción urbana de alimentos debe lograr que los beneficiarios estén convencidos de su utilidad y empoderados. Emplear tecnología altamente dependiente de insumos externos constituye un riesgo de sostenibilidad. El apoyo gubernamental es indispensable para cualquier tipo de emprendimiento productivo en entornos urbanos.

Palabras clave
Agricultura urbana, hidroponía, Seguridad alimentaria, Tecnología apropiada, Producción.

Climate change and its effects on the rural economy

Abstract
Guatemala is a country with high levels of poverty and extreme poverty, where a high percentage of the population stands at nutritional risk not only in rural areas but also in urban areas, food production through these innovative techniques already tested and validated in other countries can become a mechanism able to reinforce the fight against food insecurity. Any effort to implement the urban food production must be achieved that the beneficiaries are convinced of its usefulness and empowered. Highly dependent on external inputs technology constitutes a risk of sustainability. Government support is essential for any kind of productive entrepreneurship in urban environments.

Keywords
Urban agriculture, hydroponics, food security, appropriate technology, production.

## Introducción

El cultivo de alimentos en zonas urbanas y peri-urbanas permite maximizar la producción de diversos productos agropecuarios en espacios no utilizados. Esto puede aminorar la pobreza, generando recursos y empleo, contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional, proporcionar productos no tradicionales como medicinas o especias, reciclar desechos y eliminar terrenos ociosos que podrían terminar en botaderos de basura.

La producción urbana de alimentos tiene características propias en relación a otros sistemas de producción: una amplia gama de productos, gran diversidad de participantes y heterogeneidad de las condiciones para la producción. Esto conlleva retos como desarrollar niveles de producción sostenibles, que incluyen la necesidad de aplicar nuevas tecnologías (principalmente las vinculadas a la agricultura orgánica e hidroponía),

novedosas técnicas de extensión participativa, y la reorganización social del proceso de producción y comercialización, sobre lo cual hay importantes experiencias internacionales.

## Producción urbana de alimentos

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define como agricultura urbana a la producción de alimentos dentro de los confines de las ciudades: en los patios, terrazas, huertos comunitarios y huertas de frutales, así como en espacios públicos o no aprovechados (FAO, 1996). La revista *Agricultura Urbana*, publicada por el Instituto de Promoción del Desarrollo Sostenible (IPES) la describe como aquella ubicada dentro (intraurbana) o en la periferia (peri-urbana) de un pueblo, una ciudad o una metrópoli, donde se cultiva o cría, procesa y distribuye una diversidad de productos alimentarios y no alimentarios, reutilizando en gran medida recursos humanos y materiales, productos y servicios que se encuentran en y alrededor de dicha zona, y a su vez provee recursos humanos y materiales, productos y servicios en gran parte de esa misma zona urbana (IPES, 2010).

Para nuestros efectos, emplearemos esta definición operacional propia:

> Agricultura urbana es la actividad productiva agrícola a pequeña escala, realizada en el espacio geográfico urbano y/o periurbano, haciendo uso de los limitados recursos disponibles (suelo, agua) con la finalidad de producir alimentos para complementar el consumo familiar de alimentos y contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de familias que subsisten en condiciones de pobreza.

## Origen de la agricultura urbana

Pareciese reciente el uso del término agricultura urbana, pues es hasta 1996 que la FAO propone el término "agricultura urbana y periurbana" para referirse a un tipo de agricultura que se constituyó en la búsqueda de la seguridad alimentaria en los países subdesarrollados, aunque también está en franca expansión en países desarrollados, principalmente con objetivos ecológicos y paisajísticos. Los antecedentes de la agricultura urbana está muy asociados a la jardinería y tiene múltiples ejemplos en la producción de flores, frutales, legumbres, hortalizas y hierbas cultivadas armoniosamente en un

mismo lugar. Históricamente se conoce la jardinería realizada por los egipcios, griegos, romanos, bizantinos y musulmanes, aunque se sabe poco sobre qué tipo de vegetales se cultivaban. En las ciudades industriales del siglo XIX y principios del XX, las principales funciones de los huertos urbanos eran la subsistencia, la salud, la "moralidad" y la estabilidad social (Morán, 2010).

El origen de los huertos para pobres se sitúa en ámbitos rurales siglos antes de la Revolución Industrial, que se inicia en el siglo XVIII, con una serie de leyes que privatizan los terrenos comunales, provocando el aumento de la pobreza, y obligando al desarrollo de leyes, subsidios y ayudas (King, 2007). Ya en la época moderna, la idea de producir alimentos más allá de las operaciones agrícolas rurales fue implementada en tiempos de guerra mundial y de depresión económica, al surgir problemas para satisfacer la demanda de alimentos. A partir de la década de 1970 los proyectos de agricultura urbana se relacionan con la autogestión, el desarrollo local, la mejora de entornos degradados, la integración social, el fortalecimiento comunitario y la educación ambiental, surgiendo proyectos en distintas ciudades americanas y europeas liderados por organizaciones de base comunitaria y ecologistas.

La puesta en marcha en Argentina del programa "Pro-Huerta" estuvo relacionada con el catastrófico período de recesión durante la década de 1990, cuando se produjo la quiebra de numerosas empresas y la desaparición de miles de puestos de trabajo. También en Latinoamérica, Cuba es uno de los países que tomó la delantera en el ámbito de la agricultura urbana, impulsando un plan nacional de incentivo a la agricultura hidropónica urbana y periurbana, en un momento de fuerte crisis alimentaria provocada por la implosión de la Unión Soviética (IPES, 2010).

En Guatemala la agricultura urbana no surge como un plan concreto de gobierno mediante el cual se impulse el establecimiento de huertos urbanos, sino más bien como una práctica tradicional de algunas familias, principalmente de origen rural, las cuales conservan la práctica de producir algunas hortalizas y plantas de uso medicinal.

## Importancia

En países como el nuestro, donde los niveles de desigualdad y de pobreza son alarmantes y donde

la población de origen rural se ve forzada a migrar no solo al exterior, sino también a los centros urbanos, principalmente a la ciudad capital en busca de mejoras en su calidad de vida, la práctica de la producción urbana de alimentos adquiere importancia como mecanismo para garantizar el acceso a alimentos frescos y de calidad para la población que sobrevive de manera precaria en los cinturones de pobreza de las ciudades, y como actividad complementaria al ingreso familiar o bien de ocio y bienestar en las capas medias.

El fenómeno del cambio climático, por el cual Guatemala está siendo altamente afectada por la alta fragilidad de sus sistemas productivos y de vida, provoca cambios en la estacionalidad de las lluvias y fenómenos climáticos extremos. Cada vez son más frecuentes y extensas las poblaciones y regiones del país afectadas por hambrunas producto de la sequía, además del incremento en los precios de productos agropecuarios por la disminución en la oferta derivada de la pérdida de cosechas. Ello genera la necesidad de implementar alternativas productivas locales, de tipo familiar, con recursos apropiados y potencial de satisfacer la demanda de alimentos y aún de producir superávits.

## Experiencias exitosas a nivel mundial y local

La producción urbana de alimentos ha sido exitosa en varios periodos de la historia humana, con diferentes motivaciones, distintos niveles de tecnificación y propósitos diversos. Entre esas experiencias podemos mencionar:

**Egipto:** En la ciudad de El Cairo la explosión demográfica y la tendencia a construir en las tierras agrícolas generaron situaciones limitantes a los recursos disponibles para las familias de la ciudad y su acceso a productos saludables. Con un poco de esfuerzo e inversión, los techos cultivados han contribuido a mejorar la calidad de vida de las familias y a proporcionarles alimentos saludables y aumentar sus ingresos; esto, además, de la función ambiental y estética que la agricultura ha supuesto.

**India:** El desarrollo económico en Mumbai trajo un crecimiento exponencial de la población causado principalmente por la migración de trabajadores de otras regiones del país. El

número de residentes de la ciudad se multiplicó por más de doce veces en el último siglo. Mumbai es la ciudad más grande de la India, con una población de 16.4 millones de habitantes; es también una de las ciudades más densas del mundo: 48,215 personas por km2 y 16,082 por km2 en las zonas suburbanas. En un escenario como este, la agricultura urbana parece poco probable, ya que debe competir con los desarrolladores de bienes raíces por el acceso y uso de terrenos baldíos; sin embargo, métodos agrícolas alternativos han surgido como una respuesta a la escasez de la tierra, el agua y los recursos económicos empleados en la agricultura urbana.

**Tailandia:** A principios del 2000 se iniciaron los huertos urbanos bajo la dirección de la ONG, Instituto Tailandés del Medio Ambiente (TEI). Bangkok, con una población de 12 millones de habitantes y el 39% de la tierra en la ciudad disponible, se ha convertido en un punto de pruebas para los jardines urbanos basados en la participación comunitaria.

**China:** El incremento en el tamaño y en la densidad de población de las principales ciudades chinas ha propiciado la adopción de la agricultura periurbana. Esta agricultura es responsable de proveer más del 70% de los alimentos básicos en la ciudad de Beijing, que consisten principalmente de verduras y leche. Tradicionalmente las ciudades chinas han sabido mezclar las actividades agrícolas con el entorno urbano. Debido a la gran y creciente población de China, el gobierno apoya la búsqueda de la autosuficiencia urbana en la producción de alimentos.

**Venezuela:** La práctica de la agricultura urbana al igual que en otros países, tiene como objetivo central impulsar en zonas urbanas y periurbanas la producción de alimentos, especialmente hortalizas, buscando el mejoramiento alimentario y nutricional de las familias y comunidades. En el 2003 con el apoyo técnico de la FAO, el gobierno venezolano dio impulso a la agricultura urbana y periurbana promoviendo los sistemas de micro huertos

hidropónicos familiares, cultivos organopónicos y huertos intensivos.

**Chile:** La experiencia chilena está orientada a la producción de alimentos a nivel micro empresarial, situándose a la vanguardia de esta modalidad. Se registran éxitos económicos y sociales, a través de la aplicación de técnicas innovadoras como la hidroponía o la aplicación de tecnología orgánica en pequeños espacios, aproximadamente de 60 metros cuadrados (Treminio, 2004). El Estado chileno ha jugado un papel determinante al implementar como estrategia, su vinculación a través de los diferentes programas de capacitación y transferencia de tecnología de instituciones como, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Centro de Educación y Tecnología de Chile (CET), como también el acceso a bienes y servicios mediante entidades de intermediación financiera y comercial.

**Argentina:** Las experiencias de agricultura urbana en la Argentina, pueden ejemplificarse en la provincia de Buenos Aires, donde la FAO reporta la ejecución de un proyecto en el marco del programa PRO-HUERTA, la cual se realizó con acompañamiento institucional (FAO, 2004). Al momento de su lanzamiento, PRO-HUERTA consistió en un kit predefinido de semillas para establecer una huerta familiar con una superficie de 100 mts$^2$, la cual estaba planificada de forma que permitiera asegurar una ingesta balanceada en aportes vitamínicos, calóricos y de minerales, buscando establecer producciones auto sostenibles.

**Honduras:** Se encuentra entre los países más pobres del mundo. Debido a la falta de oportunidades en el área rural, desde la década de 1960 ocurrió la migración de personas del campo a la ciudad, generando franjas de pobreza urbana que han crecido en los últimos tiempos. La FAO, a través del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), le propuso a la alcaldía del Distrito Central trabajar en conjunto para desarrollar un proyecto piloto que fortaleciera la agricultura urbana y periurbana, con

el propósito de contribuir a mejorar el nivel de vida de la población más pobre (FAO, 2012). El 92% de las familias que fueron beneficiadas por este proyecto mejoraron su consumo de hortalizas; el 54% de las hortalizas que consumen las familias participantes en el proyecto provienen del huerto familiar. Y lo que resulta más relevante es que, según resultados de la post-evaluación (marzo 2012), estas familias pasaron de un consumo de verduras y frutas de 110 a 260 gramos/día (FAO, 2012).

**Perú:** El programa de agricultura urbana local se inició en el 2001, con el propósito de promover la economía local y mejorar la calidad de Inclusión de los agricultores urbanos en espacios de participación local. Beneficia a 1,926 personas que realizan actividades productivas dentro del rubro de agricultura urbana, y se han organizado en comités zonales con un coordinador por cada zona del distrito (Urban Harvest, 2007).

**Cuba:** Es sin duda, uno de los países pioneros en la práctica de agricultura urbana. Notablemente en los últimos años, en la ciudad de La Habana la agricultura urbana ha disfrutado de amplio desarrollo como resultado de la seria crisis económica a nivel nacional, constituyéndose en una alternativa para proveer alimentos a la población. La Habana ha venido desarrollando el programa de agricultura urbana de forma institucional desde 1989, y la experiencia ha permitido un diseño de la agricultura urbana propio de la ciudad, que entiende la agricultura urbana como la producción de alimentos dentro del perímetro urbano y periurbano aplicando métodos intensivos, teniendo en cuenta la interrelación hombre-cultivo-animal-medio ambiente y las facilidades de la infraestructura urbanística que propician la estabilidad de la fuerza de trabajo y la producción diversificada de cultivos y animales durante todo el año, basadas en prácticas sostenibles que permiten el reciclaje de los desechos.

**Guatemala:** Aunque incipientes, hay intentos de implementación de sistemas productivos agrícolas en

zonas urbanas liderados principalmente por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por medio del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que, a través de la Dirección de Apoyo a la Producción Comunitaria de Alimentos (parte el Departamento de Agricultura Urbana), ha estado trabajando en procesos de capacitación e implementación de agricultura urbana, principalmente en los municipios del departamento de Guatemala. En el Centro de Aprendizaje e Intercambio de Saber del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá -CAIS/INCAP-, se cuenta con un espacio dedicado a las alternativas para la producción en pequeños espacios, ya sea utilizando técnicas hidropónicas o bien, utilizando técnicas organopónicas (INCAP, 2014).

## Principales técnicas usadas en la agricultura urbana

Por sus características, principalmente por las limitaciones de espacio para siembra y uso de recursos hídricos para la irrigación, la agricultura urbana ha debido adecuarse mediante técnicas apropiadas a formas de producción que permitan superar estos obstáculos, los más comúnmente usados se ubican dentro del marco de la hidroponía y la organopodia.

La hidroponía es un método para cultivar plantas utilizando soluciones minerales en vez de un suelo agrícola. Las raíces de las plantas reciben una solución nutritiva equilibrada y disuelta en agua con los elementos químicos esenciales para el desarrollo de la planta, y de esta forma puede crecer en una solución mineral o un medio inerte, como arena previamente lavada, perlita, grava, cascara de arroz, entre otros.

La organoponia, por otro lado, es una antigua técnica que deriva de la hidroponía, conocida también como semi hidroponía o geoponía. Este método consiste en colocar sustratos sólidos que cubren los requerimientos nutricionales necesarios para el desarrollo de las plantas. Se practica con mucho éxito en diferentes regiones del mundo, y en la actualidad con la utilización del humus de lombriz se ha conseguido mejorar la técnica. En general, las técnicas más ampliamente empleadas en las explotaciones familiares, escolares y comerciales dentro del entorno urbano, se ubican en alguna de estas dos modalidades. Estas son

algunas de las más comúnmente empleadas:

- Cultivos hidropónicos en cajas de madera impermeabilizadas con plástico
- Torres hidropónicas de producción
- Producción con solución nutritiva recirculante
- Siembra en sustrato sólido con neumáticos
- Siembra en mangas hidropónicas
- Camas biointensivas de producción con riego por goteo

## Propuestas de técnicas de producción apropiadas al entorno guatemalteco

Son muchas las técnicas de producción agrícola utilizadas actualmente para cultivo de alimentos en los entornos urbanos alrededor del mundo, que buscan la sostenibilidad del proceso haciendo uso algunos de tecnologías apropiadas e innovadoras, pero por ello también son más dependientes de insumos tecnológicos que exigen mayores inversiones y capacitación a los usuarios para poder emplearlas apropiadamente. Las tres técnicas propuestas como resultado de la investigación llevada a cabo por el autor, se consideran más adaptables a la realidad guatemalteca, con insumos y tecnología apropiados y sostenibles en el largo plazo:

1. **Producción de hortalizas cajones de madera con sustrato sólido.** La producción de hortalizas en cajones de madera puede realizarse en los patios de las viviendas, tengan recubrimiento de concreto o no; la actividad consiste en la elaboración de cajones de madera con dimensiones variables pero preferiblemente con ancho de 1.20 metros y longitud de 2 metros.

   Los cajones de madera, para cuya elaboración puede emplearse madera reciclada, por ejemplo de construcción, deben ser cubiertos en su parte interna con recubrimiento plástico o nylon de color negro de grosor 6 milésimas, para evitar el deterioro del cajón por acción del agua de riego y para permitir un mejor control del drenaje del mismo. El sustrato

donde se plantan los cultivos puede ser de diferentes materiales, los más comunes son la grava, arena de río, cascarilla de arroz y aserrín. El más apropiado para el entorno urbano guatemalteco es el aserrín, ya que es fácil de conseguir y su costo es muy bajo.

Una solución fertilizadora adaptada en base a experiencias internacionales aunque pendiente de ser validada más ampliamente, consiste en la elaboración de una solución de fertiriego, en la que 20 litros se preparan de la manera siguiente: En un recipiente de plástico se añaden 10 litros de agua, se agregan 20 gramos de fertilizante con fórmula 12-12-17 + elementos menores, se agita hasta disolución completa, se adicionan 5 gramos de cal agrícola y se continúa la agitación y por último se añaden los restantes 10 litros de agua. La frecuencia de aplicación consiste en aplicación de 250 a 300 ml de solución por metro cuadrado de siembra, todos los días, preferiblemente en primeras horas de la mañana.

2. **Siembra en mangas verticales.** Otro sistema comúnmente usado y que es recomendable para el entorno guatemalteco es el denominado cultivo en mangas o chorizos (bolsas plásticas largas). Se recomienda su uso como alternativa de producción de alimentos en el entorno urbano del país, gracias a que estas mangas permiten la utilización de espacios verticales muy pequeños en las viviendas que es el caso de las casas en las zonas urbanas y periurbanas nacionales, que muchas veces solo cuentan con un pequeño patio.

   El sustrato para el llenado de las mangas plásticas y la solución nutritiva a aplicar así como su manejo es el mismo que en el caso de las cajas de madera con sustrato sólido.

3. **Cultivos en huertos comunales con riego por goteo reciclado.** A los dos métodos descritos se suma este tercero, que es una propuesta más tradicional, que sale fuera de la práctica de la producción hidropónica. Consiste en el cultivo de huertos familiares o comunales tradicionales. Este método, requiere para su implementación áreas más grandes, pues la

siembra se realiza en camas de suelo enriquecidas con compost, es más apto para establecimiento de huertos escolares y comunitarios en lotes baldíos o bien en patios residenciales de tierra con suficiente área disponible.

La razón para recomendar esta modalidad es la facilidad que muchos de los beneficiarios de este tipo de proyectos pueden tener de implementarlos exitosamente al realizar la siembra en un sustrato tan común a las plantas como es el suelo, el cual se enriquece con compost para mejorar su estructura y fertilidad.

Una práctica que puede hacer más rentable la siembra en esta modalidad, es la utilización de manguera de desecho de explotaciones agrícolas comerciales de gran tamaño, las cuales poseen riego por goteo y que cada año desechan millones de metros de manguera de goteo que alcanza su vida útil, la cual puede adquirirse a muy bajo precio y que todavía puede ser reusada. Esta práctica permite realizar el reciclaje de insumos que de otra forma acabarían en la basura y a los que se les puede alargar la vida útil al reusarse en las explotaciones comunales o escolares y permite también utilizar riego con mayor eficiencia a muy bajo costo para los productores urbanos.

La implementación de técnicas sería ideal en lotes municipales baldíos, pudiendo constituirse con el apoyo de las autoridades municipales en una experiencia que además de favorecer la producción de alimentos, contribuya a fortalecer la convivencia de los vecinos, fortaleciendo con ello el capital social de la comunidad.

## Conclusión

La agricultura urbana es una alternativa lógica y necesaria para satisfacer las grandes deficiencias existentes entre la población urbana y periurbana en situación de pobreza, al permitir obtener alimentos en cantidad y calidad apropiadas. A nivel mundial hay múltiples experiencias exitosas de agricultura urbana, todas comparten la característica de haber contado con promotores

estatales y privados, pero el denominador común para su éxito ha sido el apoyo y promoción por parte de los entes estatales.

Guatemala cuenta con iniciativas y experiencias en pequeña escala, sin embargo se hace necesario implementar mayor cantidad de área cultivada por parte de las autoridades del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación a través de su Departamento de Agricultura Urbana. A nivel del país es factible extender la agricultura urbana mediante la implementación de prácticas con tecnología apropiada (uso de insumos locales), el uso de tecnología que sea altamente dependiente de insumos externos, puede constituirse en un factor adverso que conlleve al fracaso de la misma.

La mejor forma de producción urbana de alimentos es aquella en la cual los beneficiarios son capacitados y están convencidos de su utilidad y empoderados de la misma, por lo que cualquier intervención en este tema debe ir acompañada por un amplio trabajo de capacitación previo.

## Referencias bibliográficas

- Carroll, M. (1986). *Earthly paradises: Ancient gardens in history and archeology.* Londres, Inglaterra. British Museum Press.

- Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. (1997). *Manual técnico de hidroponía popular.* Guatemala, Guatemala. Autor.

- Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. (2006). *Alternativas para desarrollar la producción agrícola en urbana y peri-urbana.* Guatemala, Guatemala. Autor.

- King, B. (2007). *A short history of allotments in England and Wales.* Londres, Inglaterra. Recuperado de http://www.bkthisandthat.org.uk/index.html

- Morán, A.; Hernández, A. (2010). *Historia de los huertos urbanos. De los huertos para pobres a los programas de agricultura urbana ecológica.* Madrid, España. Universidad Politécnica de Madrid

- Organización de las Naciones Unidad para la Alimentación y la Agricultura. (2008). *Manual de micro huertos en Venezuela.* Caracas, Venezuela. Unidad de publicaciones Fundación Ciara.

- Organización de las Naciones Unidad para la Alimentación y la Agricultura. (2008). *Urban agriculture for sustainable poverty alleviation and food security.* Roma, Italia. Autor.

- Organización de las Naciones Unidad para la Alimentación y la Agricultura. (2012). *La agricultura urbana y su contribución a la seguridad alimentaria.* Sistematización del proyecto piloto AUP en Honduras. Tegucigalpa, Honduras. Autor.

- Promoción del Desarrollo Sostenible IPES. (2010). *La Agricultura Urbana. Revista Agricultura Urbana 1* (1), 1-5.

- Treminio, R. (2004). *Experiencias en agricultura urbana y periurbana en América Latina y El Caribe.* Santiago de Chile, Chile. FAO. Recuperado de http://www.rcl.fao.org

# Trazabilidad **de productos** de ganado bovino

Luis Leal Monterrroso

Resumen
Los consumidores y entidades reguladoras de productos de ganado bovino quieren estar seguros que la carne, leche y sus derivados, están libres de sustancias tóxicas y perjudiciales para la salud. Las cadenas globales de comercialización demandan que las empresas de origen, en este caso las ganaderías, sean transparentes, realicen una gestión ética de sus actividades y garanticen que los hatos son tratados haciendo uso de buenas prácticas ganaderas, las que incluyen, no maltratar a los animales y proveerles condiciones adecuadas de estancia. La importancia de la inocuidad de la carne, leche y sus derivados es esencial y para certificarla los estudios de trazabilidad son determinantes.

Palabras clave
Engorde, doble propósito, ganado bovino, inocuidad, lechero, pasto, trazabilidad.

Product traceability of cattle

Abstract
Consumers and cattle products regulators want to be sure that meat, milk and its derivatives, are free of toxic and harmful substances to health. Global marketing chains require that the origin, in this case the farms, companies are transparent, made an ethical management of its activities and guarantee that herds are treated making use of good farming practices, which include, not mistreating animals and provide them with adequate conditions of stay. The importance of the safety of meat, milk and its derivatives is essential and to certify it traceability studies are determining.

Keywords
Fattening, dual purpose cattle, safety, dairy, grass, traceability.

## Conceptos generales

Para introducir a los lectores que no estén familiarizados con la terminología relacionada a la ganadería, se definen algunas palabras de uso frecuente:

### Ganadería

Es la actividad de cría, engorde, reproducción y explotación para la producción del ganado bovino, aplicando técnicas pecuarias, agrícolas, sanitarias, médicas, nutricionales y genéticas, con el fin de obtener mejores rendimientos de carne, leche y sus derivados. De acuerdo al propósito empresarial del propietario de la ganadería ésta puede ser de engorde, lechera, doble propósito (carne y leche) y de crianza y, según el sistema de explotación puede ser extensiva o intensiva.

### Ganado

Aunque hoy otras clases de ganado, en nuestro medio el uso común de esta palabra identifica al ganado bovino, al que también se le llama ganado vacuno, que

está integrado por el conjunto de vacas, toros, bueyes y sus crías de diferentes edades. Son mamíferos rumiantes que en su estado natural se alimentan de pasto -"hierba que el ganado pace en el mismo terreno donde se cría" (RAE, 2014). Proporcionan a la humanidad alimento en forma de carne, leche (y sus derivados denominados productos lácteos) y algunos otros productos de menor importancia como cueros y el estiércol que se utiliza para la preparación de abonos. Por su especialidad de producción hay ganado bovino de engorde, lechero y de doble propósito.

## Ganado de engorde

Es el que se dedica a la producción de carne. Son especies cuya eficiencia biológica les permite tener alta capacidad de crecimiento y desarrollo muscular que se traduce en ganancia de peso en el menor tiempo posible.

## Ganado lechero

Es el que se dedica a la producción de leche. Tiene la eficiencia biológica de convertir el alimento que consume en mayor cantidad y mejor calidad de leche.

## Ganado de doble propósito

Es ganado que tiene la capacidad de producir carne y leche en un sistema extensivo. Los rendimientos de carne y leche no alcanzan la producción del ganado especializado, pero tienen la ventaja que se adaptan fácilmente a las condiciones tropicales del país y topografías irregulares de los terrenos.

## Ganadería extensiva

Generalmente es utilizada para el engorde de grandes cantidades de ganado y en menor escala para el aprovechamiento de ganado de doble propósito. Se utilizan extensas praderas divididas en potreros que se rotan programadamente para evitar el agotamiento de los pastos. Con el fin de lograr mejores producciones se hace una adecuada profilaxis y un uso de tratamientos médicos que favorecen el engorde. La complementación alimenticia no pasa de la utilización de algunos minerales.

## Ganadería intensiva

Se trabaja en espacios reducidos y ambientes controlados. Por ejemplo, en el caso del ganado lechero, estos ambientes pueden ser desde simples galeras con parales de madera rolliza y techo de lámina de metal para disminuir los rayos del sol, con ordeño a mano, hasta instalaciones sofisticadas que incluyen aire acondicionado y ordeño totalmente

mecanizado en el que los vaqueros no tocan la leche.

Coloquialmente se habla de ganadería intensiva cuando se refiere al ganado lechero, porque se mantiene semi-estabulado o estabulado completamente, pero la técnica también está siendo adoptada para la producción del ganado de engorde.

Al ganado, en este sistema, además de alimentarlo con pasto verde, heno y ensilaje (ensilaje es una forma de conservar el follaje del maíz, sorgo u otra planta forrajera cuando tiene la concentración de proteínas en su más alto nivel), se le administran concentrados elaborados fabrilmente, suplementos minerales y compuestos químicos; asimismo, para mejorar la absorción de los alimentos y convertirlos en carne o leche, se utilizan implantes anabólicos que pueden ser hormonales y no hormonales.

Para mantener el ganado en buen estado de salud se utilizan programas específicos preventivos y curativos para el control de plagas y enfermedades, que consisten en tratamientos con algún tipo de medicamento; acostumbrándose también agregar al agua o a los alimentos pequeñas dosis de antibióticos.

En los recintos donde se maneja la ganadería intensiva y especialmente con el ganado lechero, la gestión de establo debe ser bien controlada para evitar el estrés de los animales, aspecto que ya se toma en cuenta en las evaluaciones de los hatos para emitir certificados de buenas prácticas ganaderas.

## Inocuidad: obligación normativa y ética

La inocuidad tiene que ver con la responsabilidad de los empresarios ganaderos y sus trabajadores. Se falta a la responsabilidad cuando se falta a la ética del negocio o se incumplen algunas regulaciones legales o técnicas. Para empezar y como un ejemplo, la elección de la semilla del cultivo que se va utilizar para el pasto, presenta una grave disyuntiva de este tipo, porque en el mercado ya se promueven algunas semillas transgénicas cuyos rendimientos son considerablemente superiores, pero hay discusión ambiental y cultural al respecto.

La trazabilidad no es solo la detección de residuos químicos, es el análisis completo de la huella del producto desde el terreno a la mesa, incluyendo la responsabilidad ética.

Suelo, agua, control de plagas y enfermedades y fertilización
El ganadero debe estar seguro que en los tratamientos químicos del suelo (uso de correctores de pH y tratamiento contra plagas y enfermedades con larvicidas y nematicidas) se utilicen productos que no contaminen las plantas. Para el riego del pasto o cualquier otra planta que se utilice en la alimentación del ganado se debe usar agua de riego proveniente de fuentes limpias y seguras, y para garantizar que así es, hay que hacer los análisis químicos, físicos y bacteriológicos correspondientes.

Para el control de plagas, enfermedades y fertilización foliar y radicular del cultivo se deben utilizar los productos adecuados no contaminantes. En nuestro medio esto es particularmente delicado porque estas actividades prácticamente las deciden los vendedores de las tiendas de productos agroquímicos y en estas empresas hay vendedores muy profesionales y éticos, pero también abundan los charlatanes y espurios.

En términos generales, esto es lo que concierne a la producción del forraje fresco, henificado o ensilaje que significa del 60% al 80% de la alimentación del ganado.

## Trazabilidad

1. "Posibilidad de identificar el origen y las diferentes etapas de un proceso de producción y distribución de bienes de consumo." (RAE, 2014.)

2. "Reflejo documental de la trazabilidad de un producto." (Ibídem.)

3. "Propiedad que dispone el resultado de un valor estándar, que puede vincularse con referencias específicas mediante una seguidilla continuada de comparaciones." (International Organization of Standardization. http://www.iso.org/)

4. "La habilidad para identificar el origen de un animal o de sus productos, tan lejos en la secuencia de producción como sea necesario, de acuerdo al fin con que la trazabilidad haya sido desarrollada." (Smith, 2000, citado en Morán Martínez.)

5. "La capacidad técnica de identificación del animal desde su nacimiento hasta el final de la cadena de comercialización de sus distintos productos. Cuando

se habla de trazabilidad se puede estar refiriendo a dos tipos de producto o de proceso. La trazabilidad de producto se refiere a seguir los pasos del animal desde que nace hasta que se faena. Nos dice su fecha de nacimiento, lugar, propietario, sexo y raza; y por otro lado, sus movimientos, lugar de faena o muerte y la trazabilidad de proceso que, además de lo anterior, incorpora la información de cómo fue producido el animal y todo lo referente a los aspectos sanitarios. Podemos concluir que la trazabilidad del producto será en el futuro un requisito adicional para entrar en los mercados más exigentes; mientras que la trazabilidad del proceso de producción es la que aportaría un elemento diferenciador y permitiría un agregado de valor al producto final" (https://www.snig.gub.uy).

Estas definiciones individualmente como acepciones y en su conjunto, captan el espíritu teórico y práctico que se quiere connotar; pero dejando la teoría por un lado, está ampliamente documentado que ha habido casos accidentales y provocados que han incidido en la calidad de los productos del ganado bovino con perjuicio para los consumidores, que demuestran que es necesario aplicar las regulaciones de trazabilidad. No está muy lejos en el tiempo la enfermedad de la Encefalopatía espongiforme bovina (EEB) conocida popularmente como "enfermedad de las vacas locas", que aunque no es transmisible al ser humano, causó una severa crisis al sector ganadero y todavía el consumidor lo recuerda y desconfía. Esto se debió a la desnaturalización de la alimentación del ganado. La trazabilidad es una forma para restablecer esa confianza porque garantiza que no se están consumiendo productos cárnicos procedentes de ganado y rastros no controlados por las autoridades sanitarias.

Dentro de la granja es el ganadero quien debe velar por la inocuidad, debiendo implementar controles tales como:

- Alimentación: producción del pasto, concentrados, suplementos.

- Profilaxis: fármacos, especialmente antibióticos y esteroides, retiro o eliminación de animales sospechosos de enfermedad.

- Higiene: ambientes limpios y ventilados, retiro de trabajadores enfermos.

- Ordeño: el proceso de ordeño y resguardo de la leche debe hacerse siguiendo las más estrictas normas de higiene.

Hasta aquí tiene el ganadero el control interno de su explotación para garantizar la inocuidad de sus productos.

## Objetivos de la trazabilidad

De acuerdo a Hugo Morán Martínez del Instituto Plan Agropecuario de Uruguay (IPA), los objetivos de la trazabilidad son:

> "Primarios: Seguridad alimentaria, exigido por la Unión Europea y certificación de procesos de producción a lo largo de toda la cadena, exigido por Estados Unidos de América y algunos secundarios para controles impositivos; formación de base de datos; control del abigeato; sustitución de marcas; mejoramiento genético; prenda bancaria" (IPA: http://www.planagropecuario.org.uy/).

## Elementos de la trazabilidad

La regulación normativa de cada país establece los elementos de la trazabilidad, pero por ejemplo en España se utilizan los siguientes:

1. "Marcas auriculares: dispositivos que se colocan en cada una de las orejas y llevan un mismo y único código de identificación que permite identificar de forma individual a cada animal y la explotación en la que ha nacido.

2. "Base de datos informatizada: Registro General de Explotaciones Ganaderas, Registro de Identificación Individual de Animales y Registro de Movimientos.

3. "Documento de Identificación Bovino: debe acompañar al animal en todos sus traslados.

4. "Libro de registro de la explotación: debe estar accesible a la autoridad competente durante un periodo mínimo de tres años" (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España, www.magrama.gob.es/).

## Trazabilidad en Guatemala

Desde 2013 fue aprobada la trazabilidad por los países centroamericanos y República Dominicana, pero fue hasta el 2014 que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación emitió el Acuerdo Ministerial 24-2014, que crea el Sistema Nacional de Trazabilidad Pecuaria. En sus considerandos el Acuerdo establece: "Que la Organización Mundial de Sanidad Animal define la identificación y la trazabilidad de los animales como herramientas destinadas a mejorar la sanidad animal (incluidas las zoonosis) y la seguridad sanitaria de los alimentos… y que la importancia de la trazabilidad radica en que su práctica se relaciona con la protección y preservación de la salud humana…" (MAGA, 2014).

La aplicación de este Acuerdo tiene los objetivos siguientes:

1. Adoptar e implementar un sistema nacional de trazabilidad en el ámbito pecuario que contribuya a la seguridad alimentaria, la protección de la salud pública, el cumplimiento de medidas sanitarias y disposiciones legales a nivel nacional e internacional.
2. Establecer un sistema nacional de registro pecuario, como herramienta destinada a incrementar la eficacia de la gestión de los servicios oficiales de apoyo al sector pecuario en el territorio nacional y que además, facilite la homologación de los controles sanitarios.
3. Establecer un sistema nacional de movilización animal, que registre los desplazamientos de los animales, sus productos y sub productos, así como los medios de transporte utilizados para la movilización.
4. Fomentar la competitividad del sector pecuario a nivel nacional e internacional.
5. Disponer de un instrumento que contribuya a mejorar la sanidad animal, la inocuidad de los alimentos y la reducción de delitos relativos a la propiedad de los animales, movilización ilegal, contrabando, hurto y robo de ganado, entre otros." (Ibídem).

El representante de la Federación de Ganaderos de Guatemala, José María Vera, respecto de la trazabilidad dice que "... La

exigencia internacional permitirá que se pueda exportar el producto a nuevos mercados, ya que con la trazabilidad se conocerá dónde nació el ganado, en qué área permaneció y el lugar donde fue sacrificado. Esto evitará sanciones no al país, sino directamente al propietario, en caso de que la carne reporte alguna enfermedad." (http://www.centralamericadata.com/).

Por otro lado la Cámara de Productores de Leche de Guatemala en convenio con la Dirección Técnica de Sanidad Animal del MAGA ha venido trabajando haciendo pruebas de brucelosis y tuberculosis como requisito para el areteado de trazabilidad, contando con ese servicio para socios y no socios de la Cámara.

Muy recientemente, trabajando conjuntamente la Federación de Ganaderos de Guatemala, OIRSA, Ministerio de Gobernación, MAGA y la Cámara de Productores de Leche elaboraron una Guía Única de Conducción de Animales la cual se hizo tomando en cuenta la trazabilidad bovina que llegará a ser obligatoria para el 2020. Esta Guía fue presentada a las autoridades del MAGA para el Acuerdo Gubernativo y actualmente se encuentra en la Procuraduría General de la Nación para el dictamen respectivo previo a su autorización.

El artículo de *Prensa Libre*: "MAGA crea sistema de trazabilidad pecuaria" dice: "…El objetivo del Sistema Nacional de Trazabilidad es contribuir a la seguridad alimentaria, la protección de la salud pública, el cumplimiento de las medidas sanitarias y disposiciones legales a nivel nacional e internacional. También pretende establecer un Sistema Nacional de Pecuario y un Sistema Nacional de Movilización Animal que registre los desplazamientos de los animales y sus productos, así como medios de transporte utilizados para la movilización. Con ello se dispondrá de un instrumento que contribuya a mejorar la sanidad animal, la inocuidad de los alimentos y la reducción de los delitos relativos a la propiedad de los animales, movilización ilegal, contrabando, hurto y robo de ganado."

Por último, es importante indicar que la trazabilidad mejorará la competitividad de las ganaderías certificadas, incrementando sus ingresos y su confiabilidad y que es una decisión tomada que se tiene que atender para no desaparecer como sector.

## Referencias bibliográficas

- Diccionario de la Lengua Española (2014). *Edición del tricentenario*. Vigésima edición. Real Academia Española.

- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. www.magrama.gob.es/

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2014). *Acuerdo Ministerial 24-2014.* Sistema Nacional de Trazabilidad Pecuaria. Guatemala.

- Morán Martínez, Hugo. Instituto *Plan Agropecuario.* http://www.planagropecuario.org.uy/

- Prensa Libre (28 febrero 2014). "MAGA crea sistema de trazabilidad pecuaria". http://www.prensalibre.com/noticias/sitema_de_trazabilidad_pecuaria-ganado-maga_0_1093090786.html

- Sistema Nacional de Información Ganadera. https://www.snig.gub.uy

# 4

# Mujeres y política

Revista
Análisis de la Realidad Nacional

# Mujeres violentadas en la vorágine de inseguridad en El Salvador[1]

Isabel Aguilar Umaña

Resumen

De la violencia política, El Salvador ha transitado, como su vecino Guatemala, con extrema rudeza, a la violencia criminal, que no busca defender ni alterar el orden establecido sino medrar de sus debilidades. En esa intensificación es relevante, en la violencia homicida y feminicida, el cambio en los patrones de comisión de hechos delictivos para el caso de las mujeres. Aunque para ellas ha sido frecuente que el principal escenario de violencia sea el seno del hogar, en la actualidad también el escenario público es un ámbito de aguda inseguridad, pues se asiste a numerosas violaciones cometidas por las pandillas (y maras) y elementos de las fuerzas de seguridad del Estado en espacios más bien comunitarios o asociados con elementos externos al territorio doméstico.

Palabras clave

Violencia homicida, feminicidio, pandillas, políticas de seguridad, acceso a la justicia.

1. El título de este documento constituye una reelaboración del título «Violent Women and Violence Against Women. Gender Relations in the Maras and Other Street Gangs of Central America's Northern Triangle Region» (Cfr. referencias bibliográficas), elaborado por Isabel Aguilar Umaña, en coautoría con Jeanne Rikkers. El uso de un nombre muy similar constituye una manera de indicar que en cierta medida se da continuidad al tema con base en los análisis previos.

Violent and battered women in the maelstrom of insecurity El Salvador

Abstract
Of the political violence, El Salvador has journeyed, like its nearby Guatemala, with extreme rudeness, to the criminal violence, which he thinks about how neither to defend nor to alter the established order but to grow of its weaknesses. In this intensification it is excellent, in the murder violence and feminicida, the change in the bosses of commission of criminal facts for the case of the women. Although for them it has been frequent that the main violence stage is the bosom of the hearth, at present also the public stage is an ambience of sharp insecurity, since you took hold of numerous violations committed by the bands (and maras) and elements of the securities force of the State in spaces rather community or associated with external elements to the domestic territory.

Keywords
Homicidal violence, feminicide, gangs, security policies, access to justice.

## Palabras preliminares

Las hijas, hermanas, madres, esposas, novias, nietas y sobrinas… Las que salen todos los días a trabajar, tempranito cuando despunta el alba porque el tráfico es cada vez más difícil en un El Salvador que es también cada vez más urbano. Las que se quedan en sus hogares porque no encuentran lo que para muchos es un «verdadero trabajo» (aunque tras las paredes de sus casas les esperen volcanes de ropa para asear, bocas hambrientas que alimentar, interminables filas de afanes domésticos que escasamente son valorados como una actividad productiva). Las jóvenes a las que aún les cuesta perder el entusiasmo y la esperanza. Las madres cuya voz, más a menudo de lo que imaginamos, se agolpa en la garganta porque allí se encuentra con un nudo que no las deja hablar. Una voz que quizás hace algunos años estaba despertando, animándose a salir, pero que ahora está inmovilizada por el miedo. Un terror que se alimenta de un país en donde la violencia crónica no da tregua y en donde nadie, casi nadie, advierte las particularidades que una dinámica semejante entraña para las mujeres.

Es en ese contexto en el cual se inscribe el presente documento, que no constituye un estudio exhaustivo sobre el tema, ni pretende, por consiguiente, arribar a reflexiones concluyentes. El interés de este ensayo es más bien visibilizar algunos elementos y constantes del continuo de violencia que aqueja a las mujeres salvadoreñas, intentando vislumbrar ciertos rasgos caracterizadores del período actual, signado por la escalada criminal que advino en el período postregua. Tal visibilización cobra sentido en la medida en que contribuya a la toma de consciencia, a la acción reflexiva. También, a la denuncia: una que se base en la noción de que el incremento de violencia que viene de la mano de la guerra contra las pandillas es inaceptable y, por consiguiente, resulta imperioso contribuir a generar opciones reales de transformación social, tanto para hombres como para mujeres.

En ese tenor, el ensayo se divide en tres secciones analíticas y una de carácter propositivo. En la primera se describe una visión panorámica sobre la situación actual del país, para luego, en la segunda, brindar información específica sobre la violencia contra las mujeres. En el tercer apartado se da cuenta de las distintas respuestas del Estado y la sociedad frente a la situación que se vive, con énfasis en el acceso a la justicia, y, finalmente, se concluye el documento con algunas ideas sobre posibles asideros para generar pautas para la esperanza y la transformación. El texto discurre a partir de información documental y se nutre de las voces de salvadoreños y salvadoreñas entrevistadas;[2] asimismo, se toma en cuenta la experiencia de trabajo de la autora, quien desde hace varios años ha tenido la suerte de compartir diversos escenarios con hombres y mujeres del país que realizan denodados esfuerzos por prevenir la violencia y consolidar espacios de convivencia y paz.

2. Para elaborar este documento se entrevistó, entre febrero y abril de 2016, a expertos y operadores de entidades gubernamentales y de la sociedad civil (nueve en total). Los nombres de las personas entrevistadas se omiten si así fue acordado con ellas (en cuyo caso se indica, al pie de página, la fecha de realización de la entrevista y la procedencia sectorial de la persona entrevistada). Solamente se menciona en nota al pie de página los nombres de las personas entrevistadas que lo autorizaron expresamente.

## Dinámicas en torno a la violencia y la criminalidad en El Salvador de la postregua

A inicios del segundo semestre de 2014 comenzó a ser más evidente el paulatino proceso de desgaste y resquebrajamiento de la tregua entre las dos principales pandillas que operan en El Salvador —Mara Salvatrucha y Barrio 18, respectivamente—. Esta tregua, iniciada en marzo de 2012, había dejado como saldo una dramática reducción en el número de homicidios diarios perpetrados en el país,[3] pero también una aguda polarización de la opinión ciudadana al respecto de la conveniencia de «dialogar/negociar»[4] o no con las pandillas, lo cual, en el fondo, implicaba discusiones más profundas sobre cómo abordar la criminalidad asociada con estos grupos, con obvias implicaciones de política pública. Este escenario de debate y confrontación fue capitalizado por los partidos políticos, de manera que la centralización de la figura de las pandillas como pieza clave —y diríase, artificialmente «pieza única»— de la dinámica de inseguridad jugó un rol central en el proceso electoral de 2014. Además de que volvió a manipularse políticamente el tema de la seguridad, el país perdió la oportunidad de agudizar el análisis desde paradigmas más constructivos (como el de

3. De un promedio de 14 a 17 homicidios diarios, en los mejores momentos de la tregua se llegó a 5.5. «Según fuentes oficiales (Policía Nacional Civil), la reducción de homicidios alcanza un 59.7%; el Instituto de Medicina Legal indicó que el año 2012 cerró con un número de 1719 asesinatos menos con respecto al año anterior. Paralelamente, tuvo lugar una disminución en los femicidios y el cese de motines y otros hechos violentos a lo interno de los centros penales» (Tager y Aguilar, 2013: 10).

4. Se asume de esta manera puesto que durante el debate ha sido evidente la confusión acerca de los conceptos diálogo y negociación, argumentándose que no se debe «negociar» con las pandillas como una manera de decir «dialogar», y rechazando, de entrada, cualquier posibilidad de acercamiento hacia estos grupos. A ello obedece que en muchos escenarios sea incluso inaceptable, hoy en día, la mera palabra 'diálogo'. Como ejemplo, vale la pena mencionar la experiencia de una organización que implementa un proyecto de rehabilitación que se vio «amablemente conminada» por las autoridades penitenciarias a eliminar esta palabra de los materiales de apoyo a distribuir entre la población privada de libertad con la que se trabaja el tema de cultura de paz. No hacerlo hubiera significado la prohibición de entrar a los centros de internamiento seleccionados en el proyecto.

construcción de paz, prevención social de la violencia, o desarrollo humano), o desde una visión más abarcadora e integral sobre las distintas dinámicas que asume el conflicto, la violencia y la criminalidad, dinámicas en las cuales, claramente, las pandillas no son el único componente.[5] Como se sabe, entre otras fuentes de violencia e inseguridad que ocasionan graves afectaciones a la sociedad salvadoreña cabe mencionar la presencia del crimen organizado, la violencia contra las mujeres y la población LGTBI, la violencia contra la niñez, la corrupción, y la violencia institucional (infligida irregularmente por las fuerzas de seguridad pública y por agentes del Sistema Penitenciario, pero también por el sistema de salud al no brindar atención oportuna y adecuada a los ciudadanos, o por el sistema de justicia, al mantener altos índices de impunidad, o propiciar episodios de victimización secundaria, entre otros). Ello, sin dar cuenta de la secular violencia estructural que ha generado exclusión, desigualdad, inequidad y pobreza.

En todo caso, el nuevo escenario postregua marcó, además de la investigación criminal de las actuaciones de varias de las personas involucradas en la mediación del proceso,[6] un

5. Ello no desconoce la relevancia que tiene el accionar de las pandillas en la dinámica de la violencia y la inseguridad en El Salvador, lo cual fue justamente evidenciado por la tregua: «Que un grupo o unos grupos delictivos, con base en un acuerdo, puedan bajar los homicidios en un cincuenta o sesenta por ciento, dependiendo de las estimaciones que se consideren, creo que pone en evidencia la importancia, el peso específico que tienen estos grupos en la realidad delictiva de El Salvador, por lo menos» (entrevista a analista en temas de seguridad realizada por la autora el 22 de febrero de 2016).

6. Son célebres la citación que hiciera el 12 de junio de 2014 la Fiscalía General de la República (FGR) a Raúl Mijango, uno de los mediadores de la tregua (véase en: https://www.youtube.com/watch?v=6ZiVUSkBN9Y); o la detención y posterior enjuiciamiento del sacerdote Antonio Rodríguez, también en 2014 (véase en: http://www.elfaro.net/es/201409/noticias/15912/Fiscal-us%C3%B3-conversaciones-%C3%ADntimas-del-padre-To%C3%B1o-para-conseguir-su-confesi%C3%B3n.htm). Este tipo de persecución judicial, aplicable en 2014 y 2015 de manera selectiva y por razones más políticas que de apego al Estado de derecho, pasó finalmente a ser mandatorio: al momento de escribir estas líneas, la Asamblea Legislativa, a solicitud de la FGR, aprobaba una reforma al Código Penal según la cual se estipulan hasta 15 años de privación de libertad para quienes intermedien, negocien o ayuden a las pandillas (véase en: http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/aprueban-reformas-penales-que-in-

acelerado reposicionamiento y radicalización de los principales actores que operan en los territorios escenario de conflicto. Por un lado, al revertirse la posibilidad de construir desde los centros penales espacios de entendimiento entre dirigentes pandilleriles, se acrecentó la histórica y encarnizada enemistad entre grupos (tanto entre la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, como entre las dos principales facciones de esta última agrupación, los Sureños y los Revolucionarios); asimismo, facciones de las pandillas que no siempre estuvieron de acuerdo con la dirigencia (la ranfla) con respecto a la tregua comenzaron a cobrar mayor notoriedad, profundizando divisionismos internos que de alguna manera diversifican, en la actualidad, el número de grupos armados no convencionales en contienda. Así, de acuerdo con un informante clave entrevistado para el presente análisis,[7] en la actualidad se asiste a un posible resquebrajamiento interno de la Mara Salvatrucha (MS), lo cual previsiblemente alimentará nuevas tensiones, más si se toma en cuenta que esta agrupación históricamente ha contado con niveles más sofisticados de organización jerárquica, lo cual en el pasado facilitó un mayor control de la membresía que conforma las diversas clicas.

Por otro lado, institucionalmente se siguieron las tradicionales políticas represivas que han caracterizado a los Gobiernos salvadoreños desde el inicio de la era democrática (1992), sean de izquierda o de derecha. Como señala Daniel Valencia (2016), «El Salvador enfrenta la violencia con ensayos de prueba y error. En 2003 apareció el primer plan Mano Dura: la PNC rompió puertas, magulló cuerpos y capturó a miles de pandilleros, pero no acabó con las pandillas. Un gobierno después, el plan Súper Mano Dura lo repitió todo, sobresaturó aún más las cárceles pero lejos de erradicarlas, radicalizó a las pandillas. En 2009, el primer gobierno de izquierdas coqueteó

cluye-nuevos-delitos-contra-pandillas-110293). El 3 de mayo de 2016, la FGR giró orden de captura contra veintiún personas vinculadas con el proceso de tregua, entre ellas, Mijango, quien fue acusado de tráfico de objetos prohibidos y asociaciones ilícitas (véase en: http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/capturan-raul-mijango-uno-los-mediadores-tregua-con-pandillas-111486). En este episodio, Mijango estuvo en detención provisional durante veintiocho días (véase en: http://www.elfaro.net/es/206005/fotos/18671/Liberan-a-Ra%C3%BAl-Mijango.htm) y su caso aún no ha sido resuelto en definitiva.

con prevención y rehabilitación pero terminó sacando a casi todo el ejército a las calles, las 24 horas, los siete días de la semana, para intentar reducir la violencia».[8] Siguiendo esta tendencia, entonces, estas políticas securitarias se han intensificado, de tal manera que expertos en el tema, como José Miguel Cruz, las consideran actualmente como políticas de «mano brutal» (en Lapper, s.f.) o, como en algún momento las hemos calificado, *políticas de exterminio*.

Y es que parte del resquebrajamiento de la tregua fue dar paso a una especie de «guerra»[9] al principio no declarada —aunque «sin cuartel»— entre pandillas y fuerzas de seguridad del Estado (Policía Nacional Civil y Fuerza Armada). El primer hito en esta dirección comenzó a finales de 2013, cuando se introdujeron reformas legales que excluían de cualquier responsabilidad penal a miembros de la institución policial que disparasen sus armas y cometieran algún acto de fuerza al estar en servicio, facultándolos,

8. Véase en: http://www.salanegra.elfaro.net/es/201406/cronicas/15460/Harry-el-polic%C3%ADa-matapandilleros.htm#sthash.emAV5kv7.dpuf

9. Se reconoce que, en el marco del Derecho Internacional Humanitario, el vocablo 'guerra' se utiliza con especificidad conceptual y se refiere tanto a conflictos armados internacionales como no internacionales. Estos últimos son «[…] enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima» (CICR, 2008; itálicas en el original). La situación actual de El Salvador bien podría discutirse con base en este concepto que, como resulta obvio, no se encuentra exento de interpretaciones diversas (por ejemplo, ¿a qué llamamos «mínimo» de intensidad y de organización?; ¿esto es aplicable a grupos ilegales como las pandillas?). Esta discusión excede claramente los límites del presente ensayo. No obstante, nos interesa destacar que no ignoramos lo delicado del uso del concepto 'guerra', motivo por el cual debemos indicar que lo hacemos sobre todo desde una perspectiva sociológica, no jurídica. La decisión adoptada se basa en dos valoraciones fundamentales: a) las personas salvadoreñas e, incluso, las autoridades, aluden a la situación actual como una guerra o un conflicto; b) el grado de letalidad de la violencia y la criminalidad que se vive ha cobrado, a nuestro juicio, dimensiones de carácter humanitario. Se trata, como ha indicado el alcalde de San Salvador, Nayib Bukele, de un «conflicto social de dimensiones épicas».

igualmente, a portar armas incluso en los días fuera de servicio.[10] Luego, continuadas declaraciones de funcionarios gubernamentales han ratificado, una y otra vez, la especie de «carta blanca» para exterminar pandilleros. El discurso quizás más extremo debido a la investidura de quien lo pronunció son las recientes declaraciones de prensa del presidente Sánchez Cerén, quien al decir «Aunque algunos digan que estamos en una guerra, pero no queda otro camino. No hay espacios para diálogo, no hay espacios para treguas, no hay espacios para entenderse con ellos, son criminales y así como criminales hay que tratarlos» ha dado paso a una especie de oficialización de la declaratoria de guerra.[11] Una situación que dos de las expertas en género entrevistadas para este estudio catalogaron como de «guerra social» y «conflicto armado», lo cual connota la idea de que en el imaginario ciudadano la percepción de violencia intensificada y de carácter letal justifica esta clase de denominación.

Además de legitimarse en una ciudadanía que respalda ampliamente el uso excesivo de la fuerza y la represión como mecanismos para lograr más seguridad, la estrategia operativa real del Gobierno se encuentra fundamentada en la *Ley de Proscripción de Pandillas, Maras y Grupos de Exterminio,* vigente desde 2010 y que declara ilegal la mera pertenencia a estas agrupaciones, así como actos que pudiesen considerarse «de apoyo» a ellas. También, en la sentencia de agosto de 2015 de la Sala de lo Constitucional, según la cual este máximo órgano jurisdiccional declara «terroristas» a las pandillas.[12]

Decimos «estrategia operativa real» puesto que el Gobierno también ha sido artífice, con el apoyo de la comunidad internacional, del *Plan El Salvador seguro*. Este plan fue lanzado a inicios de 2015 y cuenta con cinco ejes

10. Véase en: http://www.laprensagrafica.com/2013/12/24/mijango-critica-reformas-a-ley-que-blinda-a-policias-y-militares.
11. Véase en: http://www.elfaro.net/es/201603/el_salvador/18180/S%C3%A1nchez-Cer%C3%A9n-Aunque-algunos-digan-que-estamos-en-una-guerra-no-queda-otro-camino.htm.

12. La sentencia de la Sala de lo Constitucional obliga a los jueces a aplicar la Ley contra Actos de Terrorismo al juzgar a miembros de agrupaciones pandilleriles (Sentencia 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007).

de trabajo calcados en modelos preventivos, desde el enfoque de seguridad ciudadana: prevención de la violencia; persecución penal; rehabilitación y reinserción; atención y protección de víctimas; y fortalecimiento institucional. Su promulgación es también un claro ejemplo de cómo, en los últimos años, la represión y el manodurismo han convivido con una retórica preventiva y de seguridad democrática, lo cual ha generado obvias contradicciones en la política pública y en su implementación, así como vacíos de poder, desarticulación institucional y, consecuentemente, magros resultados. En el mediano plazo, estas falencias han erosionado la credibilidad ciudadana en la prevención de la violencia, la justicia restaurativa y la cultura de paz, lo cual, a la postre, favorece que más personas se adscriban a la búsqueda de opciones securitarias para resolver el problema de la criminalidad.

De acuerdo con diversos analistas, la implementación del *Plan El Salvador seguro* ha sido poco eficaz hasta el momento; además, el órgano multisectorial responsable de darle seguimiento (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia) fue conformado de manera poco inclusiva, destacando, en este sentido, la ausencia en él de las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña que durante décadas han dado seguimiento a los temas de seguridad ciudadana y prevención de violencia en el país (y, por consiguiente, han acumulado experiencia en ellos), así como la ausencia de mujeres. Otra crítica severa que se realiza a este esfuerzo es la quizás excesiva preponderancia que en la ejecución del plan tiene la comunidad internacional, lo cual no solo se refleja en que la Secretaría Técnica del referido Consejo esté a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sino también en que muchas de las fuentes de financiamiento previstas no provengan de fondos propios del Estado salvadoreño. Adicionalmente, el PNUD también ejecuta tareas que, desde una perspectiva de búsqueda de fortalecimiento institucional, debieran corresponder al Estado.

Entre la politización de la seguridad con fines electorales; la falta de voluntad política real hacia la prevención de la violencia; y la carencia de espacios de encuentro y entendimiento multisectorial con respecto a estos temas, la guerra contra las pandillas ha convertido a El Salvador en el país de la región con la más alta tasa

de homicidios por cada cien mil habitantes, pues esta se calcula en 103 (mientras que sus vecinos del Triángulo Norte, Guatemala y Honduras, ostentan tasas de 33.84 y 58,[13] respectivamente).[14] Ello significa, para 2015, un promedio de dieciocho homicidios diarios en un país con 6.4 millones de habitantes, aunque ha habido días en que los muertos se han contado en más de cincuenta. En lo que va del año 2016, se estima un aumento del 118 % de homicidios con respecto al mismo período de 2015, y se habla de un promedio de veintitrés muertes violentas al día. La mayoría de víctimas son hombres jóvenes que viven en barrios y colonias marginales; una significativa cantidad de ellas son asesinadas en oscuros episodios que siguen patrones de ejecuciones extrajudiciales cuya casi totalidad permanece sin ser investigada.[15]

A ello cabe agregar la muerte violenta de miembros de las fuerzas de seguridad que, en 2015, sumó la cantidad de 63 policías y 24 soldados asesinados[16] La mayoría de estas muertes también permanece en la impunidad.[17]

Para las pandillas, mantener esta dinámica ha implicado recrudecimiento de acciones, tensiones internas y, finalmente, búsqueda de respuestas frente a una brutalidad represiva a la que muchos han perdido la esperanza de verle fin. Así, recientemente, frente al anuncio de medidas excepcionales en los centros de privación de libertad —que

13. Proyectada.
14. Cuando de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), una tasa de más de diez homicidios por cada cien mil habitantes constituye un indicador de niveles epidémicos de violencia homicida.
15. Véase en: http://www.elfaro.net/es/201601/salanegra/17765/"Todo-nos-indica-que-las-autoridades-están-cometiendo-asesinatos-extrajudiciales".htm. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), desde su mandato y facultades institucionales, ha podido documentar solo cinco de estos casos; en reunión sostenida el 18 de mayo con organizaciones sociales, el titular de esta entidad compartió con las y los asistentes las dificultades que enfrentan para acceder a los expedientes oficiales, pues la Policía Nacional Civil (PNC), las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y la Fiscalía General de la República (FGR) tienden a imposibilitar el acceso a ellos. El procurador señaló, en esa reunión, la existencia de "disfunciones gravísimas de los mecanismos de control interno" de estas instituciones.
16. Véase en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160229_asesinados_el_salvador_historias_bm.
17. Únicamente el 15 % de la totalidad de homicidios registrados entre 2010 y 2015 fue llevado a juicio y recibió una pena de privación de libertad (véase en: http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/salvador-paraiso-impunidad-asesinatos-105413).

incluyen el traslado de líderes intermedios de las pandillas a penales con mayores restricciones de seguridad, limitaciones en visitas de familiares y mayores controles en cuanto al uso de celulares—, las pandillas han respondido con un unilateral cese al fuego que ha comenzado a disminuir índices de criminalidad, pero cuyas consecuencias ulteriores aún se desconocen.

Debido a su intensidad y carácter letal, esta intensificación de la violencia letal —o «guerra» ahora oficialmente declarada— está trastrocando profundamente las ya de por sí deterioradas relaciones familiares e intracomunitarias, así como las relaciones de las comunidades con el gobierno (sea este nacional o local). En todo caso, esta guerra contra las pandillas debe ser analizada a la luz de lo imbricadas que estas agrupaciones están en el tejido social salvadoreño. En este sentido, es preciso incorporar en el análisis la existencia de las llamadas «familias pandilla» o lo que denominamos «pandilla extendida», es decir, sucesiones familiares que ya van hasta por la tercera generación o entramados relacionales más amplios que el mero miembro «brincado» de etas agrupaciones, respectivamente. Es necesario, entonces, tomar en consideración los lazos de familiaridad y amistad entre miembros de estas agrupaciones y gran cantidad de personas en el país.[18]

En numerosas ocasiones las pandillas ejercen un control cotidiano de conflictos comunitarios que el Estado ha sido incapaz de resolver o tan siquiera abordar, lo cual, en ciertas comunidades, conlleva una percepción positiva acerca de ellas (por ejemplo, hay testimonios que señalan que pandilleros intervienen para proteger a mujeres abusadas por sus esposos, pues no les conviene que ellas denuncien y que esto acarre presencia policial en la localidad donde viven).

18. Aunque resulta metodológicamente inviable contar con datos robustos acerca de la cantidad de pandilleros que operan en el territorio, las autoridades y otras voces expertas en el tema han señalado en reiteradas ocasiones que en El Salvador los miembros de estas agrupaciones oscilan entre cincuenta y setenta mil. Si se asume la cifra más baja y se considera hipotéticamente que cada pandillero tiene relación con unos cinco miembros de su familia ampliada, se tiene que un cuarto de millón de salvadoreños estaría vinculado con alguien de estas agrupaciones consideradas, en la actualidad, «terroristas».

Los brotes de simpatía que generan estas agrupaciones no terminan allí, pues en el imaginario social, tan calcado en moldes patriarcales, el ejercicio de la violencia y la dominación es sinónimo de poder y éxito personal, de manera que no falta una gran cantidad de adolescentes y niños que desean ser pandilleros «cuando sean grandes». Tampoco faltan adolescentes y jóvenes mujeres que se sientan atraídas por tener un novio pandillero, quien proyecta en ellas una atractiva imagen de «hombre fuerte», en abierta proyección del llamado «síndrome del macho alfa».

En numerosos lugares, el control territorial que ejercen diversas facciones pandilleriles ha restringido e incluso imposibilitado la libre movilidad de las personas. «Hay comunidades en las que no se puede entrar, sencillamente no se puede entrar, si no es con la autorización de pandilleros. Muchos programas, incluso de prevención, no están pudiendo ocurrir si no es con la autorización de los líderes locales, de los palabreros como se llaman usualmente los liderazgos de cada clica o de cada programa (en el caso de la MS son clicas y programas, en el caso de la 18 son canchas y tribus), pero como sea que se llamen hay un líder local y no se puede hacer mucho sin la autorización de este».[19] La presencia de grupos pandilleros representa un obstáculo para que operen ciertas instituciones gubernamentales encargadas de la prestación de servicios sociales, de educación y salud, por ejemplo. Hay escuelas en donde no se puede reprobar a ningún alumno, pues se corre el riesgo de que esta acción sea «penalizada» por algún familiar pandillero; tampoco es fácil implementar campañas de fumigación para prevenir enfermedades como el zika o el cikungunya, pues las pandillas desconfían de muchos funcionarios gubernamentales, en el marco de un escenario en donde han ido generalizándose el miedo, la frustración y el dolor.

En un ambiente semejante no es extraño que la respuesta ciudadana sea la parálisis, el miedo y la frustración. Asimismo, la huida. En efecto, en 2014 los medios de comunicación permitieron que se conociera con mayor amplitud la crisis migratoria que ya venía siendo normal en los países del Triángulo Norte, particularmente en El Salvador. Ese año, la

19. Entrevista a analista en temas de seguridad realizada por la autora el 22 de febrero de 2016.

prensa internacional dio la voz de alarma ante una numerosa oleada de menores de edad mexicanos y centroamericanos no acompañados que intentaron cruzar la frontera de los Estados Unidos. De acuerdo con noticias de prensa, se calculó, en ese momento, que la cantidad de menores migrantes oscilaba entre cincuenta y sesenta mil. No obstante, lo que se vivió en 2014 no fue sino el aumento de una tendencia que ha venido dándose durante los últimos años. En 2014, El Salvador reportó 16,404 niñas y niños migrantes; esto quiere decir que de 2013 a 2014 el aumento de este tipo de población migrante fue del 174 % (Department of Homeland Security, 2015). Según una encuesta de 2014 de la Universidad Tecnológica de El Salvador, de 747 emigrantes repatriados, un 42 % señaló haberse ido del país a causa de la violencia, en comparación con solo el 5 % que dio la misma respuesta en 2013.[20] A ello cabe agregar que se calcula en un 5 % la cantidad de población desplazada interna.

De acuerdo con un analista en temas de seguridad entrevistado,[21] en este escenario los salvadoreños apenas pueden «pensar con cabeza fría». La situación actual ejemplifica cómo, asediados por el discurso del terror, las y los ciudadanos están dispuestos a perder ciertas libertades fundamentales sin importar las consecuencias; se basan, en gran medida, en la idea ilusa de que más armas, más fuerza, más cárcel y mayores castigos constituyen verdaderos dispositivos de seguridad (cuando son solo reacciones securitarias cuya ineficacia la historia se ha encargado de demostrar). En todo caso, la situación ofrece indicios de daño o erosión a la calidad democrática de las instituciones del país. Se asiste al «Riesgo de perder la calidad democrática de nuestras instituciones en un contexto de crisis que genera mucha angustia en la población, la cual a su vez hace mucha presión sobre los estamentos gubernamentales, los cuales a la vez, sobre la base de esta presión, se ven en la necesidad de responder de alguna forma y todo este clima de inseguridad, crisis, angustia y preocupación puede llevarnos a tomar decisiones equivocadas y a subestimar la importancia de

20. Véase http://americasquarterly.org/content/centro-america-sigue-tan-violenta-como-siempre-como-podria-cambiar?utm_source=El+Chasqui&utm_campaign=078d6c48be-EMAIL_CAMPAIGN_4_15_2016&utm_medium=email&utm_term=0_cd943d262e-078d6c-48be-24540285.

21. Entrevista realizada por la autora el 22 de febrero de 2016.

los procedimientos democráticos, en aras de obtener resultados efectivistas, en el corto plazo».

Hasta aquí, el hilo discursivo de esta descripción analítica sobre el panorama actual de El Salvador ha tenido, casi en su totalidad, un rostro masculino. Lo fue la tregua, pactada exclusivamente por hombres pertenecientes a estructuras organizativas verticales de exacerbado machismo (Aguilar Umaña y Rikkers, 2012) y en donde las mujeres pandilleras no suelen tener ni voz, ni voto.[22] No es de extrañar, entonces, que lo sea la postregua. Es más, la larga historia de violencia en el país es una historia escrita en clave masculina, no porque las mujeres hayan permanecido fuera de esta espiral y mucho menos indemnes, sino porque las manifestaciones de violencia que les afectan se han mantenido invisibilizadas, al amparo de la normalización y la legitimación basadas en mandatos de género:

> En [el contexto salvadoreño] casi siempre abrumador, la violencia contra las mujeres es uno de los temas que suele perder importancia y es dejado de lado, no hay suficientes estadísticas relativas a los hechos de violencia cometidos contra las mujeres, existen relativamente pocos trabajos académicos en torno al tema y, en general, hay muy poca atención puesta en esta problemática en la sociedad salvadoreña (Molina, 2015: 225).

Así, nuestro aparente e inicial olvido constituye un recurso que intenta ser, más bien, una manera deliberada de plasmar que la problemática actual, en apariencia, es únicamente protagonizada por hombres. Y lo es solo aparentemente puesto que las mujeres salvadoreñas han sido y siguen siendo víctimas de numerosas formas de violencia que las afectan a ellas y a sus familias. Noemy Molina (2015) refiere, como un dato que ilustra la pervivencia e intensidad del flagelo, que en El Salvador una de cada dos mujeres sufre o ha sufrido cualquiera de los siete tipos de violencia que estipula la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres*,[23] que data de 2012. Sin

22. En una ocasión informal, la autora consultó a Raúl Mijango, mediador de la tregua entre pandillas, cuál era la posición de las mujeres en el proceso. La respuesta fue que las pandillas eran «cosa de hombres».

23. Según el artículo 9 de la referida ley, estos siete tipos son: económica, feminicidio, física, psicológica y emocional, patrimonial, sexual y simbólica.

embargo, en los años recientes, algunas manifestaciones del fenómeno permiten considerar que la postregua, para ellas, ha significado una intensificación de la violencia que, en su carácter cuantitativo, también acopia rasgos cualitativos diferenciados; las líneas que siguen son un intento de escudriñarlo.

## La violencia contra las mujeres en El Salvador actual

En cuanto a las mujeres, como se sabe, las dinámicas e impactos de las violencias son diferenciados. Como tendencia generalizada, se reconoce que, para ellas, el sitio donde la violencia es más recurrente es el seno mismo del hogar; es decir, la mayor inseguridad que les afecta acontece en el espacio que les ha sido reservado históricamente a partir de la visión patriarcal del mundo: el privado, de puertas adentro, es decir, el ámbito doméstico donde ellas son las máximas, sino es que las únicas, responsables de las tareas reproductivas. El correlato de esta tendencia es que los hombres suelan encontrarse en mayor riesgo en los espacios públicos.

Como podrá colegirse, esto constituye una expresión más de la asignación de roles diferenciados y su escenario de actuación —público/privado— de acuerdo con los mandatos de género.

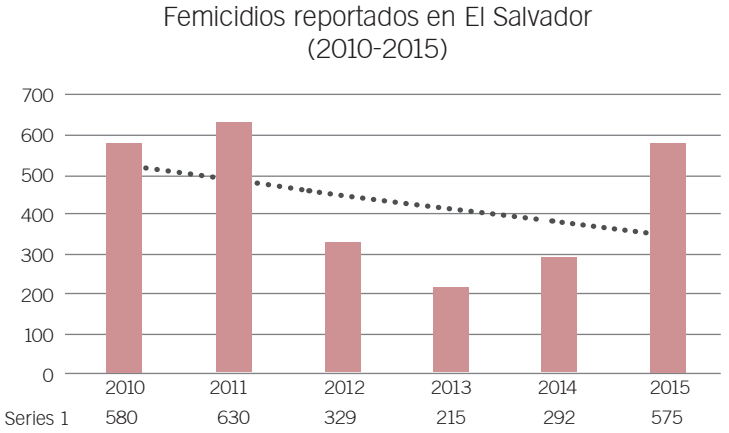
En este marco, la violencia sexual contra las mujeres es por lo general parte de un continuo de vulneraciones que se basan en la discriminación por razones de género, que legitima comportamientos agresivos y dominadores al amparo de culturas patriarcales y machistas que, por un lado relevan el valor de lo masculino (androcentrismo) y, por el otro, minusvaloran lo femenino (lo cual incluye no solo a mujeres, sino también a todo aquello que se acerque a los rasgos culturalmente adscritos a ellas, como la debilidad, el amaneramiento, el sentimentalismo, la dependencia y falta de autonomía, entre otros; de ahí el denodado rechazo a hombres considerados débiles, o a homosexuales). De esa cuenta, «Cuando se examinan los factores culturales, la mayoría de los estudiosos de las ciencias sociales coinciden en señalar que es la estructura social la que permite que los hombres (como individuos) agredan y dañen a las mujeres

(también como individuos)» (Walker, 2004: 205-206). La estructura social permite y, diríase, legitima, avala e incluso fomenta las diferentes manifestaciones de violencia contra las mujeres para defender, de esa manera, un «orden natural de las cosas» que es de carácter androcéntrico y patriarcal.

En el escenario de agudización de la inseguridad que caracteriza el período postregua en El Salvador, no es de extrañar, entonces, que la ya difícil situación de marginalización, discriminación y violencia misógina que ha afectado secularmente a las salvadoreñas haya escalado. En efecto, el Observatorio de la Violencia de Género contra las Mujeres (Ormusa), retomando datos de la Policía Nacional Civil (PNC), señala que en 2015 se registraron 575 feminicidios, en contraposición a 292, cifra del año anterior para este mismo delito. Conviene resaltar que «[…] desde 2012 hasta 2014, hubo una significativa reducción en cuanto a los feminicidios, los cuales se han incrementado en 2015 en 61.47% que equivale a 183 asesinatos más en comparación con 2014».[24] Según informe reciente de la Fiscalía General de la República (FGR), entre enero e inicios de marzo de 2016 se ha cometido un feminicidio diario en El Salvador, lo cual señala un incremento por el orden del 89.5 % en 2015.[25] En la gráfica 1 puede observarse con claridad que la disminución en la comisión de este hecho delictivo coincide con los años durante los cuales cobró mayor vigencia la tregua entre pandillas.

24. Véase en http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/feminicidios.php.
25. «El Salvador registra un femicidio por día», en Prensa Libre, Guatemala, 22 de marzo de 2016, p. 29. Adviértase que en Guatemala este delito se conoce como femicidio, lo cual explica el porqué del uso de esta palabra en el título del artículo citado. Desde el punto de vista teórico, las categorías 'femicidio' y 'feminicidio' no significan lo mismo; explicarlo, sin embargo, excede los límites del presente trabajo. Por razones prácticas, entonces, se asume la manera como la legislación salvadoreña tipifica este último delito: «Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que conllevan a la impunidad social o del Estado, pudiendo culminar en feminicido y en otras formas de muerte violenta de mujeres» (inciso «b», artículo 9 de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres).

Gráfica 1




Fuente: Elaboración propia, con datos reportados por Ormusa (2016) con base en información del Instituto de Medicina Legal (IML). Nota: El dato para 2015 corresponde a cifras de la PNC.

Como en la mayoría de casos de homicidio, en El Salvador la muerte violenta de mujeres también permanece en la impunidad; incluso la tipificación del delito resulta difícil de establecer: «Gran parte de los feminicidios obedecen a razones de género, aunque esto no puede ser evidenciado de manera oficial mientras no entre en funcionamiento el Sistema Nacional de Datos y Estadísticas de Violencia contra las Mujeres, como lo ordena la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres,* vigente desde enero de 2012».[26] La ausencia del referido sistema constituye una falta de respuesta institucional que abona de manera indirecta el ciclo de la impunidad, pues impide el acceso a información de calidad, lo cual resulta crucial para diseñar,

26. Véase en http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/feminicidios.php.

implementar y dar seguimiento a políticas públicas más eficaces frente al problema.

El feminicidio es, como se sabe, la manifestación más extrema de violencia contra las mujeres solo por el hecho de serlo; resulta ser el corolario de diversos abusos, vejámenes y agresiones violentas de diverso cuño y tiene como propósito fundamental —por lo general no explícito, pero presente en las motivaciones y en la saña misógina con la que suelen cometerse los hechos— el mantenimiento de un orden de dominación y control por parte de los hombres. Esta forma extrema de violencia contra las mujeres constituye un mecanismo punitivo de carácter real y simbólico contra quienes se atreven a cuestionar o infringir la norma establecida por los mandatos de género. Es un mecanismo extremo para mantener la norma histórica de dominación sobre el cuerpo de las mujeres, territorio real y simbólico donde se inscriben tanto las luchas por el control hegemónico como por la emancipación.

De acuerdo con Ormusa, «Entre los contextos de feminicidios, además de algunos hechos derivados de violencia social, entre los más comunes están: feminicidio íntimo por sus parejas o ex parejas, [sic] asesinadas por pandilleros por negarse a tener algún vínculo sexual o afectivo con ellos, crímenes que son usados para marcar territorio o terror, y asesinatos por desconocidos o conocidos para causar daño a parientes de éstas».[27] Según la «boletina» más reciente de esta organización, correspondiente a enero y febrero de 2016, la mayor cantidad de feminicidios cometidos en 2016 obedece al accionar de las pandillas (Ormusa, 2016), en cuyo caso «[…] las víctimas son menores de 25 años; incluyendo adolescentes de 14 a 19 años, a quienes las autoridades vinculan con grupos de pandillas, por ser pareja o familiar de algún miembro de éstas [sic] y explican que el crimen se debió a venganza, ajuste de cuentas o que fueron asesinadas por tener comunicación con algún miembro de la PNC. Esta tesis suele reforzar que hay una responsabilidad de las mujeres en su propia victimización, o minimizar el acto cruel de estos crímenes. Además, al informar sobre el crimen en un primer momento, se explica de manera vaga y durante el seguimiento de la prensa se conoce que en ocasiones

27. Véase en http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/feminicidios.php (página 8, párrafo 3).

las pandillas actúan como sicarios porque las mujeres se niegan a continuar relaciones afectivas o de pareja con miembros de estos grupos recluidos en penales o porque estos sospechan que les son infieles, lo cual merece una profundización» (Ormusa, 2016: 3).

Ya el estudio exploratorio *Violentas y violentadas: Relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 en el triángulo norte de Centroamérica* (Interpeace, 2011), producto de un proyecto apoyado por IDRC/Canadá entre 2009 y 2011, señalaba que la estructura pandilleril reproducía el machismo y el patriarcado propios de las sociedades del Triángulo Norte de Centroamérica, pero de una manera exponencial fundamentada en el hecho de que las pandillas son estructuras organizativas en donde la violencia es la norma, no la excepción. Así, las mujeres pandilleras o vinculadas con miembros de estas agrupaciones, al transgredir mínima o someramente los mandatos de género, pueden sufrir castigos brutales, severos y desproporcionados, incluyendo la muerte violenta. Dejar de recibir castigo frente a una falta no es opción. Mientras, en el resto de la sociedad la transgresión no siempre y necesariamente conlleva estas reacciones.

Las mujeres pandilleras, prácticamente imposibilitadas de romper el mítico «techo de cristal»[28] que les impide el ejercicio de liderazgo, suelen asumir conductas mucho más agresivas para hacerse valer, para ganar credibilidad ante el resto del grupo, lo cual conlleva incluso la perpetración de actos violentos y crueles contra sus congéneres. Para ilustrar esto, cabe traer a colación cómo las mujeres pandilleras que se encuentran en privación de libertad y tienen más jerarquía (sea porque la hayan obtenido a título personal, o porque son pareja de alguno de los líderes) abusan de otras mujeres, a quienes suelen requerir servicios domésticos en condiciones prácticamente de esclavitud.[29]

28. Concepto utilizado para hacer referencia a la carrera profesional de mujeres que, pese a contar con competencias técnicas y académicas, además de experiencia, no logran llegar a puestos de liderazgo y dirección debido a una barrera invisible configurada por diversos obstáculos interpuestos en un mundo androcéntrico y patriarcal.
29. Según conversación informal con experta en el tema de pandillas que tiene varios años de trabajar en los centros de privación de libertad en El Salvador.

La estructura de estas organizaciones, calcada en moldes en donde el patriarcado no presenta casi ninguna fisura, también implica para las mujeres pandilleras la típica desigualdad de ingresos frente a igual trabajo, lo cual prima en prácticamente todas las sociedades del mundo:

> [En un estudio inédito] preguntábamos a mujeres que estaban en situación de pandillas que ahora están privadas de libertad si realmente el trato que ellas recibían era igual que el que recibían los hombres, y ellas decían que las mandaban a hacer las mimas cosas, que ellas creían que sí, que las mandaban a hacer las mismas cosas. Y que igual podían matar, igual podían hacer, qué sé yo, actos criminales junto con ellos. Pero ellas asumían el mismo riesgo al participar en los hechos criminales, pero no asumían los mismos beneficios. Es decir, con los réditos de la extorsión, por ejemplo, como un hecho criminal en el que participaban, no recibían las mismas cantidades de dinero, los mismos beneficios, pero sí los mismos riesgos de enfrentar la ley o la persecución penal.[30]

Adicionalmente, existe un rasgo que distingue la violencia contra las mujeres en pandillas o con vínculos con ellas que merece la pena destacar: el carácter colectivo, grupal, casi tribal, desde el cual se ejerce el dominio y, por consiguiente, la violencia. Es decir, la pandilla, en tanto organización basada en una fuerte identidad grupal, considera a las mujeres propiedad del colectivo, no solo de la persona individual que es su pareja. Así lo señala Verónica Reina, del Área de Derechos Humanos del Servicio Social Pasionista (SSPAS), al hablar de la violencia como un ejercicio de poder en contra de las mujeres: «Yo creo que la diferencia es que [dentro de la pandilla] ya no es una relación de dos, ya no es el agresor y la víctima: es la víctima y los agresores, donde yo me convierto en un objeto de posesión de un grupo o colectivo, no solo individual. Esa, digamos, creo que es la diferenciación más fuerte…».[31]

30. Entrevista a la Coordinadora de Programa de Ormusa, Silvia Juárez, realizada por la autora el 28 de abril de 2016.
31. Entrevista a Verónica Reyna realizada por la autora el 15 de abril de 2016.

Desde ese continuo de violencia exacerbada —inscrita de manera colectiva en el cuerpo de las mujeres como otro territorio más que pertenece a la pandilla, sea territorio en posesión o en disputa, pero territorio al fin ligado de manera raigal a la propia identidad que tan profundamente caracteriza a estas organizaciones— no es para nada novedoso que las mujeres vinculadas con estas agrupaciones sigan siendo violentadas por los hombres a su alrededor:

> Han sido bastante recurrentes las muertes de mujeres o asesinatos de mujeres que han sido ordenadas desde los centros penales por no haberse presentado a la visita íntima, o por tener una nueva pareja. Una piensa en un país donde los hombres aun estando privados de libertad deciden sobre la vida de las mujeres que están libres… ¡Cómo todavía el poder sobre la vida de las mujeres es alto![32]

Así las cosas, lo que puede considerarse como novedoso al tomar en cuenta el período postregua es, por un lado, el incremento de tensiones y amenazas por parte de las fuerzas de seguridad del Estado —al amparo de la «guerra» oficialmente declarada contra estas agrupaciones—, lo cual ha generado, naturalmente, respuestas violentas más intensas de parte de las pandillas. Y, por el otro, también es un rasgo importante del período el desprecio casi generalizado por parte de la sociedad hacia todo aquello que se vincule directa o indirectamente con estas organizaciones. En el primero de los rasgos mencionados, es decir, las respuestas o reacciones por parte de las fuerzas de seguridad, se advierte en la actualidad que estas actúan de manera indiscriminada no solo contra pandilleras o mujeres sospechosas de serlo, sino que arremeten contra esposas, novias, e incluso madres y familiares diversos de miembros de estas agrupaciones:

> Y aunque el combate directo termina siendo entre machos alfa, entre los cuerpos armados de seguridad y las pandillas, las mujeres también representan una posibilidad de utilizarlas como un arma específica o una forma de atacar. Entonces las mamás, por ejemplo, o las parejas de pandilleros, están siendo de

32. Entrevista a la Coordinadora de Programa de Ormusa, Silvia Juárez, realizada por la autora el 28 de abril de 2016.

> manera constante acusadas, amenazadas, intimidadas por los cuerpos de seguridad. En las comunidades una adolescente o joven está siempre como sospechosa de tener algún vínculo amoroso con un joven pandillero, y por tanto se le cuestiona la información que tiene, la participación que tiene, "dónde está, quiénes son, decime sus nombres, te voy a llevar detenida...". Rara vez hay una detención en esos casos, pero sí hay un acoso, una amenaza y una intimidación constante utilizando la violencia sexual como herramienta.[33]

Al Observatorio de Derechos Humanos «Rufina Amaya», del Servicio Social Pasionista, ubicado en el municipio de Mejicanos (ampliamente conocido por ser un área muy insegura), acuden familiares de detenidos —algunos de ellos pandilleros, o acusados de serlo— en busca de ayuda. La mayoría de familiares son mujeres que, en su desesperación, describen detalles de lo sucedido; por su relato es fácil percibir que ellas también han sido vejadas por los agentes de seguridad del Estado, aunque suelan no percatarse de tal extremo:

> Una madre o la pareja de un pandillero que viene a poner el caso acá rara vez viene para decirnos «Mire es que lo amenazaron y eso es una violación a los derechos humanos». O sea, […] vienen porque han detenido [a su familiar] y no saben qué hacer, vienen porque está desaparecido, vienen por cuestiones como muy fuertes donde ya no tienen otra posibilidad, y no saben qué hacer. Y quieren que nosotros hagamos algo, que les ayudemos con algo, eso es lo que quieren, ¡tiene todo el sentido! Entonces, cuando vienen a veces han pasado ya situaciones de violencia hacia ellas que no registran. Ellas vienen y te cuentan la historia de su hijo detenido, por ejemplo, «lo estaban revisando, lo golpearon, yo me metí, quise defenderlo, estaba diciendo que no lo golpearan», después dijeron que bueno, que se lo iban a llevar detenido por resistencia, y que la amenazaron a ella que la iban a matar si se metía de nuevo, o que la iban a llevar también a ella.[34]

33. Entrevista a Verónica Reyna realizada por la autora el 15 de abril de 2016.

Las tensiones a que ha dado lugar la postregua han orillado a las agrupaciones pandilleriles a ejercer mayores controles de «seguridad» en aquellos territorios que consideran propios, no solo porque allí realizan los negocios que les permiten sobrevivir (a ellos, a sus compañeros privados de libertad y a sus familias), sino también para resguardarse de los ataques indiscriminados de los agentes de la fuerza pública y de bandas de exterminio que, como la denominada Sombra Negra, operan impunemente en el país. Como podrá colegirse, esta situación ha incidido en mayores agresiones contra las mujeres que habitan en los territorios controlados por la pandilla:

> Ahora, en su guerra de pandillas, los pandilleros dicen que van a dominar al otro grupo; entonces secuestran a una novia, a una hermana, pariente, compañera sentimental del otro grupo y la violan en grupo… dos, cinco, tres, lo que sea. La violan como una forma de humillación a la otra pandilla.[35]

En cuanto a las reacciones ciudadanas frente a la vorágine de violencia que se vive, se advierte que el clima de rechazo —que en algún momento caracterizamos como propio de una sociedad *pandillofóbica* y proclive a la cultura del castigo— se ha exacerbado en la postregua, producto de un lenguaje oficial profusamente difundido por los medios de comunicación, según el cual los jóvenes de estas agrupaciones han pasado de ser pandilleros o mareros, a delincuentes criminales, y luego a terroristas. Incluso, las notas de prensa ya no suelen utilizar con rigor las consabidas expresiones mediante las cuales se da el beneficio de la duda mientras alguien no haya sido juzgado y vencido en juicio (por ejemplo, diciendo «el supuesto asesino», o «el presunto sicario»), de manera que en la actualidad se denomina a las pandillas *grupos terroristas*, a secas. Más allá de ser un tratamiento mediático, esta manera de nombrar las cosas está en correspondencia con la *Ley de Proscripción de Pandillas,*

35. Entrevista a Julia Evelyn Martínez, catedrática universitaria y exdirectora del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres (Isdemu), efectuada por la autora el 14 de abril de 2016.

*Maras y Grupos de Exterminio* y con la resolución de la Sala de lo Constitucional que ha declarado a estos grupos como terroristas. Piezas jurídicas que, como claro ejemplo del populismo punitivo y del Derecho Penal del enemigo, socavan las bases de la democracia e ignoran la profunda y compleja raíz socioeconómica de una problemática que, consecuentemente, no puede solo tener soluciones por la vía de la seguridad.

Como podrá colegirse, en el imaginario ciudadano estos tratamientos mediáticos, sumados a alusiones oficiales muy constantes de corte guerrerista, exacerban las tensiones y dan paso a conductas que legitiman e incluso fomentan y hasta premian la respuesta violenta frente a los enemigos.

> […] el lenguaje contribuye a incrementar el clima social de angustia y preocupación que se vive en la actualidad. Las leyes incorporan un lenguaje bélico guerrerista que no contribuye. Hay una dimensión subjetiva de aplicación de la ley que se alimenta del lenguaje (por ejemplo, llamar «terroristas» a los pandilleros). El lenguaje enturbia y confunde el ambiente, pues ahora los medios, al momento de hablar de la muerte de un pandillero, hablan de la «baja de un terrorista», y un terrorista «obtuvo lo que se merecía».[36]

En este escenario, se normaliza la violencia contra los hombres pandilleros, pero también en contra de las mujeres vinculadas con estas agrupaciones, sean pandilleras o no; aunque para ambos casos las dinámicas de violencia son diferenciadas, como se ha visto. Ellas se vuelven despreciables de entrada, pero es en sus cuerpos el territorio simbólico en donde se inscribe mayoritariamente el cúmulo de resentimiento. Así las cosas, en conversaciones informales varias personas han referido que a las mujeres vinculadas con la pandilla casi de entrada se les considera «putas». Lo de terroristas viene después. Esto contribuye a legitimar aún más los hechos de violencia en que ellas o sus familiares resultan victimizados.

> Nosotras advertimos que existe lo que es el duelo social, como una ponderación diferencial de qué muertes son dignas de ser lloradas. Aquí, vemos claramente cómo en el abordaje noticioso

36. Entrevista a analista en temas de seguridad realizada por la autora el 22 de febrero de 2016.

de las muertes de mujeres vinculadas o en contextos donde hay pandillas ellas están minimizadas […]. Entonces, dicen, era una mujer que estaba vinculada a las pandillas, ¡pero su vinculación era que vivía en ese barrio! Una dice, «¿de qué manera yo podría elegir no estar vinculada a las pandillas si vivo en un barrio donde hay pandillas? O que tenían parejas que eran pandilleros, la verdad, no puedo pensar si puedan enamorarse o elegir enamorarse de un universitario o qué se yo, si su contexto es ¡justamente el de los pandilleros. Y es muy recurrente también, si ellas eligen una nueva pareja que no es el pandillero y son asesinadas, también se legitima, pues la gente dice que «con un hombre como esos no se juega». […] se traslapan todas estas lógicas de dominación del cuerpo de las mujeres y [se considera que hay] hechos por los cuales es ¡justo que se utilice la violencia como un acto de castigo. Se mantiene la norma histórica del control sobre los cuerpos de las mujeres. Entonces yo creo que las mujeres antes de este contexto del conflicto armado tenían la posibilidad de poner fin a sus ciclos de violencia en sus relaciones privadas, pero ahora con este nuevo contexto de conflicto que tenemos no solo no pueden hacerlo en el ámbito privado, sino que se suman además a violencias públicas.[37]

Además de la relativa aceptación de actos violentos y delictivos contra mujeres presuntamente vinculadas con las pandillas —a veces por el mero hecho de vivir en territorios controlados por estas agrupaciones—, cabe señalar que contra ellas o contra lo «femenino» los crímenes suelen tener connotaciones misóginas que inciden en la saña con la que se cometen los hechos:

> Yo hace tiempo estaba leyendo el expediente de un requerimiento fiscal de un caso donde estaban procesando a unos pandilleros. Había cinco homicidios, una mujer, cuatro hombres y dentro de esos cuatro hombres había un *gay*. Entonces al *gay* y a la mujer

37. Entrevista a la Coordinadora de Programa de Ormusa, Silvia Juárez, realizada por la autora el 28 de abril de 2016.

> fue a los únicos que torturaron antes de asesinarlos. Y a los demás les dieron de balazos, tres, los que sean: «¡Morite, ya estuvo! No hay odio, no hay nada repulsivo en vos, no voy a tratarte con asco ni te voy a torturar, ni te voy a despreciar». Pero al hombre *gay* y a la mujer los torturaron. Había sospecha [de que el hombre era *gay]* y le empezaron a decir «es que vos sos culero» y lo empezaron a ofender y lo mataron. La muchacha era la pareja de alguien y como que había sospecha que se había metido con alguien más, entonces fue una tortura muy cruel. Fueron dos asesinatos muy crueles. Así que uno dice ¿por qué?, ¿cuál es la razón? ¿Cuál es la diferencia entre estos dos casos y los otros?[38]

De la relativa aceptación social de hechos de violencia contra las mujeres presuntamente pandilleras se desprenden la saña en la comisión de los hechos, la invisibilidad de las muertes, la legitimación social de los crímenes y, tras todo ello, la prevalencia de impunidad.

Yo sé que estos casos han sucedido, no son nuevos, pero lo novedoso de todo esto es, digamos, la intensidad con la que ocurren, la frecuencia con la que ocurren cada vez más, y más, y más. Luego, la crueldad, digamos la forma extrema de violencia con la que se llevan a cabo y, tercero, la relativa invisibilidad que tienen dentro de la cobertura de prensa y dentro de los análisis que se hacen sobre la situación de violencia en El Salvador. Si usted escucha las entrevistas con el presidente de la República, el vicepresidente, el ministro de Defensa, el director de la Policía… ¡Claro!, si es que el tema de la violencia en El Salvador —donde ya casi le denominan la guerra social— es un tema recurrente, todos los días, a todas horas, las entrevistas, los comentarios, los editores, todos se refieren a eso. Pero empecemos a hacer un conteo de cuántas veces estas gentes analizan la situación particularmente vulnerable y la crueldad extrema con la que las mujeres están siendo agredidas sexualmente, y con la que están siendo

38. Entrevista a Verónica Reyna realizada por la autora el 15 de abril de 2016.

> asesinadas. Casi no sale nada.[39]

La guerra entre fuerzas de seguridad del Estado y las pandillas «[…] ha llevado a que las mujeres queden como secuestradas entre ambos fuegos»,[40] lo cual convierte a sus cuerpos en una especie de botín de guerra para las facciones en contienda. Así, tras el feminicidio como cúspide del continuo de violencia sexual contra las mujeres se encuentra un conjunto de agresiones y hechos violentos que vulneran los derechos de ellas y minan su capacidad de agencia (es decir, ser sujetos sociales con ejercicio pleno de su autonomía y con capacidad de desarrollar todas sus potencialidades como ser humano). Debido al rol reproductivo que el mismo patriarcado confiere a las mujeres en los procesos de socialización, las afectaciones que ellas sufren de manera directa impactan de forma indirecta en sus hijos e hijas (victimización secundaria), ocasionando, por consiguiente, daños intergeneracionales cuyas consecuencias para la salud mental de las personas y para el capital social aún no somos capaces de determinar en toda su magnitud. Es grave, entonces, que en los primeros ocho meses de 2015 la PNC reportase un promedio de cinco casos diarios de violencia contra la mujer, mientras que la Unidad de Atención Especializada para las Mujeres de la Procuraduría General de la República (PGR) indicara, para los primeros nueve meses del mismo año, la cantidad de 1,283 casos de violencia intrafamiliar contra las mujeres.[41] Cabe mencionar que la mayoría de víctimas son mujeres jóvenes e, incluso, discapacitadas; en efecto, de los casos arriba mencionados, 597 obedecen a violaciones sexuales de menores de edad discapacitadas.

De acuerdo con Ormusa, «es importante señalar que en 2015 las denuncias [de violencia intrafamiliar] disminuyeron en 61.71%, comparado con el año 2014, que cerró con 2,873, donde el total de llamadas diarias era de ocho. La Policía no brinda mayor información del

39. Entrevista a Julia Evelyn Martínez, catedrática universitaria y exdirectora del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres (Isdemu), efectuada por la autora el 14 de abril de 2016.
40. Ibid.

41. Véase en: http://www.laprensagrafica.com/2015/11/11/1429-casos-de-violencia-ha-atendido-la-pgr.

porqué de la reducción».[42] Sin embargo, analistas entrevistadas para el presente ensayo refieren que las mujeres están dejando de denunciar por miedo a las represalias que esto puede conllevar. Es decir, en el marco de la guerra contra las pandillas, denunciar presupone presencia policial o de investigadores de la FGR en las comunidades, lo cual puede levantar sospechas (de ser confidente de la Policía, por ejemplo) o incluso represalias por parte de las pandillas. Por eso mismo es que en ocasiones, cuando acontecen casos de esta naturaleza, las pandillas intervienen para poner orden entre las parejas en donde los hechos de violencia corren el riesgo de salirse de las manos.

A partir de estas dinámicas, cabe advertir que la tradicional desconfianza que caracteriza las relaciones entre la ciudadanía y la policía —sobre todo en países en donde el accionar policial ha estado históricamente plagado de actos de corrupción, clientelismo y violaciones a los derechos humanos— se profundiza cuando las arbitrariedades de las fuerzas de seguridad pública se vuelven la norma, no la excepción:

> Es importante decir que decrece la confianza de las mujeres en cuerpos uniformados bajo toda esa intervención, esas lógicas de intervención militar y represivas. O sea, es más difícil que una mujer denuncie (y lo expresan, pues ellas dicen: «¿Cómo voy a confiar en la policía si en la noche vienen a botar todas las puertas del barrio con esos operativos, con órdenes, a sacar a los jóvenes de las casas? ¿Cómo esperan que al siguiente día yo tenga confianza de ir a denunciar una situación de violencia, por ejemplo, sexual?»). Y lo otro es todo el tema de inseguridad en los territorios que también obliga a las mujeres a silenciar las formas de violencia no solo perpetradas por estos actores criminales, sino también por los agresores tradicionales.[43]

Si se toma en cuenta que la tendencia generalizada en casos de violencia sexual y violencia doméstica es el bajo nivel de denuncia, lo cual arroja un subregistro presumiblemente voluminoso, no es difícil

42 Véase en: http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/violenciaintrafamiliar.php.

43. Entrevista a la Coordinadora de Programa de Ormusa, Silvia Juárez, realizada por la autora el 28 de abril de 2016.

considerar que en El Salvador la situación actual de las mujeres cobre las dimensiones de una crisis humanitaria. Pese a la carencia de datos que arrojen un panorama más certero u objetivo sobre la situación que se vive, la información que se registra (sistemática o asistemáticamente) debe despertar una voz de alarma, al menos por dos razones: a) porque con la falta de denuncias se está retrocediendo en el escaso terreno que ya se había ganado a la impunidad y a la falta de acceso a la justicia en casos de violencia contra la mujer; b) porque las afectaciones contra las mujeres generan ciclos de victimización secundaria que configuran nuevos factores de riesgo para la niñez y la juventud, lo cual abona la transmisión intergeneracional de la violencia. El nivel aún insuficiente de empoderamiento de las mujeres se está perdiendo tras la barrera del miedo generalizado que se vive en muchos territorios salvadoreños, incluidos los cuerpos de las mujeres.

En todo caso, en El Salvador postregua despierta interés tanto la intensificación de la violencia homicida y feminicida como el cambio en los patrones de comisión de hechos delictivos para el caso de las mujeres. Si bien para ellas ha sido frecuente que el principal escenario de violencia sea el seno del hogar, en la actualidad también el escenario público es un ámbito de aguda inseguridad, pues se asiste a numerosas violaciones cometidas por las pandillas y elementos de las fuerzas de seguridad del Estado en espacios más bien comunitarios o asociados con elementos externos al territorio doméstico.[44]

> En El Salvador, las cifras oficiales nos muestran que una niña, una chica menor de dieciocho años es violada diariamente. Esto es lo que los registros oficiales cuentan, aunque ya sabemos que esto es un subregistro. Este es el comportamiento histórico, el comportamiento estructural. Si empezamos a ver también las tendencias estructurales de los registros, en un 60 % de los casos, casi en un 70 %, quien viola o está en el entorno familiar o en el entorno más próximo de esta chica.
>
> Ahora, ¿qué es lo que viene de nuevo?, ¿qué es lo que se está incrementando? Pues que ahora, por ejemplo,

44. Para más información, véase: http://lawg.org/action-center/lawg-blog/69-general/1590-how-violence-affects-women-in-el-salvador.

en la guerra por el control territorial que las pandillas tienen [...], los pandilleros líderes de las pandillas exigen, casi como una forma de extorsión a las familias, o yo no sé cómo llamarle a esto, como un tributo que deben pagar las familias que están en esos territorios pues deben permitir la violencia sexual hacia sus hijas, hacia las menores de edad. Ellos se sienten con derecho, pues por ser las pandillas que están controlando ese territorio, pues tienen el derecho de hacer esa agresión sexual.

Y entonces, ¿qué hacen las familias? Y las amenazan con privar de libertar... Y si no aceptan... Bueno, en este caso que quiero contar viene la familia y, preocupada, se lleva [a su hija] para Guatemala, donde hay unos familiares. Se dan cuenta los de la pandilla que se la han llevado y entonces lo que hacen es secuestrar [...] al hermanito menor de esta niña, que tendrá unos cuatro o cinco años, y les dicen que si no entregan a la niña pues que van a matar al hermanito. Entonces ahí empiezan los dilemas morales, los dilemas éticos, o sea, los dilemas de esa familia porque son gentes de bajos ingresos, no [pueden decir con facilidad] «yo llamo a la policía», pueden llamar a la policía, pero a lo mejor la policía está en contacto con la gente de las maras o la policía no hace nada, tiene miedo, incluso no entra a estas colonias porque esas colonias tienen control. ¿Entonces qué hicieron, pues? Traer a la chica, entregarla y recuperar a su hijo.[45]

Situaciones como la descrita están sucediendo de manera cotidiana en El Salvador, y en numerosas ocasiones parece no haber acciones que vayan más allá del relato de la anécdota. El dolor se ha vuelto privado, pese a que sean millares de salvadoreños y salvadoreñas quienes lo experimenten día tras día.

Por ello, aunque permanezca invisibilizada tanto en los análisis como en las propuestas de solución, cabe insistir en el hecho de que la vorágine de violencia letal entre pandillas y entre estas y las fuerzas de seguridad del Estado se manifiesta de maneras

45. Entrevista a Julia Evelyn Martínez, catedrática universitaria y exdirectora del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres (Isdemu), efectuada por la autora el 14 de abril de 2016.

diferenciadas en el caso de las mujeres, con impactos también diferenciados. Consecuentemente, se trata de una problemática que comporta formas de violencia y criminalidad que deben ser analizadas con mayor nivel de profundidad en aras de encontrar soluciones incluyentes, integrales, viables y más eficaces.

## Las reacciones

Como se ha dicho, la «guerra» contra las pandillas es, en términos generales, la principal y más generalizada respuesta del Gobierno de El Salvador frente al problema de inseguridad que aqueja al país. También se ha referido que esta estrategia de carácter represivo se complementa, aunque sea débilmente, con el *Plan El Salvador seguro*, de índole preventiva. Esa situación es calificada por algunas organizaciones de sociedad civil como un «doble discurso de las entidades de gobierno», pues por un lado se anuncia una política preventiva pero, por el otro, se autoriza mayor presencia de elementos de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en tareas de seguridad pública.[46] Aunque estas contradicciones puedan sorprender aún en la actualidad, constituyen un rasgo histórico en el manejo de la seguridad pública en el país.

Con respecto al Plan El Salvador seguro merece destacar, para los fines de este ensayo, que se trata de un instrumento de política pública en el que prácticamente no se contempla la situación específica de inseguridad y violencia que aqueja a las mujeres: de las 124 acciones priorizadas, solo nueve abordan tal problemática de manera más o menos explícita.[47] En general, se evidencia que en esta política la violencia contra las mujeres y la violencia de género se reducen al feminicidio, la violencia

46. Reunión sostenida entre organizaciones de sociedad civil especializadas en seguridad y derechos humanos y el procurador de Derechos Humanos, señor David Morales, el 18 de mayo de 2016.
47. De las nueve que se han tomado en cuenta, una menciona la violencia contra las mujeres entre otras manifestaciones del fenómeno que afectan a diversos grupos vulnerables (acción número 5, relativa a las capacidades que tienen los consejos municipales de prevención para abordar los diferentes tipos de violencia desde una perspectiva plural e inclusiva), mientras que tres acciones (núm. 36, 37 y 38) se refieren a la violencia en la familia y «otros abusos contra las mujeres» (pp. 24 y 29, respectivamente). Esto quiere decir que, desde una perspectiva más estricta, solo cinco de las 124 acciones contenidas en el Plan El Salvador seguro se relacionan de manera directa y explícita con la problemática de violencia e inseguridad que afecta a las mujeres.

intrafamiliar y los problemas del cuido de niñas y niños (en particular, en el caso de mujeres privadas de libertad o en referencia a la problemática de familias que, debido a diferentes circunstancias, enfrentan numerosas dificultades para cumplir satisfactoriamente su rol socializador).

En las siguientes palabras de la directora de Ormusa se advierte que el Plan El Salvador seguro es un instrumento carente de transversalidad, lo cual erosiona significativamente la índole integral que debiera caracterizar una política pública que de verdad busque perseguir algún nivel de eficacia.

> El Plan El Salvador seguro se basa en atender la situación esencial de las violencias entre los hombres. Y por ahí advierte que se trabaja también a favor de las mujeres porque dice «vamos a trabajar por los feminicidios, por la violencia sexual y por la violencia intrafamiliar». Sin embargo, la seguridad debe estar atravesada, en todos sus componentes, por acciones para atender los efectos diferenciales de las violencias que viven las mujeres. [Por ejemplo], la extorsión no impacta de la misma forma a un hombre que a una mujer, ese efecto debe atenderse también, y el plan no lo aborda. En la ejecución del plan los recursos están centrados en la violencia hacia los hombres y sí, «también vamos a atender por ahí un par de cositas de las mujeres…». ¡Como si viviéramos en una burbuja y el resto de esas violencias importantes para ellos no nos afectaran también![48]

El Plan El Salvador seguro no parte de un diagnóstico inclusivo, con la consecuente invisibilización e, incluso, exclusión de las violencias que afectan la vida de las mujeres:

> El plan se basa en la priorización de territorios más violentos […]. Pero cuando usted ve la metodología con la que se construyó ese mapa de los sectores más violentos del país se puede dar cuenta que no se hizo sin una ponderación diferencial por sexo, y se tomó en cuenta solo el mapa de violencias letales. Los departamentos más inseguros para los hombres no son los departamentos más inseguros para las mujeres. Entonces, con el Plan El Salvador seguro

48. Entrevista realizada el 28 de abril de 2016.

> usted va a estar impactando las muertes de los hombres, pero va a dejar inalteradas las muertes de las mujeres.[49]

Estos criterios de priorización no solo dejan fuera a las mujeres, sino que obvian estándares de prevención integral de la criminalidad según los cuales no debiera disociarse el entramado relacional que acontece en los distintos territorios sociales en donde se gesta, ocurre y se reproduce la violencia (la familia, la escuela, la comunidad, etc.). En todos estos territorios las mujeres ocupan un rol central, no solo por ser al menos la mitad de la población, sino justamente por el papel socializador y reproductor de la cultura —incluyendo la cultura de la violencia, el castigo y el machismo— que las sociedades patriarcales les confieren. Desde un enfoque holístico e integrador (que puede no estar acorde con la búsqueda inmediatista de resultados y con el cortoplacismo propios de las políticas de populismo punitivo, pero que es claramente más sostenible y eficaz), trabajar con las mujeres y por su seguridad integral, al tiempo que se favorezcan nuevas masculinidades y relaciones genéricas más equitativas, resulta clave para desmontar la violencia. En cuanto al acceso de las mujeres a la justicia, cabe referir que uno de los ejes de trabajo del *Plan El Salvador seguro* se refiere al control y persecución penal, en el cual se parte del reconocimiento de las debilidades del sistema de justicia en el país. Aunque este eje se propone como resultado «Un sistema de investigación criminal y justicia penal articulado y efectivo que goza de la confianza de la ciudadanía», a nuestro juicio el plan en su conjunto se queda corto en enfatizar la necesidad de robustecer la lucha contra la impunidad y procurar garantías efectivas de acceso a la justicia y no repetición, sobre todo para los grupos más vulnerabilizados (entre ellos, las mujeres). Mientras para el eje de prevención de violencia (donde están concentradas la mayoría de operaciones de las fuerzas de seguridad en los territorios, además de otra serie de medidas que colisionan con las políticas de protección social y de desarrollo) el plan anuncia un monto de inversión de 1,550 millones de dólares para cinco años, al eje de persecución penal se destinan solo 155 millones. Esta última cifra es claramente insuficiente para minimizar los elevados indicadores de impunidad

49. Ibid.

que afectan al país, no solo porque cuestionan el Estado de derecho, sino porque también nutren nuevos ciclos de criminalidad. En efecto, según un reporte publicado por el periódico digital *El Faro*[50] con base en información solicitada a las instancias oficiales mediante el uso de los mecanismos establecidos en la *Ley de Acceso a la Información Pública,* hacia febrero de 2016 solo uno de cada diez homicidios llegaba a los tribunales, lográndose al final del proceso la condena de una de cada ochenta muertes violentas. Con 6,657 personas asesinadas en el país en 2015, esto quiere decir que más de 6,000 muertes permanecen sin ser investigadas.

En Centroamérica, debido a las consabidas falencias de los sistemas de generación de información sobre criminalidad (Banco Mundial, 2011; Abt y Winship, 2015) resulta difícil contar con datos confiables acerca de los niveles de impunidad. Para casos de delitos cometidos en contra de las mujeres, el acceso a información es prácticamente nulo. Ello, más la arraigada desconfianza ciudadana en las instituciones del sector seguridad y justicia, dan como resultado que en numerosas ocasiones las aproximaciones analíticas a la dinámica de violencia y criminalidad se realicen de manera anecdótica y, por consiguiente, necesariamente fragmentada.

La anécdota, sin embargo, puede resultar ilustrativa (al menos para efectos de análisis, aunque no necesariamente para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia). En ese sentido, destaca que en la página web de Ormusa[51] se recojan testimonios y noticias de prensa que describen casos específicos en los cuales los mismos operadores del Sistema Judicial resultaron ser un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia. Estos casos normalmente son recogidos en forma anónima por periodistas u operadores de organizaciones de sociedad civil que trabajan de manera directa con las poblaciones afectadas, es decir, media la confianza entre víctimas, testigos y profesionales que recopilan la información. En ese ambiente, el registro oficial de los hechos se vuelve

50. Véase en: http://www.elfaro.net/es/201603/el_salvador/18189/La-Fiscal%C3%ADa-solo-ha-podido-llevar-a-tribunales-uno-de-cada-10-homicidios-cometidos-en-2015.htm

51. Véase en: http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/impunidad.php.

sumamente difícil de llevar. En efecto, de acuerdo con el titular de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador (PDDH),[52] «[…] en términos generales las personas no quieren hablar, hay mucho miedo [lo cual hace] que la investigación [de los hechos] sea hoy más difícil que en los años del pasado». Como podrá colegirse, este miedo se acentúa cuando las víctimas y testigos reconocen que los perpetradores de violencia y criminalidad son las mismas fuerzas de seguridad del Estado, o escuadrones de exterminio que podrían estar vinculados con estas (lo cual resulta difícil de probar en un escenario muy confuso, en donde incluso miembros de pandillas pueden operar con los mismos patrones que los grupos anteriores).

Al parecer, las demandas en torno a esta situación provienen casi exclusivamente de las organizaciones de mujeres y las organizaciones de derechos humanos que, pese a sus debilidades y a las dificultades que les ofrece el contexto, siguen animándose a evidenciar lo que está sucediendo. El hecho de que la violencia contra las mujeres sea algo de interés cuasi privativo de las organizaciones de mujeres corrobora el carácter privado que aún se adscribe a este flagelo, sobre todo cuando tiene connotaciones de violencia sexual (Molina, 2015). Para muchos ciudadanos, esta violencia es completamente natural. Julia Evelyn Martínez, por ejemplo, nos relató el caso de una menor de edad que dio a luz un hijo de su propio padre quien, aun cuando pruebas de ADN demostraban su culpabilidad en el delito de violación, fue puesto en libertad por la jueza debido a que «él era el sostén económico de su familia». Según la experta entrevistada, algunas personas que conocieron este caso reaccionaron con expresiones como esta: «Si solo la violó y solo la embarazó… ¡Hubiera sido peor que la matara!».

Como se ha dicho, la naturalización de la violencia contra las mujeres ha llegado a estadios de legitimación y, por

52. Reunión sostenida entre organizaciones de sociedad civil especializadas en seguridad y derechos humanos y el procurador de Derechos Humanos, señor David Morales, el 18 de mayo de 2016.

consiguiente, cuasi justificación cuando las víctimas son mujeres supuestamente vinculadas con la pandilla. Se ha documentado casos en los que los victimarios amenazaron a sus víctimas por considerarlas pandilleras (Chávez, 2015).

Entre todo el marco de esta serie de complejos acontecimientos, se asiste a una sensible y a primera vista inexplicable inmovilización de parte de organizaciones académicas y de la sociedad civil, las cuales se han pronunciado muy poco o solo tímidamente para manifestar oposición o algún tipo de contrapeso frente a las estrategias securitarias del Estado salvadoreño. Como se ha dicho, tales estrategias pasan por la permisividad frente a gran cantidad de abusos policiales,[53] incluyendo desde desapariciones forzadas hasta episodios de ejecuciones judiciales demostrables.[54] Este silencio es aún más relevante cuando se habla de organizaciones de derechos humanos, las cuales no terminan de despojarse de su timidez frente a las graves violaciones de estos derechos que están aconteciendo continuamente en el país.

Según diversos análisis y testimonios de personas entrevistadas, esta suerte de parálisis obedece a cuatro razones fundamentales: a) experimentar miedo e incluso terror frente a las consecuencias que puede conllevar oponerse a las políticas de seguridad del Gobierno, sobre todo porque en un escenario jurídico poco claro cualquier conducta que pueda ser interpretada como «apoyo» a las pandillas puede ser criminalizada, bajo un esquema exacerbado del derecho penal del enemigo; b) considerar que es poco consecuente desde el punto de vista ideológico mostrar desacuerdos con un gobierno de izquierda como el actual (un gobierno del que incluso están formando parte actores que

53. En reunión con diversas organizaciones sociales sostenida en marzo de 2016, un miembro de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad) expresó haber documentado unos sesenta casos de abusos policiales en el último año.

54. En la reunión sostenida entre el titular de la PDDH y organizaciones sociales (18 de mayo de 2016), el señor David Morales expresó que han documentado cuatro casos de desaparición forzada en 2015, tres de ellos imputables a las FF. AA. y uno a la PNC. Cuentan con un quinto caso cuya responsabilidad está aún sin esclarecer.

exhiben en su hoja de vida una importante trayectoria de lucha por los derechos humanos desde diversas organizaciones de la sociedad civil); c) sentir temor frente a un posible ostracismo partidario, pues en un contexto ciudadano calcado en la cultura del castigo y mayoritariamente proclive a favorecer las acciones de «mano dura», manifestar que se está a favor de opciones más democráticas para abordar el fenómeno de la inseguridad puede conllevar el riesgo de perder o erosionar el propio capital político; d) valorar como poco conveniente la oposición al Gobierno porque este financia actividades de la sociedad civil. Evidentemente, estas posturas se imbrican e interconectan, potencializando aún más las razones para el silencio y la inacción (o no oposición).

Una defensora de derechos humanos dijo recientemente «Hemos tenido temor de denunciar de manera más fuerte», lo cual es comprensible en un escenario en donde al autoritarismo y la represión oficial se adhiere gran cantidad de ciudadanos, complacidos por la «mano brutal» contra terroristas y antisociales. En el contexto, la criminalización de los defensores de derechos humanos está a la orden del día.

Pese a todas estas dificultades, es justo reconocer que algunas organizaciones sociales han comenzado a actuar. La audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su 157 período ordinario de sesiones, liderada por el Servicio Social Pasionista (SSPAS) y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad),[55] representa un importante punto de partida en la dirección correcta: denunciar violaciones a los derechos humanos, vengan del Gobierno que vengan. Las alianzas que vayan generándose para apuntalar estas acciones resultarán clave para contribuir a revertir temores y alcanzar posiciones más favorables —y seguras— que permitan minimizar la situación de aguda inseguridad que se vive actualmente en El Salvador.

55. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=RNTxyZ_GEPY.

## En la búsqueda de alguna voz de esperanza

Mujeres familiares de privados de libertad han compartido y denunciado, desde hace varios años, cómo los registros físicos ejecutados tanto por custodios hombres como por mujeres al momento de ingresar a los centros penitenciarios son excesivos. Esto no es nada nuevo, pues por diversos medios se ha hecho referencia, incluso, a registros tanto vaginales como anales. Aunque ilegal, esta es una práctica recurrente. Sin embargo, en una ocasión, una mujer compartió que su hijo nonato, en el primer trimestre del período de gestación, le fue literalmente arrancado del vientre; la mujer custodio que perpetró este crimen expresó, en el momento, su deseo de erradicar de esa manera la semilla de un pandillero.[56] Un auténtico acto de exterminio.

Por su parte, Noemy Molina, en su estudio «Ni paz ni tregua para las mujeres en El Salvador» (2015), registra el siguiente caso:

> Hace muy poco tiempo, la violencia sexual era el día a día en la comunidad, y era la principal forma de intimidación de las pandillas respecto a las mujeres. «Mire allí hay otra cipota a la que […] le sacaron la matriz del golpe […], con eso uno se trauma, porque aunque uno esté viejo ya, pero ver eso uno piensa ¡puchica! estos [sic] endrogados no respetan a nadie, por eso yo les tenía un gran miedo, más por mis hijas», contaba Dolores (45) aterrorizada por las cosas que los pandilleros eran capaces de ejecutar, hace tan poco tiempo (p. 243).

Estos dos relatos describen crímenes similares perpetrados por fuerzas contrarias; involucran, ambos, la parte más íntima y simbólicamente femenina del cuerpo de la mujer: la matriz. Un órgano que acopia tanto de manera concreta como simbólica el significado que las sociedades han adscrito al cuerpo de la mujer como dador de vida, como fuente de fertilidad y esperanza de continuidad de la especie en general, y de la propia prole, en particular. Significados que están en la base muchas veces de la inequidad, la injusticia y la dominación de los hombres contra las mujeres, pero que también

56. Según conversación informal sostenida con una profesional experta en el tema, San Salvador, 19 de mayo de 2016.

durante muchos años han sido la base de valores sagrados a favor de la vida.

¿Por qué compartir estas historias? De alguna manera, para referir que la guerra social en la que está inmersa El Salvador ha llegado a extremos inaceptables y constituye, como todas las guerras, un sinsentido. Un posicionamiento de actores que en su obstinación por la retribución y la venganza se colocan a sí mismos en la dinámica de la serpiente que se muerde la cola.

Razón lleva, entonces, uno de los expertos en temas de seguridad entrevistado para el presente ensayo que nos dijo «A través de pequeñas victorias tenemos que recuperar la esperanza, porque este país está desesperanzado».

Que se resquebraje al menos un poco la barrera del miedo, que se dé paso a una dosis prudente de indignación frente a lo que acontece y se comience a escuchar las voces más cuerdas y representativas de diversos sectores y grupos sociales son, sin duda, ingredientes que podrían dar cabida a esa esperanza necesaria para caminar. Pero todos estos pasos requieren tanto un carácter colectivo como un norte orientador para lograr, si no un cambio radical, al menos sí las pequeñas transformaciones que permitan detener el baño de sangre y minimizar el sufrimiento. ¿Hacia dónde, entonces, dirigir tales transformaciones?; ¿cuáles son los parámetros, indicadores y nortes orientadores?

Sin duda, el país cuenta con diagnósticos y propuestas técnicamente viables para prevenir la violencia y procurar seguridad ciudadana. El mismo *Plan El Salvador seguro* es un ejemplo de ello. De lo que se carece, sin embargo, es de la legitimidad social sobre tales propuestas (pues la mayoría de ellas constituye consensos privativos de ciertos miembros consagrados de las élites) y de la voluntad política para echarlas a andar. Además de prevención, en el momento actual es necesario hablar de

interrupción de la violencia, de combate frontal a la corrupción y la impunidad, y de depuración de las fuerzas policiales y de otros actores vinculados con los órganos encargados de impartir justicia en el país. También, de cómo financiar el tipo de Estado que las y los salvadoreños requieren para proveer más y mejor seguridad, elemento fundamental para lograr el desarrollo equitativo e integral. Es imprescindible considerar cómo todas estas acciones se vinculan con las necesidades y aspiraciones específicas de las mujeres y de otros grupos vulnerabilizados, como la niñez y la juventud.

En el marco de dinámicas societales, hablar se refiere a impulsar diálogo, lo cual constituye un paso clave para alcanzar consensos mínimos que permitan comenzar a andar. Aunque los diálogos estén bastante desacreditados puesto que en más de una ocasión se han mediatizado o utilizado para cooptar y desviar la protesta social, no por ello se debe desacreditar al diálogo como tal. Hacerlo sería no contar con otra alternativa sino con la violencia y la destrucción que ella conlleva. Cabe recordar y reconocer, en este sentido, que la experiencia histórica ha demostrado que es imposible alcanzar la paz por medios que no sean pacíficos, para parafrasear a Johan Galtung.

Mientras se escuchan las voces de ese diálogo, es preciso paliar la crisis. Una manera de hacerlo es, como dice el procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, «Estar con la gente, que es la que está pagando el precio con sangre y muerte». Herederos del legado de monseñor Romero, las y los salvadoreños con seguridad sabrán encontrar el camino para hacerlo, ojalá, sin exclusión alguna.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Umaña, Isabel y Rikkers, Jeanne (2012). «*Violent Women and Violence Against Women. Gender Relations in the Maras and Other Street Gangs of Central America's Northern Triangle Region*» [en línea], Interpeace & Initiative for Peacebuilding, disponible en: http://www.ifp-ew.eu/pdf/201204IfPEWViolentWomenAndViolenceAgainstWomen.pdf.

- Banco Mundial (2011). *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo* [en línea], Departamento de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf.

- Chávez, Suchit (2015). *«Cada 4 horas ocurre una violación»,* en La Prensa Gráfica [en línea], edición del 21 de diciembre de 2015, disponible en: http://www.laprensagrafica.com/2015/12/21/cada-4-horas-ocurre-una-violacion.

- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2008). *Cuál es la definición de «conflicto armado» según el derecho internacional humanitario?* [sic] [en línea]. Comité Internacional de la Cruz Roja, documento de opinión, marzo de 2008, disponible en: https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf.

- Department of Homeland Security (5 de octubre de 2015). *Department of Homeland Security.* En «Southwest Border Unaccompanied Alien Children» [en línea], disponible en: https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children.

- El Salvador, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu) (s.f.). *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres* [sic], Decreto 520 [en línea], disponible en: http://www.pgr.gob.sv/genero/descargas/ley%20especial%20integral%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia%20para%20las%20mujeres_web.pdf.

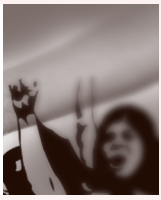
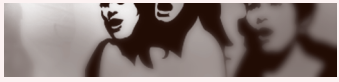
- Interpeace (2011). *Violentas y violentadas: Relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 en el triángulo norte de Centroamérica* [en línea], disponible en: http://www.interpeace.org/latinoamerica/wp-content/uploads/sites/7/2015/08/2013_05_14_Central_Am_Violentas_y_Violentadas_es.pdf. Consultado el 9 de mayo de 2016.

- Lapper, Richard (s.f.). *«Centroamérica sigue siendo tan violenta como siempre. ¿Cómo podría cambiar?»* [en línea], disponible en: http://www.americasquarterly.org/content/centro-america-sigue-tan-violenta-como-siempre-como-podria-cambiar. Consultado el 22 de abril de 2016.

- Observatorio de Violencia de Género (2016). *«Pandillas, ataques armados y feminicidios de pareja, algunos contextos de los crímenes contra las mujeres en 2015»* [en línea], disponible en: http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/boletinas/2016-0102_BOLETINA_VG.pdf. Consultado el 27 de abril de 2016.

- Tager, Ana Glenda y Aguilar Umaña, Isabel (2013). *«La tregua entre pandillas: Hacia un proceso de construcción de paz social»* (mimeo), Guatemala: Interpeace.

- Walker, Leonore E. A. (2004). *«El perfil de la mujer víctima de violencia»,* en San Martín, José (coord.), El laberinto de la violencia. Causas, tipos y efectos. España: Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, Ariel.

# Política: una cancha pareja para las mujeres[1]

Flavia Freidenberg

Resumen
La democracia tiene que dar cabida a todos. Las mujeres han esperado demasiado tiempo y deben luchar por la paridad y alternatividad al mismo tiempo. Los pueblos indígenas pueden crear sus proyectos con identidad y en alianza con otras identidades. El periodo de cambio que atraviesa guatemala es muy propicio para estas reformas, pero la politización de la ciudadanía debe ser plena. No se puede aspirar a modelos de partidos míticos e inexistentes, ni a procurar partidos sin militar en ellos. Este no es el reino donde los políticos son "demonios" y los ciudadanos "ángeles". No puede haber democracia representativa sin representación.

Palabras clave
Partidos políticos, participación de las mujeres, proyectos indígenas, rendición de cuentas, control ciudadano.

1. Edición del conversatorio "Retos de los partidos políticos: superando la crisis de legitimidad", en el VII Foro Regional Esquipulas, segunda parte: "Resignificando la paz y la democracia", convocado por la Fundación Esquipulas. Ciudad de Guatemala 27 de julio de 2016.

Policy: a couple field for women

Abstract
The democracy has to give place to all. Women have waited too long and should fight for parity and alternative at the same time. Those peoples indigenous can create their projects with identity and in alliance with other identities. The period of change that goes through is very conducive to these reforms, but the politicization of citizenship must be full. You cannot aspire to models of mythical matches and non-existent, nor to seek parties without military in them. This is not the kingdom where politicians are "demons" and citizens "angels". There can be no representative democracy without representation.

Keywords
Political parties, participation of women, indigenous projects, accountability, control citizen.

¿Podemos esperar 500 años más a que las mujeres guatemaltecas tengan los mismos derechos que los otros guatemaltecos? Yo me agoté no voy a esperar 500 años.

¿Qué hemos hecho en América Latina? Hemos aprobado leyes o principios constitucionales. ¿Para qué?, para que la cancha esté pareja. No estoy diciendo que le regalemos los escaños a las mujeres. Esa es una tontería, yo no quiero que me regalen ningún escaño en el Congreso; lo que quiero es que cuando competimos, compitamos en *igualdad de condiciones.*

Pero para eso me debes de poner la cancha igualitaria. ¿Cómo se hace esto? se hace poniendo candidaturas equiparadas, 50-50. Es más fácil explicar la paridad que la cuota, porque la cuota dice que es una cuestión de mérito, pero la paridad es más fácil con el 50% de la población con mujeres y 50% de la población con hombres.

Es natural, ahora en la reforma no pueden dejar pasar el hecho de que además de la paridad tiene que decir claramente la *alternabilidad*, porque si no lo que va a pasar, si ustedes aprueban paridad, es que el 50% de arriba van a ser hombres y el 50% de abajo van a ser mujeres. ¿Qué va a pasar? Que van a ganar siempre los hombre y ustedes (hombres) van a decir bueno, pero es que hay candidatas, pero sino saben ganar una elección… Claro, la mandas a destinos perdedores y nunca van a llegar.

Por tanto, el articulo de la Ley Electoral y de Partidos Políticos tiene que decir paridad con alternabilidad; tiene que indicar expresamente de qué manera se sanciona si no se cumple la ley, para que se le dé el espacio al Tribunal Supremo Electoral cuando le lleguen los registros de candidaturas, y poder decir: "No señor, usted no puede presentarse". Pero aclaro, lo que pasó en otros países de la región es que como no estaba clara la sanción, pagaban una multa y ya.

En el artículo de la Ley no debe de haber una sanción con multa, es mejor que simplemente no se registre la candidatura. Yo no nací sabiendo esto, estas cosas hace tres años no eran importantes.

Entiendo a las mujeres que eran como yo. Ahora soy una conversa, vivimos engañadas creyendo que nosotras podemos, pero no es cierto, hay techos y techos fuertes.

Se tiene la idea de que la mayoría de los partidos vienen de un planeta que se llama "corruptos" y que los ciudadanos vienen de un planeta que se llama "ángeles", y entonces todos los que son movimientos independientes o ciudadanos independientes por alguna razón son santos y todos los que son políticos son corruptos. Esta idea maniquea lo único que hace es destruir al sistema de representación político.

No es cierto que porque el elector ahora elige con el voto preferencial, elige mejor; no es cierto que las listas abiertas mejoran la representación. Y si asocian el punto uno con el punto dos, les aseguro que las listas abiertas, el voto preferencial es "mata mujeres". Sino te eligen por la vía de la lista cerrada, menos te eligen por el voto preferencial, porque si los electores quisieran elegir mujeres ya las hubieran electo.

Trabajé mucho sobre representación indígena, y mi gran pregunta de investigación era: ¿por qué en algunos países con alta población indígena había partidos étnicos, y por qué en otros países como Guatemala, con alta población indígena, no había partidos étnicos?

Estuve como tres años estudiando México, Perú, Ecuador y Guatemala. La clave que generó la creación de un partido étnico que como ustedes saben fue el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik, uno de los primeros partidos en irrumpir en la esfera de un sistema de partidos tradicionales y movilizar una agenda no solo indígena sino indígena y de izquierdas, la gran clave de ese partido étnico fue precisamente contar con un movimiento articulador de lo indígena con lo no indígena en el Ecuador. La Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador fue clave y fue ella la que politizó de manera multinivel, es decir, estaba en todos los niveles: local, regional, nacional, conllevando a politizar la cuestión étnica, la cuestión indígena, y a transformar.

Si yo fuera político incentivaría a que se creara un movimiento indígena, o si existe ese movimiento indígena, a que se fortaleciera y se canalizara en un partido político. Porque uno de los problemas que tiene nuestra sociedad es que con mayoría indígena no se tiene representación indígena. Podemos discutir mucho sobre esto porque hay que generar estos espacios. Bueno, yo no sé nada de democracia y aunque algunos crean que la democracia tenga que ser tutelada, yo diría que no. La democracia tiene que darle cabida a todos, la democracia tienen que generar espacios para todos.

Entonces, sinceramente, incluso de manera estratégica, yo canalizaría la formación de uno o varios partidos que tengan representación. A mí me gustó mucho el modelo de Pachakutik porque no fue un modelo excluyente, porque era un modelo de partidos. Les digo, en su primera participación electoral nacional ganaron 17 escaños en el Congreso, es decir, de cero a 17, y los candidatos eran indígenas y no indígenas. O sea articulaban a todos. Es verdad que una vez que participaron en el gobierno nacional en el 2002 con el presidente Lucio Gutiérrez, solo estuvieron seis meses en el gobierno, y cuando salen de ahí salen bastante quemados; decidieron polarizarse como radicalizarse, y claro ese modelo no cuajó como el original.

> Pero si tenemos un problema de representación lo que hay que intentar es fortalecer los espacios de mediación. Si ustedes leen 20 años de literatura comparada sobre Guatemala, el gran problema es que no creemos en los mecanismos de intermediación. Ustedes no creen en los partidos políticos. No leí las propuestas de reformas de segunda generación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pero lo que uno intuye después de leer las de la primera generación es que están pensando en un modelo de partidos que no existen, están haciendo reformas para partidos que no existen.

Y la posibilidad de fracaso es inmediata. Es decir, ustedes están pensando en partidos de integración de masas, un mito de partido de integración de masas que en América Latina no existió. En los 20 años que llevo estudiando partidos políticos, salvo algunas excepciones, los partidos son partidos electorales. O sea, son un grupo de personas que compiten en elecciones, que hacen que sus miembros accedan a cargo de representación popular.

Eso es un partido, pero ustedes piensan en una organización que tiene una estructura, con militantes que se reúnen cada semana, que discuten, que las mujeres son la línea femenina del partido, que los jóvenes son los jóvenes del partido. Eso no existe.

El primer problema de los partidos guatemaltecos es que son vehículos electorales. Y me pregunto, ¿eso es un problema? Digo, en un momento de cambios que se están dando a nivel tecnológico, social y político. ¿Necesitamos partidos de integración de masas?

Seguimos pensando en reformas bajo unos conceptos y unas ideas de una realidad que lamentablemente no pasó. Uno de los principales problemas que teníamos en Guatemala era el transfuguismo político.

Tienen que pensar en incentivos. ¿Cuál es el resultado que quieres conseguir? ¿Cuál es el incentivo que le das al actor? Si piensas las reformas como grandes ideas sin

incentivos no te van a funcionar. Ahora tienes que pensar que los incentivos son adversos. Es decir, puedes tener incentivos claros específicos escritos, directos, o puedes tener incentivos que se desprenden de la interpretación de esos incentivos, que no funcionan como tú quieres que funcionen. Es decir, ¿qué haces si pones en el reglamento del Congreso que el que abandona el partido político pierde el escaño? Fortaleces a los partidos. ¿Ustedes quieren fortalecer a los partidos?

A ustedes les pasa como a los taxistas mexicanos que no saben diferenciar entre izquierda y derecha. Ustedes tienen claro que tener partidos es tener opciones ideológicas estructuradas que defiendan programas, están dispuestos a participar a que esos partidos tengan programas, ustedes están seguros que quieren eso. Pues entonces tomen medidas que vayan a fortalecer partidos.

En la ciudadanía hay bastante hipocresía. Si quiero una democracia como tal, pero que a mí que no me lleve ni un minuto. Entonces, ¿reformas para qué? Para tener partidos fuertes donde nadie va a querer militar. Para tener partidos fuertes a los cuales después nadie va a querer darles dinero. Para tener partidos fuertes que nadie va a querer castigar porque no asocian que las selecciones no son solo para seleccionar elites sino para castigar, para hacer rendición de cuentas.

El voto en América Latina lo pensamos como para ir a elegir a alguien, pero si no se tiene elección inmediata le quitas la posibilidad de rendición de cuentas. La rendición inmediata funciona como un ejercicio de "accountability" (responsabilidad): Te elijo por cuatro años y te puedo dar cuatro años más si lo haces bien. Si no le pones reelección inmediata a los candidatos no hay incentivos, y ellos dicen: ¿por qué lo voy a hacer bien si todos modos no me puedo reelegir?

Creo que los países latinoamericanos ganarían mucho más, si dicen las cosas más directas, si les damos menos vuelta, y las cosas son así.

No solo hay que cambiar la visión respecto a qué partidos tenemos y queremos. Hay que ser realista de lo que tenemos a lo que ideamos, además hay que cambiar la manera de hacer política dentro de esos partidos. Ustedes tienen que atajar eso, los políticos tradicionales tienen que estar a la altura de las demandas que están puestas en la sociedad. Ahora mismo están de manera caótica, pero se pueden articular.

Hay cosas como lo del voto nulo, que no tienen sentido. ¿Cómo vas hacer para invalidar una elección cuando gana el voto nulo? Imagínate que en todas las elecciones gana el voto nulo. En Argentina pasó y fue la antesala del 2001. Dos semanas con tres presidentes, hasta que el grito era "que se vallan todos", y la solución a esto fue: "bueno, que uno se quede", porque alguien tenía que pagar los sueldos, alguien tenía que tomar las decisiones del país… ¡No es verdad que exista la democracia representativa sin representación!

Si dan financiamiento público a partidos, eso hay que fiscalizarlo. El modelo de fiscalización es un asunto delicado, porque lo que les paso es que la manera en la que estaban acostumbrados a hacer política de pronto les ha cambiado por el costo de la transacción. Eso ha cambiado, entonces hay que cambiar la manera de hacer política, y hay que despojarse de un montón de estereotipos.

La Misión de Observación Electoral (MOE) en Colombia creó la primera red de observación electoral ciudadana, y hasta los propios chicos de la MOE han creado apps de control, para el día de las elecciones y para época no electoral. Son múltiples apps y hasta hacen concursos para ver quien crea las apps más divertidas. Canalicemos energía en control ciudadano, llevemos a la plaza a mecanismos de control, concreto, efectivo y pongamos toda la información en internet.

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

# 5

# A 30 años de Esquipulas, a 20 años de los Acuerdos de Paz

Revista Análisis de la Realidad Nacional

# Una nueva oportunidad a 20 años de firmada la paz[1]

Marcel Arévalo

Resumen
En 1986 se instaló el primer gobierno electo democráticamente en dos décadas, pero igual que el de su antecedente (1966-1970) fue notablemente tutelado por las elites conservadoras militar y empresarial. En 1996 culminó un periodo de negociaciones de una década de los Acuerdos de paz, que finalmente rompió el esquema de exclusión ideológica, abriendo y profundizando una segunda transición democrática. No obstante que Guatemala atraviesa el periodo más extenso de vida democrática en casi 200 años, los frutos de esta democracia electoral son pobres a la luz de las condiciones requeridas para una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Tras los eventos de 2015, cuando una justicia por fin independiente, liderada por el MP y la CICIG, abate los viejos feudos de impunidad de las elites empresarial, política y militar, se abre la posibilidad de una tercera transición democrática basada, en principio, en reformas profundas al sistema de justicia y político electoral.

Palabras clave
Transición democrática, Acuerdos de paz, sistema de partidos, procesos electorales, Estado de derecho.

1. Texto basado en la ponencia "Las experiencias del proceso de paz en Guatemala, a 20 años de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera", presentada ante el V Congreso Internacional de Derecho: "Acuerdos de paz, recursos naturales y justicia transicional". Universidad Simón Bolívar – Cúcuta, Colombia (3 de junio de 2016).

A new opportunity to 20 years of signed peace

Abstract
In 1986 the first government democratically elected in two decades was installed, but just like its antecedent (1966-1970) was significantly under the tutelage of the conservative military and business elites. In 1996 ended a period of negotiations of a decade of peace agreements, which finally broke the ideological exclusion scheme, opening and deepening a second democratic transition. However, that Guatemala is going through the most extensive period of democratic life in nearly 200 years, the fruits of this electoral democracy are poor in the light of the conditions required for a democracy of citizens. After the events of 2015, when a Justice finally independent, led by the MP and the CICIG, abate them old fiefdoms of impunity of them elites business, political and military, is opens the possibility of a third transition democratic based, in principle, in reforms deep to the system of Justice and political electoral.

Keywords
Democratic Transition, peace agreements, party system, electoral processes, the rule of law.

## Introducción

Los Acuerdos de paz en Guatemala llegaron después de cuatro décadas de guerra, en su momento, el más prolongado episodio de derramamiento de sangre ocurrido en un país en América Latina. A estas alturas la guerra en Colombia superó con creces tal estigma y hoy se encuentra construyendo su propio hito para encontrar el camino pacífico de dirimir sus diferencias y permitir involucrar en las dinámicas sociopolíticas a todas las vertientes y formas de pensamiento en el marco de nuevas reglas del juego democrático.

En el caso guatemalteco, la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera ocurrió un 29 de diciembre de 1996, como la culminación de un proceso de diálogo y negociación entre las fuerzas contendientes, en medio de un ambiente político, donde el gobierno que participó en dicha firma era el tercero llegado al poder tras las segundas elecciones después de la transición a la democracia ocurrida entre 1984 y 1986.

Actualmente, se puede afirmar que la firma de los acuerdos de paz constituyó una segunda transición democrática, pues en adelante dio cauce a la participación de una oposición política no reconocida legalmente hasta entonces, de una oposición que durante el período de 1986 a 1996 continuó ejecutando acciones armadas contra el Gobierno y las Fuerzas Armadas, o contra fuerzas paramilitares las que a su vez y respondiendo a sus intereses, continuaron ejecutando actos de represión y de guerra, en una vorágine donde las principales víctimas fueron población civil desarmada y liderazgos políticos y sociales frecuente y progresivamente ajenos a los contendientes.

La primera transición democrática en Guatemala sobrevino desde una dictadura militar, una tal dictadura como las que deambularon por las venas abiertas de América Latina, como diría Eduardo Galeano, dejando un ámbito sombrío por su radical oscurantismo y en cuyo afán cerraron todas las vías posibles a las libertades políticas de los ciudadanos, pero también a sus libres expresiones sociales y culturales.

## De las dictaduras y la guerra

La dictadura es una exacerbación en los límites del poder admitido, que resulta del debilitamiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado, y es producto de una fractura o hasta una profunda decepción, de la creencia social en la sostenibilidad de un poder originalmente legitimado, así como de la imposición reaccionaria de una fuerza de dominación que finalmente es negada por los ciudadanos.

El vocablo dictadura deriva de los gobiernos de la antigüedad clásica en el que positivamente un magistrado extraordinario denominado dictador actuaba en circunstancias de guerra o revuelta, nombrado por los cónsules (Bobbio, 1997: 222-224). El

término dictador y dictadura es retomado tras la II Guerra Mundial sobre la base de las calificaciones a los regímenes fascistas, o también, desde el sustento ideológico anticomunista contra los regímenes socialistas, como una calificación de sus formas políticas de la "dictadura del proletariado".

A diferencia del concepto antiguo de dictadura que consistía en un mandato ejecutivo para enfrentar tiempos de crisis, en la modernidad tal disposición está reflejada ante situaciones extraordinarias previstas en las constituciones sin acudir a la figura del dictador, sino en la conversión del gobierno legítimamente electo en un gobierno con poderes extraordinarios y con la limitación temporal de las garantías individuales. En la época contemporánea la denominación de regímenes dictatoriales se atribuye a quienes se caracterizan por no haber sido delegados para constituirse en tales, en trasladar sus poderes extraordinarios ilimitados en el tiempo a la esfera de lo jurídico y lo legislativo.

Sobre las raíces históricas de la herencia monárquica colonial, los regímenes pos independientes en América Latina derivaron casi naturalmente hacia regímenes despóticos. Los sociólogos definen dos grandes tipos de dictaduras entre los siglos XIX e inicios del XX, las dictaduras oligárquicas y las dictaduras militares, diferenciadas unas de otras por regímenes caudillistas con vínculos estrechos a las clases dominantes de matriz agraria[2] y las nuevas derivadas de la emergencia de fracciones de clase burguesa (agroindustrial, industrial, comercial y financiera) que pugnaron por hegemonizar y desplazar a las tradicionales terratenientes y agrarias, aunque manteniendo una alianza de intereses comunes, representadas por regímenes militares desprovistos de caudillos que los encarnen, sino representados por el cuerpo institucional de las fuerzas armadas. Entre ambas formas de dictadura, tras la recesión de 1929 y la crisis de la II Guerra Mundial, se generaron condiciones para procesos políticos de cambio, que en algunos de los países centroamericanos

2. "…la expresión política de la crisis fue el ascenso de caudillos militares, parecidos por sus arbitrariedades y su dureza autoritaria y muy plegados a sus respectivas oligarquías." (Torres-Rivas, 2014: 29).

produjeron "exitosos movimientos antioligárquicos"[3] (Torres-Rivas, 2014: 49).

De 1950 a 1980 las dictaduras en Latinoamérica fueron, en parte también, hijas del contexto internacional de la "guerra fría", con expresiones de polarización álgida, de movimientos revolucionarios impactados especialmente por la revolución cubana y que recibieron reacciones extremadamente violentas en la forma de "terrorismo de Estado".

En Guatemala, las dictaduras oligárquicas de viejo cuño tuvieron durante los inicios del siglo XX un padrino en plena expansión económica territorial continental y mundial: Los Estados Unidos,[4] afianzado con los intereses de grandes monopolios como la *United Fuit Company* (UFCO), centrada en la explotación bananera, y que llegó a convertirse en la poseedora de la mayoría de las tierras agrícolas cultivables de la zona nororiental y sur de Guatemala, así como la *International Railroads of Central America* (IRCA), que concentró el transporte terrestre ferroviario de Centro América, y la Electric Bond & Share Company, que monopolizó la generación y distribución eléctrica, todas como puede verse, intervenciones estratégicas en las nacientes economías de frágiles regímenes autoritarios,[5] revestidos de una concentración del poder político solo sostenibles por una férrea y constante marginación y represión de cualquier oposición, por tímida que fuese.

Los regímenes autoritarios fueron igualmente conservadores en un manejo restrictivo de la economía

3. Torres-Rivas se refiere específicamente a Costa Rica y Guatemala, el primero con un proceso "gradualista y exitoso", y el segundo "revolucionario, impaciente, fracasado". "El primero militarista, centrista, oportunista con ideales, pro estadounidense. El segundo militar, izquierdista, con rígidas convicciones democráticas, antiimperialista" (Torres-Rivas, 2014: 49).

4. La expansión estadounidense en la región se afianzó a partir de la construcción del Canal de Panamá, país al que pocos años antes había contribuido a independizarse de Colombia. Inaugurado en 1914, su importancia trascendió del ámbito de influencia regional al mundial. (Torres Rivas, 2014: 20).

5. La incidencia económica de los EEUU en Centroamérica fue parte de la injerencia política tras la derrota infringida a España, con la que consolidó sus intereses en el Caribe, pero también en Filipinas. EEUU intervino militarmente en Nicaragua desde 1911 hasta 1933. La importancia económica de los Estados Unidos alcanzó a significar el 75% del comercio exterior de la región centroamericana. (Torres-Rivas, 2014: 21).

desde el Estado, los que atendieron la crisis de los 1930 y la caída de las importaciones y exportaciones, y por consiguiente de los ingresos tributarios, con medidas de ahorro que se ciñeron a sangre y fuego sobre los trabajadores. Esta situación sirvió de caldo de cultivo para la organización, la demanda y las luchas sociales que germinaron movimientos anti dictatoriales y de reforma.

En el caso guatemalteco, la irrupción durante 10 años, que se extendió desde 1944 hasta 1954, de una reforma democrática, la "Revolución de Octubre" del 44,[6] cambió el mapa de las dictaduras oligárquicas tradicionales, operando transformaciones trascendentales como el derecho al voto universal, las reformas educativas, el seguro social, la autonomía universitaria, la reforma agraria y el cese del monopolio terrateniente de la UFCO, la nacionalización de los ferrocarriles y de la generación eléctrica.

Aunque la regresión golpista militar ocurrida en 1954, con la plena participación del Gobierno de los Estados Unidos, dio paso a una gama de gobiernos dictatoriales militares, que se sucedieron en el poder desde 1954 hasta 1986, no tuvieron la intención de retornar a las condiciones políticas y económicas bajo el dominio de las oligarquías terratenientes tradicionales, de matriz bananera y cafetalera, pues ya el panorama de las elites económicas empezaban a girar hacia otras fuerzas emergentes de la agro exportación y la agro industria.

6. La caída del régimen dictatorial de Jorge Ubico, asentado en el poder durante 14 años, fue una expresión acumulada por efectos de la crisis de la recesión económica mundial de los años 30, la que, entre otros, impactó los precios y la producción bananera. A ello se sumó la afectación cíclica de la producción cafetalera, también impactada por la baja de los precios y el empobrecimiento de grandes sectores de trabajadores campesinos estacionarios; asimismo, por la emergencia de sectores económicos medianos de la explotación agrícola, entre ellos los de la producción de granos básicos. (Torres-Rivas, 2014: 27-28). Todo ello, sumado al empuje de fuerzas sociales y políticas que pugnaban desde su posición intermedia y democrática, contra las formas dictatoriales predominantes.

Desde la perspectiva económica, en el caso centroamericano, con excepción de Costa Rica,[7] esta transición, derivó también en la transformación de las clases tradicionales de la oligarquía: "... la diversificación económica de la vieja oligarquía dio paso a una burguesía agro-exportadora moderna, que no se define por este modo de existencia económica sino porque a partir de ahí diversifica su abanico de inversiones, abandonando definitivamente la sola actividad agropecuaria para invertir en la industria, el comercio y las finanzas" (Torres-Rivas, 1987: 44-45).

Estas reformadas clases dominantes continuaron basando su dominación sobre las dictaduras militares y *democracias de fachada*,[8] hasta que su presencia fue incómoda y/o se constituyó en valladar para su nuevo proceso de acumulación de los capitales emergentes. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua, fuerzas sociales y políticas empujaron procesos que en la mayoría de los casos condujeron a movimientos revolucionarios armados y que tuvieron su hito en la Revolución Sandinista en 1979.

En Guatemala, la guerra dio inicio tras una asonada militar ocurrida el 13 de noviembre de 1960, un levantamiento de jóvenes oficiales cuyo descontento les llevó a un fracasado golpe de Estado, pero que a diferencia de otros movimientos alzados, cuajó en una rebelión continuada que se tradujo en una forma de guerra de guerrillas, que pronto atrajo la atención y participación de otras fuerzas políticas que operaban

7. En Costa Rica cuajó el proceso democrático y las reformas sociales promovidas tras la revolución de 1948, raíz del régimen democrático actual, a diferencia de la revolución de 1944 ocurrida en Guatemala abortada 10 años después tras la intervención de los Estados Unidos. En El Salvador se produjeron también dos gobiernos militares entre 1948 y 1960, en los que se impulsó reformas de corte social, a los que sucedieron en sendos golpes militares otros gobiernos conservadores.

8. "...se construyó una modalidad de dictadura militar con un régimen de elecciones periódicas que respetaban la alternancia del Poder Ejecutivo, pero sólo dentro del estrecho círculo de opciones militares [...]. Durante más de dieciséis años, El Salvador y Guatemala vivieron bajo un régimen militar constitucional cuyo rasgo ambiguo fue utilizar formas legales de la democracia electoral, experiencia inédita que incluyó un pluralismo dentro del anticomunismo". (Torres-Rivas, 2014:96).

desde la clandestinidad, como el proscrito partido comunista, denominado Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), así como de fuerzas sociales provenientes de las organizaciones estudiantiles universitarias y del magisterio organizado, las que entre marzo y abril de 1962 se lanzaron a las calles a una lucha de resistencia pacífica contra el entonces jefe de Estado, el ingeniero y general del Ejército, Miguel Ydígoras Fuentes, y que reprimidas y perseguidas, convergieron con los militares alzados para dar inicio posteriormente a un movimiento revolucionario, con dos vertientes originales, las Fuerzas Armadas Rebeldes y el Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre.

El llamado conflicto armado interno en Guatemala tuvo durante los 36 años de duración momentos de grandes repercusiones con graves violaciones a los derechos humanos fundamentales de las personas, especialmente sobre el derecho a la vida y a sus plenas libertades democráticas. Según el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), o comisión de la verdad de las Naciones Unidas en Guatemala, se cometieron más de 160 mil ejecuciones extrajudiciales y más de 40 mil desapariciones forzadas (CEH, 1999: 72-73 – TI) con actos de tortura y más de 600 masacres: "La CEH registró un total de 626 masacres atribuibles al Ejército de Guatemala, fuerzas de seguridad, o estructuras paramilitares…" (CEH, 1999: 256 -TIII). Más de 60 mil guatemaltecos se refugiaron en territorio mexicano y cerca de un millón y medio se movilizaron desde sus lugares de residencia hacia otras provincias y lugares montañosos (CEH, 1999: 210 – TIII).

Por su parte, las guerrillas, aunque con un porcentaje ostensiblemente menor de víctimas causadas por el impacto de sus acciones, también fueron responsables de diversos hechos que vulneraron los derechos de la población civil. Como podrá deducirse, en un país con una población que varió desde aproximadamente cuatro millones en 1960, hasta nueve millones de habitantes en 1990, el impacto de tales cifras de víctimas deja casi a ningún guatemalteco sin que hubiese tenido repercusiones familiares y sociales directas o indirectas, y que en consecuencia se vieron involucradas y divididas en las percepciones sobre la guerra, las víctimas, las causas y las visiones respecto de cómo debería atenderse y buscar salidas a tal dimensión del conflicto. Como suele decirse el tejido social

crujió y dejó una huella que aún hoy perdura y trasciende en las nuevas generaciones con su cuota indeseable de apatía, confusión y polarización.

La guerra en Centroamérica fue el centro de la dinámica histórica sociopolítica en la región durante 1980,[9] que impactó las relaciones internacionales, la institucionalidad de los Estados y trascendió sobre los partidos políticos y los procesos electorales.

A este panorama se sumó, hacia la década de 1990, el derrumbe del "socialismo real", el que también tuvo repercusiones trascendentales en los movimientos sociales, populares y revolucionarios, que devinieron, entre otros efectos, en cambios en su discurso, apertrechamiento en demandas singulares y acciones en el marco de lo posible.[10] En tanto, emergió con fuerza el llamado "neoliberalismo" cuya matriz se sintetizó en el *Consenso de Washington.*

## Las características de la transición a la democracia

El estudio sobre los fenómenos políticos de cambio de una forma de gobierno a otra opuesta, parte fundamentalmente de los ejemplos de los países del sur europeo. "La tercera ola de la democratización en el mundo moderno comenzó, de manera poco convincente e involuntaria, veinticinco minutos después de la medianoche, el martes 25 de abril de 1974, en Lisboa, Portugal, cuando una estación de radio transmitió la canción "Grandola Vila Morena". Que fue el anuncio para iniciar los pasos del Golpe de Estado en Portugal y que dio paso a la

9. La guerra involucró a diversos países, especialmente a Estados Unidos con una estrategia de intervención económica, política y militar, pero también de otros que apoyaron directa o indirectamente a las fuerzas revolucionarias (especialmente desde países del campo socialista), así como a terceros que propiciaron las vías de negociación y paz en la región.

10. "la forma clase de la "sociedad civil" había sido desarticulada en el terreno organizativo. En el plano ideológico se produjo un cierre del discurso al identificarse el derrumbe del socialismo real con el fin de la lucha de clases y el advenimiento del sujeto liberal como la encarnación de la libertad universal." (Tischler, 2004: 111).

democracia que hoy se vive en ese país" (Huntington, 1994: 17).

La transición es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. La transición a la democracia es entonces el interregno que parte desde los cambios en los elementos fundamentales de un régimen autoritario, que (en la mayoría de los casos) son iniciados y promovidos desde gobiernos burocrático autoritarios (BA), que permiten abrir espacios a actores políticos con los que se definen nuevas reglas (O'Donnell, 1997: 203-207). De las transiciones políticas Morlino (2005: 33) define diversas situaciones: de regímenes democráticos a autoritarios, de no democráticos a democráticos, de democráticos a otros tipos democráticos en algunos casos de mejor calidad y de democracias nacionales a supranacionales.

Las transiciones tienen que ver con determinadas condiciones políticas que hacen posible e incluso necesario terminar con las formas de gobierno establecidas. Entre estas condiciones políticas están la propia correlación de fuerzas internas y externas que caracteriza el aislamiento de un determinado régimen. En el caso de América Latina la persistencia de las dictaduras militares durante las décadas de 1960 y 1970 se dio, por lo general, en una época de crecimiento económico, las que en su período final entraron en crisis, por lo que las transiciones y la instauración de gobiernos democráticos se produjeron en medio de la crisis económica (la década perdida) de los años 80 del siglo pasado, lo que llevó a cuestionar la vinculación mecánica entre democracia y desarrollo o democracia y crecimiento económico.

Los períodos de transición constituyen una serie de reformulaciones y recomposición de fuerzas, las que animan a movimientos de la sociedad civil que adquieren un rol protagónico y en algunos casos tienden a abrir períodos de una relativa paz social, o disminución de la conflictividad, comparado con los momentos previos al inicio de la transición.[11]

11. En Guatemala, la persistencia del conflicto armado después de las elecciones democráticas de 1985 y el establecimiento de un primer gobierno civil entre 1986 y 1991, el auge de movimientos sociales en ese período, divisiones en las cúpulas militares y la oposición de las elites del poder económico, marcó un crecimiento de la conflictividad social, percepción de inestabilidad, así como crisis de gobernabilidad, amenazas e intentos abortados de golpes de Estado.

En las décadas de 1970 y 1980 América Latina se encauzó por transiciones democráticas cambiando el mapa de dictaduras militares y regímenes autoritarios que le distinguieron en las décadas previas. Esta imagen generalizada, sin embargo, no debe llevar a olvidar las particularidades en cada región y en cada país, en las que se hace necesario profundizar al respecto de las características específicas de la transición, de las fuerzas que la promovieron y de los resultados en cuanto al tipo de democracia alcanzado o pretendido.

Los procesos de transición democrática en América Latina se enfrentaron rápidamente a la crisis económica heredada de los regímenes militares, a la emergencia de elites económicas y a estrategias casadas con las políticas de ajuste estructural tendientes a la reducción del Estado. La institucionalidad democrática se enfrentó a una tensión con los intereses privados de las elites empresariales y a profundos procesos de privatización de lo público. Se produce entonces una reducción del rol de los partidos, o de su subyugación ante el corporativismo por parte de la nueva oligarquía. "La tecnodemocracia se impone en América Latina como resultado de dos procesos simultáneos: la crisis de la democracia de partidos y la inviabilidad del proyecto hegemónico tecnocrático" (Ramos, 2008: 117).

Para la década de 1990 incluso los procesos de transición en Centroamérica habían generado gobiernos civiles democráticamente electos, pero la pregunta entonces era si estas transformaciones serían sostenibles en el tiempo o cuán reversibles podrían ser, o incluso qué alcances reales podrían obtener. ¿Se producirían transformaciones democráticas genuinas, se consolidarían, sobrevivirían o se tornarían insostenibles? (Karl, 1991: 21-22).

Entre los estudios sobre el caso centroamericano varios autores coinciden en señalar la crisis de las dictaduras militares ante el auge de los movimientos revolucionarios y la crisis del modelo agroexportador, como los motores que provocaron la transición en la década de 1980 (Torres-Rivas, 87; Jonas, 94; Figueroa 95), en referencia al concepto de *crisis revolucionaria* o la confluencia de factores objetivos y subjetivos que se evidencia en el momento en que las clases dominantes ya no pueden gobernar y las clases dominadas ya no aceptan ser gobernadas como hasta entonces,

situación que provocaría o no una salida revolucionaria, pero que por lo regular, deriva en nuevas formas de gobierno.[12]

En Guatemala la transición a la democracia conllevó un período relativamente prolongado y complejo[13] que se ha tipificado

12. Sobre las características para la definición de una situación revolucionaria, Lenin (1973: 102) escribió en su obra La bancarrota de la II Internacional: "1) La imposibilidad para las clases dominantes de mantener inmutable su dominación; tal o cual crisis de las "alturas", una crisis en la política de la clase dominante que abre una grieta por la que irrumpe el descontento y la indignación de las clases oprimidas. Para que estalle la revolución no suele bastar que "los de abajo no quieran", sino que hace falta, además, que "los de arriba no puedan" seguir viviendo como hasta entonces. 2) Una agravación, fuera de lo común, de la miseria y de los sufrimientos de las clases oprimidas. 3) Una intensificación considerable, por estas causas, de la actividad de las masas, que en tiempos de "paz" se dejan expoliar tranquilamente, pero que en épocas turbulentas son empujadas, tanto por toda la situación de crisis, como por los mismos "de arriba", a una acción histórica independiente."

13. La transición a la democracia en Guatemala se marcó en por lo menos tres momentos: El primero a partir de los golpes de Estado del 23 de marzo de 1982 (el 9 de junio de ese año el general José Efraín Ríos Montt disuelve la Junta Militar y asume autonombrándose Presidente) y del 8 de agosto de 1983 (el general Óscar Humberto Mejía Víctores – entonces ministro de la Defensa- derroca a Ríos Montt y asume como Jefe de Estado); ambos, como parte del proyecto militar, se propusieron aplacar los movimientos insurgentes y darle una salida a la crisis. El segundo momento se origina el 23 de marzo de 1983 con la promulgación de cuatro leyes: Ley orgánica del Tribunal Supremo Electoral (Decreto 30-83); Ley del Registro de Ciudadanos (31-83); y Ley de Organizaciones Políticas (32-83); y la Ley del Registro General de Población (33-83). Este segundo momento continúa con la promulgación de dos leyes más (19 de enero de 1984): Ley Electoral (3-84) y Convocatoria a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente (4-84), las que se celebraron el 1 de julio de 1984. Este proceso culmina con la aprobación de la nueva Constitución el 31 de mayo de 1985 (que entró en vigencia por condición del gobierno militar hasta el 14 de enero de 1986), la celebración de elecciones en noviembre de 1985 y el inicio del primer gobierno civil electo democráticamente en enero de 1986 (que duró hasta enero de 1991). El tercer momento es el que se inicia con las negociaciones de paz: En mayo de 1986 y agosto de 1987 se celebraron "Esquipulas I y II" respectivamente, que dieron espacio a la búsqueda de la paz en Centroamérica; En septiembre 1987 se creó en Guatemala la Comisión Nacional de Reconciliación y, en octubre de ese año se celebraron las primeras conversaciones de paz entre representantes del Gobierno y de la insurgencia. Este tercer momento culmina con la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera el 29 de diciembre de 1996 (Gálvez, 1991 y 1998; Villagrán, 2004).

como una transición tutelada ("pactada")[14] desde un sector de las fuerzas armadas denominado o autodenominado como institucionalista. A decir de O'Donell, en el proceso de transición se instauró un nudo de contradicciones entre diversas fuerzas desde el régimen autoritario y desde la oposición. Entre los primeros los "duros" y los "blandos" y entre los segundos los "maximalistas", los "oportunistas" y los "demócratas" (O'Donnell, 1997: 212). Este tipo de transiciones tuteladas generaron procesos democráticos restringidos o democracias de fachada, en los que se produjeron fenómenos sociopolíticos contradictorios que dificultaron la plena vigencia de los derechos ciudadanos, y que en consecuencia impidió la instauración de un régimen de bienestar. No obstante, se produjo un despertar de la dinámica política, de las elecciones instauradas como procesos establecidos y de la vida o renovación político partidaria. Hay una reconstrucción partidaria en la que se combinan las fuerzas políticas que subsisten en la historia desde los antiguos regímenes y la emergencia de nuevas fuerzas políticas y alianzas partidarias.

Desde un análisis clásico y formal, las transiciones a la democracia suelen ser consideradas tal cuales en tanto que cumplen con la primera parte de las características de la poliarquía señaladas por Dahl: 1. Autoridades públicas electas; 2. Elecciones libres y limpias; 3. Sufragio universal, y 4. Derecho a competir por los cargos públicos, por cuanto pueden ser medibles y demostrables, no tanto así los otros aspectos: 5. Libertad de expresión; 6. Información alternativa, y 7. Libertad de asociación (O'Donnell, 1997: 307-308).[15] Con el correr del tiempo y de las experiencias, se ha comprobado que hay otras condiciones que tienen que ver con las expectativas de la sociedad y que se plantean cruciales en las agendas políticas nacionales

14. "Pactada" pues el surgimiento de las nuevas democracias se basa en compromisos de las elites y no en intereses con sectores sociales que incluyan a la oposición" (Tangermann, K., citado en Gálvez, 1998: 71).

15. O'Donnell incorpora otras dimensiones a las siete características de Dahl: la no terminación de mandatos antes de lo establecido; el no veto a las acciones políticas de los electos por parte de actores no electos ("democracias tuteladas por las Fuerzas Armadas"); la dimensión intemporal para que la democracia, los procesos electorales y las libertades perduren en el tiempo.

en temas sensibles, no solo en términos de las libertades políticas sino en materia de los beneficios en el bienestar, en torno a lo cual se entrelazan vínculos con la conducta ciudadana, es decir se está más disponible al ejercicio de la ciudadanía en tanto se goza de un estado de bienestar y viceversa.

## Transición democrática, elecciones y partidos políticos

La transición a la democracia en Guatemala, como ha quedado apuntado, inició desde un régimen autoritario tras el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, que abrió una nueva institucionalidad basada en la convocatoria y elección de Asamblea Nacional Constituyente y la promulgación (31 de mayo de 1985) de la Constitución Política de la República, pero que solo fue vigente a partir del 14 de enero de 1986 (García, 1995: 46). La institucionalidad construida en este proceso y que tomó cuerpo a partir de 1986, además de las nuevas autoridades de los tres poderes, dio vida a la Corte de Constitucionalidad, al Tribunal Supremo Electoral, al Ministerio Público y al Procurador de los Derechos Humanos, una institucionalidad que respondió en su concepción constituyente al contexto inmediato de la ilegitimidad e inestabilidad del período autoritario y sustentó el camino hacia el Estado de Derecho.

El proceso de gestación de la transición se inició, paralelamente y en parte, por la inspiración contrainsurgente del régimen autoritario y militar, y ante la persistencia del conflicto armado. La matriz militarista explica la lenta y riesgosa marcha de la transición democrática aún más allá de 1986,[16] así como también enmarca las presiones del régimen militar hacia los constituyentes, especialmente hacia los partidos políticos opositores, da cuenta del ambiente del conflicto, las restricciones políticas y las tensas relaciones con el régimen militar. Tal como quedó apuntado en una nota de prensa de la época: "Si los diputados electos por el pueblo

16. Entre lo que se puede destacar que: el primer gobierno civil de Vinicio Cerezo Arévalo estuvo sometido a varios intentos golpistas, las violaciones a los derechos humanos continuaron como parte de las estrategias contrainsurgentes, en las zonas de conflicto se mantuvo serias limitaciones a los derechos ciudadanos y políticos. Posteriormente, el frustrado golpe de estado de Jorge Serrano Elías evidenció la fragilidad del nuevo esquema institucional.

se salen de su cometido cuando ya estén en funciones, serán alineados como corresponde…", expresó el entonces jefe de Estado, general Óscar Mejía Víctores, en conferencia de prensa del 25 de junio de 1984, a cinco días de las elecciones a Asamblea Nacional Constituyente (*Prensa Libre*, 1984: 4). Además, dentro de la misma Asamblea se dirimieron diversidad de intereses políticos y las tendencias ahí representadas se obligaron a una intensa y constante negociación (García, 1995: 46).

El texto constitucional concluido en 1985 se erigió en la ley fundamental del Estado para regir a gobernados y gobernantes sobre la base de la primacía de la persona humana y al Estado como el ente cohesionador de la sociedad para garantizar la legalidad, la justicia, la seguridad y la igualdad. Aunque no tiene una expresa manifestación de ruptura con el régimen que sustituyó, si alude a un nuevo orden con la plena vigencia de los derechos humanos, una mención frecuente como idea fuerza del nuevo orden constitucional (García, 1995: 50), cuyo texto reza: "Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo[17] […] La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida[18] […] El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas en esta Constitución y la ley."[19]

En las regulaciones al ejercicio del poder del pueblo, la Constitución promueve la organización de la sociedad bajo el principio del pluralismo político que dirime las diversidades, contraposiciones y conflictos propios de su naturaleza heterogénea para establecer un sistema democrático y legítimo: "El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas…", reguladas por la misma Constitución y la legislación en materia electoral y de partidos políticos de rango constitucional, también promulgadas por la ANC, en la que se establece que los partidos políticos son el

17. Artículo 140 de la Constitución de la República.
18. Artículo 141 de la Constitución de la República.
19. Artículo 152 de la Constitución de la República.

cauce para la expresión de la voluntad y participación política de la sociedad, los depositarios de relaciones institucionales con los órganos del Estado y de la selección de la clase política, así como de la promoción de la opinión pública y de la integración de la estructura electoral y de su fiscalización, finalmente de la formulación de propuestas, programas, plataformas y formaciones ciudadanas (García, 1995: 63).

## Acuerdos de paz, una segunda transición democrática

Entre las oportunidades que brindó la transición hacia la democracia está la apertura del espacio para las negociaciones de paz, cuya culminación con la firma del "Acuerdo de paz firme y duradera" en diciembre de 1996, permitió anclar el funcionamiento de la institucionalidad derivada del nuevo esquema constitucional con la perspectiva de la apertura política real, al posibilitar el libre juego de las diversas fuerzas políticas y tendencias ideológicas. Este mérito del esfuerzo pacificador no puede obviarse al hablar de transición.

En ese sentido, las elecciones de noviembre de 1999 se constituyeron en las primeras realizadas bajo las nuevas condiciones de no exclusión política efectiva, sobre las que es factible medir la elección libre de autoridades y el derecho a competir por los cargos públicos, que desde 1985 tuvo vigencia formal en la letra constitucional, pero que sólo desde la firma de los Acuerdos de paz empezó a hacerse efectiva. La democracia no se da por decreto sino que se vive en lo cotidiano del qué hacer político.

A contrapelo de algunos autores[20] que afirman que desde 1986 se vive en Guatemala en un régimen político democrático,[21]

20. Para un ejemplo ver: Arévalo, 1997:42; Solórzano, Mario y Urrutia, Edmundo, en Torres-Rivas, Edelberto/ Fuentes, Juan Alberto, Vol. I, 1999: 25 y 79).

21. "…la teoría de la democracia era, y en gran medida sigue siendo, una teoría que refleja la historia y las condiciones sociales de los países donde ha logrado más sólidas raíces, básicamente los países del capitalismo avanzado del cuadrante Noroeste del mundo. Por eso, muchas de las luchas antiautoritarias, en el Sur y en el Este, fueron alimentadas por la ilusión de que, una vez que desaparecieran los déspotas, se lograrían democracias que no tardarían en parecerse a las del Noroeste. Esta inocente creencia fue de suma utilidad para dinamizar aquellas luchas, pero fue

y a quienes escapa que antes de la firma de los Acuerdos de paz las fuerzas políticas alzadas en armas no podían ni pensar su intervención en la política electoral, es necesario recordar que esta participación plena sólo es posible tras su inserción a la vida legal, como reza uno de los últimos acuerdos firmados entre el gobierno y la guerrilla[22] -cuyo desarme y desmovilización culminó en mayo de 1997 y que obtuvo su inscripción como partido político el 18 de diciembre de 1998. A partir de entonces se posibilitó plenamente la libertad de participación electoral, así como la libertad de los ciudadanos de elegir y ser electos bajo la posibilidad de escoger entre todas las opciones políticas e ideológicas.

Pero los Acuerdos de paz también contemplan una agenda democrática más amplia,[23] que tiene que ver con las reglas del juego electoral y de partidos políticos,[24] el rol del ejército,[25] la modernización y eficiencia del sistema de aplicación de justicia,[26] la reforma fiscal,[27]

más tarde también origen del 'desencanto' que se apoderó de muchos cuando, después de la caída de esos autoritarismos, una serie de melancólicas realidades se hizo evidente: crisis económicas y su tratamiento tecnocrático y socialmente insensible; el debilitamiento de actores que fueron históricamente los grandes soportes sociales de los avances democráticos; el paralelo debilitamiento, si no la destrucción, de buena parte del aparato estatal al ritmo de aquellas crisis y de la ofensiva neoconservadora; la acentuación de grandes desigualdades y, junto con ellas, de relaciones sociales con marcado acento autoritario, y por cierto, el amargo descubrimiento de que buena parte de los líderes políticos que la democracia trajo consigo seguía teniendo, como antes, grave dificultad en distinguir el bien público de sus intereses privados" (O'Donnell, 1997:21).

22. Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad, Madrid, España, 12 de diciembre de 1996.

23. En total fueron firmados entre las partes 12 acuerdos, de los que el último es el Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

24. Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. Estocolmo, Suecia, 7 de diciembre de 1996.

25. Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. México, D.F., 19 de septiembre de 1996.

26. Idem.

27. Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. México, D.F., 6 de mayo de 1996.

el cese de la exclusión étnica[28] y una serie de compromisos destinados a consolidar el proceso democrático.[29] Hay en ellos una relación dialéctica de compromisos que inciden antes y después de la culminación de la transición democrática y hacia la consolidación de la democracia.

En ese contexto, quienes reducen la democracia a los aspectos formales de lo político, concluyen que con la firma de los Acuerdos de paz se culminó la transición y lo que sigue es la consolidación del proceso. Lo que implicaría pensar que sólo el acto de la firma, la letra -y no los actos que de ella se deriven- son suficiente garantía de que lo escrito será la realidad. Esta visión tiende a minimizar o incluso no considerar que los factores consustanciales de la democracia están limitados por diversos aspectos relativos al bienestar que ella pueda generar.[30]

El 29 de diciembre de 1996 culminó el proceso de negociaciones, pero a la vez dio inicio lo más trascendente y complejo: el cumplimiento de lo pactado y dentro de ello el cese al fuego, el desarme de la URNG y su incorporación a la legalidad. También inició la modificación de los marcos institucionales que

28. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. México, D.F., 31 de marzo de 1995.
29. Los otros acuerdos son: Acuerdo Marco para la reanudación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. México 10 de enero de 1994; Acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera, México, 29 de marzo de 1994; Acuerdo global sobre derechos humanos, México, 29 de marzo de 1994; Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas, Oslo, 17 de junio de 1994; Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico, Oslo, 23 de junio de 1994; Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego, Oslo, 4 de diciembre de 1996; Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz, Guatemala, 29 de diciembre de 1996.

30. "Es necesario añadir otros atributos a los siete que Dahl enuncia. Uno es que quienes ocupan las posiciones más altas en el gobierno no deben sufrir la terminación de sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos. Un segundo atributo es que las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos, especialmente las fuerzas armadas. En este sentido, Guatemala y Paraguay, así como probablemente El Salvador y Honduras, no califican como Poliarquías" (O'Donnell, 1997:308).

no corresponden a un régimen democrático sin conflicto armado, como el que hasta entonces desempeñó el ejército, desde su doctrina hasta su estructura, desde el poder paralelo construido tras la silla presidencial hasta su presencia omnímoda en organizaciones civiles e instituciones locales.[31]

El cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de paz devino de un proceso acelerado e intenso, especialmente marcado por el acompañamiento internacional de la MINUGUA y muchos países involucrados en el apoyo a su avance de cumplimiento, a momentos de aletargamiento e incumplimiento, especialmente en los aspectos más complejos y que afectaban intereses particulares, como los del sector de la elite empresarial, de las antiguas estructuras militares cuya intervención en los asuntos del Estado les dio grandes privilegios, y los sectores conservadores que veían afectadas sus convicciones, que entre otras tocaban por ejemplo las relaciones y manejos de las cuestiones étnicas, desde una perspectiva de la exclusión y discriminación de los pueblos originarios.

La evidencia más dramática de esta apreciación se dio con el resultado negativo en la consulta popular para reformar la Constitución Política de la República y viabilizar varios de los aspectos comprendidos en los Acuerdos de paz, en mayo de 1999.

Pero este revés no es único ni es aislado. Ya el proceso de negociaciones de paz había

31. Al respecto, la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), ante la fuga de 12 ex-patrulleros civiles sentenciados a varios años de prisión por la masacre de Colotenango, Huehuetenango, ocurrida en 1993, manifestó días después del incidente: "…la actuación de las autoridades fue totalmente inadecuada, tanto antes como durante la fuga. Existen, además, elementos que revelan la ejecución de la evasión de los reos. El hecho que la institución castrense se haya mostrado reticente a cooperar y facilitar las actividades de verificación de MINUGUA alimenta esta grave presunción. Este incidente revela la persistencia de una capacidad organizativa y de un potencial operativo de las ex-Patrullas de Autodefensa Civil. Ello apunta a una posible violación del compromiso adquirido en los Acuerdos de paz según el cual estas patrullas 'cesarán toda relación institucional con el Ejército de Guatemala y no serán reconvertidas de manera que se restituya esta relación'. A raíz de este acontecimiento, la Misión pondrá especial énfasis en la verificación de la situación actual respecto de este compromiso" (Comunicado de prensa del 7 de mayo de 1999).

estado marcado por un camino tortuoso y prolongado. Los diferentes gobiernos civiles surgidos desde 1985 hasta 1996 se vieron involucrados en los acercamientos, el diálogo y las negociaciones, y otros más desde la firma de los Acuerdos de paz, en el compromiso, la agenda, calendarización y recalendarización de su cumplimiento.

Desde el primer gobierno civil de Vinicio Cerezo Arévalo, en el que se realizaron los primeros contactos no oficiales con la insurgencia y se avanzó en el proceso pacificador centroamericano al sentarse las bases para el impulso de negociaciones en cada uno de los países, se dio igualmente, la dinámica de la Comisión Nacional de Reconciliación, el inicio de conversaciones oficiales en el gobierno presidido por Jorge Serrano Elías, la continuación de las negociaciones, el establecimiento de la Asamblea de la Sociedad Civil y la firma de los primeros acuerdos en el gobierno emergente de Ramiro de León Carpio, hasta la finalización del conflicto durante el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen, [32] transcurrieron diez años.

Durante esos años los contendientes político-militares se fueron focalizando como actores definidos, con la pérdida de su base social y reducción de sus territorios de operación. Los diversos sectores de la sociedad civil y política, que en algún momento estuvieron involucrados en mayor o menor grado hacia uno u otro bando, fueron tomando distancia y convirtiéndose en actores dinámicos de ese proceso, pero también de otros procesos paralelos en el contexto

32. "Desde la realización del Diálogo Nacional en 1989 hasta los trabajos de la Asamblea de la Sociedad Civil de 1994 a 1996, pasando por las consultas realizadas a raíz del Acuerdo de Oslo en marzo de 1990, esta voluntad de cambio participativo ha sido uno de los rasgos del proceso de democratización guatemalteco. Las negociaciones de paz fueron a la vez producto y catalizador de estas aspiraciones. Adicionalmente a las instancias participativas surgidas de los Acuerdos, la concertación sobre el programa de resarcimiento de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y el establecimiento de los 'Encuentros de Actualización', confirman la vigencia de lo plasmado en el preámbulo del Acuerdo sobre cronograma sobre la importancia de una concertación efectiva de la paz" (MINUGUA, 1997:16).

democratizador, de las diversas opciones y tendencias derivadas de las necesidades de inserción en el ámbito internacional de la globalización. Para la población en general, la firma de los Acuerdos de paz era sí, una meta apreciada por todos, pero cada vez más y posiblemente con una percepción inducida hacia una visión restringida al cese de hostilidades.

Las propias expectativas generadas tras la firma de los Acuerdos de paz de diciembre de 1996, dieron un nuevo impulso esperanzador para su cumplimiento y la necesaria apropiación por parte de los diversos sectores sociales de la agenda propuesta.[33] Esto no duró mucho. Al respecto, el tercer informe del Secretario General a la Asamblea de las Naciones Unidas sobre la verificación de los Acuerdos de paz de Guatemala, indica que: "No obstante los avances registrados, se ha percibido una desaceleración del proceso de paz…", al aludir a la impunidad en el caso Gerardi[34] y en otros casos paradigmáticos de violaciones a los derechos humanos, al retraso en los temas claves de las reformas constitucional y fiscal, así como al riesgo que representó el inicio de la carrera electoral de 1999 (MINUGUA, 1998b: 27).

Quizás la mayor preocupación respecto a las dificultades que tuvo el cumplimiento de los Acuerdos de paz y la transición democrática se dio, en parte, como consecuencia del revés en la consulta popular para las reformas constitucionales del 16 de mayo de 1999 y en

33. "Tras un año de la firma de los Acuerdos de paz, se han consolidado las tendencias positivas presentes en el país desde los últimos años. Se trata en primer lugar, del afianzamiento del pluralismo y de la libertad política. Esto se acompaña de una creciente cultura de debate y discusión que se extiende a muchos ámbitos de la vida pública. Las comisiones participativas surgidas de los Acuerdos de paz, las juntas multisectoriales de muchas instituciones nuevas y otras iniciativas de diálogo, tales como la Instancia Multipartidaria, los Encuentros de Actualización y las discusiones tripartitas sobre la resolución de conflictos de tierras, tienen un papel importante en esa evolución (MINUGUA, 1998a: 22).

34. Monseñor Juan José Gerardi Conedera, obispo auxiliar de la arquidiócesis de Guatemala y director de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, fue asesinado el 26 de abril de 1998, dos días después de la presentación del Informe Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), un primer ejercicio de comisión de la verdad, ejecutado desde la Iglesia católica. Los responsables del crimen, agentes del Estado y de las fuerzas de la seguridad presidencial, fueron enjuiciados y condenados a prisión posteriormente.

parte también por las dificultades para llevar a cabo la reforma fiscal, que también era necesaria para financiar la agenda de la paz, tal y como quedó apuntado en dicho informe de la MINUGUA.

La propuesta de reforma constitucional llevaba consigo gran parte de la esencia de los Acuerdos y significaba un importante avance hacia la democracia. El proceso de su aprobación pasó primero por una larga discusión en el Congreso de la República y la Instancia Multipartidaria, que comprometió el espíritu del Acuerdo de paz respectivo al haber segmentado la iniciativa del Ejecutivo cuyo proyecto implicaba 12 reformas y que en las largas discusiones en el Organismo Legislativo fue extendida a 50 tras 18 meses de negociación parlamentaria. Estas negociaciones entre los partidos políticos evidenciaron intereses y presiones particulares contra la agenda de la paz, y significaron confusión, desinformación y descrédito para los sectores políticos ante la población. Las partes involucradas en el proceso hicieron poco o nada para acelerar este proceso como para salvar el contenido de las reformas, así como evitaron informar profunda y profusamente a la población.

El voto negativo tiene tanto componentes derivados de esta situación como de la provocada reacción de los sectores más conservadores, militaristas y racistas, que infundieron temor y apatía en los electores. Esto se sumó a la persistencia de problemas de fondo como la impunidad, la falta de una pronta y cumplida justicia, la persistente violación a los derechos humanos y la inseguridad ciudadana.
El sistema democrático se ve restringido también por las fuertes limitaciones o vetos que imponen los poderes paralelos provenientes tanto de los intereses de sectores económicos como de las fuerzas armadas.

En el ámbito de lo político, la transición democrática trajo consigo una pronta transformación de la tradicional estructura partidaria, lamentablemente en sentido contrario a una evolución democrática del sistema de partidos, ya que la oleada neoliberal metió también en el saco mercantilista a los partidos políticos, lo que exacerbó las prácticas clientelares y empujó a las organizaciones políticas a dotarse de apoyos financieros, que en su mayoría montaron

estructuras nacionales basadas en compromisos con los "mecenas", y en cacicazgos locales empeñados en asegurar la devolución de sus inversiones en favores políticos y en mantener privilegios y acrecentar sus intereses económicos. En muchos casos estas inversiones han provenido también del crimen organizado.

Por su parte, el elector se vio influenciado por un discurso "centrista", light, menos polarizante pero altamente demagógico, y las propuestas de partidos aparentemente desideologizados, tipo catch all, llenaron las expectativas de las ofertas electorales que se les presentaban cada cuatro años. El primer gobierno de la transición democrática, de 1986 a 1991, significó un alto desgaste para uno de los partidos más antiguos del esquema político, la Democracia Cristiana Guatemalteca, cuyos orígenes se remontan a 1955 como una entidad anticomunista y de derecha, pero que giró hacia la oposición de los regímenes militares desde posiciones del centro y centro izquierda. Su candidato presidencial, Vinicio Cerezo Arévalo, se perfiló desde la presidencia como protagonista de los Acuerdos de paz en Centroamérica, que se denominaron Acuerdos de Esquipulas I y II, aunque durante su período de gobierno tuvo fuertes oposiciones internas desde la elite empresarial y desde los sectores más conservadores de las fuerzas armadas, los que en más de dos ocasiones intentaron su derrocamiento. El rol político de la Democracia Cristiana se derrumbó en las elecciones posteriores, hasta su desaparición en 2008, curso que llevaron todos los partidos creados desde la década de 1950 hasta 1970.

En cuanto a la oferta electoral de izquierda, tanto la socialdemócrata como la perteneciente a los otrora proscritos movimientos revolucionarios alzados en armas, tuvo un repunte muy breve en torno y después de concluido el proceso de diálogo, negociación y firma de los Acuerdos de paz, que se puede ubicar entre 1994 hasta el 2000, llegando a ubicarse en una tercera posición en las competencias electorales en diversas alianzas.[35]

35. Entre estas alianzas se puede mencionar el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), una convergencia de fuerzas creada para las elecciones de 1995, previo a la firma de los Acuerdos de paz, que contó con el apoyo de URNG. La alianza DIA-URNG obtuvo el tercer lugar con el 12.4% de los votos con la candidatura presidencial de Álvaro Colom en 1999 y ganó 9 diputados al Congreso de la República (Sáenz, 2015: 96, 119-120).

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), transitó de las cuatro organizaciones político-militares que la integraron en tiempos de la guerra, a dos organizaciones políticas legalmente inscritas, la URNG misma y la Alianza Nueva Nación (ANN), pero realmente con una recomposición de sus liderazgos históricos, salvo alguna excepción.

En el ámbito de la participación electoral el promedio entre las elecciones de 1985 a 2007 se ubica en el 52% del padrón electoral y en el 35% respecto a la población mayor de 18 años. En cuanto al porcentaje de participación con respecto al padrón, hay que hacer notar que la mayor en ese período se dio en las elecciones de 1985 con un 69.3% (Sáenz, 2015: 199).

Como se ha mencionado, las transiciones a la democracia se inscriben en el proceso de globalización sobre la base de la necesidad de las elites transnacionales de recomponer su hegemonía. El interés de estas elites no es precisamente el de llegar a una plena democracia, sino por el contrario salirle al paso a los movimientos que pretenden cambios más profundos y estructurales, para zanjar las crisis provocadas por las dictaduras y poder avanzar en la expansión económica global (Robinson, 1998).

Las causas que dificultaron el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de paz radican precisamente, entre otras, en la progresiva y creciente concentración de poder político en sectores conservadores, cuyo éxito se basa en el impulso y mantenimiento de una deficiente cultura democrática, pero también en la polarización y dispersión de las fuerzas democráticas hasta una sensible ausencia de liderazgos y propuestas políticas, ideológicas y programáticas. Ahondar en estas y otras causas permitiría visualizar soluciones viables ya sea para una reformulación de dichos Acuerdos en términos de su cronología de cumplimiento, como para reformar algunos de sus contenidos combinando las pretensiones con lo posible. O bien, sin que sea excluyente, iniciar una nueva agenda de pacto nacional.

## Ventana de oportunidad: ¿hacia una tercera transición?

En enero de 2016 se cumplieron 30 años desde que se instauró el primer gobierno electo, después de la transición de un gobierno

autoritario a uno democrático. El 29 de diciembre del mismo año se cumplirán 20 años de la firma del Acuerdo de paz firme y duradera, lo que significó una segunda transición democrática. En estas tres décadas se han producido ocho relevos presidenciales mediante 16 procesos electorales en primeras y segundas vueltas previstas constitucionalmente, con una evidente alta volatilidad partidaria en un ámbito de un explosionado multipartidismo. En cada elección surgen nuevos partidos y cada dos o tres elecciones desaparecen estructuras partidarias y/o las que llegan a hacer gobierno entran en una franca crisis por el desgaste y tienden a desaparecer.

El promedio de partidos participantes durante el período de 1984 (integración de la ANC) a 2011 (nueve elecciones) supera los 12, donde la mayor participación partidaria se dio en 1995 (19 partidos o coaliciones) y la menor en 1985 (8 partidos o coaliciones) (Sáenz, 2015: 222-223). La ANC, que creó la Constitución de 1985, aún vigente, creó también la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), reformada en 2004, 2006 y en 2016, como efecto de las recomendaciones contenidas en los Acuerdos de paz y destinadas al fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral (TSE), mejoras para incrementar el empadronamiento, ampliación de los centros de votación y acercamiento al elector, fortalecimiento de las normas de transparencia y de la información electoral así como de la formación ciudadana, democratización y fortalecimiento partidario más allá del momento electoral sino como instituciones permanentes, programáticas e ideológicas, financiamiento transparente y controlado y acceso equitativo a los medios de comunicación, entre otros. Otras inquietudes, sin embargo, no han sido contempladas como la regulación a la reelección, representaciones uninominales, paridad de género y etnia en las candidaturas y en la composición del Organismo Legislativo (Mack, 2016).

Las reformas a la LEPP aprobadas en 2016, formaron parte de las consecuencias por los acontecimientos nacionales ocurridos entre abril y septiembre de 2015, que culminaron parcialmente con la renuncia y enjuiciamiento del presidente y de la vicepresidenta de la República. Efectivamente, Guatemala ha vivido desde el 16 de abril de 2015 un proceso inédito en su vida democrática en medio del proceso de la convocatoria a elecciones

generales que se realizaron el 6 de septiembre y el 25 de octubre (segunda vuelta de la elección presidencial), tras elegirse sucesivamente en el Congreso de la República a los sustitutos de ambos mandatarios, quienes actualmente guardan prisión por casos de corrupción.

El encauzamiento judicial del presidente y de la vicepresidenta ha sido posible por las investigaciones del Ministerio Público (MP) y de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), una entidad sui generis bajo el manto de las Naciones Unidas, derivada de las recomendaciones de los Acuerdos de paz, en especial en el Acuerdo sobre Derechos Humanos, para la investigación y persecución penal de los agentes del Estado y las redes para estatales y grupos paralelos de poder vinculados a hechos de violaciones a derechos humanos y a la penetración del crimen organizado en la institucionalidad estatal, la que en una tercera gestión está siendo dirigida por un colombiano, el comisionado Iván Velázquez.

Ambas instituciones, el MP y la CICIG, tuvieron en sus efectivas acciones de investigación y encauzamiento acusatorio penal, un amplio respaldo social, que se expresó cada sábado durante seis meses con grandes concentraciones, que contribuyeron a presionar los procesos para quitarles el derecho de antejuicio a los mandatarios, terminar con sus inmunidades, permitir su retiro del cargo y ser conducidos a prisión en tanto se dirime los juicios en su contra.

A los juicios iniciados contra los políticos han seguido impactantes procesos contra integrantes de las elites empresariales vinculados al trasiego de influencias y corrupción con los agentes gubernamentales, en la evasión del pago de impuestos y lavado de activos, cuyas consecuencias han trascendido fronteras, tal el caso de la Terminal de Contenedores Quetzal (TCQ), un puerto en el Pacífico, promovida por una multinacional española, con intervención de capitales holandeses y una inversión estimada en más de 300 millones de dólares.

Las investigaciones del MP también han tocado otro tema inédito, como es el enjuiciamiento de las cúpulas militares de los años del

conflicto armado, por violaciones a los derechos humanos. Dentro de los casos se dirime nuevamente la acusación de genocidio en contra del entonces jefe de Estado, general Efraín Ríos Montt, primero a nivel mundial encausado por las cortes del mismo país donde se cometieron tales tipos de hechos.

La situación nacional ha pasado por un período de álgida crisis pero que hasta el momento no ha desembocado en conflictos que salieran del control y de la gobernabilidad. Las elecciones de 2015 se realizaron con una alta dosis de incertidumbre y culminaron con la elección de un nuevo Gobierno, de diputados al Congreso y de Corporaciones municipales. A las reformas electorales y de partidos políticos, le ha seguido la iniciativa en discusión actual para la reforma constitucional en materia del sistema de justicia, en tanto se vislumbran otros ámbitos de reforma en el que el de la reforma fiscal podría superar una deuda rezagada desde los Acuerdos de paz, para permitir que se asuma los grandes déficit sociales desde un Estado débil y un país altamente desigual.

Las actuales circunstancias permiten prever la posibilidad de cambios políticos, jurídicos y fiscales, que harían pensar, de resultar efectivos, en una tercera transición democrática.

## Referencias bibliográficas

- Arévalo, Bernardo (1997). *Sobre arenas movedizas: sociedad, estado y ejército en Guatemala*. FLACSO, Guatemala.

- Bobbio, Norberto (1997). *Estado, gobierno y sociedad*. (Quinta Reimpresión). Fondo de Cultura Económica. México.

- Comisión del Esclarecimiento Histórico (CEH, 1999). *Guatemala: Memoria del Silencio. Tomos I y III*. Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, UNOPS. Guatemala.

- Figueroa Ibarra, Carlos (1995). "*Dictadura militar y transición democrática en Centroamérica*", en: Revista Política y Sociedad N° 33. Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales, Escuela de Ciencias Políticas. USAC, Guatemala.

- Gálvez Borrell, Víctor (1998). *Prácticas políticas y conflicto armado en Guatemala (1954-1986)*. Informe Final. CEH, Grupo de análisis histórico, sub grupo de estudio sobre sistema político y normativa constitucional. (Manuscrito-Fotocopia/Centro de Documentación "Edelberto Torres-Rivas". FLACSO). Guatemala.

- Gálvez Borrell, Víctor (1991). T*ransición y régimen político en Guatemala.* 1982-1988. FLACSO. Costa Rica.

- García Laguardia, Jorge Mario (1995). *Política y Constitución en Guatemala.* La Constitución de 1985. Unesco/PDH. Guatemala.

- Huntington, Samuel P. (1994). *La tercera ola. Paidós.* Buenos Aires.

- Jonas, Susan (1994). *La batalla por Guatemala.* FLACSO, Guatemala.

- Karl, Terry Linn (1996). *"Dilemmas of democratization in Latin America*", (pp. 21-46), en: Camp, Roderic Ai ed. Democracy in Latin America: Patterns and Cycles. Jaguar books on Latin America No. 10. United States of America.

- Lenin, Vladimir Ilich (1973). *La bancarrota de la II Internacional.* En: "Obras completas, Tomo V". Editorial Progreso. Moscú.

- Mack, Luis Fernando (2016). *"La discusión sobre la reforma electoral y de partidos políticos"*, en: Diálogo, No. 14, cuarta época, 25 de febrero de 2016. "La reforma electoral en Guatemala, entre lo posible y lo deseable". FLACSO. Guatemala. (http://www.flacso.edu.gt/dialogo/?p=1084).

- MINUGUA (1997). *"Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la verificación de los acuerdos de paz de Guatemala".* MINUGUA, Guatemala, octubre de 1997.

- MINUGUA (1998). *"Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la verificación de los acuerdos de paz de Guatemala".* MINUGUA, Guatemala, octubre de 1998.

- MINUGUA (1999). *"Comunicado de prensa"* del 7 de mayo de 1999. Guatemala.

- Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y Democratizaciones. Centro de Estudios de Política Comparada.* México (Primera edición en español).

- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.* Paidós. Buenos Aires.

- Prensa Libre (1984). *"Advertencia a diputados. Mejía Víctores no descarta disolución de la Asamblea".* Prensa Libre, Guatemala, 26 de junio de 1984 (p. 4).

- Ramos Jiménez, Alfredo (2008). *Las formas modernas de la política.* Estudio sobre la democratización de América Latina. CDCHT, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. (Segunda Edición).

- Robinson, William I. (1998). *"Neo-liberalismo, la elite global y la transición en Guatemala: un análisis macroestructural crítico".* Conferencia: Desarrollo y democracia en Guatemala. Universidad del Valle, Guatemala, 26-28 de marzo de 1998.

- Sáenz de Tejada, Ricardo (2015). *Democracia y elecciones en Guatemala* 1984-2011. Editorial Cara Parens/Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

- Solórzano Martínez, Mario (1999). *"Reflexiones sobre la democracia"*, en Torres-Rivas/Fuentes K. Comp. Guatemala: las particularidades del desarrollo humano. Vol. I, Democracia, Etnicidad y Seguridad. F&G editores. Guatemala. F&G editores. Guatemala.

- Tischler Visquerra, Sergio (2004). *"La crisis del canon clásico de la forma clase y los movimientos sociales en América Latina"*, en: ClaseLucha. Antagonismo social y marxismo crítico. Ediciones Herramienta/BUAP. Puebla.

- Torres-Rivas, Edelberto (1987). *Centroamérica: la democracia posible.* EDUCA-FLACSO. Costa Rica.

- Torres-Rivas, Edelberto (2014). *La piel de Centroamérica. Una visión epidérmica de su historia contemporánea.* FLACSO. Guatemala (2a. Ed.).

- Villagrán Krámer, Francisco (2004). *Biografía política de Guatemala.* Años de guerra y años de paz. Volumen II. FLACSO. Guatemala.

# La concertación para la viabilidad de Guatemala[1]

Vinicio Cerezo

Resumen

Desde que se inauguró la democracia en 1986 Guatemala atraviesa su periodo más extenso en casi dos siglos de República, viviendo según las reglas de la política democrática. Gracias a un esfuerzo sostenido de varios gobiernos, se alcanzó la paz cerrando un capítulo sangriento de 36 años, a la vez que se contribuyó con los acuerdos de Esquipulas a alejar la regionalización de la guerra en Centroamérica y acercar la democratización. No obstante esos avances no se alcanza aún un modelo de desarrollo con beneficios compartirdos. Se ha buscado sin éxito a través de la confrontación, por eso se requiere una concertación partiendo de la base que el modelo concentrador es insostenible, que se requiere un Estado fuerte y una ciudadanía participativa.

Palabras clave

Democracia, paz, desarrollo, acuerdos de Esquipulas, participación social, concertación.

1. Versión editada de la conferencia magistral en el VII Foro Regional Esquipulas, segunda parte: "Resignificando la paz y la democracia", convocado por la Fundación Esquipulas. Ciudad de Guatemala 27 de julio de 2016.

## The agreement for the viability of Guatemala

### Abstract
Since it was inaugurated the democracy in 1986 Guatemala crosses its longer period in almost two centuries of republic, living according to the rules of democratic politics. Thanks to a sustained effort of several governments, was achieved peace by closing a bloody chapter of 36 years, at the same time that contributed with the Esquipulas Agreements to zoom out on the regionalization of the war in Central America and about the democratization. These advances notwithstanding is still not a model of development with share benefits. Has been sought without success through the confrontation, therefore requires a conclusion on the basis that the model hub is unsustainable, which requires a strong State and participatory citizenship.

### Keywords
Democracy, peace, development, Esquipulas Agreements, social participation and consultation

Voy a hablar un poco de la historia de los últimos 30 años. La canción dice que 20 años no son nada, y yo les puedo decir que 30 años no son nada, y a mí me consta. Hace 30 años, en 1986, tomé posesión de la Presidencia de la República, para inaugurar una nueva etapa de la democracia en Guatemala, que ha tenido tantos altibajos, tantas dificultades para consolidarse y para lograr sus objetivos fundamentales.

Les cuento una historia interesante, me imagino le ha pasado a todos los presidentes. Cuando asumí la Presidencia llegué lleno de ilusiones y de prepotencia. La prepotencia de haber sido electo popularmente, de creer que uno de presidente puede realizar todos sus sueños, todas sus ilusiones en cinco años de gobierno o en cuatro como es ahora.

Pero al poco tiempo, uno se da cuenta que la Presidencia o el presidente no es lo que el pueblo cree, ni lo que uno soñaba que podía ser, uno se

creía capaz de transformarlo todo, lograr todos sus objetivos, y encauzar el país por una nueva senda para construir una nueva Guatemala.

Pero la verdad es que al llegar a la Presidencia, uno empieza al poco tiempo a darse cuenta que no todo es posible, porque el presidente se tiene que enfrentar a otros poderes que compiten con él, para establecer las reglas del juego. Recuerdo que un periodista, no sé si de buena fe, me preguntó un día cuánto poder creía yo que tenía en Guatemala. Y yo, un poco ingenuamente, le contesté que tenía el 33% del poder, pensando en los otros poderes del Estado. Dije que en un sistema democrático cada uno de los poderes tiene el 33% del poder, la verdad es que me había equivocado, no había tomado en cuenta otros poderes del Estado.

Otros poderes que influyen en las decisiones presidenciales, la Embajada americana, la comunidad internacional. Y lo dije en esa época, no pensando en la que estamos viviendo ahora. El sector económico, los grupos privados del sector económico, la población, la organización que se desata al inaugurar un sistema democrático. Veníamos de 32 años de enfrentamiento armado, de represión y delimitación de las libertades individuales de todos los guatemaltecos.

Cuando llegué se produjo política y socialmente algo que los españoles llamaban el destape. Tuvimos en los primeros dos años, 1700 manifestaciones públicas y, como siempre, llenas de sorpresas. A los ocho días de estar en la Presidencia me dijeron que había una manifestación que venía hacia el Palacio Nacional con ollas y sartenes, reclamando que disminuyéramos el precio del costo de la vida ¡a los ocho días de haber llegado a la Presidencia! Este tipo de cosas le empiezan a uno a demostrar que el poder que el pueblo ha delegado es un poder limitado, si queremos realmente vivir en una Presidencia verdaderamente democrática.

Llegué a la Presidencia con un proyecto político construido con un equipo de trabajo que se había dedicado a hacer ese proyecto político y el plan de gobierno que nosotros queríamos imponer, y

ese proyecto político me habría permitido establecer cuatro objetivos importantes.

El primer objetivo era institucionalizar la democracia, volverla un sistema permanente, algo que no habíamos podido lograr. Ahora llevamos 30 años de democracia y es la primera vez que en Guatemala hay siete elecciones presidenciales limpias o aceptadas por la población y que tenemos presidentes electos popularmente. Por lo tanto podemos decir que logramos ese objetivo.

Nos comprometimos y fijamos un segundo objetivo importante, que era alcanzar la paz en Centroamérica y también en Guatemala, porque nos dimos cuenta que no podíamos crecer económicamente ni consolidar la democracia en un país enfrentado y menos en una región en conflicto. No podíamos ser una isla de democracia en un región de conflictos, y 30 años después lo logramos con la contribución de los partidos políticos, la buena voluntad de la gente que quería incluirse en la lucha política y dejar la lucha armada, y el apoyo que recibimos de las instituciones del Estado. Logramos construir la paz en la región y por supuesto firmar la paz en Guatemala, por lo tanto ese objetivo también lo logramos.

Después nos propusimos un tercer objetivo que era reestructurar la economía que se había dañado por 32 años de guerra, por enfrentamientos. La economía en esa época venía de un periodo de depresión, pero fue retomando su ritmo de crecimiento. La CEPAL ha mencionado que esta es una de las pocas economías de América Central que ha crecido sistemáticamente y en forma permanente. El tamaño de la economía que tenemos en este momento nos puede indicar que también ayudamos a construir y a lograr ese objetivo.

Pero nos habíamos puesto y propuesto un cuarto objetivo, impulsar un modelo de desarrollo que transformara la economía y la estructura social de Guatemala en una economía y estructura social más justa y más equitativa. Y ahora, 30 años después con las cifras que mencionó la directora de la Fundación Esquipulas, más del 60% de pobreza en la población, 5% de concentración de la riqueza y disminución del tamaño de la clase media, tenemos que reconocer definitivamente que

fracasamos en la consecución de este objetivo. Es una tarea pendiente para Guatemala conseguir que el crecimiento de la economía se refleje también en un Estado capaz de respetar, de resolver y de satisfacer las necesidades fundamentales de la población.

Tenemos que reconocer que el crecimiento de la economía se tiene que reflejar en más oportunidades para la clase media, en mayor creación de fuentes de empleo y por supuesto en la disminución definitiva de la pobreza, de la miseria y especialmente de la hambruna; pero eso no lo hemos podido lograr. Satisfacer las necesidades de educación, salud y seguridad de la población, tampoco lo hemos podido conseguir. Por lo tanto seguimos teniendo una tarea, definitivamente pendiente.

Entonces, nos tenemos que preguntar en palabras de la directora de la Fundación: ¿Cuáles fueron las razones del fracaso? He reflexionado mucho sobre este tema. Cuando empezamos y construimos el gobierno, nos imaginábamos que en cinco años íbamos a ser capaces de poder enderezar el destino de este país y entregar encaminado un proceso de consolidación democrática y de transformaciones económicas y sociales.

Nos propusimos un mecanismo, un método para lograrlo. Era el proceso de concertación, que es un diálogo abierto para ponernos de acuerdo sobre cuál era la Guatemala que queríamos construir; para ponernos de acuerdo sobre cuál era el proyecto político e histórico que queríamos impulsar; para ponernos de acuerdo en un elemento básico que queremos resignificar el día de hoy: que todos somos necesarios para transformar la nación, construir una nación justa, equitativa y participativa. Y no pudimos lograrlo.

Porque a pesar de que abrimos el diálogo y tratamos de concertar, se impuso una actitud que 32 años de guerra habían establecido en la cultura guatemalteca: la desconfianza absoluta entre uno y otro de los sectores. Esa desconfianza que mina la posibilidad de hacer acuerdos, que mina las posibilidades de construir algo conjuntamente. Y la desconfianza conduce normalmente a la crítica sistemática, al levantamiento de falsos en contra de los funcionarios o en contra de las personas

o en contra de los sectores. Esa desconfianza que nos ha mantenido en una polarización sistemática.

Nosotros no queremos reunirnos con el sector privado, porque la gente que confía en nosotros va a señalarnos de que nos estamos vendiendo al sector privado. El sector privado no se quiere reunir con la gente progresista del país porque los van a acusar de estar aliados con los comunistas o con los izquierdistas. Y los izquierdistas no se quieren reunir con los demócrata cristianos porque creen que son los únicos capaces de transformar el mundo.

Esa desconfianza nos ha mantenido divididos, separados y no hemos podido trabajar conjuntamente. La tarea ahora es enfrentar esa desconfianza y darnos cuenta por la experiencia del 2015 que si todos nos unimos por un objetivo común, por ejemplo; la lucha contra la corrupción y el objetivo de sacar del poder a aquellos que no supieron respetar la voluntad popular, podemos lograrlo dentro de la institucionalidad y podemos transformar a Guatemala pacíficamente sin violencia de ninguna naturaleza. Eso es uno de los objetivos más importantes.

La desconfianza nos condujo por un lado a destruir uno de los partidos que formaba parte de aquellos partidos tradicionales con un planteamiento ideológico diferente o un planteamiento ideológico de participación y democracia. Se destruyó la Democracia Cristiana, se perdió un valor fundamental en el proceso de construcción democrática, pero de la misma manera se destruyeron a otros partidos políticos, los grupos socialdemócratas no pudieron sobrevivir y los grupos más conservadores, como el Movimiento de Liberación Nacional tendieron a desaparecer, y desaparecieron.

Esa pérdida de los partidos políticos destruyo y sentó las bases de la destrucción del sistema político, porque entonces ya no se construyeron partidos ideológicamente convencidos para plantear una discusión sobre el futuro de Guatemala y la manera de construirla, sino que se construyeron partidos de ocasión al servicio de los que querían utilizar la política en beneficio de sus propios intereses. Se terminaron los principios y los valores y se mantuvieron los intereses, y eso es lo que nos tiene en la situación que estamos viviendo en este momento.

Ahora, tenemos que enfrentar la realidad, tenemos que reconocernos a nosotros mismos para poder enfrentar un proceso de cambio. Tenemos que aceptar lo que les estaba mencionando. No podemos seguir viviendo de las mentiras y del no desconocimiento de nuestras realidades. ¿Cómo lo vamos a hacer? Por ejemplo, sería un error si queremos transformar verdaderamente a Guatemala y seguir evadiendo el reconocimiento de que somos un país plurilingüe, multicultural y plurietnico.

**No podemos seguir trabajando y construyendo una sociedad que solo sirve al 50% o menos de la población; tenemos que incorporar a los grupos y a los pueblos originarios al proceso de transformación, desarrollo y al proceso de inclusión y de participación. Tenemos que incluir a los jóvenes, y por supuesto a las mujeres, porque sin mujeres no hay nueva democracia ni transformaciones posibles.**

Durante 30 años los dirigentes políticos nos hemos sentado a discutir con los grupos privados sobre la necesidad de compartir algo de la riqueza que se produce en el país, para fortalecer el Estado, apoyar la democracia, fortalecer la institucionalidad y prestar los servicios que la población necesita. Y durante 30 años nos hemos encontrado siempre con descripciones estadísticas de por qué no puede pagar impuestos ni mejorar los salarios. Pero este año nos encontramos que el crecimiento de la riqueza y la capacidad de los inversionistas guatemaltecos en otros países de América Central y de América Latina, demuestran que se puede cumplir con las responsabilidades sociales y fiscales. Estoy seguro que es posible, porque hay un movimiento dentro del sector privado para sincerar la situación en el país y reconocer que una sociedad no es viable con un Estado débil, sin recursos para educación, salud y trabajo, ni para brindar seguridad porque los organismos de seguridad no tienen ni para pagar la gasolina de sus vehículos, ni un mercado competitivo porque siguen dominando los monopolios. Un país donde la sociedad no tiene capacidad de participar abiertamente, es un país encaminado al fracaso.

Por lo tanto, tenemos que pedirle a todos los sectores que acepten sus deberes y obligaciones, a la vez que gozan de sus logros y éxitos. Darnos cuenta de que cada uno de

nosotros tiene una responsabilidad y un deber. Desde el ciudadano común y corriente hasta el empresario más grande, hasta el presidente de la República y todos los funcionarios. En este momento estamos viendo juicios contra funcionarios que no quisieron cumplir sus responsabilidades y eso debe ser una lección para que exijamos nuestros derechos, pero también aceptemos nuestras obligaciones, porque de lo contrario el peso de la ley, el Estado de derecho que debemos tener, nos va a conducir a pagar los costos y enfrentar la justicia.

No es necesario llegar a ese extremo si todos nos proponemos a transformar nuestro comportamiento y aceptar nuestras responsabilidades. Este país no va a ser famoso internacionalmente por sus juicios, condenas y persecuciones debidamente justificadas, sino por su capacidad de construir una sociedad con cohesión y participación en los bienes, riquezas y oportunidades.

No podemos seguir avalando la ausencia de voluntad para respetar a las poblaciones afectadas por las industrias extractivas. Debemos ver los ejemplos de sectores empresariales que han logrado acuerdos con las comunidades de repartir beneficios. Pero debemos exigirles que también cumplan con sus obligaciones con el Estado, porque los recursos que explotan son recursos de la nación y, por tanto, su uso tiene que significar riqueza para el pueblo y no solamente para los grupos privados que los explotan.

No podemos seguir en la discusión bizantina de más mercado o más estado. Todos sabemos perfectamente que tenemos que tener mercado tanto como sea necesario y tanto Estado como la sociedad exija para satisfacer las necesidades del pueblo. Debemos tener una economía competitiva sin monopolios, porque los monopolios limitan el crecimiento de las pequeñas y las medianas empresas, terminan con el empleo y conducen a la población a condiciones de miseria. Una economía donde todos tengan oportunidades de emprender, y éxito para compartir. Solo una sociedad justa con oportunidades, garantizará la paz que tanto necesitamos.

Vivir en América Central, un puente entre los dos grandes océanos y entre los dos subcontinentes de América, es una ventaja

económica y estratégica no aprovechada por la ausencia de voluntad integracionista. Son las patologías del mundo moderno las que se aprovechan de nuestras geopolíticas impulsando el tráfico de drogas, el crimen organizado y el tráfico de seres humanos que tanto daño y sufrimiento causan. Por tanto, es necesario demostrar voluntad y aprovechar lo que la naturaleza y Dios nos ha dado. La posibilidad de convertirnos en la región estratégica, política y económicamente más importante del mundo.

Debo decir también que tenemos que aceptar que se ha producido un fenómeno de concentración de la propiedad en pocas manos para la explotación de productos fundamentales para la exportación. Tenemos que legislar y hacer acuerdos con los grandes productores. Debe haber tierra para la producción de alimentos y que los campesinos no se conviertan en nómadas que botan los bosques para satisfacer su hambre.

Finalizo diciendo que muchos de estos problemas se producen por la ausencia de compromiso con los intereses de la nación y de nuestros pueblos. Tenemos que cambiar. Los guatemaltecos enfrentamos un enorme desafío, un desafío que nos demanda valor, entereza y carácter. Parte de la base de que nos equivocamos al enfrentarnos y dividirnos, y debemos de reconocerlo. Todos, de una manera u otra, hemos pasado por sobre la ley. Si queremos un país ordenado, debemos respetar la ley, las grandes y las pequeñas leyes.

El desafío es reconocernos y aceptar que hemos pecado contra los intereses de la nación y la confianza de la gente. El desafío es tomar decisiones simples, respetar la ley, el lugar de los que llegaron antes a formarse en una cola. Respetar a los demás porque son diferentes, respetar a los más débiles y a los más necesitados, respetar a la autoridad. Exigir que la autoridad nos respete, respetar la honra de los demás y no condenarlos sin antes escucharlos, porque para cambiar a Guatemala nosotros tenemos que cambiar primero.

# Resignificar la paz y la democracia para el desarrollo y la justicia social[1]

Ricardo Lagos

Resumen

En Guatemala y Centroamérica resignificar la paz y la democracia es acudir a los legados de la tarea política cristalizada en los acuerdos de Esquipulas I y II y en los Acuerdos de Paz de 1996. Resignificar esos hitos de la historia latinoamericana que pueden cerrar 30 años después los conflictos armados con la paz en Colombia, es también darle contexto a las tareas políticas actuales. En esta agenda están los asuntos de la democracia representativa y participativa. El papel que juega la nueva tecnología en la movilización de las plazas, así como de las instituciones capaces de procesar las aspiraciones ciudadanas. También está la cuestión de la desigualdad social, y otros asuntos de alcance global, como el cambio climático, migraciones, drogas y seguridad, asuntos en torno a los cuales Guatemala y Centroamérica pueden edificar otra iniciativa política, Esquipulas III.

Palabras clave

Acuerdos de Esquipulas, Acuerdos de Paz, democracia, redes sociales, desigualdad social, migraciones, drogas, seguridad.

1. Edición de la conferencia magistral en el VII Foro Regional Esquipulas, segunda parte: "Resignificando la paz y la democracia", convocado por la Fundación Esquipulas. Ciudad de Guatemala 27 de julio de 2016.

## Resignifying peace and democracy for development and social justice

### Abstract
In Guatemala and Central America give a new meaning peace and democracy is to go to the legacies of the political task that is crystallized in the Esquipulas I and II agreements and the peace accords of 1996. Give a new meaning those milestones of the history Latin American that can close 30 years after those conflicts armed with the peace in Colombia, is also give you context to them tasks political current. In this agenda are the issues of representative and participative democracy. The role played by the new technology in the mobilization of squares, as well as institutions capable of processing the citizen aspirations. It is also the issue of social inequality, and other issues of global climate change, migration, drugs and security, issues around which Guatemala and Central America can build another political initiative, Esquipulas III.

### Keywords
Esquipulas agreements, agreements of peace, democracy, social networks, social inequality, migration, drugs, security.

Con la iniciativa 30/20, a 30 años de Esquipulas I y a 20 años de los Acuerdos de Paz en Guatemala, me han obligado a pensar sobre qué significa "resignificando": resignificar la paz y la democracia para el desarrollo y la justicia social.

¿Cómo entendemos ahora lo que se hizo 30 o 20 años atrás? Visitar y revisitar, es visitar por segunda vez. Cómo significamos por segunda vez lo que se hizo hace 30 años, a la luz de hoy que es distinta a la de ayer. Tiene razón el presidente Cerezo cuando dice que solo en el tango 20 años no es nada, porque en estos 30 años dificultó que a nivel global, a nivel latinoamericano y a nivel de cada uno de nuestros países, haya habido cambios tan radicales que muchos hablan de un cambio focal que estamos transitando de una a otra época, de características muy distintas.

Pues claro, en 1986 todavía no se caía el muro de Berlín, todavía no habíamos visto que se cayera esa otra estantería que se edificó a través de un neoliberalismo rampante que se vino abajo en la crisis del 2008. Y entonces claro, acá ha habido una mutación tan fuerte en lo que se suponía que eran las ideologías, casi congeladas que explicaban la guerra fría.

Ahora vivimos en un mundo distinto, porque uno podría decir que la guerra fría fue el último momento en donde había un cierto equilibrio de naciones, los de aquí y los de acá. Equilibrio que algunos dirían que es por el monopolio nuclear y el monopolio del terror. Eso que se terminó, por suerte. Y junto a eso ha habido también la otra revolución más profunda, la de tecnologías, de la información y del conocimiento, que están cambiando todo. Están cambiando la forma de mirar la política, la economía, las políticas sociales.

En definitiva, está cambiando la forma como acostumbrábamos a tratar cada uno de estos temas, aunque todavía estamos en medio de la gran ola de esta revolución que no termina de caer y no sabemos a dónde nos va a conducir. Lo que sí sabemos es que esa ola nos obliga a resignificar el Acuerdo de Esquipulas de una manera distinta, y es entonces cuando agradezco esta invitación, porque resignificar explica y significa cuál era el contexto que rodea el hecho histórico de 1986 y la foto de los, ese entonces, jóvenes presidentes que se asoman a un balcón, y que hemos visto acá reproducida.

Y claro ese contexto y ese momento son distintos al de hoy. Pero, ¿qué es lo permanente? Lo permanente son los valores, los principios que inspiraron a esos cinco presidentes, y que siguen hoy más vigentes que nunca, pero que interpretados a la luz de hoy nos obligan a tener una mirada distinta de la que se pudo haber tenido ayer.

Uno podría decir que hoy, a 30 años de Esquipulas I, estamos cerrando un largo ciclo en nuestra región, porque la firma de la paz de la última guerrilla que aún queda en la región, la que firma el presidente Juan Manuel Santos en Colombia, es el fin del ciclo. El ciclo que se inició en Esquipulas se termina en este 2016, 30 años después. Claro que tenemos

razones como latinoamericanos de estar orgullosos por Esquipulas, por todo lo que ha inspirado y por lo que va a ocurrir ahora con la firma en Colombia. Podemos decir que nosotros latinoamericanos, a diferencia de otras regiones del mundo, algunas muy avanzadas, hemos podido resolver estos temas entre nosotros, y sin intromisión extranjera, y eso no es menor.

No es menor porque podemos recordar un presidente Clinton teniendo que ir a hacer la paz en Kosovo, pues los amigos europeos no se ponían muy de acuerdo sobre cómo abordar el tema de Kosovo. Y no es menor porque en muchas otras ocasiones no éramos capaces de resolver nosotros los problemas, venían otros a resolverlos por nosotros, y después salíamos a protestar por esa intromisión.

Ustedes iniciaron un proceso, el presidente Santos con su liderazgo lo está culminando en otras tierras, pero el arte es el mismo. A lo mejor en el 2036 aquí, en la pequeña Guatemala, habrá un nuevo foro de Esquipulas y a lo mejor se va a llamar 50/40/20, y el veinte porque serán 20 años desde que firmaron la paz en Colombia. Y habrá otra forma de mirar y resignificar lo que se hizo 50 años atrás.

Ahora yo diría que lo que hemos aprendido en estos años, es cómo se le da vida y sentido a la democracia, porque la democracia es esencialmente dinámica. La democracia es una planta que se riega día a día para que no se seque y para que siga creciendo y floreciendo en cada primavera. A veces se nos olvida, porque como muy bien se ha dicho aquí, la democracia no es un punto de llegada, es el punto de partida para ir entendiendo y resolviendo nuestros problemas.

Quisiera decir aquí que el resignificado tiene a mi juicio por lo menos tres temas al interior de nuestros países. Y otros cuatro, que no están al interior de nuestros países, que son de nuestros países pero que nos obligan a una aproximación colectiva entre nosotros y distintos países.

Al interior de nuestros países tenemos un tema político que es absolutamente distinto, un tema económico que es también distinto, y un tema social distinto. Político sí, es cierto que el presidente Vinicio Cerezo durante su mandato ha tenido un tercio del poder nomás, y los otros dos poderes tenían

los otros tercios, pero después empieza a haber más poderes. No es tanto tanto por una división de poderes. Por definición nuestras democracias han sido siempre representativas, elegimos a nuestros representantes para que desde el Ejecutivo, el Parlamento y el poder judicial, cada cual haga su tarea. Pero ahora las cosas han cambiado. La gente está más empoderada, conoce más, sabe más, no solamente porque tienen más nivel educacional, sino porque las nuevas tecnologías permiten formas de comunicación muy distintas a las de ayer.

Me tocó enfrentar una dictadura en Chile. Ya hubiéramos querido tener un twitter para convocar a la plaza. Es que eso es lo que cambio, y cuando hablan de la Primavera Árabe, qué les voy a decir a ustedes aquí, cuando vemos a los estudiantes desfilando en Santiago en el 2006 y 2011.

Con esta forma nueva de participar, que consiste en caminar con los pies y junto con eso ir a la plaza, la pregunta es ¿cuál va a ser la institución política que va a reemplazar de una manera más civilizada, el convocarnos a todos en la plaza a decir nuestra palabra, para poder de una manera más adecuada y democrática, consultarnos entre todos simultáneamente? ¿Qué quiero decir? La democracia es producto de un cambio tecnológico que ocurrió hace como 500 años atrás, porque el señor Gutenberg, quien inventó la imprenta en Alemania, la inventó con el propósito de producir una Biblia y que cada uno la interpretara como le parezca.

Pero pasaron 130 años hasta que a alguien se le ocurrió, a partir de la imprenta, producir algo que ahora llamamos "el diario". Y porque hubo un diario allá por 1610 y en Francia "Le Gasset" en 1630, y publicaban las noticias que en el fondo lo que reproducía eran temas que el señor rey con su corte tenían que ir resolviendo.

Allí comenzaron los problemas, porque tan pronto todos los que sabían de él podían ver los temas que quería resolver el rey. Pasaron otros cien años para que unos filósofos en Francia dijeran, pero hombre que va en esto (no se decía mujeres en aquellos tiempos), pero hombre qué quiere decir esto. ¿Por qué va a resolver el señor rey, por qué no hacemos una democracia? Ahí estaban Montesquieu, Voltaire, Diderot.

La democracia en definitiva es resultado de un elemento tecnológico en donde a partir de aquello que usted lee, usted puede

tener también su propia opinión. La democracia a partir de eso consistió en aquello, en que al principio solo tenían acceso los que sabían leer y escribir. Pero apareció la radio, y entonces también los que podían escuchar y, por tanto, había que ampliar el voto a los analfabetos, y finalmente a las mujeres. La democracia consistió sustancialmente en partidos políticos que organizan ciertas ideologías, líderes que hablan, ciudadanía que escucha y vota. Hoy la interacción es de una relación de horizontalidad absoluta.

Cabe la pregunta, ¿y cuáles van a ser las instituciones políticas pertinentes? El ciudadano está diciendo: si señor, yo sé que la democracia tiene que seguir siendo representativa, sino como nos entendemos. En la Atenas de Pericles se juntaban el domingo aproximadamente 500 varones, no participaban las mujeres ni los esclavos. Era muy reducido. Entre esos 500 se hablaban unos a otros simultáneamente. Hoy día la nueva tecnología nos ha convertido a todos en parte de la red, que es la nueva plaza de la democracia de Atenas. Todos hablamos con todos y todos nos decimos de todo.

Sigue la pregunta: ¿cuáles serán las instituciones que van a permitir tener democracias representativas? ¿Y cuánto de participativas? Yo sé que es complejo. Puede haber populismo, algunos quieren gobernar a punta de plebiscitos, pero fíjese usted que surge la contra ola, cosas como el referéndum revocatorio, que en Venezuela esta tan de moda. Bueno en muchos países empieza a surgir el referéndum revocatorio.

En Chile tenemos un gran debate constitucional y promovimos a través de una red, para ver si se podía escribir una Constitución entre todos; cada uno daba sus ideas y los señores juristas lo escribían como corresponde, y surgió algo interesante: 590 ideas al final de decenas de cientos de miles que participaron en este debate. Allí el referéndum revocatorio va ganando de lejos, pero todo tiene un problema, si usted establece la institución referéndum revocatorio que a mitad de periodo la ciudadanía con un porcentaje de firmas puede pedir que a este tío o tía que elegimos lo queremos revocar y que se vaya a su casa porque no lo está haciendo bien, bueno quiere decir que como resultado de esa institución todos los temas difíciles que hay que abordar los dejo para la segunda parte de mi periodo presidencial y no la primera. ¿Es buena esa institución o no es

buena? Esos son los temas que van a surgir y se van a debatir.

Estuvo en Guatemala el presidente José Mujica. En Uruguay pueden derogar una ley aprobada por el Parlamento si un número significativo de ciudadanos lo pide. Ese plebiscito tiene un número de participación ciudadana para que sea vinculante, y la ley se deroga. En Finlandia el parlamento tiene un sitio web que es sistema parlamentario, y en ese sitio los señores parlamentarios pueden decir: pido que este proyecto de ley se envíe a consulta ciudadana, y ese proyecto de ley lo ponen en el sitio del parlamento y la ciudadanía opina. No es vinculante, pero la ciudadanía opina sobre lo que tienen que resolver los señores parlamentarios y, a la inversa, si la ciudadanía pide que un determinado tema sea debatido por el parlamento, el parlamento está obligado a hacerlo si hay un número de ciudadanos que la convalide.

Estamos entrando a un terreno proceloso. ¿Cómo se va de la plaza a la asamblea? ¿Cómo se va de la plaza a una institución política civilizada? Se trata entonces de tener una herramienta: está usted de acuerdo con la moción "a", marque 1; con la moción "b" marque 2; "no quiere decir nada", marque 3. Todos vamos a votar desde un aparato.

Los suizos tienen referéndum para todo, pero para eso, me dicen, no hay que ser suizo. Nos vamos a ir acostumbrando a eso. ¿Cómo atendemos, a partir de lo que quisimos decir en Esquipulas, que ahora el concepto democrático tiene que ser un equilibrio entre participación y representación? y ¿cómo ese equilibrio le permite al gobernante escuchar? A veces los muros del palacio son muy anchos, y no se escucha lo que la ciudadanía dice fuera. Es un tema que no es solamente de los latinoamericanos, es un tema de todos que va a significar entonces una forma de democracia. Cómo usted resignifica el concepto democrático en lo político a 30 años de Esquipulas.

En lo económico creo que hay dos elementos que son centrales. El primero, a lo cual se ha referido el presidente Cerezo: la cuestión mercado vs. Estado. ¿Quién provee los bienes y servicios, el mercado o el Estado? El tema es que empieza a surgir un tercer sector, según algunos, un sector que no es ni el mercado ni el Estado, es un sector producto de la interrelación de los seres humanos a través de la red y que empieza a crear un sector de libre

acceso, como dice Jeremy Rifkin en un libro, *Hacia la sociedad de coste marginal cero*. Lo que dice es que por la red hay un conjunto de bienes y servicios que están teniendo un carácter casi gratis, y que no lo tenían.

¿Cuánta gente se ganaba la vida vendiendo enciclopedias, o diccionarios? Hoy día Wikipedia ha resuelto el problema y hasta el diccionario de la Real Academia ahora está online a un costo casi cero; el costo es tener el instrumento necesario para entrar. Hace cuánto tiempo hablar por teléfono era una cosa muy especial, al interior de nuestros países y qué decir a larga distancia. ¿Cuántas cosas más como estas van a ocurrir? Este es un primer tema.

Un segundo tema, no menor en América Latina, ese sí muy importante, aquí Olinda Salguero nos habló con tanta fuerza sobre el tema de pobreza, y le puso la fuerza que ella tiene en las cosas que dice. Y pobreza también tiene que ver, podemos aprender a bajar pobreza, pero, la distribución de ingresos sigue igual de mala en toda América Latina y mi país es campeón en esto. Hay aquí dos temas: uno es bajar pobreza, y hemos aprendido hacerlo, y a hacerlo bien en muchas partes, y otro es que bajar pobreza no significa mejorar distribución de ingreso. Por eso la exhortación del presidente Cerezo al mundo privado. Le quisiera completar en algo muy simple y definitorio. Quisiera que cuando se pague impuestos en un país, haya una diferencia en la distribución de ingresos: antes de pagar los impuestos y después de pagar los impuestos.

En los países ricos de la OCDE, la distribución de ingresos medida por el índice de Gini es 0.48 antes de impuestos, 0.32 después de pagar impuestos; en 16 puntos mejora la distribución de ingresos después de que se paga el impuesto. En América Latina si hay una diferencia de uno o dos puntos, es mucho. Es prácticamente igual antes de pagar impuestos y después de pagar impuestos. Quiere decir que el sistema tributario no es de los más equitativos, y este es un tema que arrastramos todos, lo tenemos un poco oculto y no nos gusta decirlo.

La otra vez que me dijeron ¿y usted qué pensaría? A mí me gustaría

que, de aquí a 20 años, por lo menos, nuestros países estén por la mitad de la diferencial que tienen los países de la OCDE. Indudablemente que desde el punto de vista económico tenemos una tarea pendiente, porque hemos vivido bajo el paradigma del aumento del ingreso por habitante y la mejora de los indicadores económicos sociales. Si señores, es así, pero hasta un cierto punto, porque después de que usted llega a los US$ 20 mil, o US$ 25 mil por habitante, y muchos países de nuestra América ya están allí. Entonces no es el ingreso per cápita lo que explica sus mejoras económicas sociales, sino que es la forma como ese ingreso se distribuye. Eso explica, por ejemplo, que en Nueva Zelandia –para qué decir los países escandinavos- que tiene un ingreso un tercio menos que el de Estados Unidos, en términos per cápita, los indicadores son infinitamente superiores a los de Estados Unidos en esperanza de vida, nivel educativo, número de reos en la cárcel, tasa de homicidios etc.

Cuando estemos en el mundo feliz, porque llegamos a US$ 20 mil por habitante en estos países, alguien va a venir a preguntar: Dígame señor, ¿cuánto emite por habitante? ¿Cómo dijo? ¿Cuántas emisiones de gas carbono, cuánto gas de efecto invernadero emite por persona? Esa será la medición civilizatoria en los próximos diez, como máximo 20 años como máximo. No es cosa menor lo que estoy diciendo, porque en Estados Unidos las emisiones por persona son 22 toneladas, en la Europa del euro son entre 10 y 12 toneladas por persona. Nosotros en América Latina, los países más grandes, con mayor ingreso, andamos por los 5 y 6, pero queremos seguir creciendo. Los chinos ya están en 5 y 6 por persona, y si hemos de poder seguir viviendo en este planeta, los seres humanos en el 2050 no podemos emitir más de 2 toneladas por persona. Se supone que vamos a ser 9 mil millones de personas, con 2 toneladas a duras penas lograremos mantener. Este tema va a llegar para quedarse.

Ninguno de estos temas estaba 30 años atrás. Y si usted me pregunta cómo yo resignifico, tengo que colocar estos temas. En lo social creo que es muy importante, ¿cómo pasamos de una sociedad de derechos a una sociedad de garantías? Los derechos de nuestras constituciones son declaraciones líricas, y mientras más declaraciones líricas hace más extensa es la Constitución. Pero no por poner cuanta cosa queremos declararla como derecho, la cumplimos. Establecí en Chile

un sistema de patologías que iban a tener garantías: atención en un hospital de calidad, en un tiempo determinado, y si no tenía para el copago, el copago lo hace el Estado, única forma que nos entendamos que estamos garantizando un derecho. Hoy en día esas patologías suman menos del 70% de las atenciones hospitalarias. A medida que el país crece, incorpora nuevas patologías, así, al final usted garantiza salud a todos. Es fácil decirlo, implementarlo es bastante más difícil.

Una de las patologías en Chile es la diálisis. En diálisis gastamos una cantidad de recursos equivalente a la deuda hospitalaria. Los sabios dicen, si usted detecta a tiempo, los problemas de quienes que van camino a diálisis, con unas cuantas pildoritas lo resuelven. El tema es detectarlo a tiempo. El 90% en diálisis que se gasta en Chile se pudo haber ahorrado evitado con prevención. Ahí entra la nueva tecnología, que es sencilla pero no siempre es barata.

¿Cómo planteamos el problema de las políticas sociales? ¿Cómo introducimos estos elementos, a 30 años de Esquipulas? Si no somos capaces de entender esto, quiere decir que, como dirigentes políticos, no estamos a la altura.

La obligación de un expresidente es mirar a la próxima generación, y no tiene problemas porque no hay próxima elección.

Hay otros cuatro temas que son globales: cambio climático, por las razones que expliqué, migraciones, drogas, paz y seguridad. De estos temas cambio climático tiene un tratamiento especial. Ocurrió la cumbre de París, que todos conocemos. Pero los otros tres son temas cruciales en Guatemala y Centroamérica; no son temas de política de doméstica y creo que van a requerir un Esquipulas III. Sobre estos temas tenemos que hablar desde aquí al mundo desarrollado, pues lo que estamos hoy viendo en ese mundo desarrollado es algo que nunca creímos ver. Que alguien diga que va hacer un muro, y que ese muro lo va a pagar México. Lo único que quiero decir, si llega ese momento, es: ¡todos seremos mexicanos y vamos a protestar, porque nos afecta como latinoamericanos! Lo que nunca pensamos es que alguien que dijera barbaridades de ese calibre, podría tener una nominación de un partido de Estados Unidos. Y ojo con Europa, con estos resabios de un nacionalismo que no estábamos acostumbrados a ver desde hace más de cien años, ese nacionalismo que se tradujo

en fascismo y nazismo en Europa, que significó la II Guerra Mundial, las Naciones Unidas, la Carta de los Derechos Humanos. El famoso Brexit de Inglaterra, si, alguien dirá que es problema del Reino Unido, pero no es así; después del Brexit la Gran Bretaña va terminar en la "Little England", porque Escocia e Irlanda del Norte van a querer separarse.

Migraciones han existido desde que el mundo es mundo. Como dice Carlos Fuentes, en América todos somos migrantes, los primeros llegaron 30 mil años atrás por el estrecho de Bering, y aquí no vivía alguien que tuviera pasaporte, y después llegaron 500 años después otros señores de España, después otros de África y ahí nos fuimos haciendo. Todos somos migrantes, pero ahora hablamos sobre globalizaciones, hacemos click en un ordenador y miles de miles de dólares van para allá, y el único que no puede migrar es el ser humano. Pero siempre el ser humano va a buscar migrar. No les gusta a los europeos cuando uno les recuerda, oiga, pero ustedes se desarrollaron gracias a cuanto migrante mandaban a América. En Irlanda eran 8 millones producto de una enfermedad que infectó su base alimentaria, la papa, y se morían todos de hambre. Tuvieron que emigrar a Estados Unidos y en Irlanda solo quedaron 4 millones de habitantes.

En Chile tenemos una población que casi un 10% es migrante de los países vecinos, y me preocupa los arrestos de xenofobia, de situaciones que no son fáciles de controlar. Y es tan fácil la demagogia en este tema. Cuando vez el problema de la política doméstica, "migraciones no" se vuelve tema de todos. Primero tenemos que dar dignidad al ser humano, el que quiere migrar, tiene derecho a migrar, porque está en el gen humano: si mis condiciones aquí no son adecuadas, exploro otros mundos. Las migraciones son parte de la riqueza de un país, punto, es una forma civilizada de entendernos en el planeta.

Y qué decir de las drogas, si ustedes lo están viviendo, lo saben mejor que yo. En gran medida es por el éxito que hubo en Colombia; primero,

derrotar la guerrilla y el narco que estaba vinculado a ella; segundo, los sistemas satelitales que detectaban la droga que se iba por el mar Caribe, y cuando hicieron imposible el trasiego la droga empero a caminar por el territorio centroamericano, como lo estamos viendo. El mercado sigue mandando. La droga se produce al Sur, se trasiega y almacena acá, pero el 25% se consume en Estados Unidos y las mayores ganancias quedan allá.

No quiero preguntar ¿cuántos túneles se descubren del lado mexicano y cuántos del lado estadounidense? Es una pregunta indiscreta con varias respuestas vergonzosas. Por esos túneles se va el migrante, se va la droga, y también por esos túneles regresan las armas para que los narcos estén armados y defiendan su negocio de los Estados y de su competencia. Este no puede ser tratado como tema de política doméstica. Por eso, ¿es posible incorporarlo en un Esquipulas III? Debería haber más socios que los cinco originales para participar en un debate de esta envergadura.

Cada uno de ustedes está haciendo grandes esfuerzos, pero el pasadizo va a continuar por un largo tiempo. Esto me lleva al último punto, que es paz y seguridad. Todos los países que somos medianos o chicos –los que queremos ser un mundo global, los que queremos un mundo que cada vez va a estar más integrado- queremos que las reglas sean establecidas entre todos, y sean reglas propias de un Estado de Derecho. Las reglas que nosotros queremos en nuestras sociedades, tienen que ver con las políticas públicas, la dignidad del ser humano, y el ciudadano definiendo el mínimo civilizatorio, del que habla Bobbio. Bobbio tiene una frese preciosa que dice: "En una democracia todos tenemos que decidir en qué cosas todos debemos ser a lo menos iguales".

¿Cuál es ese mínimo en el que todos queremos ser iguales y garantizarlo? Y por cierto dice Bobbio: El mínimo civilizatorio es el conjunto de bienes y servicios en que todos queremos ser iguales, ¡es un concepto dinámico! A medida que el país va cambiando, el mínimo va creciendo. Entonces yo digo, bueno, nosotros queremos procurar al interior de nuestros países este mínimo civilizatorio, y participar: ¿cómo podemos tener un mínimo civilizatorio a nivel mundial? ¿Cómo podemos avanzar en conceptos de seguridad? ¿Cómo podemos avanzar en darle más fuerza al sistema de las Naciones Unidas?

Hay muchos temas, pero con esto quisiera concluir. Esquipulas fue un tremendo avance, porque ustedes demostraron aquí, ante una guerra de guerrilla que parecía inacabable, que era posible que la razón se impusiera, y ahora cómo convencemos a otros, más allá de nosotros. Soy un convencido que las relaciones internacionales. Lo que será la primera mitad del siglo XXI, va a ser mucho más una relación de países continente (Estados Unidos, China, India) o de regiones capaces de hablar a una sola voz, para que las escuchen, pero cada uno de nuestros países hablando por su cuenta, será una cacofonía y nadie sabrá qué cosa estamos pidiendo.

Cuando yo digo resignificar Esquipulas, también digo que los temas ahora son de la agenda global, que no sacamos nada con una reunión bilateral con los poderosos del mundo, decirles, mire tengo una idea… No, creo que es mejor saber en cuales de estos temas podemos tener una convergencia de voluntades. Y si hablamos con una sola voz, podemos cambiar estas amenazas de los muros que nos llegan.

Si hubo algo importante en Esquipulas, es que ustedes enseñaron cómo construir puentes para lograr la paz. Ahora, cuando algunos en el Norte levanten muros, respondamos con los puentes que queremos construir, para entendernos, para ser todos iguales en dignidad de seres humanos. Después de todo ese es el aliento de la actividad pública, alcanzar el desiderátum que todos somos iguales en dignidad y, por lo tanto, si no lo logramos es que no estamos cumpliendo la tarea que tenemos.

# "Mañana siempre es tarde"[1]

Olinda Salguero

Resumen

Guatemala vive un punto de inflexión que abre una oportunidad para promover transformaciones. Leer correctamente la historia permite apreciar el significado del cambio, el legado que se recibe y el carácter de las tareas a emprender. Sin duda que las ideologías siguen vigentes y hay que construir obras comunes en el marco ideológico, sin descalificaciones. Las grandes tareas de la humanidad, como la democracia y la paz, son colectivas, y se abren paso en medio de intereses irreductible. El desarrollo incluyente, que es la gran tarea de esta época, nos convoca a todos, ahora, no mañana, para construir una sociedad sin exclusiones.

Palabras clave

Democracia, pobreza, exclusión social, oportunidad de cambio, concertación política.

1. Discurso en la VII edición del Foro Regional Esquipulas, segunda parte: "Resignificando la paz y la democracia", convocado por la Fundación Esquipulas. Ciudad de Guatemala 27 de julio de 2016.

## The time to transform Guatemala

### Abstract
Guatemala lives a point of inflection that opens an opportunity to promote transformations. The story correctly allows to appreciate the significance of the change, the legacy that is received and the nature of the tasks to undertake. No doubt that ideologies are still valid and must build public works in the ideological framework, no disqualifications. The major tasks of humanity, democracy and peace, are collective, and make their way amid unyielding interests. Inclusive development, which is the great task of this epoch, summons us all, without exclusion, now, not tomorrow, to build a society without exclusion.

### Keywords
Democracy, poverty, social exclusion, opportunity for change, policy coordination.

Bueno ya decía Antonio Machado que "no hay camino, que el camino se hace al andar". Queremos darles la más cordial bienvenida, muchísimas gracias por acompañarnos, este año decidimos empezar así caminando, porque creemos que la oportunidad que tiene el país solamente tendrá sentido y valdrá la pena si logramos caminar juntos, si logramos vernos a los ojos horizontalmente, no de arriba hacia abajo como ha sido en otras oportunidades. Si logramos entender que tenemos que aprovechar esta oportunidad en conjunto.

Así es que bienvenidos a esta VII edición, este segundo momento estratégico del "Foro Regional Esquipulas, Resignificando la paz y la democracia". En un contexto especial, 30 años de la firma de la paz en Centroamérica, tres décadas de democracia en Guatemala y 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, es una agenda que sigue vigente para el país.

Empecé diciéndoles que *mañana siempre es tarde*, y esa es una reflexión que nos hace una de sus tantas obras el humanista universal Federico Mayor Zaragoza, quien estuvo al frente de la UNESCO, y lo hacía en referencia a la ética del tiempo. Y ¿por qué a la ética del tiempo? No podemos permitirnos esta vez desaprovechar la oportunidad, porque no podemos permitirnos que pase más tiempo para que podamos avanzar, para que podamos caminar, para que podamos transmitir todo lo que tenemos para transformar este país. No podemos. Y estamos convencidos que todos los que estamos acá, todos los que nos están viendo en la televisión, en las redes, por todas partes, también lo creen así.

El año pasado marcó un punto de inflexión en el país que hemos estado viviendo, una oportunidad que sin dudas no vamos a tener en décadas. Lo importante será reflexionar si estamos dispuestos a dejarla pasar como tantas otras que se han ido de nuestras manos, o si vamos a hacer las concesiones necesarias para aprovecharla al máximo. Porque sin duda esas transformaciones tienen que ver con cuestiones muy profundas, arraigadas a esta resignificación de la paz y la democracia.

Significa pasar de un sistema de privilegios de unos pocos a un estado de derechos y obligaciones para muchos, para todos. En un Estado de derecho que respete y reconozca la dignidad de las personas, porque ustedes estarán de acuerdo conmigo que todos los días pisoteamos esa dignidad cuando más del 60% de la población vive en condiciones miserables. Cuando todos nos convertimos en prisioneros de la pobreza por no ser capaces en conjunto de generar mejores condiciones para la mayoría. Es pasar de la razón de la fuerza a la fuerza de la razón, es comprender y reconocer que la democracia sin mujeres no es tal cosa. Sin mujeres no es democracia. Porque si somos la mayoría de la población y no estamos en los puestos de representación popular, díganme lo que quieran y las escusas que quieran pero algo está mal y no es democracia. No sin mujeres.

Es también reconocer que este país, que esta región, que

Guatemala tiene una deuda histórica con los pueblos originarios. No es casualidad que sean las poblaciones indígenas y en las mujeres en donde esas condiciones de miseria sean más enfatizadas. No es casualidad.

Así es que tenemos esta oportunidad al frente. Quiero agradecer a los señores expresidentes. La verdad es que una manera también de resignificar es reconocer que todo ha servido, es decir, no tenemos algunas condiciones optimas pero estamos acá, el Presidente que inicio la democracia, el Presidente que firmó la paz, el presidente Jimmy Morales también. Tenemos las bases para poder generar las transformaciones que queremos.

Estoy segura que somos más los que estamos dispuestos a asumir el reto y el compromiso desde el espacio que nos ha tocado para incidir en generar esos cambios. Siempre decimos que es importante aprender a convivir, aprender a tolerarnos, pero quizá también es muy importante desaprender. Desaprender todo aquello que nos ha llevado a estar separados, a no poder tolerarnos, a llevar esa polarización ideológica tan extrema. Si yo les contara. Ayer estaba riéndome mucho porque nosotros hemos pasado en este espacio del Foro Regional Esquipulas a que nos tachen de comunistas por tener la osadía de invitar a presidentes como Rafael Correa o Pepe Mujica. No sabía que había que pedir permiso en algún lugar para invitarlos. A que en esta edición del Foro nos digan que somos pro derecha, pro conservadores porque hemos invitado también a otras personas de estas áreas; en realidad desde la Fundación nunca hemos pretendido hacer misa entre curas. Si seguimos haciendo misa entre curas simplemente ese cambio no va a llegar.

Por algún tiempo nos hicieron creer que las ideologías se acabaron, que se extinguieron, que no existen, y es mentira. Tener el valor de reconocernos, de reconocer que existen diferentes formas de pensamiento y de poder trabajar encontrando los puntos de coincidencia, es vital. No podemos seguir considerando el espectro ideológico en donde acá están los buenos y todos los demás somos comunistas. Eso no puede seguir siendo así.

Por otro lado, quizá más importante de si estamos en la izquierda o la derecha –y allí es donde viene la madurez y la inteligencia- es decidir como sociedad si queremos estar

arriba o abajo. Déjenme decirles que según nuestros indicadores hemos estado abajo durante las últimas décadas. Debería darnos vergüenza que mientras los países de Latinoamérica avanzaron en mejorar sus indicadores sociales, Guatemala retrocedió. Y si eso no fuera suficiente, debemos reconocer que nuestro modelo económico está enfermo, porque un modelo económico que descansa en la espalda de los migrantes a quienes echamos del país, pero cuyas remesas duplican las exportaciones, seguramente no está bien; algo nos está diciendo.

**Muchos creen que este punto de inflexión es porque está el Ministerio Público, es porque está la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) o porque está la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Pero en realidad tiene que ver con una dinámica que sale de nuestras manos, y es la dinámica del poder. Moisés Naím lo decía en una de sus reciente obras: el poder evolucionó, cambió.**

**Señores, aquí hay gente que representa a las elites económicas y políticas, si no se han enterado: el poder ya no lo tienen absolutamente y lo represento en la plaza el año pasado.**

Esa fragmentación del poder nos está dando la oportunidad a todos, ciudadanos normales comunes y corrientes, como yo, como ustedes, como todos nosotros, a que pongamos esa cuota de poder en esa transformación que queremos realizar. Así que por favor no se pierdan. En realidad va a ser toda una ciudadanía organizada, no solo guatemalteca, centroamericana o latinoamericana, sino global. Si las injusticias continúan, aquellos que ostentan el poder legitima o ilegítimamente van a tener que vérselas con la ciudadanía, no con el MP, la CICIG, o con la SAT.

Por eso el llamado es a que podamos ser más inteligentes de lo que lo hemos sido en los últimos tiempos, que podamos ser capaces de dejar la arrogancia y la prepotencia de creer que tenemos la verdad absoluta y que la de los otros no cuenta. Y de creer

que porque tenemos más plata o una posición política o incluso impunidad podemos pisotear a los demás. Este país, o se construye en conjunto, o lo vamos a perder. Por eso el debate con el que cerramos es muy importante. Algunos se molestaron por quienes estaban invitados. Seguramente falta representatividad, pues esta sociedad es muy diversa, muy plural. Pero hay sectores representados en este debate; algunos con más responsabilidad que otros de lo que ha pasado en el país.

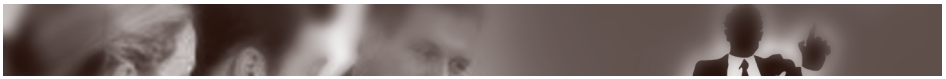
Como decía un amigo que estuvo recientemente en Guatemala*: en realidad no se trata de darle la vuelta por completo a la página de la historia, y decir aquí no pasó nada. Los procesos tendrán que seguir su marcha, pero no se puede ver el futuro con un espejo retrovisor.* Así que el llamado para que resignifiquemos la paz y la democracia es para que seamos también capaces de abrazar el amor, el perdón y la reconciliación que tanta falta nos hace. Que las mujeres y los hombres valientes que estuvieron antes que nosotros, dispuestos a ofrendar su vida para tengamos paz y democracia, no hayan sido en vano. Que con esos sueños que heredamos logremos encontrar caminos que nos permitan construir la sociedad que merece la mayoría de la población. Esa sociedad no es segunramente con el 65% de la población excluida.

Muchas gracias por acompañarnos. Voy a volver a parafrasear a Víctor Hugo, porque el tiempo de una idea poderosa es cuando le llega su momento, y el momento de transformar Guatemala es ahora, de verdad, mañana siempre es tarde.

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

# 6 Tendencias

Revista
**Análisis de la**
Realidad Nacional



# Saber gobernar

## Claves en la formación de estadistas y líderes para el Perú

Edgar Montiel

Resumen

Para optar a la Presidencia de la República, ser legislador y ocupar otro alto mando de Estado, las constituciones solo exigen el goce de los derechos civiles y un mínimo de edad. Nunca se habla de la formación, la experiencia, el conocimiento, el buen criterio, la capacidad de comunicar y la calidad moral de los gobernantes. Quizá por eso el destino de los países en Latinoamérica ha sido errático y sin previsión de resultados. Se elige a futbolistas, pastores, estrellas de la televisión y vedettes porque son populares y estos fácil presa de los poderes fácticos tecnocráticos e influencias peculiares sin responsabilidad pública. La función pública es una misión compleja que exige una debida preparación teórica y operacional. La formación de hombres y mujeres de Estado es crucial para el desarrollo y la gobernabilidad democrática de estos países, pero también para la gobernanza global, que demanda gobiernos competentes para la gestión sostenible de los recursos del planeta, mitigar el cambio climática, intervenir en la regulación del comercio internacional y saber combatir las redes criminales transnacionales, entre otros asuntos.

Palabras clave

Pobreza, pobreza extrema, desigualdad, crecimiento económico, neoliberalismo.

To be able to govern
Keys in the formation of statesmen leaders and to Peru

Abstract
To qualify for the Presidency of the Republic, being a legislator and occupy another high command of State, the constitutions only require the enjoyment of civil rights and minimum age. There is never any talk of the training, the experience, knowledge, good judgment, the capacity of communicate and the moral quality of the rulers. Maybe that is why the fate of the countries in Latin America has been erratic and without anticipation of results. You choose to footballers, pastors, tv stars and stars because they are popular and these easy prey of the powers that be technocratic and influences peculiar without public responsibility. The public service is a complex mission that requires a proper theoretical preparation and operational. The training of men and women of State is crucial for the development and the democratic governance of these countries, but also for global governance, which demand governments responsible for the sustainable management of the resources of the planet, mitigate the climate, intervene in the regulation of international trade and know how to combat transnational criminal networks, among other matters.

Keywords
Poverty, extreme poverty, inequality, economic growth, neoliberalism.

## El costo de la clase dirigente que tenemos

Como ustedes, esta mañana vi los noticieros y los quioscos de periódicos y revistas con noticias plagadas de denuncias. Si no fuera peruano, sino un turista de paso, me preguntaría ¿qué pasa en este país, pletórico de acusaciones y contra-acusaciones? Una estridencia de voces y declarantes que no deja ver cuál es la agenda real del país. Interferencias de todas partes, que pone en evidencia una ausencia de clase dirigente. No se sabe dónde se discuten los problemas prioritarios del país, ni quién manda realmente. No tenemos un cuerpo orgánico que maneje el Estado porque no lo hemos formado oportunamente.

A pesar de acuerdos parciales, aquí y allá, de avance en ciertas políticas públicas, no contamos con un cuerpo dirigente estructurado para la conducción del país. Lo que tenemos es una colección de personalidades, de políticos sin preparación expresa, con los que es difícil conformar una clase dirigente consistente. Antes de venir aquí, escuché a un congresista que intervenía en el confuso debate sobre el lote petrolero 192 en Loreto, donde la posición del Ejecutivo no es clara. Como argumento invocó al "filósofo griego" Adam Smith. Sus colegas le enmendaron prestos, que no era griego sino escocés, y del siglo XVIII.

Esto hace sonreír, pero es un síntoma. ¿Cómo llegan estas personas a estas responsabilidades? Ciudadanos a quienes no se les exige capacitación, formación, ni experiencia, olvidándose que la función pública es una misión compleja por definición, pues hay que tomar decisiones difíciles y participar en debates abiertos, por lo que ejercerán docencia pública. Si uno quiere trabajar en la función pública y asumir responsabilidades políticas, debería prepararse debidamente.

Hay que tener siempre presente que por ausencia de una clase dirigente adecuada, por una débil cohesión social y por falta de organización colectiva, nuestro país ha pasado por situaciones graves a lo largo de su historia. Una de ellas fue en el proceso de Independencia. Recordemos que la estructuración territorial y política Inca fue gravitante en América del Sur. Con estos territorios se crea el Virreinato del Perú, que incluyó buena parte del continente. El Virreinato de La Plata inicia su estructuración recién en 1777.

Con el proceso de Independencia se produce una modificación sustantiva de la geopolítica de las Américas. En los años cruciales, cuando se desata la movilización por la independencia de las nuevas naciones, las elites peruanas no asumieron el liderazgo que les cabía como dirigentes del virreinato más importante de Sudamérica, ni tampoco se apropiaron o negociaron su intervención en este emergente proyecto geopolítico que iba a marcar la evolución del continente. Las elites criollas no lograron cohesionarse como

grupos de interés, establecer niveles de concertación, construir un programa de defensa común de la diversidad de intereses peruanos. En cierto modo, la victoria en las luchas de independencia en la región estaban relacionadas con lo que ocurriera en el Perú, pues en este vasto virreinato se había concentrado el mayor poder militar de España, en tropas, armamentos, polvorines y cuarteles, además del poder económico, lo que constituía una amenaza para los virreinatos y capitanías que marchaban ya rumbo a su independencia. Las iniciativas decisivas quedaron así en manos de fuerzas externas al Perú.

En este contexto se organiza la Expedición Libertadora del Sur, con ejércitos regulares de Argentina y de Chile. Esta iniciativa militar tuvo un alto costo político y material para el Perú, pues con su aprobación se produjo la primera incursión de ejércitos vecinos al territorio nacional. Debido al equilibrio de fuerzas entre tropas realistas e independentistas la solución militar definitiva no se produjo. La salida se encontró sumando al Ejército Libertador del Norte, con el general Simón Bolívar a la cabeza. Estas dos intervenciones externas fueron posibles por la falta de unidad interna de las fuerzas peruanas y la débil cohesión de los equipos dirigentes con amplios sectores populares –donde había milicias de montoneros y guerrilleros que practicaban la guerra asimétrica- sin lograrse construir un liderazgo peruano fuerte. A fin de cuentas, la intervención militar resultó lesiva para la integridad territorial de la futura República del Perú. Haciendo un balance del proceso vemos que del tronco del antiguo Virreinato del Perú se seccionó el territorio del Sur, el Alto Perú, y que Guayaquil pasó a formar parte de Colombia. Así, el poder gravitante del Perú en Sudamérica quedó reducido.

Esta ausencia de unidad y capacidad de las clases dirigentes para gobernar el Perú se volvió a mostrar durante la Guerra del Pacífico. La falta de un cuerpo dirigente estructurado, que con honradez y sabiduría administre el Estado en estas circunstancias, quedó bien señalado en las obras de Gonzáles Prada y Jorge Basadre. Como vemos, esta carencia de una clase dirigente estructurada y una dirigencia política preparada es un mal crónico para la estabilidad y el desarrollo del Perú. No hay destino nacional asegurado sin organización colectiva. Hay que entender que existen fuerzas centrífugas, grupos de poder,

grupos de interés, lógicas distintas y contrarias al poder nacional. Para intervenir y negociar en esas lógicas externas e internas, propias del mundo global, se necesitan equipos nacionales bien preparados, con escuela y experiencia.

De modo que la formación de hombres y mujeres de Estado, la formación de líderes en los diferentes dominios de la vida nacional, resultan cruciales para el destino del país. Una deficiencia en este campo resulta más riesgoso hoy en día, porque la gobernanza global demanda una intervención apropiada de los gobiernos en la gestión sostenible de los recursos del planeta. Saber combatir el calentamiento global, intervenir en la regulación de un comercio internacional, combatir las redes criminales que no tienen fronteras, entre otros temas. Todo eso requiere que en cada nación haya gobiernos competentes.

Tengamos en cuenta, además, que a los peruanos nos toca gobernar un país donde se han concentrado importantes reservas de agua dulce para el planeta. Somos también un país que pertenece a ese club exclusivo de países con gran biodiversidad. Eso hace posible que la cocina peruana sea lo que es, no solo por la creatividad de nuestros hombres y mujeres sino porque nuestra diversidad de climas y pisos ecológicos producen una variedad excepcional de alimentos. Todo esto otorga a nuestro país un gran valor estratégico y una responsabilidad internacional. Hay que valorar al igual que en términos civilizatorios, el Perú es un país ancestral, rico en culturas e historia, con un acervo cultural y natural excepcional, reconocido como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Otro tema crucial de gobernanza internacional son las secuelas periódicas que ocasiona "El Niño". Todo eso suma responsabilidades nacionales e internacionales que tenemos que asumir en permanencia; y exige una clase dirigente competente, bien formada, no de aficionados.

Nuestro país avanza, atraviesa por transformaciones significativas. Doy cuenta de ello en un libro llamado *El poder ciudadano* (2016). Voy a compartir con ustedes un fragmento, referido al surgimiento de las nuevas clases medias. Me dirijo a sus integrantes, hombres y mujeres, como ciudadanos electores, titulares de la soberanía popular: "Me dirijo a ustedes, ciudadana y ciudadano, porque expresan la diversidad del pueblo y encarnan las grandes mutaciones del ser social peruano. Pues

conforman hoy la mayoría del Perú. Descendientes de aquellos abuelos y padres provincianos que abandonaron sus comunidades y pueblos por las ciudades grandes del país. En esos años duros del desborde popular y la guerra interna, la vida brava, con sus retos y oportunidades, los ha instalado en los barrios periféricos donde día a día construyeron a punche la esperanza. Hoy la mayoría de ustedes han concluido sus estudios secundarios, y muchos, prosiguieron su educación en las universidades. Ahora todos los hijos quieren ser profesionales. Gracias al empuje de sus esfuerzos personales, ustedes han salido del sector E y D y se incorporaron al C y B integrando ese 56% de la población urbana que marca las estadísticas. Constituyen una emergente nueva clase media, actuante, innovadora, motor del crecimiento económico y comercial, ascensor del progreso social, y contribuyente significativo del erario público. En el 2021, año del Bicentenario de la República, ustedes serán el 70% de los electores. La reinvención del Perú está en sus manos."

## El vasto patrimonio a gobernar

Cuando uno habla de estadistas y de líderes eso significa una acción planificada de gobierno. Pero, ¿qué es lo que se gobierna? Eso es importante ver de cerca. No se gobierna igual en todos los países. Por eso hay distintas formas de gobierno (del Estado) y de gobernanza (cuando hay intervención de la sociedad civil). Hagamos un recuento de lo que tenemos que gobernar.

### Primero. ¿Qué clase de personas se gobierna?

En términos culturales, humanos y de delimitación territorial, esta entidad Perú empieza su estructuración comunitaria en el espacio andino hace unos 14 mil años. Es preciso decir que el proceso de humanización – instalación del género humano- del espacio andino comienza hace más o menos 20 mil años. En esta región no había más que animales, desiertos, montañas, vegetación y mar. Por eso conocer el proceso de humanización de los Andes importa

muchísimo, para saber de dónde provenimos, cómo nos hemos formado en este largo tiempo de miles años. Hace 20 mil años, más o menos, grupos humanos itinerantes acceden por el norte, por la zona del actual Ecuador, allí se instalan las primeras poblaciones.

Existen restos de fósiles humanos de comunidades del norte del Perú de hace 14 mil años. Por eso se calcula que, en términos culturales, sociales y de ocupación territorial, esta colectividad empieza su articulación comunitaria en el espacio andino desde esa época. Hay asentamientos humanos donde se inicia la práctica de las primeras formas de agricultura. Hace 8 mil años se preparaban las primeras formas de pachamanca o cocimiento de carnes y vegetales por entierro. Se han encontrado fosas de estas prácticas. Hace 7 mil años que se cultivaba y florecía la prodigiosa papa. Esto lo explica bien en su libro Catorce mil años de alimentación en el Perú el investigador Elmer León Canales (2013). Este estudio es un avance revelador que ayuda a entender cómo se forma el hombre peruano y cómo se perfila en el tiempo su rasgo identitario. Hace 5,300 años existen ciudades-Estado como la ciudad sagrada de Caral, centro productivo y político, primer Estado en América, reconocida por la UNESCO como Patrimonio Mundial; contemporánea a las más tempranas civilizaciones de la humanidad como la mesopotámica, china, griega e india.

La primera conclusión a sacar de esta remota historia es que tenemos que gobernar también un pasado, organizar la apropiación y trasmisión de esta historia antigua, en la que surge y se desarrolla la condición humana, parte constitutiva de ese nosotros colectivo, pues es un pasado que vive en nosotros, no es un pasado clausurado. Es el forjador de nuestras moléculas de hoy: de eso que comieron y bebieron, de lo que construyeron, adaptaron, crearon y sembraron en esos pisos ecológicos salvadores. De todo esto ha nacido ese ser humano llamado hoy andino o amazónico -en una sola palabra- hombres y mujeres que en su ADN llevan

escritos el sentido de adaptación al medio, transformador de su entorno y creativo ante las adversidades. Hoy en día, esta civilización es reconocida en el mundo y se encuentra en la lista del patrimonio mundial como una de las civilizaciones más tempranas de la humanidad. Este patrimonio civilizatorio hay que saber protegerlo, gobernarlo, estudiarlo y trasmitirlo a las nuevas generaciones. Es una potencial fuente de riqueza.

## Segundo. ¿Qué territorio se gobierna?

Este proceso civilizatorio se consolidó en el espacio sudamericano con la construcción del Qhapaq Ñan, el principal sistema de rutas andinas. Los primeros tramos –regionales– se iniciaron a principios de la era cristiana y alcanzaron su mayor extensión y conexión –20 mil kilómetros lineales– en el siglo XVI, con el Imperio Inca, comunicando e integrando territorios de la actual Argentina, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia.
A pedido de estos países, e iniciativa del Perú, en el 2013 fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad (como peruano, funcionario de la UNESCO, seguí de cerca este proceso).

Este reconocimiento de la mayor red de integración continental tiene una señalada significación. El canciller Raúl Porras Barrenechea, por ejemplo, elaboró su doctrina de política externa a partir de esta constatación: nosotros estamos ubicados en el macizo central de Sudamérica. Es un macizo andino, amazónico y marítimo. Aquí se forjan estas civilizaciones, estas culturas. Por eso, dice, que por mandato histórico y geográfico el Perú tiene una vocación permanente de integración. No es por un precepto de política interna o coyuntural sino por un mandato venido de la historia y de la geografía. Este es un principio rector de Política Exterior. No se puede gobernar si no hay una clara conciencia de nuestro posicionamiento geográfico.

## Tercero. ¿Qué historia, qué imaginario se gobierna?

Desde 1522 en Panamá –que es la base de la expansión colonial hacia el sur– se llama a los territorios del Mar del Sur como "Perú". Todos los viajeros y "descubridores" saben que hacia el Sur está el "Perú". Desde 1534, por noticias de gacetas publicadas en Lyon, Venecia y Núremberg, se informa en Europa de la conquista del Perú y del oro de Atahualpa. Impresionante. En doce

años –1522 a 1534– se instala el nombre Perú en el imaginario europeo, asociado al oro del rescate de Atahualpa. En 1522 Pizarro está aún en Honduras, pero ya diez años más tarde captura a Atahualpa, y la información sobre Perú vuela en Europa gracias a un informe publicado en Lyon en 1534: *Nouvelles certaines des iles du Pérou* (Juan José Vega le ha llamado "crónica francesa").

Es el único país americano que se incorpora en pleno Renacimiento al imaginario europeo como una de las mayores novedades del Nuevo Mundo, nimbado de leyenda porque, decían, que en ese lugar áureo había civilizaciones organizadas con grandes caminos, mucho oro y plata. ¡Soñaban! Por eso hablaban del Perú, como referencia utópica, y se acuñó la expresión "¡Vale un Perú!", y en francés "C'est le Pérou!". Es una expresión renacentista. Este capital simbólico también hay que saber administrarlo, protegerlo, porque vive en el imaginario del europeo actual. Los años infaustos del desgobierno y el terrorismo no han podido vencer el interés por el Perú de la gran cultura. En el mundo, cada año hay por lo menos un centenar de grandes revistas que dedican sus carátulas al Perú, y una cantidad semejante de documentales interesados en mostrar aspectos de la cultura peruana. Si tuviéramos que pagar por esta promoción, costaría una millonada. Todo esto es parte de la gobernanza del Perú, de interés para el Estado como para la sociedad civil y las empresas peruanas.

## Cuarto. ¿Qué se gobierna en términos de patrimonio físico?

En términos territoriales, el Perú tiene 1.285,220 km2, o sea, somos el tercer país sudamericano en extensión, después de Brasil y Argentina. Como mencioné, pertenecemos al Grupo de Acapulco, conocido en la ONU por ser de los países con la mayor biodiversidad del planeta. En ese grupo estamos con Brasil, Ecuador, Colombia, México y Costa Rica, entre otros. La producción pesquera del Perú es la segunda en Latinoamérica. Producimos cobre, plomo, plata (cuartos en el mundo) y oro (octavos).

## Quinto. ¿Cómo gobernar para mejorar el desarrollo humano?

En materia de Indicadores de Desarrollo Humano, que son los que actualmente emplean las Naciones Unidas, no cuenta solo el PIB sino también indicadores representativos en términos de

equidad y sostenibilidad. En estos indicadores, el Perú se ubica en el puesto 77 de 187 países, con una esperanza de vida de 74 años, promedio de escolaridad de 8.7 años, y un ingreso per cápita de US$ 9,306 anuales. En la región nos ubicamos en un nivel por debajo de Uruguay, Argentina y Chile.

Entonces, lo que hay que gobernar es un conjunto de recursos estratégicos que constituyen patrimonio de la nación. Se administra un pasado, una imagen de país, un imaginario colectivo, una comunidad humana con identidad propia y, por supuesto, amplios territorios con abundantes recursos naturales, bases de la alimentación y los planes de desarrollo. Se gobierna un patrimonio humano, natural y cultural, bases para un desarrollo sostenible. La gobernanza del Bien Común tiene que ver con todo esto, no es un trabajo burocrático aislado sino el resultado de la participación del conjunto de categorías sociales que conforman la sociedad, el Perú pluricultural. La tarea es compleja y exaltante. Para aprovechar sabiamente los recursos existentes –hacerlos rendir– se requiere un cuerpo de dirigentes preparados, experimentados, honrados, conocedores y con capacidad de tomar sabias decisiones.

El Perú está ubicado desde siempre en una zona geográfica sísmica, cordillerana, asolada periódicamente por el Fenómeno El Niño, con su secuela de catástrofes climáticas que afectan a la población y a la producción. Tenemos una topografía montañosa que ha marcado la vida social, productiva, organizativa y las comunicaciones. De allí la importancia de la red de carreteras. Los antiguos peruanos supieron sacar provecho de estas tierras cultivando con el sistema de pisos ecológicos, adaptando los productos a los climas, estableciendo caminos seguros, adecuando al suelo las construcciones de casas, y en particular, manteniendo la organización de la comunidad para el trabajo colectivo, crucial para momentos de desastres naturales. Este punto resulta importante: mantener la tradición del trabajo colectivo, la organización de los ayllus, las mitas y las minkas. De otra manera no habríamos sobrevivido a lo largo del tiempo. Nuestros ancestros se juntaron para poder sembrar, construir casas y caminos.

En esta clase de terrenos, el sentido común manda que nos juntemos para crear andenes donde sembrar, construir casas –primero la casa del otro, y luego la casa de uno–, es decir, sumar fuerzas ante los desafíos. Las costumbres son como leyes naturales, son conceptos relevantes para la política de una nación. En ese sentido, esta capacidad de movilización de las comunidades de la sociedad viene desde muy atrás, es histórico y se mantiene vigente en muchos aspectos. Tradiciones que se inscriben en la filosofía de historia peruana. Ese sentido común para hacer frente a la adversidad de la geografía; esa capacidad del trabajo comunitario, de reciprocidad, para fructificar la tierra en medios tan adversos. Creación y comunidad son principios rectores heredados de la tradición sapiencial andina. Esta herencia debe ayudarnos a superar las prácticas formalistas y burocráticas del Estado, que con frecuencia consideran a la participación social como algo ajeno a las políticas públicas. Debe ser al contrario: deberíamos institucionalizar los principios de cooperación popular y de participación social como conceptos incorporados por el Estado en su relación permanente con la sociedad y sus diversas comunidades.

## ¿Qué ingeniería política necesitamos?

Coincidirán conmigo que la gobernanza en el Perú, por su diversidad y complejidad, no puede estar en manos de personas que no se han preparado expresamente para esta función. La elaboración de leyes, la ejecución de planes sectoriales, la gestión de ciudades medianas y grandes, el gobierno de departamentos y regiones, son responsabilidad de personas elegidas por la ciudadanía o nombrados por el Estado. Estas personas deberían tener una formación profesional idónea.

Ahora tenemos como legisladores a voleibolistas, cronistas deportivos, pastores, publicistas, mineros, cocaleros, empresarios audaces, algunos de ellos sin formación alguna o profesión conocida; sólo una minoría son profesionales en leyes, economía, administración o defensa nacional. Se estima que solo uno de cada tres congresistas es idóneo para el trabajo legislativo. El ideal es que toda la diversidad cultural, étnica, social, territorial, profesional y de género, debe estar representada en el Congreso a fin de que dicha institución sea la imagen viva de la pluralidad nacional. El único requisito común que debería

exigirse a todos es que se hayan esforzado por tener niveles de estudios adecuados para asumir esas responsabilidades de Estado, si no ahondaremos el fenómeno de la sub-representación del cuerpo nacional, como un mal peruano ("al Congreso llegan los que pueden comprarse un puesto en la lista del candidato presidencial").

El concepto de la sub-representación hay que entenderlo bien. Se comparten los principios de que el género femenino debe estar suficientemente representado, que los pueblos ancestrales tengan sus congresistas, que las personas discapacitadas estén representadas; que los líderes sociales, sindicales, agricultores o mineros defiendan los intereses de sus trabajadores; que los emprendedores tengan sus defensores, etc. El Congreso es el espacio reconocido para la negociación legítima de intereses sectoriales, es la Representación Nacional. Para que estos ciudadanos cumplan de manera idónea sus funciones, deberán tener una sólida formación académica y contar con una experiencia adecuada. Uno se educa y se forma a lo largo de toda su vida. Junto al principio de que la población nacional esté debidamente representada, es necesario incorporar el de la debida formación de nuestros líderes sociales y políticos.

Este punto es clave. En la Constitución de 1993 se establecen como únicos requisitos para los congresistas o ministros, "ser peruanos de nacimiento y gozar del derecho al sufragio... y haber cumplido 25 años", artículo 90 y 124, respectivamente. Y para ser presidente, "tener más de 35 años y gozar del derecho a sufragio", nada más, son los únicos requisitos. Esto, obviamente trae mucha cola. Deja vacío el nivel de instrucción y la condición moral necesaria para todo aspirante a responsabilidades públicas. No considera el nivel de conocimiento y experiencia necesarios a las exigencias del cargo, ese deber moral, dice Kant, es la necesidad de saber para tomar decisiones responsables. La Constitución peruana lo pasa por alto. Sin embargo, para designar autoridades del Poder Judicial, sí se exige una formación relevante dentro del marco de la ciencia jurídica. Se prejuzga así, que las

Ciencias de Gobierno no son requisitos para el estadista.

Excluir la capacidad intelectual y moral para ejercer responsabilidades políticas en la República y sólo cumplir el formalismo de tener 25 años para congresista y ministro, y 35 para presidente, resulta un caso insólito en las prácticas constitucionales internacionales contemporáneas. La contradicción es flagrante con las tradiciones republicanas, en las cuales se otorgan diplomas y títulos profesionales a nombre de la Nación, con los cuales se reconocen los méritos de los ciudadanos que se esfuerzan por estudiar y profesionalizarse para brindar sus servicios a la colectividad. A aquellos que estudian y aprueban un sílabo determinado, el Estado les otorga, a nombre de la Nación –de la colectividad–, un diploma que garantiza que los graduados como médicos, contadores públicos, ingenieros, abogados o biólogos, están aptos para brindar sus servicios a la sociedad. Ese es el sentido repúblicano de otorgar títulos profesionales a nombre de la Nación. Es un contrasentido que estas exigencias no existan para los cargos de elección popular o de responsabilidad en y para el Estado.

Esto ha traído diversas consecuencias. Estas prácticas populistas fueron promovidas en los noventa como ilusión democrática, de que "todos y todas pueden ser electos, no hay requisitos". Y claro, se llenó el Congreso de personajes populares de televisión, deportistas, periodistas, predicadores e incluso vedettes, porque lo que importaba era que fueran "populares" para ser electos. Claro, eran personajes conocidos, sin capacidad de leer las cuentas públicas, de formular en reglamento, un proyecto de ley, sin conceptos jurídicos y sin conocimiento de la institucionalidad del Estado. Hoy en día, aún pervive esta situación, y no solamente en el Congreso, hay personas que ni siquiera han terminado la secundaria. Todo eso es para el ciudadano muy penoso, es un descrédito de las instituciones, sentirse sub-representados. Lo normal es que los ciudadanos quieran estar representados por los más calificados. Una selección para ganar.

En algunos ámbitos del sector público, por ejemplo, en la diplomacia, se acepta que estamos bien representados. Tenemos una diplomacia consistente y permanente porque Torre Tagle ha formado bien a sus cuadros

en la Academia Diplomática. Han formado de manera esmerada a su personal y han ingresado luego al servicio exterior, donde hacen una carrera a lo largo de 35 años. Una carrera donde el personal se actualiza y capacita permanentemente. Estos ejemplos no han sido repetidos en el resto de la administración del país. El Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) también tiene prácticas similares para la capacitación de la alta oficialidad.

Yo he servido en varios países de América Latina y veo, por contraste, que cunde la informalidad política en el nuestro. Es impensable en México que alguien salga de la nada a ser jefe de Estado si primero no ha sido secretario de Gobernación, gobernador de un Estado, o ha tenido grandes responsabilidades. Sólo entonces se le podría considerar para una responsabilidad mayor. El ciudadano está habituado a seguir paso a paso el plan de carrera del ciudadano aspirante a la primera magistratura.

Frente al escaso saber y pericia de los "político-improvisados", tenemos a los equipos de la tecnocracia. Los tecnócratas no se incomodan con que su contraparte política se mantenga en un estado de "medianía", de "saberes aproximativos", que no esté bien preparada, sin los conocimientos necesarios para manejar la situación. Así, los actores políticos se echan en brazos de los grupos tecnocráticos. Eso se llama el abrazo del poder fáctico. Por eso hay grupos de tecnócratas que manejan el país, deciden el destino de grandes recursos, optan sobre políticas monetarias, dirimen sobre políticas sociales, regulan políticas educativas. Mandan sin que nadie los haya elegido.

Esto se llama el fenómeno de la cero estructura: tienen cero de legitimidad constitucional, porque nadie los ha elegido para ejercer ese poder; sin embargo, manejan grandes estructuras y vastos recursos presupuestales. Esta es una manera de torcer la democracia, vaciar el poder del voto soberano. Las democracias modernas controlan mucho para que no haya poderes fácticos, que no haya poderes no electos –sean tecnocráticos, gremiales, militares, o de personajes como "asesores principales" o "primeras damas". Todos los poderes deben tener su fuente en la Constitución.

## ¿Qué tipo de estadistas necesitamos?

Esta es la situación que tenemos, me importa mucho poder plantear cómo salir de ella, no se trata de venir y no decirles nada. En este contexto nace la necesidad de la formación rigurosa de los políticos. Decíamos al principio que en este país tenemos algunas escuelas que se han formado en los últimos años. Tenemos a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que tiene una facultad de Derecho y Ciencia Política, pero no tienen la planta docente necesaria. No son politólogos que han enseñado, hecho investigación, escrito en los periódicos, o que conocen del Estado y su funcionamiento. La Universidad Ricardo Palma tiene también una carrera de ciencia política. Un poquito más alejada, la Universidad San Martín de Porres tiene una escuela de Gobierno manejada por el ex presidente García, donde este formó el equipo que lo sostuvo en su segundo mandato. Tenemos también a la Pontificia Universidad Católica del Perú, que ha creado una escuela de Gobierno muy semejante al esquema de la tradición anglosajona, pero con un talón de Aquiles, el no ser buena operadora. Es decir, sus profesores son buenos académicos y buenos mentores, que puedes tener como jefes de gabinete de un ministerio, pero no tienen la parte práctica operativa. En el ejercicio político no sólo se necesita la parte intelectual; se necesita a su vez la parte operativa. La lectura de estadísticas, el conocimiento de la realidad del país, la transmisión y comunicación oral y escrita son muy necesarias. Nadie que no pueda transmitir claramente ideas de modo oral y escrito, puede gobernar, porque va a ser un legislador, un hombre de Estado que va a redactar las leyes. Tampoco está obligado a tener altas responsabilidades si no tiene condiciones para la acción pública. Entonces las escuelas de ciencia política deben recomendar a las personas que no tienen las habilidades de transmitir ideas, exponerlas o escribirlas, que replanteen su vocación.

La parte práctica y operativa es siempre central en la dirección de los diferentes organismos del Estado. Hay otros aspectos que tienen que ver con la realidad del país. Por ejemplo, es impensable que un político serio hable en una de las lenguas originarias del país. Ha pasado con ministros del Interior que se han visto en aprietos al tener

que dirigirse a la población en zonas donde se habla quechua. Hemos tenido también a aquellos que no hablan ninguna lengua extranjera, y no sé cómo negociaban la deuda externa, en el extranjero. Esos son requisitos prácticos. Hoy en día se solicita a gente que hable como mínimo inglés, francés, chino o portugués –para poder negociar con el vecino Brasil– y que se hable una lengua nativa. Este es uno de los temas que yo planteé, que lo traigo a colación, en la parte operacional de la función política.

Otra parte operacional es tener sensibilidad estratégica. No solamente se trata de llenarse de conocimientos, sino también de saber cómo aplicarlos. Cómo utilizar la plata que se nos entregó como presupuesto para ejecutarla eficientemente, de tal forma que tenga un efecto multiplicador y obtenga el máximo de resultados. En las Naciones Unidas trabajamos así. Nunca conseguimos fondos para proyectos que no tengan condiciones de obtener resultados. Yo creo que el dinero público también debe ser operado por personas que conozcan de logística y presupuesto. Si eres regidor en una municipalidad y manejas algunos recursos económicos –que no es plata de su bolsillo sino plata del presupuesto público–, entonces debes buscar resultados. Esa parte de saber ejecutar a tiempo, tener un buen diagnóstico, saber cuáles son las fortalezas y cuáles las debilidades, quiénes son tus actores sociales y cómo hacerlos participar. Que no sean poderes tecnocráticos, porque también hay de esos. A veces se pierde mucho dinero en proyectos grandes que acaban en las arcas de los periódicos o en los canales de televisión porque se cree que haciendo propaganda por esos medios se van a combatir el SIDA o la violencia intrafamiliar, y no es cierto. Es mediante la participación social de los vecinos que se sabe quién le pega a su mujer o quién llega a las 3 de la mañana borracho. Es allí donde uno puede intervenir para poder realmente bajar los índices de violencia intrafamiliar, que en el caso del Perú, es uno de los más altos del continente.

Todo esto tiene que ver con la parte de la formación de este operador político quien maneja recursos públicos. Entonces, todo esto tiene que ser motivo de formación y capacitación. Un

político, por ejemplo, que no maneje conceptos que le permitan comprender la economía nacional, internacional y de desarrollo local, no puede tener capacidades para ejecutar proyectos. La parte cognoscitiva en la economía es clave por tratarse de la producción material de las cosas. Otro aspecto cognoscitivo tiene que ver con la gestión pública y el derecho. Al final, uno administra recursos nacionales o imaginarios históricos. Hay una parte gerencial en todo esto.

El tercer campo, es aquel referido a las teorías políticas y la filosofía. Cuando uno habla de filosofía, cree que es una cosa distante, que es hablar de Platón y Aristóteles, no. Filosofía quiere decir aprender a razonar adecuadamente, de manera pertinente, saber porqué movilizar conceptos de un campo a otro, sean estos históricos, económicos, políticos o morales. Digamos que a eso se refiere, a la zona del conocimiento donde se aprenden las estrategias políticas y la negociación. Nadie que no sepa la historia del Perú podría ser un buen gobernante, si no sabe de nuestro pasado y si no sabe cómo se ha configurado esta sociedad. Es parte crucial de la formación de los hombres de Estado y, por supuesto, aquí integro la parte de la Defensa Nacional. Quien no tenga una cultura de Defensa Nacional y pretenda asumir posiciones de responsabilidad, pues por ese señor no habría que votar. Porque la Constitución señala que el jefe de Estado asume el comando real de las Fuerzas Armadas, y esto no es algo decorativo. En ninguna parte del mundo se ve tal negligencia. El tema de la Defensa Nacional es un punto clave en la formación de los hombres de Estado y de los líderes sociales. Entonces, es necesario que una parte de la formación sea práctica. La lectura de las estadísticas es crucial. Es sobre la base de esos indicadores cuantitativos y cualitativos que se puede abordar la solución de un problema o comunicar una situación como jefe de gobierno. Comunicar es gobernar.

Acá hay un joven que enseñó conmigo Ciencias Políticas en París –donde se forman los líderes políticos franceses– y uno de los temas más difíciles –que lo cursan en el lapso de tres años– es comunicar. Comunicación oral y escrita. Comunicar bien de manera conceptual, estructurada, rica y sugerente. Saber escribir, hacer resúmenes. Si te dan un documento de 600 páginas sobre indicadores, usted lo resume en tres páginas y pone lo esencial. Eso es un arte. El arte del discurso del ministro o del jefe de Estado. Ese es un género especial que hay

que aprender a manejar. Yo me fijo mucho en eso en los países que he ido, a ver qué es lo que están leyendo los jefes de Estado y, sobre esa base, me doy cuenta cuán competente o incompetente es su equipo, cuán conceptual, claro y persuasivo es para comunicar. Eso es clave. Si uno no maneja eso, pues que se dedique a otra cosa. Esta parte de la comunicación se enseña extensivamente en Europa porque esa gente tiene que hacer resúmenes, tiene que hacer actas, leyes, reglamentos. Entonces esa parte operativa es imprescindible.

También las prácticas de negociación. Eso en la Academia Diplomática se enseña mucho: la negociación y resolución de conflictos. Cuántas veces he visto que se han desatado conflictos por esta falta de habilidad de las partes, por no escuchar, por no hacer un acompañamiento sistemático. Creen que generar confianza es ir a una fábrica o una mina para explicar la política del gobierno. Cuántos conflictos –por motivos de explotación minera, por ejemplo– nos hubiéramos evitado si se hubiese sabido generar confianza, pero de manera sistemática, con la gente que trabaja allí, tanto con los empresarios como con los pobladores. La confianza no se genera porque uno la visita en un ministerio, se sienta un par de horas y ya. No. Hay que tener sensibilidad intercultural, una cierta destreza persuasiva, con formas de empatía con los ciudadanos para poder ser el puente entre los intereses económicos de las empresas, lo que el Estado quiere como resultados, y a su vez los propios intereses de las comunidades.

Este tema de las prácticas de negociación y resolución de conflictos es clave. Ya mencioné el caso del uso de las lenguas extranjeras y locales, además del uso de nuevas tecnologías en la comunidad, por ejemplo: el presidente ecuatoriano Rafael Correa, prácticamente está hablando con su gabinete de manera permanente porque tienen un sistema de comunicación que les permite estar en contacto desde provincias o desde el extranjero. Es así que el uso de las nuevas tecnologías es clave.

Queridos amigos, voy concluyendo. Viendo las tareas que nos quedan pendientes, valoro mucho los objetivos que se propone la reforma del CAEN, que permitirán que esta importante institución continúe contribuyendo a la formación de esos grupos

dirigentes. Formar promoción a promoción a ese sector dirigente del país. Yo diría, incluso para completar, que no se tiene que formar sólo para gobernar desde Lima, creo que valdría la pena que el CAEN se descentralice, que tenga sus antenas, sus grupos y sus acuerdos con universidades de provincia. Yo sueño con que el CAEN tenga una filial en Arequipa, en Cusco, en Huancayo, en Pucallpa, en Iquitos, en Piura... Los acuerdos con universidades del interior son necesarios para formar esos tejidos de dirigentes locales y regionales que no existen. A veces esas regiones tienen abundantes recursos del canon pero acaban cayendo en manos de gente que no está preparada o que forma parte de influencias locales negativas, como redes del narcotráfico, mafiosos, etc.

Yo creo que las personas de buena voluntad que quieren asumir esas responsabilidades deben formarse. Yo creo que el CAEN podría hacer una labor excelente descentralizándose. Yo creo, incluso, que así refrescaría esta red del Estado y formarían esa masa crítica que el país necesita, no sólo los ministerios en los altos puestos, sino también en las municipalidades de los pequeños pueblos, en las capitales y en la gobernanza de todas esas regiones. Yo creo que ese tejido directivo de estadistas y líderes locales bien preparados es una tarea pendiente. Esa, creo, es una tarea histórica que el CAEN debería adjudicarse.

## Referencias bibliográficas

- Cotler, Julio (1978). *Clase, Estado y Nación en el Perú*. Lima, IEP.
- Flores Galindo, Alberto (2005). *Buscando un Inca: identidad y utopía en los Andes*. Lima, Obras completas: Tomo III, Editorial Sur.
- Klaren, Peter (2004). *Nación y sociedad en el Perú*. Lima, IEP.
- León, Elmer (2013). *14 000 años en el Peru*. Lima, Ediciones de la USMP.
- Matos Mar, José (2004). *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la Republica.
- Montiel, Edgar (2005). *Gobernar es Saber.* Formar hombres y mujeres para la nación. Lima, Fondo de Cultura Económica.
- Montiel, Edgar (2010). *El poder la cultura.* Lima, Fondo de Cultura Económica.
- Montiel, Edgar (2016). *El Poder ciudadano.* Rumbo al bicentenario, nuevas clases medias, y economía creadora reinventan el Perú. Lima, Fondo de Cultura Económica.
- Quiroz, Alfonso W. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal.

# Corrupción, normas internacionales y sociedad civil[1]

Mariana Castellanos

Resumen
La corrupción altera la esencia de la democracia y subvierte sus objetivos de desarrollo. Pero es bajo la democracia que la corrupción se exhibe ante los ojos de la sociedad, y que operan formas de fiscalización intra-estatal (horizontal) y externa, proveniente de la ciudadanía (vertical). En la era de la globalización y de soberanías compartidas, los Estados nacionales adoptan voluntariamente mecanismos sistémicos multilaterales que proveen normas y procedimientos para combatir la corrupción, y que las entidades nacionales, pero sobre todo las organizaciones civiles adoptan para ejercer fiscalización y demandar rendición de cuentas. La discusión es, qué tan efectivas están resultando esas dinámicas en el propósito de mitigar la corrupción en los países, y de qué manera se internalizan tomando vida propia, convirtiéndose en hábito doméstico.

Palabras clave
Guatemala, democracia, fiscalización social, convenciones internacionales contra la corrupción.

1. Versión editada de los capítulos 2, 3 y 4, de la tesis *El impacto de las normas internacionales sobre la capacidad de la sociedad civil de controlar la corrupción:* el caso de Guatemala. Departamento de Ciencias Políticas, Universidad McGill, Montreal. Marzo 2014.

Corruption, international standards and civil society

Abstract
Corruption disturbs the very essence of democracy and hinders the aims of development. But it is under democracy that corruption is exposed to the eyes of society, and where accountability takes place in two main forms: inter-state (horizontal) and external – coming from citizens (vertical). In the era of globalization and shared sovereignty, national states voluntarily embrace multilateral systemic mechanisms that provide norms and procedures to fight corruption. In turn, these are embraced by national entities, but mostly by civil society organizations to hold the state accountable. The discussion then narrows down to uncovering how effective these dynamics are regarding the purpose of tackling corruption in member states, and how they are internalized, with a life of its own, becoming a domestic habit.

Keywords
Guatemala, democracy, social accountability, international conventions against corruption.

## ¿Qué es la corrupción?

Definir la corrupción es un reto en sí mismo. Es un concepto tan complejo que no solamente comprende una amplia gama de conductas y acciones, también incorpora una cantidad importante de contenidos jurídicos, dificultando que sea un estándar entre distintas culturas y a través del tiempo (Bailey, 2009). La corrupción a veces surge como un mal necesario debido a la falta de opciones para los ciudadanos; puede encontrarse tanto en la esfera pública como privada, dándose por sentado que existe y propagándose sin control ni atención.

La corrupción cubre un amplio espectro de incumplimientos éticos, desde el soborno, el nepotismo y el tráfico de influencias, hasta el enriquecimiento ilícito y la malversación de fondos. Este artículo, que inicia una serie de reflexiones en la *Revista Análisis de la Realidad Nacional,* se enfoca en la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC),

como factor que impacta la capacidad de la sociedad civil de controlar potencialmente la corrupción, y está centrado en el acto corrupto del enriquecimiento ilícito. En ese sentido, aunque el término corrupción sea extenso y la CICC contemple diferentes actos de corrupción en su contenido, se hace necesario afinar el enfoque del estudio a la forma de enriquecimiento ilícito, con el fin de evitar la confusión de describir o discutir distintos conceptos al mismo tiempo.

En este texto la corrupción se define como la violación de las normas de la función pública para aprovechamiento personal (Nye, 1967), la cual se interpreta como un estándar jurídico, un comportamiento o una acción que se concentra en el ejercicio inapropiado de la función pública, donde la norma es sacrificada o violada a favor del beneficio y búsqueda de riqueza individual. Con la acumulación de la violación de la norma, la definición de corrupción también puede ser vista como un resultado, convirtiéndose en reflejo de las instituciones en una determinada sociedad (Svensson, 2005).

La definición de Nye se enfoca en la corrupción en la función pública y discrimina entre la esfera pública y la privada; se concentra en el gobierno, en la formulación de políticas públicas y los intercambios público-privados. Es el tipo de corrupción que analizamos ahora para explorar a profundidad cómo la sociedad civil intenta controlarla y combatirla. Esta óptica es útil porque de manera amplia se refiere al incumplimiento del contrato social entre ciudadanos y gobierno, donde el funcionario público se aprovecha de su cargo para su beneficio personal, en lugar de promover los intereses de los ciudadanos. De esa cuenta, la sociedad civil exige que el gobierno mantenga su lado del acuerdo en un marco de Estado de Derecho.

No obstante, también es importante tomar en cuenta las normas informales, como sugiere Michael Johnston (1996), las cuales se encuentran inmersas en una sociedad que otorga distinto sentido a las acciones corruptas, dependiendo del estatus político o social. En este sentido, viene a la mente la desigualdad, pues los grupos privilegiados posiblemente vean la corrupción como la forma "normal" de solucionar sus problemas de índole privada, mientras los menos privilegiados no solamente condenen estas acciones, pero también intenten encontrar salidas dentro del sistema para tener acceso a ese ámbito de poder, beneficio personal y soluciones.

En consecuencia, Johnston propone complementar la definición analítica original agregando percepción y opinión para describir la corrupción, en el sentido que las interpretaciones sociales de ésta tienen un efecto sobre la respuesta política al fenómeno, y que hay una diferencia entre el enfoque formal y el informal. El contraste entre ambos es dual, puesto que los ciudadanos pueden considerar

corrupto un comportamiento que es legal, al mismo tiempo que pueden aceptar o aprobar éticamente un comportamiento prescrito jurídicamente como un delito (Bailey, 2009).

De acuerdo con John Bailey, pueden existir dos tipos de abuso en la función pública: soborno en diversas formas y niveles (dinero u otra "mercancía" que se intercambia por un bien de control público), y las transacciones políticas (los deberes son incumplidos para intercambiar un bien público por un recurso que beneficia el poder de influencia del funcionario público), que pueden ocurrir separada o simultáneamente dentro de una misma transacción. Asimismo, Bailey distingue la corrupción respecto al escenario político en el cual tiene lugar: el proceso de entrada *(input)*, el proceso de conversión o caja negra *(black box)*, y el proceso de salida *(output)*. Tomando en cuenta la relación que se explora en este texto, se considera relevante discutir brevemente estos escenarios porque el control de la sociedad civil puede potencialmente concentrarse en todos ellos.

El lado del *input* se refiere al escenario de la incorporación y articulación de intereses, donde el soborno y la corrupción política influyen sobre el acceso al voto, la contienda partidaria, los procesos electorales, la participación masiva y los derechos legales que estos requieren. El proceso de conversión es donde se lleva a cabo el diseño de políticas, por lo que el soborno y la corrupción política pueden tocar los aspectos de creación de leyes a la luz de su impacto sobre los recursos financieros o de poder personales, en lugar de los de beneficio público. En este escenario, las percepciones de la corrupción pueden llegar a tener importantes efectos sobre las actitudes a nivel comunitario. Por último, el lado del *output* se refiere al escenario administrativo, regulatorio y judicial, donde los deberes públicos de los funcionarios están establecidos por la normativa, pero la discrecionalidad puede ser muchas veces demasiado amplia (Bailey, 2009).

Luego de este acercamiento teórico a la definición de corrupción, resulta relevante discutir algunos de los matices de los conceptos manejados por la CICC, a fin de mantener una conexión entre este estudio y una de sus variables principales, así como comprender la lógica detrás de la norma. Entre los distintos tipos de corrupción, la CICC se vio obligada a describir en un sentido práctico las conductas que ponen a la Convención a funcionar, sus compromisos y mecanismos, incluyendo la necesidad de crear legislación en cada Estado miembro que tipificará la extradición, cooperación y asistencia, entre otras medidas (Manfroni, 1997). Así, los Estados miembros están obligados a combatir las prácticas y conductas descritas y se comprometen a ayudarse entre sí para luchar contra la corrupción, sin agotar o limitar otros actos de corrupción que cada Estado miembro contemple.

Los actos de corrupción contemplados por la Convención en el artículo VI son los siguientes:

"**a)** El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

**b)** El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

**c)** La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

**d)** El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

**e)** La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo." (OAS, 1996).

Este artículo establece, además, que de mutuo acuerdo entre dos o más Estados partes, también se aplicará la Convención con relación a cualquier otro acto de corrupción que no esté contemplado en ella. Sin perjuicio de que posiblemente los términos utilizados para describir las conductas puedan volverse problemáticos al momento de ser comparados con los de las leyes existentes en cada país, con sus propias tradiciones jurídicas (derecho positivo y consuetudinario), constituyen lineamientos para las tipificaciones internas en cada código penal.

Los incisos a) y b) del artículo VI describen dos tipos de soborno, pasivo y activo, donde la aceptación de dinero puede ser resultado de un soborno no solicitado, mas otorgado, a un funcionario público aunque él o ella no se encuentre aun ejerciendo sus deberes, mandato o esté en funciones. El inciso c) describe una figura que en ciertas

legislaciones puede ser descrita como gestión fraudulenta, negociaciones incompatibles e incumplimiento de deberes, o cualquier otra conducta que implique la búsqueda de beneficios ilícitos desde actividades estatales. El inciso d) describe el ocultamiento de recursos o lavado de dinero, que en cualquier caso supone el aprovechamiento de recursos públicos de manera fraudulenta. Finalmente, el inciso e) busca incluir la descripción exhaustiva de otras formas de participación, incluyendo autor, co-autor, instigador, cómplice o encubridor (Manfroni, 1997).

Además, es necesario explicar cómo la CICC define la función pública, principalmente porque este concepto se convierte en objeto de discusión al momento de la aplicación y cumplimiento de la normativa interna que refleja la Convención, como revelan las entrevistas de esta serie de artículos, como se verá en las siguientes ediciones. De acuerdo con el Artículo 1, la función pública significa "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos". En ese mismo artículo, funcionario público, oficial gubernamental o servidor público significa "cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. Los bienes son considerados los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos." (OAS, 1996)

La Convención aborda el enriquecimiento ilícito en un artículo separado (número IX), así como el soborno transnacional (número VIII), no dentro de la lista de actos de corrupción, pero aseverando que entre aquellos Estados partes que hayan tipificado el enriquecimiento ilícito como delito, éste será considerado como acto de corrupción. Se define como "el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no puede ser razonablemente justificado por él". (OAS, 1996).

Este artículo también establece que aquellos Estados partes que no hayan tipificado el enriquecimiento ilícito como delito, brindarán asistencia y cooperación en relación con ese delito, conforme lo establecido en el instrumento. Este concepto fue propuesto por Argentina, dado que incluye este delito en su legislación desde hace varias décadas, generando resistencia debido a preocupaciones constitucionales por parte de algunos países, especialmente los anglosajones. Luego de varias negociaciones, la versión argentina fue finalmente aceptada, agregando

la cláusula inicial: "Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico…" (OAS, 1996).

La composición de esta artículo busca la preservación de la transparencia en la función pública, lo cual fue considerado por los negociadores como esencial para los países latinoamericanos, los cuales en ese momento no habían desarrollado tecnología para la detección de delitos en el momento exacto de su comisión (Manfroni, 1997). La definición e inclusión del enriquecimiento ilícito fue concebida en ese entonces en la CICC como un medio para perseguir penalmente una forma de corrupción, la cual al mismo tiempo está conectada con prevención, contemplando la figura de la declaración de activos por funcionarios públicos, de conformidad con el Artículo III, número 4.

Este texto de definiciones en torno a la corrupción, no estaría completa sin enmarcar y definir una unidad central de análisis, la sociedad civil. El concepto de sociedad civil es difícil de definir y depende de muchos factores tales como la cultura, la historia, la ideología y el tiempo. En este estudio, el concepto a ser utilizado será el acuñado por Philip Oxhorn, quien desarrolla una perspectiva colectivista y de economía política tradicional. En ese sentido, se entiende sociedad civil como "el tejido social formado por una multiplicidad de unidades auto-constituidas, basadas territorial y funcionalmente, que coexisten pacíficamente y resisten colectivamente la subordinación al Estado, reclamando simultáneamente inclusión en las estructuras políticas" (Oxhorn, 2011).

En el caso de la sociedad civil en Guatemala (como en la mayoría de países de América Latina), ésta ha tomado distintas características bajo el lente de la democratización. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de hoy han evolucionado y no solamente han adquirido mayor espacio político, pero persiguen objetivos distintos, en comparación con aquéllos del conflicto armado interno, como explicaremos más adelante. En ese sentido, esta definición resulta útil, principalmente a raíz del énfasis que pone sobre la no subordinación y el reclamo por inclusión dentro de las estructuras políticas, lo cual conlleva a exigir rendición de cuentas por parte del gobierno.

## Democratización y normas internacionales: ¿Cuál necesita a cuál para controlar la corrupción?

A continuación se aborda la explicación del mecanismo causal para averiguar la respuesta a la pregunta de investigación: *¿En qué medida y cómo impactan las normas internacionales la capacidad de la sociedad civil de controlar la corrupción gubernamental?* Asimismo, se discute la literatura académica relevante.

En décadas recientes ha aumentado el interés de estudiar la corrupción a raíz de los efectos nocivos que puede tener para la democracia y el desarrollo. La corrupción se vuelve aún más relevante bajo el lente de la democracia, dado que pega en el centro de sus valores fundamentales: la justicia. Al convertir los bienes colectivos en beneficios personales, la corrupción representa una negación básica de justicia (Johnston, 1996). También ha aumentado la preocupación de que la corrupción ponga en riesgo las incipientes, débiles o incompletas democracias latinoamericanas, mientras los índices apuntan a la falta de control sobre las malas prácticas de esta categoría a nivel público, de acuerdo con datos del Banco Mundial[2] y de Transparencia Internacional (TI).[3]

En este estudio, la democratización juega un papel imprescindible, pues facilita la influencia de dos variables que están bajo análisis, las normas internacionales y la participación ciudadana: en particular, el uso de las normas internacionales y la capacidad de la sociedad civil de hacer que el gobierno rinda cuentas. La democratización será abordada bajo el principio rector de la ciudadanía como estatus, en cuanto a las transiciones de un régimen político (autoritario) a otro (democrático), que involucran igualdad respecto a la toma colectiva de decisiones y la obligación por parte de los que implementan dichas decisiones de rendir cuentas y ser igualmente accesibles a todos los miembros de la sociedad. Se refiere al proceso mediante el cual las normas y procedimientos de ciudadanía (o nacionalidad) son ya sea aplicados a las instituciones políticas anteriormente gobernadas por otros principios, o ampliados para incluir personas que antes no disfrutaban de dichos derechos y obligaciones, o ampliadas para cubrir asuntos e instituciones que anteriormente no estaban sujetas a la participación ciudadana (O'Donnell and Schmitter, 1986, pp. 7,8). Este planteamiento es apropiado porque se refiere al proceso, no a un concepto de democracia necesariamente completo o consolidado, y se vuelve útil dado que las variables bajo análisis se manifiestan dentro de este proceso, presentando algunas características alcanzadas y otras que aún no se han logrado.

2. El indicador de Control de la Corrupción tomado de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* (2010), comparado a través de los años 1996, 2000, 2005 y 2010, arroja que solo 6 de 19 países de América Latina han conseguido un avance modesto en el control de la corrupción desde 1996 al presente.

3. El Índice de Percepción de la Corrupción de TI de 2010 mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público en 178 países alrededor del mundo y reporta que tres cuartos de ellos tienen una calificación por debajo de 5, en una escala de 0 a 10 (donde 10 es muy limpio y 0 es muy corrupto). Con la excepción de Chile y Uruguay, los países latinoamericanos permanecen en dicho grupo.

No se está descartando la influencia que tienen los factores externos sobre las transiciones internas de régimen, pues este análisis reconoce la literatura académica que ofrece explicaciones alternativas a los orígenes de la democratización, e incluso la consolidación democrática. Ha existido una tradición predominante que afirma que la democracia es un resultado de un proceso interno, donde los actores internacionales juegan un rol marginal (Huntington, 1991, Geddes 1999, Schmitter, 1986), mientras otros autores han ofrecido una perspectiva analítica que conecta la promoción democrática y los organismos internacionales (OI), donde los factores externos se consideran parte del mecanismo causal (Pevehouse, Democracy from the Outside-In?, 2002). Ante este reconocimiento, aquí se considera la democratización como una causa subyacente, proporcionando las condiciones necesarias para que la sociedad civil controle la corrupción utilizando las normas internacionales, y no se está tratando como un resultado. Esta aclaración es relevante en cuanto a la distinción del papel que juega la democratización en el análisis de la interacción de las normas internacionales y la fiscalización social, resaltando que ofrece las condiciones necesarias para que las normas sean utilizadas como herramientas de control de la corrupción.

Se asume entonces que en un proceso de democratización, la sociedad civil ya es una versión evolucionada de una entidad que exige la modificación de las estructuras de poder en un régimen autoritario, y que su tarea principal es resistir y cuestionar al gobierno con el propósito de mantener el equilibrio de poder en una democracia. En consecuencia, este régimen político es necesario para la labor de la sociedad civil de hacer que el gobierno rinda cuentas, y por ende, obtenga los resultados deseados para el bienestar general. En otras palabras, bajo una entidad política no democrática, aun cuando un proceso de liberalización hubiera iniciado, la sociedad civil no sería capaz de resistir al gobierno ni hacerlo rendir cuentas.

En esa misma línea de pensamiento, la democratización es el ambiente que facilita la adopción e influencia de los compromisos internacionales que viablemente promuevan la democracia, los derechos humanos y las libertades civiles, entre otros elementos de búsqueda de la paz y desarrollo. Tomando en cuenta que es más probable que los regímenes democráticos firmen dichos tratados y sean presionados a cumplirlos, éstos ya incorporan de hecho rasgos democráticos pre-existentes como la libertad de expresión y elecciones libres, que penetran las dinámicas de fiscalización. La rendición de cuentas debería ser más fácil de alcanzar en una democracia, permitiendo, por consiguiente, que la influencia de las normas internacionales fuera mayor. Este supuesto no sostiene que las normas internacionales y OI no son

relevantes durante los regímenes autoritarios; únicamente afirma que en un proceso democrático es más probable que la sociedad civil tenga la capacidad de utilizar las normas internacionales para combatir la corrupción. Por ende, la democracia es la condición subyacente, dando espacio a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de potencialmente controlar la corrupción una vez que el Estado ha adoptado una norma internacional pertinente.

El proceso de democratización por sí mismo, aunque facilite una sociedad civil insubordinada, puede no ser suficiente para controlar la corrupción de manera efectiva. Esto puede deberse a que el desarrollo institucional (incluyendo marcos legales formales e informales) no es suficientemente robusto como para responder a las exigencias de los ciudadanos de combatir la corrupción. En otras palabras, el hecho de que se hayan establecido instituciones democráticas no significa que exista suficiente experiencia para modificar prácticas que se dejaron sin cuestionar antes de ese punto. El proceso democrático necesita de las normas internacionales para potenciar la capacidad de las OSC de controlar la corrupción en el largo plazo.

En ese orden de ideas, mi objetivo es analizar los mecanismos, procedimientos y prácticas específicas que llevan el peso (legitimidad y autoridad) de las normas internacionales que la sociedad civil utiliza cuando ejerce la fiscalización social en casos de corrupción. También pretendo determinar en qué medida las normas internacionales contra la corrupción juegan el papel de moldear la capacidad de la sociedad civil guatemalteca de controlar la corrupción, complementando las exigencias locales y la agregación de intereses como fuente de fiscalización social. En otras palabras, se trata de evaluar la influencia que las normas internacionales podrían tener sobre la capacidad de la sociedad civil de controlar la corrupción, tomando en cuenta que involucra una combinación tanto de fuerzas sistémicas como domésticas.

Esto quiere decir que la sociedad civil como un mecanismo vertical de fiscalización social hace uso de las normas internacionales (tal como la Convención Interamericana contra la Corrupción, CICC) para empoderar y fortalecer su capacidad de controlar la corrupción gubernamental, como función complementaria a los movimientos, exigencias y presión local. En este sentido, el estudio abordará e intentará averiguar si esta capacidad potencial es susceptible de aumentar, ayudando así a reducir la corrupción en el largo plazo. La medida en que la norma tiene impacto propiamente sobre la capacidad de la sociedad civil de controlar la corrupción será determinada por el nivel de sensibilización y conocimiento de la norma que es promovida por la sociedad civil, el cumplimiento de las recomendaciones de los pares

ofrecidas al Estado en el contexto de los organismos internacionales que protegen y promueven la norma, así como la aplicación y ejecución en sí de las leyes internas que se desprenden de la norma internacional.

Antes de proseguir, es necesario abordar las explicaciones alternativas al resultado de controlar la corrupción; como se explicó, la primera es la democracia. Esta tesis no descarta la importancia de la democratización para el control de la corrupción, mas sostiene que por sí misma (entendida como esfuerzo doméstico) puede no ser necesariamente capaz de producir mejoras en la variable dependiente con tanta fuerza como lo haría con el uso de las normas internacionales.

Además, desde la mitad de la década de los noventas, la investigación empírica sobre corrupción en todas las naciones ha ofrecido abundantes hallazgos con relación a determinantes económicos, culturales y políticos de la corrupción, pero han fallado en proporcionar resultados concluyentes respecto a la democracia como la causa política de la corrupción (Morris & Blake, 2009). A pesar de que existen extensos argumentos teóricos que conectan la democracia con la ausencia de corrupción, las investigaciones demuestran una relación más bien ambigua entre ambas (Rose-Ackerman, 1999). Parece que la democracia, entendida en términos de libertades políticas, está débilmente relacionada con la cantidad de corrupción; sin embargo, la exposición a la democracia sí tiende a reducir los niveles de corrupción con el paso del tiempo (Thacker, 2009).

Aunque a través de la democracia se crean nuevos medios de adquirir riqueza y ejercer poder, y por ende facilita más oportunidades para la corrupción a nivel político, al mismo tiempo la democracia estimula las exigencias populares y la presión por buen gobierno y rendición de cuentas, así como medios de detección y sanción (Blake and Morris, 2009). Esto sugiere que el surgimiento de la democracia no garantiza por sí misma la reducción de la corrupción. Por el contrario, el papel de la democracia de permitir hacer contrapeso y controlar la corrupción se centra en su capacidad de promover los mecanismos institucionales y no-institucionales de rendición de cuentas que toma tiempo desarrollar (Blake and Morris, 2009). Estos argumentos refuerzan la tesis de que la sociedad civil, como mecanismo de fiscalización social, está mejor facultada para controlar la corrupción con el uso de las normas internacionales, las cuales fortalecen su capacidad de monitorear, supervisar y exigir transparencia y rendición de cuentas.

Otra posible fuente de causalidad puede ser la presión que un Estado recibe por parte de otros Estados que proporcionan cooperación internacional o que juegan un rol determinante en temas de seguridad y

comercio. En el caso de Guatemala, sin duda los Estados Unidos y los países europeos tienen una fuerte influencia sobre los resultados internos relacionados con prácticamente cualquier asunto de desarrollo. Como se explicará más adelante, Guatemala y la mayoría de países centroamericanos han estado históricamente bajo la influencia de factores externos que no solamente se reducen a OI, sino explícitamente Estados Unidos y algunos países de Europa. Por consiguiente, la presión política que viene de otros Estados podría potencialmente ser responsable del resultado de controlar la corrupción, y no necesariamente ser el efecto de la sociedad civil, empoderada por las normas internacionales.

Si bien esta explicación es plausible, no es mutuamente excluyente con la que aquí se ofrece. De hecho, la evidencia recopilada de mi propia investigación y de la literatura disponible demuestra que aun cuando los Estados extranjeros puedan tener alguna influencia sobre el resultado de controlar la corrupción, la sociedad civil (junto con las instituciones de gobierno, legislación y otros mecanismos promovidos localmente) ha sido responsable por los cambios en la variable dependiente. Las exigencias y presión por la rendición de cuentas y transparencia han disparado el control de la corrupción, capacidad que se encuentra en la sociedad civil y que es potenciada por el uso de las normas internacionales como la CICC.

Finalmente, y antes de pasar a discutir la literatura relevante, es justo reconocer la posibilidad de que las leves mejoras que experimenta el Indicador del Banco Mundial de control de la corrupción en Guatemala que me ha inspirado a llevar a cabo esta investigación, podría estar manifestando únicamente efectos superficiales y de corto plazo. En otras palabras, que durante la última década, con la adopción de normas para combatir la corrupción (CICC y CNUCC) en Guatemala, la maquinaria inicial fue construida y puesta en marcha (instituciones, mecanismos y programas de prevención, por ejemplo), impulsando el control de la corrupción momentáneamente, reflejado en este indicador según las percepciones de varios actores políticos. Pero estos cambios puede que no garanticen necesariamente una mejora de largo plazo y sólo se trate de una cirugía estética.

Uno de mis argumentos centrales, no obstante, es que la capacidad de la sociedad civil de controlar la corrupción, empoderada por el uso de las normas internacionales, puede potencialmente continuar presionando y exigiendo rendición de cuentas, impulsando la consolidación del proceso de poner en marcha la maquinaria en el largo plazo, manteniendo la infraestructura existente y ayudando a las autoridades de gobierno a mejorar y refinarla. Aun si el indicador del BM se precipitara hacia la baja en un futuro cercano,

no sería lógico borrar todo y empezar de nuevo, pero enmendar y resaltar lo que ya está instalado. No sería una tarea del todo desalentadora que los ciudadanos continúen presionando y participando, exigiendo mayor control de la corrupción.

## Literatura relacionada

Un gran volumen de literatura se ha dedicado a explicar las causas o los efectos de la corrupción. Se ha identificado que algunas de las principales causas vienen de la cultura, la historia, instituciones débiles, e incluso de un contexto religioso (Blake and Morris, 2009). Los efectos, como se menciona arriba, incluyen reveses importantes en cuanto a democracia y desarrollo, incluyendo la aún mayor deficiencia institucional, el aumento de la violencia y el delito, y la perpetuación de la pobreza. Si los fondos públicos son desviados para aprovechamiento y beneficio privado, la esencia de la democracia y los objetivos del desarrollo se distorsionan (Johnston, 1996). Más allá de la causalidad, esta investigación es relevante porque se enfoca en una de sus principales soluciones: la fiscalización.

Una clasificación de la fiscalización, según Guillermo O´Donnell, es la fiscalización horizontal y vertical, que básicamente se reduce a los pesos y contrapesos (horizontal) y las elecciones y la fiscalización social (vertical). La fiscalización social puede llevarse a cabo por la sociedad civil y los medios de comunicación,[4] complementando el papel de los partidos políticos que organizan a los ciudadanos para premiar o castigar a los funcionarios o representantes electos. En este sentido, el rol de la sociedad civil de controlar la corrupción se vuelve relevante y constituye, junto con los medios de comunicación, un mecanismo de fiscalización que exige transparencia y asegura la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

## Fiscalización social

La fiscalización se refiere a la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por su comportamiento, siendo obligados a justificar e informar a la ciudadanía respecto a sus decisiones, y pudiendo ser sancionados por las mismas. La fiscalización del poder político puede ser analizada desde una perspectiva legal y una política. La fiscalización legal se refiere a una serie de mecanismos institucionales destinados

4. He decidido analizar únicamente la sociedad civil y no la fiscalización social en su conjunto, que incluye a los medios de comunicación, principalmente porque la relación con las normas internacionales no parece tan obvia en el caso de los medios. Su rol en el control de la corrupción también es distinto, pues es más probable que destapen casos o escándalos de corrupción, en lugar de participar activamente en el proceso de monitoreo de la norma mediante la interacción directa con el gobierno, como lo hace la sociedad civil.

a asegurar que las acciones de los funcionarios públicos se mantengan dentro de un marco legal, donde la separación de poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales, y el sistema de pesos y contrapesos contienen la arbitrariedad del poder estatal. Por otro lado, la fiscalización política se refiere a la capacidad de respuesta de las políticas gubernamentales a las preferencias del electorado, adquiriendo así una conexión con la representación democrática. Usualmente se supone que las elecciones son la institución por excelencia para este tipo de control. Los gobiernos representativos son, entonces, tanto política como legalmente responsables, siempre que los ciudadanos tienen la capacidad de hacer que los funcionarios públicos respondan por su comportamiento (Peruzzotti and Smulovitz, 2006).

Además, Guillermo O´Donnell también clasifica los mecanismos de fiscalización ya sea como horizontales o verticales, donde los primeros se refieren a una operación de un sistema intraestatal de controles, mientras los últimos implican la existencia de controles externos. Por consiguiente, la fiscalización vertical implica la existencia del electorado como un agente social externo de control, el cual periódicamente premia o castiga a los representantes electos con su voto (O'Donnell, 2006). Pero las elecciones no son la única herramienta para hacer que los políticos y funcionarios rindan cuentas; es necesario como complemento una sociedad civil activa y medios de comunicación independientes. Algunos autores, como Nuria Cunill Grau, han argumentado que la sociedad civil y los medios de comunicación no solamente agregan a los mecanismos tradicionales de fiscalización (pesos y contrapesos, así como elecciones), pero en ocasiones compensan muchas de sus deficiencias (Cunill Grau, 2006).

En ese sentido, este estudio se concentra únicamente en mecanismos verticales no electorales de fiscalización, los cuales son mecanismos de control de autoridades políticas y funcionarios que residen en las acciones de los ciudadanos, a través de las asociaciones y movimientos de la sociedad civil, así como los medios de comunicación. Estas acciones están orientadas a monitorear a los funcionarios públicos, poniendo al descubierto malas conductas gubernamentales, y activando agencias horizontales de control. Esta fiscalización social puede ser activada por medio de herramientas tanto institucionales como no institucionales, donde las acciones o demandas interpuestas ante la justicia son ejemplo de acciones canalizadas institucionalmente, mientras las revelaciones por medios de comunicación son ejemplo de acciones no institucionales (Peruzzotti and Smulovitz, 2006).

Las normas internacionales contra la corrupción podrían, de hecho, jugar un papel importante en cuanto a moldear exigencias ciudadanas, ayudar a la sociedad civil a monitorear

la observancia de la norma, así como su propia interacción en el proceso de controlar y desenmascarar la corrupción gubernamental. En un intento por determinar si esto es cierto, este texto contribuye a la teoría de O´Donnell al observar específicamente el papel de las normas internacionales en su búsqueda por alcanzar la fiscalización vertical. Al mismo tiempo, construye sobre la teoría de Relaciones Internacionales (RRII), dado que presenta una interrogante importante: ¿Cuánto importan las normas internacionales y cómo afectan éstas los esfuerzos locales de combate a la corrupción gubernamental?

## Normas internacionales

Como se menciona, tomo conceptos de la teoría de RRII que sugieren que las sociedades crean significado del mundo a través de una serie de construcciones individuales. El constructivismo sostiene que los aspectos significativos de las relaciones internacionales son histórica y socialmente condicionados, en lugar de ser consecuencias inevitables de la naturaleza humana u otras características esenciales de la política mundial, como otras tradiciones de pensamiento pueden sugerir, como el neorrealismo o neoliberalismo. El constructivismo primariamente busca demostrar cómo varios aspectos medulares de las relaciones internacionales son socialmente construidos; es decir, toman forma a través de procesos continuos de prácticas e interacciones sociales.

Alexander Wendt señala, por ejemplo, que existen dos principios básicos en el constructivismo: el primero es que las estructuras de la asociación humana están determinadas principalmente por ideas compartidas en vez de fuerzas materiales; y el segundo, que las identidades e intereses de actores intencionales son construidos por estas ideas compartidas en lugar de ser otorgadas por la naturaleza (Wendt, 1999).

En este sentido, autores como Martha Finnemore han creado espacio para que los intereses e identidades de actores internacionales tomen un puesto central en la teorización de las RRII. Sin ser gobernados simplemente por un sistema de auto-ayuda, como sugieren los neorrealistas, las identidades e intereses de los actores internacionales se vuelven relevantes como resultado de una construcción social de dichas ideas. Finnemore examinó la forma en que los organismos internacionales se involucran en estos procesos de la construcción social de las percepciones e intereses de los actores, a través de una perspectiva sistémica para comprender los intereses estatales y el comportamiento de los Estados en la estructura internacional, no como poder pero como significado y valor social (Finnemore, 1996).

Asimismo, Finnemore también ofrece un estudio de tres casos con este tipo de construcción relacionada con las normas internacionales, en el ámbito de las burocracias de las ciencias en los Estados. Ella describe la influencia

que tiene la UNESCO en las políticas internas respecto a la ciencia y la educación, el rol de la Cruz Roja en las Convenciones de Ginebra, así como la influencia del Banco Mundial en las actitudes hacia la pobreza (Finnemore, 1993). Ella argumenta que la creación de la misión de educar de estos organismos internacionales fue reflejo de una nueva norma[5] elaborada dentro de la comunidad internacional, donde por ejemplo, los Estados crearon burocracias de las ciencias con la ayuda de UNESCO para cumplir con la nueva norma sobre la responsabilidad de los Estados sobre las ciencias. Por ende, la innovación organizacional fue proporcionada a los Estados desde afuera, desde un organismo internacional, en vez de haber sido producto de las características internas o inherentes a cada Estado en sí mismo (Finnemore, 1993).

El estudio de Finnemore es importante para el argumento que también estoy presentando, el cual intenta confirmar si una norma internacional, como la CICC, tiene el efecto de lograr cambios y tener un impacto sobre la forma en que una parte de la esfera interna del Estado, la sociedad civil, lleva a cabo una de sus principales tareas de hacer contrapeso al gobierno, especialmente en cuanto a corrupción. Esta dinámica se contrastaría con las características y dinámicas internas o locales que tienen lugar en un país, donde usualmente las normas también son creadas, promovidas e institucionalizadas.

El siguiente punto, el proceso mediante el cual las normas se institucionalizan en una determinada sociedad y prácticamente transforman la manera en que las personas se comportan, está relacionado con las ideas constructivistas descritas. Este análisis es útil para este estudio dado que las OSC comienzan a involucrarse en este proceso de la ingeniería e institucionalización de la norma para controlar la corrupción. Para ilustrar la dinámica de la norma internacional y su influencia en el cambio político en una determinada sociedad, el modelo presentado por Martha Finnemore y Katheryn Sikkink (1998) resulta acertado, en el cual se esquematiza un ciclo de vida de las normas, donde la construcción social y la negociación estratégica están interrelacionadas.

El ciclo de las normas tiene tres etapas. El primero consiste en el nacimiento de la norma, cuando aparecen los promotores de la norma (*norm entrepreneurs*) con una convicción de que es necesario cambiar algo. Estas normas utilizan organizaciones y normas existentes como plataforma desde la cual hacer proselitismo (e.g. las declaraciones de la ONU), enmarcando el tema para

5. Finnemore utiliza norma como una fórmula similar a una regla que es claramente perceptible por una comunidad de actores, así como realiza afirmaciones de comportamiento sobre dichos actores. Hasta ahora, esta definición encaja con mi propia investigación y es la que yo estoy utilizando también.

llegar a una audiencia más grande. En la etapa 1, los Estados adoptan normas por razones políticas internas. Si suficientes Estados adoptan la nueva norma, se alcanza un punto de inflexión en que se pasa a la etapa 2. Esta etapa es la cascada de la norma, en que los Estados adoptan normas en respuesta a la presión internacional aunque no exista una coalición interna exigiendo la adopción de la norma. Esto se hace para realzar la legitimidad interna, la reputación, y las necesidades de estima, actitudes que responden a una necesidad de pertenecer y encajar en un grupo de Estados o una organización. La etapa 3, internalización de la norma, sucede con el paso del tiempo, cuando profesionales presionan por la codificación y la adherencia universal. Eventualmente, la conformidad se vuelve tan natural que los Estados dejan incluso de notar la presencia de la norma, las actitudes se convierten en hábitos y la norma finalmente se institucionaliza.

Ciclo de las Normas

| | Etapa 1: Nacimiento de norma | Etapa 2: Cascada de norma | Etapa 3: Internalización |
|---|---|---|---|
| **Actores** | Promotores de la norma con plataformas organizacionales | Estados, organismos internacionales, redes | Leyes, profesiones, burocracia |
| **Motivos** | Altruismo, empatía, compromiso con las ideas | Legitimidad, reputación, estima | Conformidad |
| **Mecanismos dominantes** | Persuasión | Socialización, institucionalización, demostración | Hábito, institucionalización |

Fuente: Martha Finnemore y Kathryn Sikkink. International Norm Dynamics and Political Change (1998) International Organization. (52) 4. pp. 887-917 pág. 898.

Otro factor de influencia que se encuentra en la teoría de las RRII es la idea de que las normas han sido capaces de dar forma al cambio a nivel interno, atando las manos de aquellos actores que están reacios a permitir que una idea progresista o revolucionaria avance, una vez que están vinculados a un tratado internacional. Daniel Thomas afirma que la normativa sobre derechos humanos tuvo mayor importancia que el poder geopolítico o económico durante la disipación del comunismo y final de la Guerra Fría. Contrario a las opiniones convencionales

de que los soviéticos no pudieron mantener el ritmo de la fuerza militar estadounidense, la debilidad del comunismo fue activada por la firma del Acta Final de Helsinki en 1975 (Thomas, 2001). Esto fue un resultado de la necesidad de los soviéticos de reafirmar su legitimidad internacional, quedando así atrapados por la norma internacional.

Amitav Acharya también ha contribuido considerablemente a los estudios sobre comportamiento de las normas, describiendo cómo agentes locales reconstruyen normas foráneas para asegurar que encajen con sus antecedentes cognitivos –el conjunto de ideas, sistemas de creencias y normas existentes que determinan y condicionan la receptividad individual o colectiva a las nuevas normas– y sus identidades. En consecuencia, la construcción de congruencia se torna clave para la aceptación de normas extranjeras. Él sostiene que la difusión de normas dentro de la política mundial no se trata únicamente de discutir si acaso las ideas tienen importancia y cómo. También se pregunta, ¿las ideas de quiénes importan?, donde las creencias locales son parte de un orden normativo legítimo que condiciona la aceptación de las normas foráneas (Acharya, 2004). Este trabajo nos ofrece perspectivas en el sentido que explica cómo las normas extranjeras interactúan con las creencias, intereses y peticiones locales, las cuales usualmente son sumadas a través de la sociedad civil, permitiendo así la aceptación de la norma y su subsecuente promoción.

Frecuentemente nos preguntamos si las fuerzas transnacionales, es decir, aquéllas construidas dentro de la sociedad internacional como parte de su cambio y evolución constante, conformada por organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones, movimientos sociales transnacionales e incluso compañías militares privadas (Sperling, 2009) tendrían más posibilidades que las fuerzas locales de cambiar un determinado comportamiento desviado en un país, por medio de una norma.

Las fuerzas transnacionales influyen sobre Estados y ciudadanos alrededor del mundo, pero ¿cómo es que estas influencias y prácticas internacionales impactan la ecuación de impunidad-fiscalización (donde la guerra, pobreza, corrupción, gobiernos abusivos e injusticia abren el camino para la impunidad, que al mismo tiempo es contrarrestada por esfuerzos de fiscalización provenientes de la política interna y la actividad transnacional)? Las fuerzas transnacionales están comprometidas a promover la cuentadancia estatal, como en el caso del Banco Mundial, el cual respalda políticas y buenas prácticas para combatir la corrupción a favor del desarrollo mundial. Valerie Sperling se pregunta qué roles juegan las fuerzas internacionales, en oposición a las fuerzas domésticas, en afectar el equilibrio entre fiscalización e impunidad a nivel mundial. Para

ella, existen cinco fuerzas principales que responden a esto: económicas, políticas, militares, judiciales y civiles. Más allá de eso, se pregunta ¿qué hace que un Estado se mueva hacia una forma de gobierno más dispuesta a rendir cuentas?

En una sociedad como la guatemalteca, que padece de una aún muy lenta recuperación de la guerra civil, gobiernos abusivos y consecuente empobrecimiento, predomina la desesperanza en vista del legado de sus desventajas históricas, sociales y económicas. La injusticia, corrupción e impunidad hacen, en su conjunto, que alcanzar un Estado de derecho y la consolidación democrática sea una tarea difícil, donde la fiscalización proveniente de los actores políticos internos –localizados en el Estado y dentro del espectro de la fiscalización social–, sean también frágiles. El estatus de ciudadanía difícilmente facilita la participación y además, probablemente va perdiendo espacio una vez que el comportamiento deshonesto y el empoderamiento individual –en oposición al social– es celebrado y promovido. En un punto determinado, la sociedad civil podría no tener la voluntad ni la capacidad de hacer contrapeso al gobierno. No obstante, las prioridades prevalecen y la sociedad civil tiene una agenda establecida dentro del aparato estatal que aunque parezca atractivo aminorar la presión (quizás incluso ceder ante la tentación de aceptar ser cooptadas), las organizaciones continúan trabajando para fomentar el equilibrio interno de poder.

## La OEA y su impacto en la política interna

Se han llevado a cabo diferentes estudios de investigación para examinar qué obliga a los distintos países a actuar de conformidad con los organismos internacionales (OI) y qué no. El cumplimiento de las declaraciones y acuerdos internacionales ha sido por años una interrogante y foco de estudio al analizar las instituciones internacionales. En algunos casos, los OI han sido observados como estructuras de reglas, principios, normas y procedimientos de toma de decisión a través de los cuales los Estados actúan (Krasner, 1983).

Los funcionalistas (ver Keohane 1984 y 1988) localizan su atención en las razones por las que los Estados crean los OI, para llenar ciertos vacíos y resolver problemas de información incompleta y costos de transacción, entre otras barreras al bienestar general. Esta idea de que los OI básicamente no tienen agencia propia y hacen lo que los Estados quieren es contrastada por teorías que sostienen que los OI desarrollan sus propias ideas y sus propias agendas (Barnett & Finnemore, 2004). Esta perspectiva constructivista trata a estos cuerpos como actores autónomos y ayuda a explicar el poder que ejercen en la política mundial, su propensión al comportamiento disfuncional, y la forma en que cambian a través del tiempo.

En términos de las organizaciones regionales como la OEA, varios autores han considerado cómo las normas y valores democráticos pueden estar surgiendo como un elemento común que permita a sus Estados miembros pensar por sí mismos, como parte de una sociedad regional. Asimismo, parte del avance de la democratización en la región puede potencialmente ser el resultado de cambios y presiones que vienen del ambiente internacional, tomando en cuenta las decisiones racionales de los ciudadanos, quienes aspiran a un mejor rendimiento del Estado y la representación política (Horwitz, 2010). La influencia que la OEA ha tenido sobre la región latinoamericana durante las últimas décadas, a pesar de la crítica de que Estados Unidos y Canadá son los únicos motores que mueven la organización, se ha considerado como modeladora potencial de cambios a nivel doméstico.

En Guatemala, la OEA jugó un papel crucial en cuanto a desalentar a actores clave en el país de apoyar el autogolpe de Estado de Serrano Elías en 1993. La organización no solamente denunció rápidamente el autogolpe, pero envió una misión de alto nivel a Guatemala, incluyendo al Secretario General. Por medio de diversas negociaciones entre la misión especial y la sociedad civil, el golpe de Serrano fue finalmente denunciado y no duró mucho tiempo. En este caso específico, así como otros en años recientes en Perú y Honduras, por ejemplo, la amenaza de aislamiento diplomático y económico potenciado por la OEA convenció a las elites militares y empresariales de resolver la crisis de manera pacífica y retornar al Estado a su gobierno constitucional (Pevehouse, 2006).

Con la ayuda de estos ejemplos, este ensayo acerca de la influencia que la norma de la OEA puede tener sobre la capacidad de la sociedad civil de controlar la corrupción presta especial atención al supuesto de que la CICC puede ser efectiva en un país como Guatemala. Como se explicará más adelante, este país ha sido históricamente afectado por actores externos (sin disfrutarlo necesariamente) y, en la opinión de algunos, se ha convertido en una sociedad exógena,[6] que fácilmente legitima el poder extranjero y puede incluso llegar a venerarlo. Asimismo, como el resto de países latinoamericanos, ha firmado voluntariamente esta convención y dado seguimiento a su cumplimiento, articulando una serie de políticas y estructuras anticorrupción (Guerzovich, 2011). Esto refuerza la posibilidad de que este instrumento tenga aún mayor estabilidad que los programas de apoyo a nivel nacional, así como que el aparato gubernamental, en conjunto con las OSC, puedan sacar provecho del mismo para desarrollar

6. Entrevista con Alejandro Urízar, antiguo director de Acción Ciudadana Guatemala, marzo 2013.

políticas e instituciones anticorrupción permanentes que tengan un impacto sobre el control de la corrupción en el país.

## La Convención Interamericana contra la Corrupción

La CICC fue negociada bajo los auspicios de la OEA, en seguimiento al mandato acordado por 34 jefes de Estado que participaron en la Cumbre de Las Américas en 1994. La Asamblea General de la OEA instruyó después que el Consejo Permanente coordinara una conferencia especializada y de considerarlo apropiado, adoptara un borrador de la Convención Interamericana contra la Corrupción. El Comité Jurídico Interamericano estuvo a cargo de la redacción y estructuración inicial y el 4 de octubre de 1995, se designaron expertos a quienes se les exhortó a participar en la revisión de la CICC. El 22 de febrero de 1996, el Consejo Permanente aprobó la convocatoria de la conferencia especializada que tuvo lugar en Caracas, Venezuela en marzo de 1996; 21 países firmaron el documento durante la ceremonia de cierre el 27 de marzo y otros países se unieron posteriormente. El 6 de marzo de 1997, el instrumento entró en vigor (Manfroni, 1997).

El propósito de esta convención es promover y fortalecer el desarrollo de cada uno de los Estados Parte del mecanismo necesario para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte para asegurar la efectividad de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y actos de corrupción específicamente relacionados con dicho ejercicio (artículo II).

La Convención es un instrumento innovador de derecho internacional debido a sus contenidos específicos y en particular, porque por primera vez se creó una norma regional para regular un asunto que hasta entonces se había reservado para legislación interna. Contrario a los argumentos que reducen la importancia de las normas internacionales basado en la falta de cumplimiento real, un alto número de países firmaron este tratado ante la conciencia general de su necesidad, y el llamamiento regional a hacer que los gobiernos rindieran cuentas de su actuar (Manfroni, 1997).

La estabilidad que ofrece reduce la cualidad por la que se ha considerado opcional en lugar de un hecho estructural para el futuro previsible (Guerzovich, 2011). Asimismo, los defensores de la lucha contra la corrupción en la región podrían potencialmente tener mayor ventaja que aquéllos de otras regiones, dado que la norma provee de un número de intangibles como espacios institucionales, contactos y capacidades técnicas que no pueden ser ignoradas al evaluar el impacto que tiene esta norma en la capacidad

potencial de la sociedad civil de hacer que el gobierno rinda cuentas.

El Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)

El Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) es un cuerpo intergubernamental establecido en el marco de la OEA desde 2002. Brinda apoyo a los Estados Parte en la implementación de las disposiciones de la Convención a través de un proceso de evaluación recíproca, basada en condiciones de igualdad entre Estados. En este mecanismo, las recomendaciones son formuladas con respecto a aquellas áreas en que existen vacíos legales o donde se requiere de mayor avance.

La evaluación dentro del mecanismo de revisión entre pares (MRP) se lleva a cabo por el Comité de Expertos[7] -cuyos miembros son designados por los países signatarios-, mediante un cuestionario contestado por los gobiernos que luego se compara con el informe sombra de la sociedad civil. Este procedimiento concluye con la publicación de un informe de situación de cada país evaluado, con relación a la implementación y aplicación de la CICC, junto con un número de recomendaciones. El mecanismo ha sido configurado como estructura permanente para proteger su misión e incluye los siguientes órganos: la Conferencia de Estados Miembros, los Estados miembros (los cuales contestan los cuestionarios), el Comité de Expertos formado por Estados miembros, los Subgrupos de Expertos y la Secretaría.

La tarea de canalizar la incidencia ciudadana desde la sociedad civil es ampliamente apoyada por la CICC y su MRP, permitiendo impulsar su capacidad de controlar la corrupción. MESICIC apoya la participación de la sociedad civil a través de varios documentos, como el Documento de Buenos Aires,[8] el cual aborda el papel de las organizaciones de la sociedad civil para obtener más elementos de análisis ante la evaluación de un Estado miembro. Sumado a lo anterior, las reglas del Comité de

7. Cada Estado Parte designa a los expertos, quienes son responsables de la revisión técnica de la implementación de la Convención por otros Estados Parte; así el Comité de Expertos se convierte en el órgano técnico del MRP. Cada experto es el contacto o punto focal para la Secretaría. La estructura de MESICIC también incluye la Conferencia de Estados Parte, la cual supervisa la implementación del mecanismo como órgano político.

8. Este informe fue producto de la Primera Conferencia de Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el MESICIC, que tuvo lugar en Buenos Aires del 2 al 4 de mayo de 2001. El informe también fue aprobado durante la XXXI Asamblea General de la OEA, mediante la resolución AG/RES. 1784 (XXXI-O/01). Ver http://www.oas.org/juridico/spanish/doc_buenos_aires_sp.pdf

Expertos[9] abordan la participación de la sociedad civil en el Capítulo V, especificando cómo estos actores pueden participar en el proceso. Existen tres posibilidades de participar: mediante la presentación de propuestas, sugerencias y observaciones relacionadas con la metodología de análisis; la presentación de informes de la sociedad civil al Comité; y la presentación de propuestas para seleccionar temas de interés colectivo para el Mecanismo en general y para los expertos en particular. Finalmente, un tercer documento titulado "Metodología para el análisis de la implementación de las disposiciones de la CICC seleccionada para la Primera Ronda" define los sujetos y criterio de análisis para cada ronda, estableciendo que el proceso se llevará a cabo basado en las respuestas a los cuestionarios vertidas por cada Estado miembro, documentos presentados por la sociedad civil organizada, así como cualquier otra información relevante obtenida por el Comité.

En 2011, el MESICIC incorporó la modalidad de las visitas *in-situ* como parte integral del proceso de evaluación, presentando así una iniciativa innovadora y pionera en el contexto de los esfuerzos regionales para combatir la corrupción. Las visitas in-situ complementan las rondas de evaluación con el fin de determinar el cumplimiento de la Convención por cada Estado Parte. Guatemala fue el primer país en ofrecer ser evaluado bajo esta nueva modalidad, siendo objeto de una visita en abril de 2013. Los resultados de la visita pasaron a ser parte del proceso de revisión llevado a cabo por el Comité de Expertos del MESICIC, el cual concluyó con la adopción del informe de país para Guatemala por parte del Comité, durante la reunión plenaria sostenida en septiembre de 2013, en la Sede de la OEA en Washington, D.C.[10]

9. El Reglamento y Normas de Procedimiento del Comité de Expertos del MESICIC se encuentra en el documento SG/MESICIC/doc.9/04 del 29 de junio de 2007. Ver http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_rules.pdf

10. El informe final de país para Guatemala de septiembre de 2013 (Vigésimo segunda reunión del Comité de Expertos del MESICIC) se encuentra en http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_en.pdf

## Reflexiones finales

Con esta discusión, se han cubierto diversos aspectos que cobran importancia al intentar despejar la incógnita de en qué medida y cómo pueden impactar las normas internacionales el control de la corrupción. Específicamente, se ha puesto el caso de Guatemala bajo la lupa para analizar cómo su sociedad civil organizada – que juega un papel preponderante dentro de la fiscalización social – ha utilizado estas normas internacionalmente promovidas y aceptadas para ejercer presión sobre el gobierno, e introducir cambios que tiendan a controlar y reducir la corrupción. Se ha examinado la CICC como norma internacional que durante años ha sido utilizada por la sociedad civil como marco normativo para modificar legislación, prácticas, mecanismos e incluso conciencia de la población, con el fin de internalizar la norma y hacerla parte de la cultura guatemalteca.

La discusión de las definiciones y de la literatura relevante tomada de expertos en gobernabilidad, así como de teoría de relaciones internacionales, constituye la plataforma desde la cual se puede contextualizar el problema a esclarecer. Es decir, el reto académico de establecer cómo las fuerzas externas en la forma de normas internacionales, complementadas por fuerzas internas – movimientos locales que se convierten en organizaciones de la sociedad civil – trabajan para modificar la forma de hacer gobierno en un país y controlar la corrupción. El proceso de democratización ha sido identificado como una condición necesaria para que esta sociedad civil desarrolle las herramientas que permitan fiscalizar al estado, de manera insubordinada, complementando el papel de otros actores que responden a los intereses de una ciudadanía plural y diversa, en contraste con poderes concentrados y privilegiados. Explicar los avances en el control de la corrupción, tomando en cuenta estas aristas, pasa a ser indispensable para los objetivos de desarrollo de nuestros países.

## Referencias bibliográficas

- Accion Ciudadana. (2013). http://www.accionciudadana.org.gt/sample-page/nuestra-organizacion. Retrieved 2013 from Accion Ciudadana.

- Accion Ciudadana. (2007). *Mapa de Indicadores sobre la implementacion de la Convencion Interamericana contra la Corrupcion en Guatemala.* Guatemala: Accion Ciudadana - Proyecto Promocion de la Transparencia en Guatemala Segunda Fase.

- Accion Ciudadana. (2006). *Memoria del Seguimiento a la Implementacion d ela Convencion Interamericana contra la Corrupcion desde la Sociedad Civil en Guatemala.* Guatemala: Magna Terra Editores.

- Acharya, A. (2004). *How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism.* International Organization , 58 (2), 239-275.

- Adler, E. (1997). *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics.* European Journal of International Relations , 319-363.

- Aycinena, J. (2009). *Analisis critico de la importancia y estricta observancia de la Probidad y la Responsabilidad de Funcionarios oara evitar flagelos de corrupcion y beneficios legales.* Guatemala: Universidad Francisco Marroquin.

- Bailey, J. (2009). *Corruption and Democratic Governability.* In C. B. Morris, Corruption and Democracy in Latin America (pp. 61-76). Pittsburgh: University of Pittsburgh.

- Banco de Guatemala. (2013). *Estudio de la Economia Nacional 2011.* Guatemala: Banco de Guatemala.

- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World - International Organizations in Global Politics.* Ithaca: Cornell University Press.

- Batista Calvancanti, R. (2006). T*he Effectiveness of Law: Civil Society and the Public Prosecution in Brazil.* In E. a. Peruzzotti, Enforcing the Rule of Law (pp. 34-54). Pittsburgh: University of Pittsburgh.

- Blake and Morris. (2009). *Political and Analytical Challenges of Corruption in Latin America.* In C. B. Morris, Corruption and Democracy in Latin America (pp. 7-22). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Blake, C. (2009). P*ublic Attitudes toward Corruption.* In C. B. Morris, Corruption and Democracy in Latin America (pp. 94-107). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Brett, R. (2008). *Social Movements, Indigenous Politics and Democratization in Guatemala,* 1985-1996. Leiden: CEDLA Latin American Studies (CLAS), Volume 95.

- Cullather, N. (1999). S*ecret History - The CIA's classified account of its operations in Guatemala 1952-1954.* Stanford, CA: Stanford University Press.

- Cunill Grau, N. (2006). *Critical Junctures of Social Accountability.* In E. P. Smulovitz, Enforcing the Rule of Law (pp. 115-133). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Dahl, R. (1971). *Poliarchy.* New Heaven, CT: Yale University Press.

- Di Tella, T. S. (1990). *Latin American Politics: a theoretical framework.* University of Texas Press.

- ElPeriodico. (2008, September 01). *MDF garantizo fondos de algunos inversionistas privados y no devolvio nada al Congreso.* ElPeriodico .

- Finnemore, M. (1993). *International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational*, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. International Organization , 565-597.

- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society.* New York: Cornell University Press.

- Fuentes, M. (2007). *Caracterizacion de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) internacionales acreditadas en Santa Cruz Barillas, Huehuetenango.* Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Gilley, B. (2010). *Democratic Enclaves in Authoritarian Regimes.* Democratization , 17 (3), 389-415.

- Global Integrity. (2006). https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2006/guatemala/. Retrieved December 2013 from Global Integrity.
- Grandin, G. (2000). *The Blood of Guatemala.* Durham & London: Duke University Press.

- Guerzovich, F. (2011). *Effectiveness of International Anticorruption Conventions on Domestic Policy Changes in Latin America.* Open Society Foundations.

- Guzzini, S. (2000). *A Reconstruction of Constructivism in International Relations.* European Journal of International Relations , 149-182.

- Handy, J. (1998). *Guatemala: El Contexto de los Derechos Humanos.* Guatemala: HRIA (Human Rights Impact Assessment) Goldcorp Inc.

- Heidenheimer, A. J. (1989). T*erms, Concepts and Definitions: An Introduction.* In A. Heidenheimer, & M. a. Johnston, Political Corruption: A Handbook. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

- Hochstetler, K. and Friedmen, E. (2008). *Can Civil Society Organizations Solve the Crisis of Representation in Latin America? Latin American Politics and Society ,* 50 (2), 1-32.

- Horwitz, B. (2010). *Transformation of the Orgnanization of American States: A Multilateral Framework for Regional Governance.* London: Anthem Press.

- Invest in Guatemala. (2013). *Retrieved 2013 from www.investinguatemala.org.*

- Jinesta, E. (2003). *Transparencia Administrativa y Derecho de acceso a la informacion administrativa* (Vol. Invistitia Ano 17). San Jose: Universidad de Costa Rica.

- Johnston, M. (1996). T*he search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption.* International Social Science Journal , 48 (3), 321-335.

- Johnston, M. (1996). *The Search for Definitions: The vitality of Politics and the Issue of Corruption.* International Social Science Journal , 48 (3), 321-335.

- Klitgaard, R. E. (1988). *Controlling Corruption.* Berkeley: University of California Press.

- Krasner, S. D. (1983). *International Regimes.* Ithaca: Cornell University Press.

- Manfroni, C. (1997). *La Convencion Internamericana contra la Corrupcion Anotada y Comentada.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

- Manzetti and Wilson. (2009). *Why do Corrupt Governments maintain Public Support? In C. B.* Morris, Corruption and Democracy in Latin America (pp. 77-93). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Mearsheimer, J. (1994). *The False Promise of International Institutions.* International Security , 19 (3), 5-49.

- Meny, Y. (1998). *Corruption. End of the Century: Change, crisis and transformation in values.* III International Congress on Electoral Law (p. 22). Cancun, Quintana Roo, Mexico: Universidad de Quintana Roo.

- Morris, S., & Blake, C. (2009). *Introduction - Political and Analytical Challenges of Corruption in Latin America.* In S. Morris, & C. Blake, Corruption and Democracy in Laatin America (pp. 1-24). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Nieto-Garcia, A. (2003). *Es Inevitable la Corruption? (Is Corruption Inevitable?).* (E. U. Salamanca, Ed.) Responsa Iurisperitorum Digesta , IV, 101-114.

- Nye, J. (1967). *Corruption and Political Development: A cost-benefit analysis.* American Political Science Review , 61 (2).

- OAS, O. o. (1996). *Inter-American Convention against Corruption.*

- O'Donnell and Schmitter. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- O'Donnell, G. (2006). *Notes on Various Accountabilities and Their Interrelations.* In E. P. Smulovitz, Enforcing the Rule of Law (pp. 334-353). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- OHCHR-Guatemala. (2013). *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights.* New York: United Nations General Assembly.

- Oxhorn, P. (2011). *Covil Society and the Social Construction of Citizenship.* In P. Oxhorn, Sustaining Civil Society: Economic Change, Democracy and the Social Construction of Citizenship in Latin America (pp. 1-28). University Park: The Pennsylvania State University Press.

- Perez, R. (2012, October 02). *Caso MDF: Eduardo Meyer se favoreceria por penas ridiculas. Prensa Libre.*

- Peruzzotti and Smulovitz. (2006). Social Accountability, an introduction. In E. P. Smulovitz, Enforcing the Rule of Law (pp. 3-33). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Pevehouse, J. C. (2006). *Democracy from Above: Regional organizations and democratization.* Cambridge: Cambridge University Press.

- Pevehouse, J. C. (2002). *Democracy from the Outside-In? International Organization* , 53 (3), 515-549.

- REPEJU, R. N. (2013). http:/uip.mingob.gob.gt/laipmingob/images/d/d6/REPEJU_ONG%27S_INSCRITAS_2006-2013_JULIO_2013.pdf. From Ministerio de Gobernacion.

- Ropp, S. C., & Sikkink, K. (1999). *International norms and domestic politics in Chile and Guatemala.* In S. C. Thomas Risse, The Power of Human Rights - International Norms and Domestic Change (p. 172). Cambridge: Cambridge University Press.

- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform.* Cambridge: Cambridge University Press.

- Sperling, V. (2009). *Altered States - The Globalization of Accountability.* New York: Cambridge University Press.

- Svensson, J. (2005). *Eight Questions about Corruption.* Journal of Economic Perspectives , 19 (3), 19-42.

- Thacker, S. (2009). *Democracy, Economic Policy and Political Corruption in Comparative Perspective.* In C. B. Morris, Corruption and Democracy in Latin America (pp. 25-45). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Thomas, D. (2001). *The Helsinki Effect: international norms, human rights and the demise of communism.* Princeton: Princeton University Press.

- Transparency International. (2013). http://www.transparency.org/country#GTM. Retrieved 2013 from Transparency International.

- UNDP, U. N. (2013). *Human Development Report 2013, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World.* Guatemala: UNDP.

- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics.* New York: Cambridge UP.

- World Bank. (2013). http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports. Retrieved 2013 from World Bank.

- Zehfuss, M. (2002). *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality.* Cambridge: Cambridge University Press.

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

# Instrucciones a los autores

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es publicada trimestralmente por el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos. Aborda temas y procesos sociales del acontecer nacional y la difusión de investigaciones y análisis en áreas de: Educación, Salud y Seguridad Social, Sociopolítica, Desarrollo Rural, Socioambiental, Justicia y Seguridad Ciudadana, Innovación Científico-Tecnológica, Socioeconómica.

Incorpora enfoques plurales e interdisciplinarios, con el fin de convertir los aportes en referentes para la discusión y la propuesta responsable acerca de los problemas ingentes de la sociedad, en la búsqueda del bien común. El contenido de la revista está dirigido a diferentes sectores académicos, comunidad nacional e internacional.

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que deben tomar en cuenta para publicar:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no pueden participar simultáneamente en otros procesos.
2. Se aceptan los artículos de revisión que comparan los métodos y resultados de trabajos y artículos que han sido publicados siempre que se amplíen y cite el sitio de su publicación, serán aceptados por invitación.
3. La extensión de los trabajos debe oscilar entre cinco y 15 páginas. Se debe presentar en un documento de Microsoft Word, con interlineado de 1.15, en una columna, en letra Calibri o Times New Roman de 12 puntos.
4. Los títulos de los artículos deben ser sencillos, llamativos y cortos.
5. Los trabajos deben estar firmados por los autores con nombre y apellido, acompañado de un resumen de su grado académico y cargos institucional de 5 a 7 líneas.
6. Resumen y palabras claves en dos idiomas: Debe contener cinco palabras claves y el resumen con una extensión máxima de 250 palabras.
7. Los párrafos es aconsejable de 6 a 10 líneas.
8. Las notas de pie de página son una referencia explicativa del texto, se deben colocar en la página del texto al cual hace referencia. En números arábigos.
9. Las imágenes, gráficas se deben enviar en formato jpg, tiff y pdf. Se enumeran en orden de aparición en el texto, utilizando números arábigos
10. Referencia bibliográfica debe citarse la bibliografía o enlace de internet al final del documento, ordenada alfabéticamente por el apellido del autor y de acuerdo con el formato del Manual de publicaciones de la APA (American Psychological Association) edición 2012.
11. Los documentos deberán enviarse a las direcciones electrónicas, el 10 y 24 de cada mes:

    ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

## Nota importante

Los originales serán sometidos a un proceso editorial. Serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo Editorial, el Director y Editora, determinarán la pertinencia de su publicación. Una vez establecido que cumple con los requisitos temáticos y formales indicados en estas instrucciones, será enviado sí así lo consideran oportuno a dos pares académicos externos para decidir en forma anónima si debe publicarse.

Los artículos aceptados para su publicación son presentados en formato impreso y digital. Subidos en Internet en archivo PDF y Programa ISSUU con libre acceso, en:

www.ipn.usac.edu.gt www.issuu.com

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

# Instructions to the authors

The Magazine Analysis of National Reality is published every three months by the Institute of National Problems of San Carlos University. It addresses social topics and processes of national events and the diffusion of research and analysis in areas of: Education, Health and Social Security, Sociopolitical, Rural Development, Socioenvironmental, Citizen Justice and Security, Scientific-Technological Innovation, Socioeconomic.

It incorporates pluralistic and interdisciplinary approaches, in order to transform the contributions into references for responsible discussion and proposal about the enormous problems of society, in the pursuit of common weal. The content of the magazine is directed to different academic sectors, national and international community.

Below, the instructions to the authors about the criteria they must take into account to publish:

1. Articles should be original, unpublished and can´t participate simultaneously in other processes.
2. Reviewing articles which compare methods and work results are accepted and articles which have been published before are also accepted only by invitation, if they have been extended and quote where they have been published.
3. The extension of the work should be between five and fifteen pages. A Microsoft Word document must be submitted, with 1.15 spacing, in one column, Calibri or Times New Roman font, size 12.
4. Titles should be simple, striking and short.
5. Works must be signed by the authors with first name and last name, with a summary of their academic degree and institutional position between 5 and 7 lines.
6. Summary and key words in two languages: It must contain five key words and the summary with a maximum extension of 250 words.
7. Recommended paragraphs between 6 and 10 lines.
8. Footnotes are an explanatory reference of the text; they must be located in the page of the text referred.
9. Images, graphics must be sent in jpg, tiff and pdf formats. They are listed in order of appearance in the text, using Arabic numbers.
10. Bibliographic reference must be quoted the bibliography or the internet link at the end of the document, ordered alphabetically by the author´s last name and according to the Publication Manual of APA (American Psychological Association) 2012 edition.
11. Documents must be sent to electronic addresses, the 10th and 24th of each month:

ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

## Important

The original articles will be submitted to an editorial process. A preliminary evaluation will be made by the Editorial Board, Director and Editor; they will determine the relevance of its publication. Once established that it fulfills with the thematic and formal requirements indicated in this instructions, it will be sent, if convenient, to two external academic peers to decide anonymously if it should be published.

Articles accepted for publication are presented in digital format and printed. Uploaded to the internet in a PDF file and ISSUU Program with free access, in:

www.ipn.usac.edu.gt www.issuu.com

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Está revista fue impresa en Cifga Litografía
en el mes de octubre de 2016.
La edición consta de 2,500 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
www.rozetina.daportfolio.com

USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

Isabel Aguilar Umaña - Marcel Arévalo - Edgar Balsells Conde
Carlos Castañeda - Mariana Castellanos Mottola - Vinicio Cerezo
Flavia Freidenberg - Luis Leal Monterroso - Ricardo Lagos
José Miguel Leiva - Edgar Montiel - Mario Rodríguez Acosta - Olinda Salguero

www.
ipn.usac
.edu.gt

2418
7679

2418
7616

Catálogo latindex

www.
latindex
.unam.mx

IPNUSAC

ipn_usac

ipnusac@gmail.com