Año 7 ▸ Edición 26 ▸ Octubre / Diciembre 2018

USAC TRICENTENARIA Universidad de San Carlos de Guatemala
IPNUSAC
Catálogo latindex

ISSN 2308-0779

▸ LOS DESAFÍOS DE UNA AGENDA NACIONAL

▸ Agenda mínima y cuidado de nuestra Casa Común: la USAC

▸ Análisis de Coyuntura

- ¡Estancado!
- El comienzo del fin del cuento de hadas
- Entre la fragilidad estatal y el equilibrio precario

La iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala

La gobernabilidad en Guatemala ◂

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Distribución gratuita

Año 7 ▸ **Edición 26** ▸ Octubre / Diciembre 2018

LOS DESAFÍOS DE UNA AGENDA NACIONAL

Lizandro Acuña
Magaly Arrecis
Edgar Balsells
Cristhians Castillo
Edgar Celada Q.
Adrián Chávez
Darío Monterroso
Adrián Zapata

UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD

Andrely Cisneros
Geidy De Mata
Juan Carlos Palencia

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 a 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)
Murphy Paiz Recinos, Rector
Carlos Enrique Valladares, Secretario General

AUTORIDADES INSTITUTO PROBLEMAS NACIONALES (IPNUSAC)
Geidy Magali De Mata, Coordinadora General

DIRECTOR DE LA RANR
Edgar Celada Q.

CONSEJO EDITORIAL
Cristhians Castillo, División Sociopolítica (IPNUSAC)
Adrián Zapata, División de Desarrollo Rural (IPNUSAC)
Edgar Gutiérrez, Ex Coordinador General del (IPNUSAC)

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL
Jean-Paul Vargas, Doctor en Políticas Públicas
Marianela Fuentes Forero, Abogada Constitucionalista
Julio Carranza Valdés, Doctor en Economía

EDITORA
Elisabeth Ávalos, Comunicadora IPNUSAC

EDITORA GRÁFICA
Rosario González

JEFA BIBLIOTECA CENTRAL USAC
Licenciada María Celeste Morales Carrillo

BIBLIOTECÓLOGAS
Yolanda Santizo, Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC
Dora María Cardoza Meza, Bibliotecóloga ERIS-USAC
Dara Sucel Higueros Pellecer, Bibliotecóloga

APOYO ESTADÍGRAFO Y DIGITAL
Jacqueline Rodríguez

TESORERÍA
Gabriela López
María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

DISTRIBUCIÓN
Vilma Peláez de Castillo (coordinadora)
Jessica Farfán
Yony Colindres

FOTOGRAFÍAS
Internet

ÍNDICE

PRESENTACIÓN - Edgar Celada Q.
Director de RARN

1 ANÁLISIS DE COYUNTURA
IPNUSAC

¡Estancado!
1 octubre de 2018 20

El comienzo del fin del cuento de hadas
16 octubre de 2018 25

Entre la fragilidad estatal y el equilibrio precario
1 noviembre de 2018 32

Entre la parálisis y la incertidumbre
16 noviembre de 2018 42

2 LOS DESAFÍOS DE UNA AGENDA NACIONAL

Reformar el Estado sigue siendo la tarea pendiente
Cristhians Castillo 50

La agenda mínima, su implementación y el cuidado de nuestra casa común: la USAC
Edgar Balsells 76

Seguridad ciudadana y justicia en reversa: aportes para una agenda mínima
Edgar Celada Q. 91

Una agenda mínima consensuada en materia de justicia
Lizandro Acuña 112

El desarrollo rural en la agenda mínima
Adrián Zapata 122

Ambiente y desarrollo rural en Guatemala
Darío Monterroso 134

Desafíos del ambiente y el desarrollo
Magaly Arrecis 144

LA CONTRA REFORMA: El camino ineludible para la salud y el bienestar de los pueblos
Adrián Chávez 169

3 UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD

La crisis financiera de la USAC
Juan Carlos Palencia, Geidy De Mata, Andrely Cisneros, Edgar Balsells 204

La iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala
Lizandro Acuña 222

ÍNDICE DE AUTORES

Lizandro Acuña

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Usac. Investigador del Área de Justicia y Seguridad Ciudadana del IPNUSAC. Ha colaborado en investigaciones sobre reforma a la Constitución Política de la República, y en el análisis normativo sobre ordenamiento territorial y el antejuicio.

Magaly Arrecis

Bióloga guatemalteca, graduada de la USAC y maestra en ciencias en Socioeconomía ambiental, graduada del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) en Costa Rica. Encargada del área Socioambiental del IPNUSAC. Ha publicado en las revistas electrónicas del IPNUSAC Coyuntura y Revista Análisis de la Realidad Nacional y separatas del Observatorio Ambiental de Guatemala.

Edgar Balsells

Guatemalteco. Economista por la Usac. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología (Pontificia Universidad de Salamanca), Maestría en Policy Economics (Universidad de Illionis en Urbana Champaign) y en Administración Pública (Usac-Inap). Jefe del Área Socioeconómica del Ipnusac. Fue ministro de Finanzas Públicas (2010-11), subsecretario de Segeplan y miembro de la Junta Monetaria. Docente de Postgrado de la Facultad de Economía Usac e investigador de Flacso-Guatemala.

Cristhians Castillo

Licenciado en Relaciones Internacionales, con estudios en Economía de la USAC. Jefe del Área Sociopolítica del IPNUSAC. Docente universitario. Ha sido consultor e investigador de FLACSO-Guatemala y docente en programas de formación política para el INCEP. Miembro del equipo técnico del Grupo de los Cuatro. Ha realizado investigaciones sobre reforma a la Constitución Política de la República en materia de Seguridad y Justicia.

Edgar Celada Q.

Licenciado en Periodismo. Director de la Revista Análisis de la Realidad Nacional. Jefe del Área de Justicia y Seguridad Ciudadana del Ipnusac. Fue Secretario Ejecutivo del G4, Coordinador de Análisis Estratégico de la oficina del PDH. Editor de las secciones de Economía o Negocios de Prensa Libre, elPeriódico y La República. Fue editor-gerente del semanario Inforpress Centroamericana. En México laboró para el diario UnomasUno.

Andrely Cisneros

Licenciada en Economía por la Universidad de San Carlos de Guatemala; investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la USAC; docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la USAC.

Adrián Chávez

Médico y Cirujano de la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-, candidato a la maestría de Salud Pública de la USAC, con estudios de Gerencia Social y Gestión de Riesgo en el Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Analista del IPNUSAC encargado del área de Salud y seguridad social; ex dirigente estudiantil; como miembro Del equipo de IPNUSAC representó a la USAC en el Consejo Nacional de Salud y formó la "Alianza para el acceso público y universal de la salud" –ACCESA; ex Viceministro de Salud Pública y Asistencia Social; docente en la universidad Mariano Gálvez; publica artículos de opinión en la revista electrónica PúblicoGT.

Geidy De Mata

Politicóloga por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Maestría en Integración Regional por la Universidad Rafael Landívar. Especialista en Derechos Humanos del programa la Enseñanza de los Derechos Humanos en la Educación Superior, Consejo Superior Universitario Centroamericano. Coordinadora General del IPNUSAC. Directora de la Escuela de Ciencia Política (2006-2014). Docente universitaria. Ha publicado "La problemática del financiamiento de la política con fondos provenientes del narcotráfico"; "Autonomía Municipal, Liderazgo Municipal"; "Tejiendo la Paz desde la Vida Cotidiana

Darío Monterroso

Guatemalteco. Ingeniero agrónomo. Maestro en Administración Industrial. Experto en catastro y topografía. Ex miembro del Consejo Mundial de Investigaciones Científicas de la Escuela de Hidrología, Madrid, España. Ha sido consultor en gestión de cuencas hidrográficas para el desarrollo económico sostenible de comunidades. Capacitador en educación ambiental y conservación de recursos naturales, de la Fundación Rescate Ambiental (FUNDAMBIENTE). Ha publicado estudios de impacto ambiental, cambio climático y desarrollo rural.

Juan Carlos Palencia

Contador Público y Auditor por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Director General Financiero de la USAC.

Adrián Zapata

Doctor en Ciencias Sociales por FLACSO-Guatemala. Master en Políticas Públicas por la Url y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y Abogado y Notario de la USAC. Coordinador del Área de Desarrollo Rural del IPNUSAC. Fue Secretario Ejecutivo del Gabinete de Desarrollo Rural (2013 a 2015), Director del IPNUSAC (2009-2012), y Consultor de diversas organizaciones nacionales e internacionales.

AUTHORS INDEX

Lizandro Acuña

Degree in Legal and Social Sciences by the USAC. A researcher in the area of justice and security for the citizens of IPNUSAC. Has contributed to research on reform of the Political Constitution of the Republic, and in policy analysis on territorial organization and the preliminary hearing.

Magaly Arrecis

Biologist guatemalteca, graduate of the USAC and master of science in Socioeconomy environmental, graduated from Tropical Agricultural Research and Higher Education Center (CATIE) in Costa Rica. In charge of the area Socioambiental of IPNUSAC. Has published in the electronic journals of IPNUSAC juncture and Magazine Analysis of the national reality and offprints of Environmental Monitoring Center of Guatemala.

Edgar Balsells

Guatemalan. Economist for the USAC. PhD in Political Science and Sociology (Pontifical University of Salamanca), Master's degree in Policy Economics (University of Illionis in Urbana Champaign) and public administration (USAC-Inap). Head of the socioeconomic area of the IPNUSAC. He was Minister of Public Finances (2010-11), undersecretary of Segeplan and member of the Monetary board. Postgraduate teacher at the Faculty of Economics Usac and researcher at FLACSO-Guatemala.

Cristhians Castillo

Degree in International Relations, with studies in Economy of the USAC. Head of the area's socio-political IPNUSAC. University teacher. He has been a consultant and researcher at FLACSO Guatemala and teaching in training programs policy for the INCEP. Member of the technical team of the group of four. Has conducted research on the reform of the Political Constitution of the Republic in the field of security and justice.

Edgar Celada Q.

Degree in journalism. Director of the magazine analysis of the national reality. Head of the Justice and citizen security area of the Ipnusac.. He was Executive Secretary of the G4, Strategic Analysis Coordinator of the Office of the PDH. Editor of the sections of economy or business of Free Press, ElPeriódico and the Republic. He was editor-manager of the weekly Inforpress Centroamericana. In Mexico worked for the newspaper UnomasUno.

Andrely Cisneros

Bachelor in Economics by the University of San Carlos of Guatemala; researcher at the Institute of Social and Economic Research (IIES) of the USAC; at the Faculty of Economic Sciences of the USAC.

Adrián Chávez

Doctor and surgeon of the University of San Carlos of Guatemala-USAC-, candidate for the Master of Public health of the USAC, with studies of Social management and risk management at the National Institute of Public Administration INAP. Analyst of the IPNUSAC in charge of the area of health and social security; former student leader; As a member of the IPNUSAC team, he represented the USAC at the National Health Council and formed the "Alliance for Public and universal access to health" – ACCESA; Former deputy minister of Public Health and Social assistance; teacher in the Mariano Galvez University; he publishes articles of opinion in the electronic magazine PúblicoGT.

Geidy De Mata

Political scientist by the University of San Carlos of Guatemala. Master's degree in Regional integration from Universidad Rafael Landívar. Human rights specialist of the program the teaching of the human rights in the higher Education, Central American University Council. General coordinator of the IPNUSAC. Director of the School of Political Science (2006-2014). University teacher. Has published "The issue of policy financing with funds from drug trafficking"; "Municipal autonomy, municipal leadership"; "Weaving peace from everyday life"

Darío Monterroso

Guatemalan. Agronomist. Master in Industrial administration. Expert in cadastre and topography. Former member of the World Council of Scientific Research of the School of Hydrology, Madrid, Spain. He has been a consultant in watershed management for the sustainable economic development of communities. Trainer in environmental education and conservation of natural resources, the Foundation Rescue Environmental (FUNDAMBIENTE). Has published studies of environmental impact, climate change and rural development.

Juan Carlos Palencia

Public Accountant and Auditor. Chief Financial Officer of the USAC.

Adrián Zapata

PhD in social Sciences from FLACSO-Guatemala. Master in public policy by the URL and degree in legal and social sciences and lawyer and notary of the USAC. Coordinator of the Rural Development area of IPNUSAC. He was Executive Secretary of the Rural Development cabinet (2013 to 2015), Director of IPNUSAC (2009-2012), and consultant to various national and international organizations.

Presentación

La edición impresa número 26 de *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, que tengo la satisfacción de presentar, cierra la intensa labor desarrollada a lo largo de 2018 por el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, cuya dirección fue encomendada a quien suscribe a partir de octubre de este mismo año.

Fue éste un trimestre muy intenso en la vida del IPNUSAC, de nuestra universidad y del país mismo, todo lo cual queda reflejado en el contenido de esta revista. Si se quisiera caracterizar de algún modo este período, podría decirse que en él la crisis del Estado alcanzó a la USAC, bajo la forma de las complicaciones financieras observadas en 2018 y que se proyectan hacia el ejercicio fiscal 2019.

Es bien sabido que toda crisis es una oportunidad. Así lo han entendido las autoridades de la USAC, cuyo esfuerzo al finalizar el año se centró no solamente en garantizar la continuidad de los servicios universitarios, incluyendo la cobertura de las obligaciones salariales de las y los trabajadores san carlistas, sino también –y esto es fundamental– dar pasos sustantivos para hacer transparente la administración del presupuesto universitario, a través de la incorporación plena de la USAC al estatal Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), la cual conlleva la centralización normativa así como la descentralización operativa, como mecanismo de cooperación con el Ministerio de Finanzas Públicas y otros entes concernidos, para el traslado y la armonización de procesos que ahora son en línea y automatizados.

Dicho paso permitirá, en la USAC, un sistema de planificación estratégica y operativa ordenada, guiado por la interacción entre planificación y presupuesto, para evitar brechas como las observadas durante 2018. Todos esos procesos, normas e instrumentos automatizados son necesarios para una gestión transparente y la modernización administrativa, que debe servir de apoyo a la reforma universitaria, sin menoscabo de la autonomía de la USAC y la rendición de cuentas al pueblo de Guatemala.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala le corresponde, por mandato constitucional, estudiar y proponer soluciones a problemas nacionales y, dado el proceso electoral de 2019 en el marco de la crisis institucional, consideramos relevante impulsar a través del IPNUSAC el debate en torno a una agenda mínima, como instancia de diálogo y estrategia en el mediano y largo plazos, que construya incidencia a nivel nacional con propuestas factibles y viables.

Dicho debate debe tener en cuenta los antecedentes de los Acuerdos de Paz como solución política al conflicto armado en Guatemala, en particular los planteamientos sustantivos contenidos en el Acuerdo del fortalecimiento del poder civil y papel del ejército en una sociedad democrática, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria y el Acuerdo sobre identidad y derecho de los pueblos indígenas, cuya visión era incidir sobre las causas políticas, económicas, sociales y culturales del conflicto armado, para construir la paz integral, firme y duradera, con el denominador común de promover el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana para consolidar el sistema democrático.

Como se sabe, la resistencia de algunos sectores se hizo presente al operacionalizar y cumplir con dichos compromisos, a lo cual se sumó la implementación de políticas neoliberales, la reducción del tamaño del Estado a través de programas de ajuste estructural generando una reducción del gasto público, disminución de la inversión, descenso en las fuentes de trabajo, bajo nivel de ingreso e incremento de la pobreza.

Guatemala ha vivido cambios de regímenes autoritarios a procesos de transición democráticos por medio de elecciones, de una economía proteccionista, cerrada, a una economía abierta y liberalizada dado el nuevo orden económico internacional, la reducción del tamaño del Estado, de la guerra a la paz; sin embargo, existe un desequilibrio estructural entre lo económico, político y social. Lo económico sobredeterminó lo político, vaciándolo de su contenido social. Y en ese marco se produce la captura del Estado por redes sociales lícitas e ilícitas, apalancadas por el financiamiento electoral ilícito, con el objetivo de saquear los recursos públicos por intereses del sector empresarial, contratistas del Estado, crimen organizado y narcotráfico. El poder económico busca incidir en la clase política a través de la corrupción, impunidad, sobornos, coimas, prácticas que han debilitado de forma

sistemática la institucionalidad y su capacidad para la administración de la cuestión pública en función del bien común, tal cual lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

Todo lo cual ha afectado principalmente a los más pobres, al no tener acceso a servicios públicos eficientes y de calidad en salud, educación, vivienda, entre otros, generando menos oportunidades y mayor desigualdad e inequidad social. Este deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población da sustento a la tendencia de algunos de estos sectores a propugnar por la reconfiguración del Estado, pretendiendo establecer nuevas normas que den nueva legitimidad al poder del Estado.

Todo este marco, incluyendo la agudización de la crisis política e institucional a lo largo de 2018, hace resaltar la importancia del proceso electoral a desarrollarse en 2019. Preocupa, en particular, el fenómeno de la partidocracia dado que, nos guste o no, en un sistema democrático las organizaciones políticas son los vehículos para acceder al poder. De ahí la importancia que adquiere una agenda factible y viable para construir una visión de mediano y largo plazo, no sólo a los futuros estadistas sino también a la ciudadanía en general, y por eso sometemos a validación colectiva la propuesta de Agenda Mínima del IPNUSAC, como herramienta de diálogo y de concertación que, además de atender los asuntos de la coyuntura, priorice los problemas estructurales de la realidad nacional, especificando en el qué, cómo y con qué recursos, en aras de rebasar los distractores y superar la polarización que ha caracterizado el acontecer político nacional a lo largo de casi dos años.

La Agenda Mínima propone prestar atención a los siguientes ejes: democracia, pobreza, exclusión e inequidad, ambiente y fiscalidad, en cuyo marco adquieren importancia la defensa y el fortalecimiento del estado de derecho, la reforma constitucional del sector justicia, la reforma política (Ley Electoral y de Partidos Políticos) el modelo de gestión pública (carrera administrativa) y transparencia.

También supone el planteamiento de un modelo económico inclusivo con inversión privada que genere empleo, emprendimiento, economía campesina con asistencia técnica, así como un pacto fiscal con visión integral.

En el ámbito social la Agenda Mínima contempla la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y políticas para contrarrestar la discriminación hacia las mujeres; educación con mayor cobertura, calidad, bilingüe e intercultural, servicios de salud con prioridad en la atención primaria y preventiva y la construcción de un modelo multidimensional de gestión de la biodiversidad como elemento estratégico del desarrollo humano.

Todos esos y otros contenidos relacionados se desarrollan en los artículos del capítulo segundo de esta edición número 26 de *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, elaborados exprofeso por el equipo de investigadores del IPNUSAC. Agradezco a Magaly Arrecis, Lizandro Acuña, Edgar Balsells, Cristhians Castillo, Edgar Celada, Adrián Chávez, Darío Monterroso y Adrián Zapata por estos trabajos. También extiendo este reconocimiento al director de la revista, a su editora, Elisabeth Ávalos, a su diseñadora gráfica, Rosario Gonzáles y al resto de compañeras y compañeros del IPNUSAC, sin cuyo esfuerzo esta edición de la revista tampoco habría sido posible.

Geidy De Mata
Directora Instituto de Análisis de Problemas Nacionales

1

ANÁLISIS DE COYUNTURA

REVISTA
Análisis de la
REALIDAD NACIONAL

¡Estancado!

IPNUSAC
1 octubre 2018

Hace un año, y más aún hace dos años, hubiera sido imposible pensar que el gobierno del presidente Jimmy Morales y otros varios actores nacionales se referirían a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y al comisionado Iván Velásquez, en los términos que ahora lo hacen. Aunque muchos lo pensaran, muy pocos se habrían atrevido. Inimaginable un discurso del presidente de la República ante la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas, en los términos del proferido el 25 de septiembre pasado en Nueva York. Imposible creer que se confrontaría de esa manera a la ONU y a su mismo Secretario General. La lucha contra la corrupción y la impunidad encabezada por la CICIG y, en su momento por el MP, sin duda no se encuentra ahora en el mismo nivel de fortaleza.

Tenían mucha razón quienes, meses o semanas atrás, alertaban en el sentido de que no se había alcanzado el punto de inflexión.

Es tan evidente la nueva situación creada, que el mismo Estados Unidos, pragmático como siempre ha sido, confirmó en esa semana la variación táctica de su política hacia Guatemala para adecuarse a lo existente y sacar cierto provecho para sus objetivos de cortísimo plazo. Si bien sus intereses geopolíticos y de seguridad nacional lo hace impulsar procesos de "limpieza" del Estado guatemalteco para hacerlo funcional, también es una realidad, ahora y siempre, que no ha tenido reparos en cambiar de aliados y hasta de adversarios, de acuerdo a como sea conveniente para esa visión imperial.

La reunión bilateral entre Morales y la embajadora de EE. UU. en la ONU, Nikky Haley, realizada el 24 de septiembre, confirmó el evidente apoyo de la administración Trump al gobierno de Jimmy Morales. Total, los temas torales relacionados con narcotráfico, migración y otros, planteados todos desde una perspectiva de seguridad, no tienen en Jimmy Morales un adversario. Lo anterior no elimina algunas actitudes críticas por parte de otros sectores de poder estadounidenses, particularmente desde el Legislativo, en su esfuerzo por rescatar la ahora maltrecha política bipartidista respecto de Guatemala. Intentos que, al parecer, no tienen opciones reales para modificar sustancialmente el pragmatismo trumpiano. Este, por lo demás, opta por agregar un aliado circunstancial y se evita agregar inestabilidad a la región centroamericana, donde ya tienen un problema serio con el empecinamiento y fuerza de Daniel Ortega y compañía en Nicaragua.

Más allá de las críticas hechas a Morales por haber utilizado la tribuna de la asamblea general de la ONU para ventilar sus desavenencias con CICIG y el comisionado Velásquez, el discurso del 25 de septiembre denotó –por decirlo suavemente– la sordera presidencial a los reclamos ciudadanos en plazas y calles, que cinco días antes habían colmado tanto la ciudad de Guatemala como no menos de una docena de cabeceras departamentales, en demanda de corrección del rumbo. Esa movilización social, específicamente convocada por el estudiantado de la Universidad de San Carlos y de algunas universidades privadas, fue relativamente meritoria pero no suficiente para conmover al gobierno y sus aliados, quienes se apresuraron a calificar el "preParo" del 20 de septiembre como "un fracaso".

Si bien esa evaluación precipitada puede entenderse en el marco

del triunfalismo extendido en las esferas gubernamentales, parece evidente que la carta de las plazas agotó sus posibilidades inmediatas para revertir una correlación de fuerzas por ahora favorable a la restauración conservadora en curso.

Eso se hace sentir también en el Congreso de la República, donde los diputados afectados real o potencialmente por las acciones de CICIG reaccionan a la ofensiva, siempre levantando la guadaña para descabezar lo que legalmente pueda obstaculizar su continuidad en el ejercicio del poder Legislativo.

Y a nivel externo, la comunidad internacional ve atónita el atrevimiento del presidente Morales, pensando seguramente que Guatemala habrá que tomarla en serio hasta enero de 2020. Total, si Trump causó risas en el seno de la asamblea general de la ONU, Jimmy Morales creó una reacción de increíble estupor. Su desubicación político-diplomática no solamente lo hace atrevidamente atolondrado, y hasta movería a la hilaridad si no fuera porque se está poniendo en juego el trato serio, respetuoso y confiable que debería caracterizar la conducta de Guatemala en el concierto de las naciones. Donald Trump puede permitirse su trato arrogante frente a la ONU y el multilateralismo, pero Jimmy Morales está abismalmente lejos de ser el magnate devenido en presidente de EE. UU.

Hay, por lo tanto, una nueva correlación de fuerzas en relación a la lucha contra la corrupción y la impunidad. Esto no significa que la balanza ya se haya inclinado completamente del lado de quienes la resisten, pero su peso es mayor. Pareciera que, como en los viejos tiempos de niñez (para quienes ya peinan canas o no tienen nada que peinar), el juego de "¡ESTANCADO!" ha acaparado el escenario nacional en la lucha referida.

En esa cambiante correlación, la Corte de Constitucionalidad (CC) se ha quedado sola y enfrentada a un Ejecutivo que no se cansa de desafiarla con el argumento de no acatar "resoluciones u órdenes ilegales". A tal punto que el amparo provisional del 16 de septiembre (ver Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición digital 149), debió ser ampliado por la propia CC en resolución del 19 de septiembre, explicitando la orden "al presidente de la República, al ministro de Gobernación, Defensa Nacional, al director de la Policía Nacional Civil, al subdirector de control

migratorio de la Dirección General de Migración y cualquier autoridad y jefes migratorios que se abstengan de obedecer órdenes o impidan el ingreso al territorio guatemalteco al jefe de la CICIG".

Esa orden del máximo tribunal constitucional, así como la referida a que se resuelva el diferendo sobre la CICIG y el comisionado en el marco del artículo 12 del acuerdo de creación de ese ente, siguen sin ser cumplidos, en un impasse que a muchos hace temer la posibilidad de una ruptura "gradual" del orden constitucional. Todo lo cual ante la mirada de un Ministerio Público (MP) que actúa con suma prudencia y un Organismo Judicial, donde se empiezan a envalentonar los jueces y magistrados que no se apasionan por la justicia, en tanto que aquellos identificados con un ejercicio independiente de sus mandatos jurisdiccionales se resienten de todo tipo de presiones y hasta amenazas. Paradójicamente, en medio del entreverado panorama de la política judicializada y la politización de la justicia, el Ejército de Guatemala tuvo recientemente un "aire arremolinado", con la manifestación expresa de su voluntad de someterse a las resoluciones de la CC.

Así que Jimmy Morales y acompañantes no la tienen todas consigo. Su desgaste nacional e internacional es intenso. Pero, pese a ello, la resistencia e iniciativa del gobierno continúa en el mismo sentido. Así, las posibilidades de encontrar una salida a la crisis mediante el diálogo se ven muy limitadas en el presente momento, dadas las actitudes y decisiones del gobierno de Morales. Sin embargo, como un principio democrático, el diálogo nunca debería descartarse. Más bien se trata de crear condiciones para que se pueda producir.

Pero, siendo realistas, las posibilidades de empezar a superar la crisis política que enfrentamos se ven más ligadas al proceso electoral, cuya convocatoria está a escasos tres meses de distancia. Por eso, las elecciones generales de 2019 podrían convertirse en el hecho político catalizador de las luchas y las resistencias, para fraguar una alternativa en el sentido indicado, para iniciar la superación de la crisis política e institucional agudizada desde hace más de tres años.

Por ello, es fundamental garantizar las condiciones democráticas para que dicho proceso electoral se realice, con controles sobre financiamiento electoral ilícito o impropio, sin condiciones de violencia y sin obstaculizar la participación ciudadana, sea individual u organizada en partidos políticos.

En ese contexto, la coherencia de la USAC debe mantenerse, en el sentido de contribuir a promover la concertación nacional alrededor de un planteamiento programático, una agenda mínima, que aborde no sólo las medidas urgentes que permitan contener la polarización que agobia a la sociedad, sino también posibilitar la continuidad de la lucha contra la corrupción y la impunidad, así como a hacer las reforma necesarias en términos superestructurales (políticas, de seguridad y justicia, etc.), pero también con una visión de mediano y largo plazos, que permita empezar a abordar, finalmente, los problemas estructurales e históricos que caracterizan la dramática realidad nacional.

El comienzo del fin **del cuento de hadas**

IPNUSAC
16 octubre 2018

El combate a la impunidad fue el origen del grito de auxilio que lanzó el Estado de Guatemala a la Organización de las Naciones Unidas, cuando el gobierno del entonces presidente Oscar Berger reconoció que "el problema del sistema de administración de justicia de Guatemala para enfrentar con eficacia a estas estructuras ilegales (...) Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad -CIACS- (...), no reside solamente en la fase procesal de la investigación, sino que se extiende a todo el proceso penal, incluyendo por lo tanto a la acusación, el enjuiciamiento, el sistema de recursos legales (apelación, casación) llegando hasta la instancia constitucional",[1] que facilitaba a los actores con capacidad de movilizar recursos evadir la aplicación de la justicia y, de esa forma, arraigar una cultura de "legalidad" que consintió por décadas en que el "dinero público es de todos y de nadie" y por eso la corrupción no se censuró colectivamente, sino hasta los excesos cometidos por el gobierno del Partido Patriota.

1. Albedrío. Propuesta del gobierno sobre la CICIACS, documento consultado el 11/10/2018, disponible en http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/oficiales/stein-001.htm

El cuento de hadas para muchos era acceder al poder público mediante las redes de inclusión, que operaban desde lo local e interactuaban con las cúpulas de la clase política tradicional, las altas esferas del poder gubernamental, las redes familiares de poder tradicional, hasta las estructuras criminales que se beneficiaban directamente de la impunidad, tanto en el uso de los recursos del Estado como en la evasión del régimen de legalidad. Algunos políticos sostenían que "era un error vivir fuera del presupuesto nacional" y otros con menor grado de comprensión, aspiraban tan solo a tener el carné del partido, para que "cuando se gane", "acceder a algún chance". En el festín que se dieron quienes gobernaron bajo un presunto Estado de derecho, hecho a su medida, no solo se benefició a la clase política gobernante, sino a sus socios, financistas y uno que otro "vivo" que alcanzó aunque fueran las migajas de un sistema que concentró beneficios y socializó los costos.

Pero como todo en la vida tiene un principio y un fin, los excesos cometidos en el desfalco del erario empezó a hacer crisis cuando el cinismo y la desfachatez en la forma de hacer negocios públicos, evidenció que la pobreza del país no era por una condición natural, sino el producto del aprovechamiento, por unos pocos, de las riquezas del país.

Los primeros escándalos de la corrupción que despertaron indignación fueron los perpetrados por los alcaldes Arnoldo Medrano y Adolfo Vivar, de los municipios de Chinautla y Antigua Guatemala, respectivamente, quienes al momento de ser señalados ante la justicia, formaban parte de la filas del Partido Patriota y a quienes la entonces vice presidenta Roxana Baldetti defendió vehementemente refiriendo que "No soy fiscal ni juez. Soy vicepresidenta. Cuando cualquiera de ellos sea declarado culpable ese día es absoluta e inmediatamente separado de las filas del Partido Patriota. Mientras tanto, son acusaciones",[2] que habían servido, hasta ese momento, para retirarles su derecho a la inmunidad: ambos enfrentan varios juicios por abusos en el uso del poder público.

Los escándalos de corrupción pronto envolverían inclusive a las altas esferas del gobierno naranja, habiendo inaugurado la secuencia

2. La Hora. Baldetti defiende a ediles procesados por corrupción. 24 de junio de 2014, nota consultada el 11/10/2018, disponible en https://lahora.gt/hemeroteca-lh/baldetti-defiende-a-ediles-procesados-por-corrupcion/

el fraude ahora comprobado en torno al negocio conocido como "Agua Mágica", cuyo propósito era "sanear" el lago de Amatitlán. El primer caso de alto impacto en ser desvelado y el primero en llegar a sentencia en primera instancia, convirtiéndose en emblemático por ser un esfuerzo de investigación criminal y de administración de justicia, que alcanza a la otrora todo poderosa "prieta linda".

No parece coincidencia que la justicia se convierta en verdugo de quienes en su momento fueron funcionales a los intereses hegemónicos en el continente, y que inclusive fueron formados y alentados para dirigir estrategias de control y terror social. Y es que el combate a las estructuras criminales que se desarticularon al abrigo de las movilizaciones de calle de 2015, son hijas de una época en la que la evidencia de la corrupción fue capaz de generar indignación colectiva, la cual sirvió de base para la consolidación de una herramienta milimétrica que contribuyó a imponer la tendencia de la restauración conservadora en el continente, la persecución de los excesos de la clase política en el poder cuya forma de expresión, en varios casos, fue la corrupción.

La mayoría de los gobiernos progresistas de la región latinoamericana, abandonan el poder luego de perder elecciones, en las que se pone al descubierto escándalos que implican en hechos de corrupción a familiares cercanos o a los mismos liderazgos que encabezaron transformaciones sociales en sus países y que articularon correlaciones de poder adversas a las hegemónicas del continente.

No es justificar las conductas indebidas, sino establecer un hilo argumentativo que reconoce en el combate a la corrupción una estrategia continental efectiva, capaz de golpear frontalmente a otras estructuras criminales que, coaligadas a poderes públicos, han reproducido capitales ilícitos, diversificado negocios al margen de la ley y acumulado recursos de poder que ponen en riesgo la seguridad internacional, la paz social y la institucionalidad estatal.

Esta estrategia ha abierto, de manera colateral, ventanas de oportunidad para el fortalecimiento de los regímenes de legalidad y se alcancen logros concretos en el combate a la impunidad, fortaleciendo la institucionalidad judicial y levantando una cultura discursiva de señalamiento y, ojalá, rechazo a la corrupción.

Dicha estrategia además de logros políticos, como evitar que estructuras criminales mantuvieran

la cooptación del Estado, ha dado frutos en el fortalecimiento judicial. Cabe destacar que recientemente se dan tres sentencias que ratifican que dos de los ejes transversales de la prioridad de la política criminal democrática del Estado de Guatemala, combate a la corrupción y la impunidad, correctamente han contribuido a romper con la excesiva tolerancia que había en nuestra sociedad a lo ilícito.

La sentencia condenatoria en contra de 12 implicados en el caso IGSS-Piza-Chiquimula, por su responsabilidad en el fraude millonario en torno a la atención de enfermos renales, impuso una sentencia que algunas voces estiman poco contundente, seis años y tres meses para todos los condenados, entre los que destacan Juan de Dios Rodríguez exmilitar de confianza del expresidente Otto Pérez Molina, quien tomó las instalaciones de la presidencia de la Junta Directiva del IGSS, en una operación con efectivos de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS); igualmente fue condenado Otto Fernando Molina Stalling, exasesor del Seguro Social e hijo de Blanca Stalling la suspendida magistrada de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

Aunque se condena el delito de fraude, no se logró probar el delito de asociación ilícita y cohecho activo, que hubiera sancionado a la contraparte de los funcionarios corruptos, que participaron del negocio de Q 116 millones.

La otra sentencia emblemática se da en contra de 13 sindicados por el caso del agua mágica, en el que se logró demostrar los delitos de asociación ilícita, fraude y tráfico de influencias a 10 de los sindicados, destacando que dentro de los sentenciados están la ex vicepresidenta Roxana Baldetti (a 15 años y seis meses) y su hermano Mario Baldetti (a 13 años). Hubo tres sentencias absolutorias por el delito de cohecho pasivo, pero con el mandato al Ministerio Público (MP) que los sindicados sean investigados por el delito de lavado de dinero.

Finalmente, la sentencia que emitió el tribunal de Mayor Riesgo "B" ratificando el delito de genocidio y delitos contra los deberes de la humanidad contra el pueblo Ixil, sirve para impartir justicia a las 1,771 víctimas que fueron masacradas en 1982. Un delito probado sin perpetradores condenados, pues se absuelve a Mauricio Rodríguez Sánchez –quien en esos años fungía como jefe de la segunda unidad de inteligencia

del ejército– y la muerte del general Efraín Ríos Montt evitó que se probara en un nuevo juicio su culpabilidad en los hechos, debido a que vicios procesales llevaron a que la Corte de Constitucionalidad anulara la sentencia condenatoria que se emitió el 10 de mayo de 2013.

Los tres fallos, con sus especificidades, contribuyen a fortalecer la administración de la justicia, a demostrar que se debe llegar a sentencias luego de respetar el debido proceso y que en el debate oral y público se demuestra la culpabilidad o inocencia de los sindicados.

Mucho se habló de los años de cárcel impuestos o las absoluciones emitidas, pero poco se discutió sobre el papel de los jueces y juezas que, estando tan próximo un nuevo episodio de politización de la justicia debido a la manera en que se eligen los jueces y magistrados (mediante comisiones corporativas de postulación y elección política por el Congreso de la República), cumplieron un papel central en emitir fallos en primera instancia que pueden incidir en su continuidad dentro del Organismo Judicial (OJ). Sigue haciendo falta una reforma constitucional, para garantizar que la carrera judicial llegue hasta las cortes de apelaciones y que la evaluación del desempeño contemple la valoración de los fallos emitidos por los togados.

Pero el caso es que una vez utilizado el derecho penal como medida de control de actos ilícitos, la sentencia es el inicio del fin de un cuento de hadas que no tendrá final feliz para muchos que abusaron del poder y la posición dentro de un sistema que se corrompió. Las sentencias y las resoluciones en primera instancia en los tres casos considerados en este análisis, dejan una huella profunda en el aún prolongado camino hacia el establecimiento de un sistema de justicia independiente y confiable.

Por sus alcances, los tres procesos trascienden la coyuntura de la crisis política e institucional que sacude al país, pero las resoluciones judiciales de marras tampoco pueden leerse al margen del período crítico que vive Guatemala desde abril de 2015, ni de su evolución más reciente que pareciera apuntar hacia la reversión de los pasos adelante dados, precisamente, en el campo de la persecución penal de la corrupción y el desmantelamiento de las prácticas de la impunidad, con sus secuelas de una cultura de laxitud y permisividad frente a los ilícitos cobijados desde el poder político y económico.

Por lo pronto, ya se dijo, los juzgadores que optaron por la independencia y emitieron tales resoluciones ponen en juego su futuro en las judicaturas, dado que no ha variado la sobre determinación política del OJ, que se hará patente de nuevo en los procesos de designación de la CSJ y las cortes de apelaciones, a mediados de 2019.

Tampoco puede divorciarse el curso y desenlace inicial de esos procesos de la coyuntura abierta, desde 2015, por la acción del MP y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Inevitablemente y más allá de la apasionada polarización actual en torno a la mancuerna MP-CICIG, no puede desconocerse que los desenlaces (aun si fueran revertidos en instancias posteriores) constituyen un éxito y una muestra de la justeza de la ruta seguida por ambas entidades. Los encausamientos y las sentencias no solamente lograron sobreponerse a las prácticas del litigio malicioso, sino también, en el actual contexto, se constituyen en un mentís a los detractores de CICIG.

En la coyuntura inmediata eso no es poca cosa, habida cuenta que el presidente de la República, Jimmy Morales, continúa en un curso de confrontación, erosión y descrédito de la CICIG. Los más recientes episodios de esa línea incluyen el retiro de las visas de cortesía para un grupo de funcionarios del ente internacional, pero sobre todo la andanada de "quejas" anti CICIG que el mandatario externó en la segunda Cumbre sobre Seguridad y Prosperidad en Centroamérica, realizada el 11 de octubre en Washington.

En un discurso dirigido al anfitrión de la cita, el vicepresidente estadounidense Mike Pence, y a los otros participantes –el presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández; el vicepresidente de El Salvador, Óscar Ortiz, y el canciller mexicano Luis Videgaray– el presidente Morales se refirió a los

> problemas que tenemos y que quisiéramos dejarlos en esta mesa, nosotros sí hemos sufrido una injerencia internacional que tiene tomadas nuestras Cortes de Justicia y el que hayan tomado

> esas Cortes de Justicia, no solamente nos está quitando la capacidad de poder actuar como presidentes sino que nos están afectando a nosotros y a ustedes. La principal corte de mi país se llama Corte de Constitucionalidad y esa Corte de Constitucionalidad ha violado la Constitución Política de la República y ha violado la Convención de Viena y lo dije en mi discurso en Naciones Unidas. Se han puesto jueces y magistrados que han tomado decisiones en contra del gobierno y en contra de empresas incluso de capital norteamericano.[3]

Ese discurso presidencial en Washington (que incluyó fantasiosas referencias a éxitos en la lucha contra el narcotráfico y contra el "terrorismo islámico"), ostensiblemente buscaba consolidar el respaldo que el gobierno de Morales ha obtenido del estadounidense en su pelea contra la CICIG y contra el secretario general de la ONU, Antonio Guterres.

Solamente tuvo un "pequeño" problema: ese no era el foro adecuado para referirse a la cuestión, pues la preocupación central de Estados Unidos no es ahora qué pasará con la justicia en Guatemala, sino cómo los gobiernos del Triángulo Norte de Centroamérica y México van a contener el flujo migratorio. Así lo ratificó Pence en su discurso del 11 de octubre y así lo está confirmando la dura posición del presidente Donald Trump frente a la masiva caravana migrante hondureña en marcha. Pero ese es tema para un análisis posterior.

3. Véase diversas crónicas periodísticas del discurso presidencial, entre ellas: https://www.publinews.gt/gt/noticias/2018/10/11/discurso-jimmy-morales-conferencia-para-la-prosperidad-y-seguridad-en-centroamerica.html

Entre la fragilidad estatal y el equilibrio precario

IPNUSAC
1 noviembre 2018

Una de las alertas constantes respecto de la crisis político-institucional se refiere al efecto de erosión que tiene sobre una institucionalidad estatal históricamente débil. Algunos de los procesos en curso en semanas recientes confirman esa preocupación, al hacer manifiesta la disminuida capacidad del Estado para atender los asuntos "ordinarios", que de manera recurrente desembocan en expresiones de inconformidad social y nuevas muestras de la incapacidad gubernamental para satisfacer los reclamos ciudadanos.

Entretanto, la fuente primaria de la crisis –el afán del gobierno del presidente Jimmy Morales de bloquear el trabajo de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) aun después de haber decidido anticipar el fin de su presencia en Guatemala hacia septiembre de 2019– se mantiene latente, con señales contradictorias que configuran una situación de equilibrio precario.

El manejo de la crisis de los migrantes hondureños

Puesto entre la espada y la pared por la caravana de los migrantes hondureños, que llegó a territorio

nacional a mediados de octubre, el gobierno del presidente Morales tuvo un desempeño errático. De una parte se plegó al discurso criminalizador y pro conspirativista de su homólogo de Honduras, Juan Orlando Hernádez –con quien se reunió bilateral y prolongadamente el 20 de octubre–, conviniendo con él un "plan retorno", cuya factura más parece un mensaje hacia el gobierno de Estados Unidos en el sentido de que "están haciendo algo", habida cuenta de la reprimenda que el vicepresidente Mike Pence les hizo durante la reunión de seguimiento al Plan de la Alianza para la Prosperidad del norte de Centroamérica (efectuada el 11 de octubre en Washington) y los amenazadores mensajes a través de Twitter del presidente Donald Trump.

Por otra parte, el gobierno –y el Estado en general– se vio desbordado por la masividad de la caravana hondureña. No fue capaz de atender el "deseo" (por no escribir orden) estadounidense de contener a los migrantes, pero tampoco de prestarles una básica asistencia a la que está obligado en cumplimiento del Decreto 44-2016, Código de Migración. En términos coloquiales, no quedó bien ni con Dios ni con el Diablo, aunque más con este último, pues el 28 de octubre la Policía Nacional Civil (PNC) protagonizó un innecesario e inútil episodio de violencia contra el segundo contingente de migrantes hondureños que pretendían atravesar el puente Rodolfo Robles desde Tecún Umán (San Marcos) hacia el puesto fronterizo mexicano en ciudad Hidalgo (Chiapas). El uso de bombas lacrimógenas y de una endeble barrera policial-militar, de todos modos no logró disuadir ni impedir el paso de los hondureños, quienes horas después tendrían una confrontación aún más grave con la policía federal mexicana en el otro extremo del puente. La violencia, el derramamiento de sangre y hasta la muerte de uno de los viajeros hondureños (a causa de un disparo efectuado por la Policía Federal de México), se mostraron como lo que son: innecesarios y violatorios de las legislaciones de ambos países (Guatemala y México).

El fenómeno de la caravana de migrantes hay que analizarlo como un hecho social, político y simbólico de trascendencia regional. Más allá del análisis que se haga sobre actores subyacentes que hayan impulsado u organizado esta caminata, lo cierto es que en ella participan ya miles de ciudadanos hondureños motivados por la pretensión de llegar a Estados Unidos ante la

falta de oportunidades en sus lugares de origen y que en esta pretensión enfrentan sacrificios y sufrimientos. A esto se suma los grupos de migrantes que comenzaron a salir el domingo 28 de octubre desde El Salvador, que pasaron por Guatemala con mucha menor atención mediática y que tienen como objetivo también llegar a Estados Unidos, quienes enfrentarán problemas similares a los de la caravana hondureña. Por consiguiente, estos migrantes requieren que se respeten plenamente sus derechos humanos en esta decisión de marchar colectivamente.

Es notorio que los gobiernos centroamericanos, ya con baja popularidad por otros acontecimientos en sus países, están teniendo un deterioro de su imagen ante la crisis migratoria que desnuda la situación de pobreza y falta de desarrollo en la región. Hecho que, además, plantea mayores tensiones que deben afrontar los gobernantes para contener las reacciones de Estados Unidos, quien ha anunciado recorte en la ayuda, especialmente a la proveniente del Plan para la Prosperidad. Asimismo, por el anuncio del presidente Donald Trump de retirar la nacionalidad a aquellos niños hijos de migrantes indocumentados que nazcan en Estados Unidos, a través de la presentación de una reforma a la constitución estadounidense.

Hasta el momento, ni Guatemala, ni México han detenido la caravana y la misma probablemente llegará hasta la frontera mexicana con Estados Unidos, lugar en donde serán retenidos por las autoridades fronterizas estadounidenses. Las duras acciones del gobierno de Trump frente a este hecho, repercutirán en la adhesión de votantes con las posiciones más conservadores de Estados Unidos, de cara a las elecciones de principios de noviembre.

Ante la imposibilidad de entrar a EE.UU., algunos regresarán a sus lugares de origen, pero es de esperarse que muchos decidan continuar su lucha por llegar al ya deteriorado “sueño americano” y, como no pueden pasar, la alternativa que pareciera estar trabajando México, con el apoyo de Naciones Unidas, específicamente la oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), es la de constituir campamentos de refugiados en la frontera. La reciente iniciativa del presidente mexicano, de ofrecer trabajo y estancia en Oaxaca y Chiapas, podría atraer a algunos migrantes, sin embargo es poco probable que esta iniciativa logre

desarticular la caravana y evitar una situación irregular y conflictiva en la frontera norte. Además, Oaxaca y Chipas son estados expulsores de migrantes hacia Estados Unidos y, por lo tanto, resulta difícil comprender cómo se podrían convertir en receptores de centroamericanos.

Malestar colectivo por deterioro de la red vial

Otra muestra, entre muchas posibles, del deterioro de las capacidades estatales es la relacionada con las protestas en dos departamentos –Izabal y Quiché– efectuadas por usuarios de la red vial, para exigir que se atienda el deterioro sistemático de las carreteras en el país. La problemática viene de los últimos tres gobiernos que no han garantizado que se cumpla con los contratos de construcción, ampliación, mantenimiento y recuperación de carreteras, llegando a niveles críticos como los denunciados por bloqueos de taxistas en Puerto Barrios y la reacción de transportistas que han organizado una caravana de protesta que demanda la reparación de diversos tramos carreteros que unen a municipios con la cabecera del departamento de Quiché.

Desde casos judicializados como el del tramo que va de Cocales a Tecún Umán en la carretera CA-2 occidente vinculada a hechos de corrupción entre el Estado de Guatemala y la constructora brasileña Odebrecht; tramos inconclusos en la Franja Transversal del Norte, hasta la falta de mantenimiento a la red vial mediante planes de bacheo, limpieza de cunetas, atención a derrumbes, no solo en carreteras pavimentadas sino en caminos de terracería, ha llevado a que diversos actores inclusive exigieran la destitución del segundo ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) del actual gobierno, Aldo García.

El MICIVI ha sido de las carteras con mayor rotación de autoridades. La ministra Sherry Ordóñez, quien fungiera en el cargo 11 días, renunció por causas personales luego de aparecer en un listado de la Superintendencia de Administración Tributaria como tributante morosa. Su relevo, el ministro García renunció luego de múltiples problemas en torno al caso de la CA-2 occidente, enfrentar una interpelación y la demanda de la Cámara del Agro para su destitución, así como el fracaso del Plan de Recuperación Vial que prometía para 2017 levantar los concursos para

adjudicar proyectos de habilitación de carreteras; ese plan fue utilizado para que el Ministerio de la Defensa recibiera Q57 millones para la compra de maquinaria para reparación de carreteras. Ante su renuncia llega a la cartera el actual ministro, José Luís Benito Ruiz, quien ha debido atender la crisis del volcán de Fuego, pero no ha podido implementar la política de restauración vial.

Ante la inefectividad del Estado para asumir tan solo el mantenimiento de la red vial en el país, el sector empresarial lanzó a debate del Encuentro Nacional de Empresarios 2017 el planteamiento ¡Vamos a la Obra! Infraestructura para el Desarrollo, que fue el seguimiento al planteamiento del ENADE de 2016 sobre su visión de ciudades intermedias. De ENADE 2017 surge la iniciativa de Ley 5431, Ley General de Infraestructura Vial, diseñada y promovida por la Fundación para El Desarrollo (FUNDESA).

Los usuarios, ante la falta de atención de la problemática por parte del gobierno y su incapacidad de garantizar el buen estado de las carreteras (a pesar que al 30 de septiembre de 2018 lleva una ejecución presupuestaria del 58.9%) deciden recurrir a las medidas de hecho para presionar al Ejecutivo a atender la crítica situación de las carreteras en estos dos departamentos.

En el caso de Izabal la manifestación de taxistas bloqueó por lo menos 10 puntos de la ciudad de Puerto Barrios, impactando en el transporte de bienes perecederos que debieron esperar por más de 24 horas a que levantaran los retenes. Mientras que alrededor de unos 500 vehículos participaron de la caravana proveniente de Quiché.

Las mesas de diálogo integradas por el MICIVI para atender las demandas de pobladores en ambos departamentos, eventualmente podrían aliviar la tensión y suspender las medidas de hecho, pero, como suele suceder, transfiere a un tiempo futuro la problemática, que no tiene una solución inmediata debido a que el deterioro es en todo el país.

Lo más probable es que el malestar generalizado por el deterioro de la red vial, se convierta en eje de denuncia y rechazo a reelección de alcaldes y diputados o de castigo a quienes pretendan buscar un puesto de elección popular y que hayan estado ligados al MICIVI, ya sea como

funcionarios o contratistas, debido a su inefectividad en atender la problemática.

Un escenario no deseable, pero no descartable, es que durante el año electoral se activen polos de malestar social en diferentes puntos críticos de la red vial y obliguen al gobierno central a solicitar mecanismos de excepción para ejecutar obra pública, debido a que de no atenderse la situación, la crisis vial podría afectar la elección de sus cuadros en el partido FCN-Nación. La oposición podría utilizar el fracaso de la política pública de restauración vial del FCN-Nación, como un eje de desgaste al gobierno y como ofrecimientos de campaña para elevar su nivel de aceptación, toda vez que el deterioro en la carpeta vial puede impactar negativamente en el nivel de precios al consumidor final y golpear el bolsillo de los votantes, que es el principal problema identificado en los sondeos de opinión, la situación económica del país y su impacto en la microeconomía.

Los signos del equilibrio precario

Mientras el gobierno y el Estado se debaten en esa mezcla de desorientación e incompetencia, la CICIG vuelve a ser noticia, con señales contradictorias que matizan la cuenta regresiva de su presencia en el país. De una parte hay signos que sugieren su repliegue, pero en contraste sacude el ambiente con allanamientos y órdenes de captura que alcanzan a figuras sensibles del poder político y económico.

Cuando en los ambientes "anti-CICIG" se daba casi como consumado el inicio del fin de ese capítulo de la historia nacional,[1] se producen tres hechos que sugieren que ese ente internacional no se irá del país sin hacer ruido y sin dejar de cumplir su mandato:

a) El miércoles 23 de octubre, el comisionado Iván Velásquez aprovecha su estadía en San Salvador, para realizar una reunión de trabajo con personal de la comisión y de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) del Ministerio

1. En una extensa entrevista publicada el 27 de octubre por la revista digital Nómada, Fernando Sáenz (uno de los financistas del cabildeo anti CICIG en EE.UU.) trasluce ese triunfalismo y habla de mantener la relación EE.UU. para "terminar el capítulo de la CICIG y que nos ayuden a fortalecer la Fiscalía del MP y que doña Consuelo pueda hacer su trabajo de una forma eficiente". Véase en https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/todos-cometimos-delitos-pero-la-cicig-no-fue-pareja-y-politizo-todo/?utm_medium=social&utm_source=twitter&utm_campaign=20181027_reportaje_epolitica_saenzentrevistacicig

Público, incluyendo al titular de esa fiscalía, Juan Francisco Sandoval. Si bien no trascendió el contenido del encuentro, en medios de comunicación social se especuló que "se analizaron varios de los casos en los que la CICIG ha realizado hallazgos en las últimas semanas".[2]

b) El 24 de octubre, en ocasión de la visita de la congresista estadounidense de origen guatemalteco, Norma Torres, se anuncia un acuerdo de alto nivel entre la ONU, la CICIG y el gobierno de Estados Unidos, en virtud del cual este país hace un nuevo aporte de US$6 millones para financiar a la Comisión; se avanza en el proceso de designación de un comisionado adjunto; se refuerzan mecanismos de rendición de cuentas de la CICIG a los donantes; la CICIG rendirá informes narrativos periódicos sobre traspaso de capacidades hacia el MP.

c) El lunes 29 de octubre, la FECI realiza allanamientos y ejecuta órdenes de captura, que incluyen al ex ministro de Gobernación, Carlos Vielman Montes, al ex jefe del Departamento de Investigación Criminal de la PNC, Stu Velásquez, aunque no logra aprehender al actual viceministro de Seguridad, Kamilo Rivera (considerado fugitivo por el MP). Según el comunicado del MP-CICIG, esas tres personas y los otros cinco implicados (entre ellos el ex director de la PNC, Erwin Sperisen), están acusados de cometer ejecuciones extrajudiciales, practicar torturas y formar parte "de un cuerpo ilegal y aparato clandestino de seguridad (CIACS) en su versión más clásica". La investigación, agrega, "se centra en siete hechos nuevos en los cuales tuvo participación dicha estructura criminal, que no han sido juzgados en tribunales nacionales o internacionales".

Esas aprehensiones sugieren que la CICIG está ajustando su línea de actuación al hacer públicos nuevos casos que involucran estructuras típicas de los aparatos clandestinos e ilegales de seguridad (Ciacs) de los cuales acusa de pertenecer a funcionarios del actual gobierno.

Si bien esos tres hechos hablan de la fortaleza que conserva la CICIG, en este mismo período

2. Véase https://impacto.gt/ivan-velasquez-se-reune-con-fiscales-de-la-cicig-y-el-mp-en-el-salvador/

ocurrieron cosas que apuntan en sentido contrario. De una parte, la Corte de Constitucionalidad se inhibió de conocer recursos de amparo en contra de la decisión gubernamental de no renovar visas de cortesía a investigadores extranjeros de la CICIG; también se hizo público el cierre de la oficina de la FECI en Quetzaltenango y el traslado de su personal a Guatemala. Y, finalmente, la titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, Sandra Jovel, dijo el 25 de octubre que se trabaja en la creación de una mesa para el "traslado de capacidades" por parte de la CICIG, dado que su presencia en el país finalizará antes de un año.

Es decir, el forcejeo entre el gobierno del presidente Jimmy Morales y la CICIG está lejos de agotarse, lo cual ocurrirá –por lo visto esta semana– casi hasta el último momento de sus actividades en el país, que vencen en septiembre de 2019. Por ahora se mantiene el impasse, con un comisionado actuante y confirmado en su puesto por la ONU, y unos esfuerzos oficiales, no tan fructíferos, por obstaculizar su trabajo. Esa será la tónica, como tendencia dominante, para los próximos meses.

En el medio de estos aspectos relativos al trabajo de la CICIG en el país, también se deben tomar en consideración otros como el hecho de que en 2019 se desarrollará el proceso de elecciones generales, y las investigaciones del MP en coordinación con la CICIG pueden alcanzar a posibles candidatos a la presidencia, diputados y otros cargos en las instituciones del Estado. Los 11 investigadores de la CICIG, a quienes se les revocó la visa llevan casos relevantes que tocan a funcionarios, empresarios y capos del crimen organizado, entre otros, de la más alta jerarquía. Como los de Financiamiento electoral ilícito, Botín registro de la propiedad, IGSS-Pisa, la Línea y, recientemente, las 18 personas capturadas en Quetzaltenango vinculadas a casos de corrupción, entre ellos: Jorge Barrientos, a quien se le vincula como financista, en 2011, del partido Unidad Nacional de la Esperanza, cuya secretaria general, Sandra Torres, aspira a postularse nuevamente a la presidencia. Sumado a ello otros tres casos importantes, el antejuicio en contra del diputado Felipe Alejos por el caso traficante de influencias, el caso Blanca Stalling y la maraña de TCQ.

Como se evidencia, el tema de fondo es quitar del camino a

CICIG, cuyo acuerdo de creación le permite ser querellante adhesivo en estos casos paradigmáticos. Los argumentos sin fundamento por el Ejecutivo, evidencian la estrategia de evitar a toda costa que las investigaciones y persecución penal en estos casos y los que surjan, avancen. Considerando que el MP con la nueva fiscal general, Consuelo Porras, no ha dado muestras de fortaleza en la persecución penal en los delitos de cuello blanco, con excepción del caso que se destapa a finales de octubre, y que pone nuevamente ante la justicia al ex ministro Vielmann, así como del resto de capturas anotadas párrafos arriba. Esas capturas comenzaron a generar acciones en contra de la CICIG, a través de las redes sociales y de los programas de teléfono abierto.

En cuanto a la decisión de no renovación de las visas a los investigadores extranjeros de la CICIG cabe anotar que:

a) Las acciones tomadas por el Organismo Ejecutivo, evidencian claramente la intención de debilitar a la CICIG, con el apoyo encubierto de quienes están guardando prisión en Mariscal Zavala, la denominada Juntita y otros actores políticos y económicos que están siendo alcanzados por las investigaciones. Esas acciones generan confusión y mayor polarización social e inestabilidad institucional, creando mayor divisionismo en un problema en el cual, la CC resolvió la manera como debe solucionarse, pero que aún no se ha acatado.

b) Los artículos 6 y 10 del acuerdo de creación de la CICIG a solicitud del Estado de Guatemala a la ONU, establecen con claridad el compromiso del gobierno relativo al apoyo a dicha comisión. El primer artículo preceptúa el compromiso gubernamental de apoyarla para que desarrolle sus funciones sin interrupciones en la competencia de dicho acuerdo. El artículo 10, obliga al gobierno a no interferir, limitar o tomar acciones de represalias en contra del personal de la comisión por el desarrollo de sus funciones.

Según lo que resuelva la sala quinta del ramo civil sobre los amparos interpuestos por la Procuraduría de los Derechos

Humanos y por el Frente Parlamentario por la Transparencia, puede preverse otro escenario que generaría mayor polarización; si la sala revoca en definitiva los amparos, vulneraría los artículos citados y abre la posibilidad de accionar por la vía del amparo. De ser así, estaríamos en el mismo escenario de la prohibición del ingreso al Comisionado de CICIG por el mandatario Morales. La brasa caliente estaría, nuevamente, en manos de la CC.

Se esperaría que la sala resuelva conforme a los artículos 6 y 10 del acuerdo, obviamente apercibiendo a la canciller y demás funcionarios, quienes deben ser destituidos en caso incumplan lo resuelto. En todo caso, la Sala Quinta de Apelaciones de lo Civil debe ser clara en su resolución y evitar interpretaciones legales acomodaticias a intereses. Esto permite que, en el caso de desobediencia, se remita lo conducente con fundamento en el artículo 55 de la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad, activando la competencia del MP en la investigación.

Entre la parálisis y la incertidumbre

IPNUSAC
16 noviembre 2018

A lo largo de las 21 ediciones digitales que en el curso de este año tuvo hasta hoy R*evista Análisis de la Realidad Nacional* hemos hecho un seguimiento sistemático de la marcha de la coyuntura nacional. Situados en una atalaya académica, nos mantuvimos en una línea de observación participante en la cual no reivindicamos la "imparcialidad" positivista y, en cambio, nos atenemos al propósito de propugnar por el bien común y la propuesta. Este es el último análisis de situación que presenta el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC) en este año 2018, ya que comienza el período vacacional en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Por consiguiente, intentaremos hacer un análisis de cierre que nos dé perspectiva de futuro, de cara al venidero 2019.

Aunque falta todavía un mes para concluir 2018, nada de lo que ocurra de aquí al 31 de diciembre podrá cambiar el balance sustantivo: terminan estos 365 días con un saldo negativo en los principales ámbitos de la vida nacional: en lo político el signo dominante fue la continuación, con algunos picos particularmente agudos, de la crisis de la institucionalidad del Estado. Al cierre de estas líneas, la sombra de nuevas tensiones entre el Organismo Ejecutivo y la Corte de Constitucionalidad (CC), aparecían en el horizonte.

Tales tensiones están relacionadas con el esfuerzo sostenido por el gobierno del presidente Jimmy Morales a lo largo del año: incomodar, bloquear y sacudirse a la Comisión Internacional Contra

la Impunidad en Guatemala (CICIG) y al titular de ésta, el comisionado Iván Velásquez.

Precisamente, en el balance del año, una de las principales constataciones es que la lucha contra la corrupción y la impunidad entró en reflujo, dado el reposicionamiento que han logrado los diversos actores sociales y políticos que adversan, ahora de manera abierta, el actuar de la CICIG y del Ministerio Público (MP) cuando era presidido por Thelma Aldana. A esa agrupación de actores los denominaremos "actores resistentes".

Como hemos dicho en análisis anteriores, en la coyuntura cambió la correlación de fuerzas y quienes desde la sociedad civil apoyan las acciones de MP-CICIG, a quienes llamaremos "actores propulsores", se encuentran al final del año en una situación que puede caracterizarse como de repliegue. Ahora que Aldana y Velásquez prácticamente están fuera de la contienda, los actores propulsores lucen moralmente debilitados.

El año político ya no tiene mucho oxígeno y apenas quedan los primeros días de diciembre, los cuales podrían ser utilizados por los actores resistentes, particularmente en el Congreso de la República, para consumar algún nuevo triunfo en la dirección ascendente que han traído. Son muchos los diputados que tratarán de superar su angustia por la posibilidad de quedar fuera de la opción de correr por la reelección, si se mantiene la prohibición o candado que el ex gobernante partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) logró poner a los tránsfugas en 2016, todavía bajo la inercia reformista que dejó la movilización social de 2015 y bajo cuyo influjo cayó el gobierno de Otto Pérez Molina e impidió que "le tocara" la presidencia al hoy legalmente encausado en Estados Unidos, Manuel Baldizón (como se sabe, el gran ganador de la coyuntura de 2015 fue, precisamente, el presidente Morales).

La angustia entre esos legisladores explica por qué en el Congreso de la República no hay cabeza para nada que no esté relacionado con ese propósito. Cuando falta alrededor de un mes y medio para que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) convoque a los comicios generales de 2019, no es exagerado afirmar que la clase política está funcionando plenamente "en modo electoral".

Eso explica, en último análisis, por qué en el Congreso hubo un inédito consenso para la aprobación del Presupuesto de

Ingresos y Gastos del Estado para 2019. Hasta las concesiones del Legislativo ante las justas demandas financieras de la USAC y de los médicos del sector público, así como los controvertidos arreglos con el magisterio, tienen la impronta del año electoral. Un escenario de desestabilización sociopolítica, como el ocurrido en 2015, resultaba del todo inconveniente para el sistema y por eso el acuerdo presupuestario alcanzado en el Legislativo.

Si bien en la cancha del Ejecutivo hay un sabor triunfalista porque su obsesiva fijación anti CICIG y anti Velásquez terminó prevaleciendo, el costo institucional ha sido alto: el gobierno se mueve en la muy delicada línea que separa el acatamiento de las resoluciones de la CC y la abierta desobediencia. Pero, además, la supeditación del quehacer presidencial a la confrontación, desde agosto extendida a la Secretaría General de la ONU, ha implicado tener un gobierno literalmente al garete. No hubo direccionalidad durante el año que termina. El liderazgo presidencial está ausente para definir ejes y rumbos de gobierno, sumido como estuvo en todo este período en su lucha por deshacerse del Comisionado de la CICIG y de ella misma. La lamentable incapacidad de reacción frente a la tragedia causada por la erupción del volcán de Fuego, pinta de cuerpo entero lo que más de un analista ha descrito como anomia institucional.

Con relación al Ministerio Público, actor fundamental alrededor del cual se cohesionaron hasta mayo los actores propulsores, su dinamismo se ha vuelto lento y pareciera más coincidente con las pretensiones de los actores resistentes, aunque debe tomarse en cuenta que la nueva Fiscal General, María Consuelo Porras, tiene otro ritmo de trabajo y que no está, necesariamente, orgánicamente alineada a los actores resistentes. En todo caso, no puede desconocerse que es objeto de presiones externas, la más reciente de las cuales llegó hace pocos días desde la entidad cúpula del empresariado y que apunta contra la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (percibida como supeditada a la CICIG) y el titular de ésta, Juan Francisco Sandoval.

Los actores empresariales también han sido volubles en la coyuntura, particularmente en su ubicación entre los propulsores y los resistentes. El destape y la confesión de un grupo de grandes empresarios que habrían dado financiamiento electoral no registrado a Morales y su partido, el Frente de Convergencia

Nacional, FCN-Nación, sacó a luz las fracturas ocurridas en el llamado G-8 (esto es, la supercúpula informal del empresariado), pero también dio lugar a realineamientos en el interior y desde el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). En particular, fue notorio el respaldo otorgado a Morales cuando éste decidió comunicar a la ONU que no prorrogará el mandato de la CICIG en 2019. Reposicionamiento mucho más beligerante en la defensa del ex presidente de la Cámara de Industria y ex ministro de Gobernación, Carlos Vielmann, acusado por la CICIG y la FECI de formar parte, durante su gestión ministerial, de un grupo paralelo que habría torturado y ejecutado extrajudicialmente a reos evadidos de centros de privación de libertad, en 2005.

El actor más veleidoso en este año 2018 ha sido Estados Unidos. Sin el menor empacho, cambió su mirada cómplice con los actores propulsores y, prácticamente, favoreció la resistencia de los otros actores, especialmente el gobierno de Jimmy Morales. La relación entre Estados Unidos y el gobierno de Guatemala es inestable, porque por una parte está claro el apoyo del poder imperial a la continuidad de Morales hasta finalizar su período, pero, por otra, la administración del presidente Donald Trump está notoriamente molesto con lo que considera incapacidad de ese gobierno, y en general con los de El Salvador y Honduras, para detener la caravana de migrantes, llegada ya a la frontera entre México y EE.UU. El Ejecutivo guatemalteco seguramente estará en la angustia de saber cómo se manifestará la inconformidad imperial y qué facturas deberá pagar; la captura de Juan Antonio Hernández, hermano del presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, ocurrida el 23 de noviembre en Miami bajo cargos de tráfico de drogas, ha de ser parte del nerviosismo en esferas gubernamentales guatemaltecas.

Como quiera que vaya a evolucionar o se vaya a manifestar el enojo estadounidense, lo cierto es que la crisis de la caravana de migrantes (mayoritariamente integrada por hondureños, pero también por salvadoreños y algunos guatemaltecos) dejó al descubierto la orfandad estratégica de Morales (y también de Hernández) para atender de manera autónoma la cuestión migratoria. Providencialmente para ambos, empieza a entrar en escena el nuevo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador

(posicionado este 1 de diciembre). Coloquialmente llamado por el acrónimo de su nombre, AMLO parece anotarse un hit con su planteamiento de impulsar programas "de desarrollo" en el sureste mexicano, para que los migrantes ya no sigan hacia la frontera norte. Eso le permite quedar bien con Estados Unidos, atraer inversión extranjera hacia esos territorios pobres mexicanos y anclar la migración en esas áreas, convirtiendo la necesidad de empleo que empuja la aventura migratoria, en mano de obra, sin duda barata y precarizada, que será aprovechada por las inversiones referidas.

Pareciera entonces que el tema de la migración se proyecta con fuerza hacia 2019, sea para satisfacer los intereses de la administración Trump o para afectar la relación de los gobernantes del "triángulo norte de Centroamérica" con el impredecible gobernante estadounidense. Desde el IPNUSAC se ha trabajado el planteamiento de un abordaje regional e integral de la cuestión migratoria, planteamiento que puede contribuir a posicionar estratégica y responsablemente el tema, con ese enfoque, en la agenda política nacional.

En relación a las condiciones estructurales, el balance del año tampoco es positivo. La desorientación estratégica del gobierno y otras manifestaciones de la crisis institucional contribuyeron a que fueran nuevamente postergadas acciones clave para intentar sacar del barranco de la pobreza extrema a cientos de miles de personas. Por ejemplo, sigue varada en el Congreso la iniciativa legal que daría impulso a la agricultura familiar; no digamos la Ley de Desarrollo Rural Integral. La desatención a los problemas del campo y la falta de respuestas con sentido estratégico, se traducen en la continuidad de los flujos migratorios, en territorio nacional y fuera de él: en Guatemala el éxodo tiene un innegable sello rural.

Afectada por la incertidumbre política y la dislocación de la formas "normales" de hacer negocios (léase franjas grises que van desde la informalidad hasta la corrupción) la economía nacional está ralentizada y se revisan a la baja las previsiones oficiales de crecimiento de la producción. Literalmente, la economía se mantiene a flote por la única variable que no ha dejado de crecer: las remesas familiares

enviadas por los migrantes desde Estados Unidos. En 2017 el flujo de esos recursos sumó US$8,192 millones y, de mantenerse el ritmo observado en diez meses de este año, al finalizar 2018 el ingreso por remesas familiares superaría los US$ 9 mil millones.

Las limitaciones financieras que se presentarán en relación al proceso electoral, dados los efectos disuasivos que causa la nueva legislación electoral y los procesos abiertos por financiamiento ilícito, sumadas a la brevedad que tendrá la campaña proselitista (no más de cinco meses), hacen previsible que el efecto de lubricante económico de la contienda política no llegue a producirse como en el pasado.

Como es sabido, el IPNUSAC ha elaborado una propuesta de agenda mínima que tendrá una cancha muy relevante en el proceso electoral, ya que plantea trabajar para crear las condiciones, a partir de esa agenda, para una concertación nacional. Lamentablemente, el año termina con una prevalencia de la incertidumbre sobre lo que sucederá en el próximo año. Eso, sin duda, afecta la economía, pero también el ánimo de los actores participantes. Nosotros, como IPNUSAC, volveremos en enero, justo en las vísperas de la convocatoria a elecciones generales, proceso que deberíamos convertir en un escenario de oportunidad para avanzar en lo que ya se dijo antes y hemos repetido en varios de nuestros análisis: concertar una agenda mínima que estabilice la situación nacional, y permita construir certezas básicas para superar la incertidumbre generalizada sobre el futuro del país.

REVISTA
Análisis de la
REALIDAD NACIONAL

2

LOS DESAFÍOS DE UNA AGENDA NACIONAL

REVISTA
Análisis de la
REALIDAD NACIONAL

Reformar el Estado sigue siendo la tarea pendiente

Cristhians Castillo

RESUMEN

La crisis político-institucional desatada en 2015 desencadenó una coyuntura que, en 2018, derivó en una crisis de hegemonía que impacta la legitimidad y credibilidad de los actores tradicionales y emergentes de poder, instalando una incertidumbre institucional que afecta el desempeño del Estado democrático constitucional y del modelo económico tradicional. El debate de la reforma profunda del Estado, busca identificar los contenidos coyunturales y programáticos para definir una ruta de reformas que, con orientación estratégica, brinde válvulas de escape para atender la tensa situación. De llegar al evento electoral sin un pacto político que sirva de base para la conducción política del Estado, los intereses fragmentados y el ambiente de polarización y descalificación cruzada, que erosiona la posibilidad de consensos, podría desatar una campaña marcada por posiciones emotivas y discursivas cuyo único contenido sería el respaldo a personalismos, identificados o no con la estrategia continental de combate a la corrupción y su énfasis para Guatemala: la lucha contra la impunidad. La justicia penal, por sí sola, no es capaz de orientar hacia el desarrollo nacional. La aguda situación política, debe ser resuelta políticamente.

PALABRAS CLAVE

Agenda mínima; pacto interelitario; reforma profunda de Estado; conducción política; régimen electoral; gobernabilidad; gobernanza.

ABSTRACT

The political-institutional crisis unleashed in 2015 triggered a situation that, in 2018, led to a crisis of hegemony that impacts the legitimacy and credibility of traditional and emerging power actors, installing an institutional uncertainty that It affects the performance of the constitutional Democratic State and the traditional economic model. The debate of the deep reform of the State, seeks to identify the contextual and programmatic contents to define a route of reforms that, with strategic orientation, provide escape valves to take care of the tense situation. Of coming to the electoral event without a political agreement that serves as base for the political conduction of the State, the fragmented interests and the ambience of polarization and crossed disqualification, which erodes the possibility of consensuses, might untie a campaign marked by emotive and discursive positions which only content would be the support selfishness, identified or not with the continental combat strategy to the corruption and its emphasis for Guatemala: the fight against impunity. Criminal justice alone is not capable of orienting itself towards national development. The acute political situation must be resolved politically.

KEYWORDS

Electoral system; electoral reform; electoral law; democracy; elections; political system; political law.

Consideraciones iniciales

Hablar de crisis del sistema político guatemalteco es debatir sobre una sociedad que ha construido su institucionalidad estatal a golpes y tropezones, sin que la planificación estratégica oriente la consolidación del modelo democrático, modernice el aparato burocrático y se garantice la sostenibilidad de un pacto político de gobernanza y sobre todo de gobernabilidad, que lleve al Estado a ser capaz de ofrecer soluciones a problemas estructurales, atender demandas coyunturales e invertir en el desarrollo sostenible.

En este artículo delimitamos los puntos de inflexión del Estado guatemalteco en tres coyunturas, a saber:

En la primera de ellas, la coyuntura de transición a la democracia, 1983-86, la dinámica regional impuso la democratización y pacificación de la región Centroamericana, con el objetivo de cumplir con su potencial geoestratégico de comunicar el mercado de la región del MERCOSUR con la primera economía mundial y consolidar lo que se proyectaba como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en un momento histórico de agotamiento de la guerra fría, la caída del muro de Berlín y el auge de los bloques económicos como respuesta a un mundo unipolar en materia militar y multipolar en términos económicos. Para Guatemala representó el momento de oportunidad para romper con la secuencia de golpes de Estado, que, desde 1954, fueron el mecanismo para imponer orden social, justificar el modelo contrainsurgente de Estado, pero sobre todo para viabilizar la rotación de facciones de poder militar en la administración pública, asociadas con el poder económico tradicional que mantuvo privilegios a sus actividades productivas.

La coyuntura iniciada en 1983 adoptó el modelo democrático liberal basado en elecciones legítimas, que respetaran "la voluntad popular" emitida en el sufragio por opciones electorales decididas por los sectores de poder real, pero que por lo menos gozaran de estabilidad en la conducción de la institucionalidad democrática naciente, sin el fantasma de las asonadas militares. La elección de la Asamblea Nacional Constituyente y la primera elección general con las nuevas reglas del

juego, culminó con la entrada en vigencia del pacto político de transición, la Constitución Política de la República de Guatemala y la instalación del gobierno del partido Democracia Cristiana Guatemalteca, en 1986.

La inestabilidad post transición, vivida durante el único periodo presidencial de cinco años, derivó en una división del partido de gobierno y el triunfo electoral de una fuerza política emergente que, sin ser la principal fuerza de oposición, llega al poder democráticamente. No obstante el triunfo electoral, la debilidad del partido Movimiento de Acción Solidaria en el Ejecutivo lleva al gobernante de turno a promover un golpe de Estado, desconociendo a los poderes Legislativo y Judicial; esta coyuntura tuvo como desenlace la salida del titular del Ejecutivo, el debate de una reforma constitucional y una elección de medio término del Congreso de la República para viabilizar la rotación de diputados señalados como depurables. Este segundo punto de inflexión, 1993-94, permitió hacer las únicas reformas al pacto constitutivo del Estado guatemalteco, desde su entrada en vigencia.

El objetivo de la reforma constitucional de aquella época, además de poner límites al Ejecutivo y garantizar la independencia de poderes, incluyó la restricción al banco central de emitir dinero sin respaldo para financiar al Estado, inaugurando la época de los lucrativos negocios de la banca privada con el Estado, toda vez que en la actualidad el déficit fiscal es rentable mediante la deuda pública interna, al comprar más del 50% de la brecha entre recaudación y techo presupuestal, que asciende a más de 20 millardos de quetzales por año.

Luego de poco más de dos décadas de una débil estabilidad política de gobiernos electos, pero envueltos todos en procesos controversiales, tales como: la desinstitucionalización y privatización del Estado; la corrupción y la demagogia; la instauración del clientelismo como mecanismo de legitimación política, y la interrelación de autoridades políticas con estructuras del crimen organizado y agentes económicos para promover la dictadura de los capitales emergentes, basados en negocios con el Estado y la protección estatal de la economía criminal, arribamos a 2015 cuando se inicia la tercera gran coyuntura nacional.

La crisis política inició con el mandato de revocatoria

aplicado al gobierno del Partido Patriota (PP), demandado por el pueblo unido tras la consigna #RenunciaYa, luego de múltiples casos de corrupción presentados por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), casos que vincularon a altas autoridades de los tres poderes de Estado, a miembros del empresariado y a un conglomerado de operadores políticos de diversos sectores, inauguró el nuevo periodo de transición que aún no concluye.

La corrupción de la clase política contagió a la institucionalidad y, a pesar de un gobierno de transición presidido por Alejandro Maldonado Aguirre, las elecciones generales de 2015 y la toma de posesión de las nuevas autoridades, la situación sociopolítica no se estabilizó. Nuevos casos judiciales que involucran a las altas autoridades del gobierno del partido Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación) atizaron la espiral de descontento social contra la clase política, que ha cooptado el poder mediante estrategias financiadas por procedimientos irregulares y con dinero producto de negocios ilícitos, tal el caso de señalamientos de vínculos entre el narcotráfico y funcionarios del gobierno del PP.

El debilitamiento histórico de la institucionalidad estatal y su inefectividad para atender las brechas sociales estructurales, ha llegado en el actual periodo a casi la parálisis de políticas públicas que merman la credibilidad de las autoridades gubernamentales, complementado todo esto por el descrédito de la clase política y el rechazo a los abusos cometidos por el Congreso, integrado por pseudo representantes que, anteponiendo sus intereses y los de sus financistas, han legislado en contra de los intereses populares, llegando al extremo de poner en alto riesgo el sistema de justicia con el intento fallido de elevar la conmutabilidad de penas a 10 años y la reforma casuística de tipos penales, que sostenían señalamientos judiciales contra ellos y quienes los han sostenido financieramente.

El deterioro de la gobernabilidad, desde 2015, ha sido acompañado por la erosión de la gobernanza que, paulatinamente, pasó del encuentro de sectores, actores, personalidades y bases sociales, a una hiper fragmentación de intereses, agendas y demandas, que hacen compleja la discusión de cuáles deben ser las prioridades a atender por la estatalidad y la ruta para la reforma profunda del Estado. El impulso de actores políticos emergentes que se

han posicionado a partir de las movilizaciones de calle, pasó de demandas relativamente unificadas en torno a la renuncia de las autoridades y reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), a confrontación por apoyo o defensa de personalismos y descalificación indiscriminada, si no se comparte la posición o no se reproduce íntegramente las fórmulas discursivas empleadas para enfrentar al oponente.

Por su parte, las élites tradicionales, vulnerables al quedar expuestas por los escándalos de corrupción, están más distraídas en cómo contener o revertir lo avanzado en la estrategia continental de combate a la corrupción y específicamente para Guatemala con el combate a la impunidad, al punto de perder de vista la necesidad de orientación estratégica, que requiere la sana convivencia social y las condiciones socioeconómicas necesarias para la estabilidad de sus actividades productivas.

En resumen, lo que empezó como una crisis de los políticos, rápidamente se contagió a la institucionalidad estatal, porque aunque se descabezaron las estructuras presuntamente criminales, las redes operativas parecen seguir operando aunque con cierta angustia por quedar al descubierto. Los señalamientos a actores de diversos sectores sociales ante la justicia penal, impactó en la credibilidad de voces tradicionales para representar posiciones, llevando a los más vulnerables a atrincherarse en planteamientos polarizadores que nos tienen en las vísperas de la convocatoria a elecciones generales 2019, en una profunda crisis de hegemonía, sin que haya en el debate político la disposición siquiera para discutir las posibles salidas y una ruta estratégica de reconstrucción de la institucionalidad, de la clase política y de la efectividad del Estado. Básicamente sigue instalado un ambiente de revanchismo y búsquedas de venganza en los dos bloques confrontados, que sufren la pérdida de conducción política y orientación estratégica con la que inició la lucha de 2015.

Renovar el pacto de élites

El torbellino de la justicia penal y su expresión mediática desató una trama jacobina, que desvió a los actores estratégicos de la posibilidad de aprovechar la energía social expresada en las calles y luego en la participación en el evento electoral del 2015, para legitimar un acuerdo interclase, multiideológico y pluricultural que pudiera ser

capitalizado para dirigir una agenda reformista efectiva, que siente las bases de la reforma profunda del Estado.

De forma inmediata a la sucesión de autoridades gubernamentales y legislativas, se promovió una estrategia reformista en tres vías: la superficial reforma política, concentrada en la LEPP (Decreto 26-2016 del Congreso de la República) y las reformas al Organismo Legislativo, que evitaran el entrampamiento sufrido durante la séptima legislatura, mediante el uso espurio de la interpelación, el combate al nepotismo, la "eliminación de discrecionalidad" en la contratación de personal y sanciones a diputados tránsfugas (Decretos 14- 2016, 35-2016); tarea encomendada al sorpresivo presidente del primer año de la octava legislatura, el diputado Mario Taracena, quien se posicionaría mediáticamente y en el debate político como el intérprete legislativo de las demandas ciudadanas post plaza y el traductor de los designios y lineamientos de la política exterior estadounidense, atinentes a temas que afectan la seguridad regional y la seguridad nacional de aquel país.

La segunda vía de reformas tenía que ver con el sistema judicial: el riesgo de que el presidente recién electo, cayera en la tentación de sustituir a la Fiscal General (como había sido la tendencia de sus antecesores), llevó precisamente a plantear enmiendas a la ley orgánica del MP que, entre otras cosas, eliminó el Consejo del MP que había permanecido inoperante por carecer del delegado del Congreso de la República por años, situación que habría evitado la depuración interna; así mismo se aprobó la carrera fiscal con sus componentes. El 23 de febrero de 2016 la entonces fiscal Thelma Aldana e Iván Velásquez, titular de la CICIG, presenciaron desde el palco diplomático del hemiciclo parlamentario la aprobación del decreto 18-2016, la cual tuvo un amplio apoyo político, 140 votos a favor. La dupla, además de realizar el proyecto de ley, concitó apoyo popular para evitar que la bancada oficial lograra su cometido de incorporar, en el último momento, formas de relevo del fiscal general por el presidente.

Paralelamente, la gran reforma al sistema de justicia también sería impulsada por la dupla Aldana-Velázquez, por un lado mediante una reforma constitucional y por otro, de manera simultánea, a través de reformas a la Ley de la Carrera Judicial. En medio de una amplia legitimidad y popularidad de

esta dupla, se levantó el debate sobre reformas de fondo a la carrera judicial, las cuales para ser contundentes deben pasar obligadamente por la Constitución, debido al modelo de elección de segundo nivel, que amarra la continuidad de magistrados en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las Cortes de Apelaciones a la decisión política del Congreso, que los elige de nóminas presentadas por una comisión de postulación corporativizada, ligando potencialmente las dinámicas jurisdiccionales a intereses políticos.

Sería muy largo rememorar toda la estrategia seguida por la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional hacia la reforma de la justicia en Guatemala, integrada por el MP, la CICIG, el Procurador de Derechos Humanos (PDH) y la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), que impulsaron un proceso de reforma constitucional presentada a debate nacional por los presidentes de los tres poderes del Estado de aquella época: Mario Taracena (Legislativo), Ranulfo Rafael Rojas (Judicial) y Jimmy Morales (Ejecutivo).

Desde aquel momento, la distancia de Morales respecto de la dupla Aldana-Velázquez era visible, al punto de rumorearse que la salida anticipada del proceso fue para evitar que el presidente de la República impidiera que los tres presidentes presentaran públicamente al debate el texto propuesto de reformas constitucionales, que no tuvo el diseño correcto, y que recibiera el apoyo político suficiente para concretarse. El dato determinante es que Aldana, Taracena y Velázquez fueron los actores centrales de la reforma institucional que prosiguió al descalabro de la clase política, producto de los casos de alto impacto judicial por señalamientos de corrupción presentados en 2015-2016.

El más ambicioso proyecto fue llegar hasta una reforma constitucional, que además de un engorroso modelo de poder judicial, proponía la incorporación de la jurisdicción indígena y la alteración del equilibrio de poderes republicano con un supra poder otorgado, en el diseño de la Secretaría Técnica, al Consejo de la Carrera Judicial, todo ello incorporando modificaciones al pacto político fundante contenido en la Carta Magna.

Todo el proceso, hasta llegar a la Iniciativa de Reforma Constitucional número de Registro 5179, desnudó nuevamente la imperiosa necesidad de reformar

el pacto constitutivo del Estado guatemalteco, pero lo que quedó claro fue que no sería desde la perspectiva pretendida por quienes habían impulsado éste. Se truncó, nuevamente, un proyecto que al pretender reformar la máxima expresión del derecho político en el país, sufrió la misma suerte que las cinco anteriores iniciativas de reforma constitucional que, desde 2007, han sido promovidas, luego del rechazo en la consulta popular de 1999, del Acuerdo de Paz sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. Todos chocaron de frente con la resistencia de los poderes tradicionales a una redistribución del poder desde la Constitución Política de la República.

Aun cuando el Estado ha mutado desde su génesis, producto del pacto interelitario de 1984-86 y los actores de poder han variado en la conducción gubernamental, entre el ejército en la última etapa del Estado contrainsurgente 1982-86, el empresariado en la primera etapa de la apertura democrática 1986-2000 y los capitales emergentes y el crimen organizado durante los primeros 15 años del siglo XXI, la resistencia a perder los privilegios, las concesiones y la discrecionalidad que otorga el actual modelo político ha entrampado la discusión política que viabilice los ajustes que necesita.

El papel marginal que jugó el presidente Morales en el último intento de reforma a la Constitución, versus el protagonismo de actores políticos emergentes post 2015, que predominantemente impulsaban el debate de los texto propuestos por la secretaría técnica, sugiere que, a partir de ese punto de inflexión, estamos ante un escenario en el que nuevos actores demandan espacios de participación real en la toma de decisiones, que afectan la vida de colectivos humanos históricamente excluidos del sistema político.

Por otro lado, mientras el componente mediático de la lucha contra la corrupción y la impunidad mantenía entretenida a su audiencia de buena parte de la población citadina-urbano-clase mediera, muchas de la variables que inciden en la vida de las poblaciones de la provincia, siguieron su proceso de deterioro, asociado a la débil presencia y efectividad de las políticas del Estado, al aumento de las amenazas socio ambientales y la ralentización de la economía nacional, que no da señales claras de reactivación para el próximo quinquenio. Nos olvidamos que hay mucho más país que atender que solo querer incidir, por lo menos discursivamente, en la administración de justicia,

proceso en el cual la clase política y los ciudadanos comunes no podemos intervenir, pues la cadena de justicia debe ser implementada predominantemente por operadores de justicia que no deben responder a la simpatía o antipatía del público, que demanda a gritos condena a quienes ya han sido expuestos a la justicia penal por presuntos hechos criminales.

Mientras muchos pretendíamos jugar al papel de operadores de justicia, por lo menos en el debate mediático y virtual, en el que se discute ampliamente la idoneidad, independencia de los jueces y la proporcionalidad de las sentencias, se abandonó la lucha por la reforma política y económica, en la que sí se pudo haber tenido algún grado de incidencia, por lo menos en la discusión de temas estructurales que eran propiedad privada de las élites tradicionales; por ejemplo, el modelo de explotación de recursos naturales, la inversión pública y social -prioritariamente en áreas rurales- o la fiscalización de procesos de recambio de las autoridades que definen la política macroeconómica.

Toda la distracción que agregó al panorama político la disputa Ejecutivo-CICIG desde agosto de 2017, posicionó a múltiples colectivos abandonando el debate de la agenda reformista de Estado; simpatizantes de ambos bandos, se dedicaron a vilipendiar al oponente, sin que dicho proceso agregara valor a casos que han avanzado hasta llegar a sentencias y sin visualizar que la batalla estratégica en materia de justicia es contener lo más posible la intromisión de intereses políticos en el nombramiento de magistrados de la CSJ y de apelaciones, que tendrán en sus manos la batalla legal hasta que queden en firme sentencias de los casos que ya han sido presentados y que discurren en el debido proceso.

Todo este panorama nos lleva a que, a tres años de las movilizaciones de calle, estemos en un escenario que regresa a casi el mismo punto en el que estábamos antes de las elecciones de 2015; pocos actores entendieron que la batalla política se gana predominantemente en las urnas; mientras algunos seguimos demandando nuevas organizaciones políticas para canalizar los liderazgos emergentes, que puedan competir por puestos de elección popular, otros, muy pocos, se concentraron en organizarse y fundar sus respectivos partidos políticos. La reforma electoral reciente fue catalogada como “buena” pero insuficiente y sin poder ponernos

de acuerdo los usuarios del sistema (partido políticos y ciudadanía) sobre una reforma racional que enmiende los errores de su predecesora y genere condiciones aptas para impulsar el relevo de la clase política tradicional, los políticos en el Congreso impulsan aceleradamente una reforma de último momento que remuevan los impedimentos que pondrían en riesgo "su derecho constitucional de ser electos", con el agravante de que además hay una serie de acciones judiciales en contra de la implementación de algunos elementos centrales del decreto 26-2016; y lo más preocupante es que aún no está totalmente claro un pacto para consolidar y proteger los avances en materia de reforma judicial, que tímidamente se han hecho en la legislación ordinaria; por el contrario, hay esfuerzos legislativos y políticos por tratar de revertir lo avanzado.

Los intereses electorales, además, están sirviendo de disociadores hasta dentro de los mismos bandos en pugna y sin liderazgos capaces de concitar mínimos consensos, la corta campaña electoral corre el riesgo de tener predominantemente un contenido visceral, emotivo y nuevamente personalista, casi sin posibilidad de discutir la ruta de reconstrucción social, o peor aún, colocarnos en una torre de babel en el que aunque hablemos de las mismas prioridades, todos las querrán ajustadas a su particular visión.

Por contradictorio que parezca, en un ambiente de tanta dispersión, la propuesta que lanzamos para el debate nacional en *Revista de Análisis de la Realidad Nacional*, edición impresa 18, octubre-diciembre de 2016, sigue teniendo vigencia y ha servido de base para elaboraciones posteriores que han planteado la impostergable necesidad de identificar áreas de intersección que, además de su carácter prioritario, tienen la posibilidad de ser desencadenantes de otros procesos virtuosos de desarrollo social.

Agenda Mínima de la USAC para un dialogo nacional

En la Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición electrónica No. 127, de octubre de 2017, se planteó un marco orientador de lo que podría constituirse en la metodología para discutir los ejes temáticos de una ruta estratégica de país. Su fundamento teórico parte de la hipótesis de que el debate político sobre las prioridades de reforma de Estado giran en torno a la agenda de los acuerdos de paz, que han alcanzado un nivel de reconocimiento de que sus

planteamientos, ahora más que nunca, están vigentes y luego de 22 años de historia, la sociedad ha madurado políticamente al punto de asumir el compromiso político que no se tuvo durante la firma de los mismos, para concretar su implementación.

El otro pilar del planteamiento de la agenda mínima es la iniciativa internacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sirve de complemento para posicionar en el debate de nuestro Estado, signatario de la agenda titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", las 17 prioridades y 169 metas definidas para atacar las problemáticas que reducen la calidad de vida de contingentes humanos que sobreviven en condiciones precarias, principalmente en los países de menores ingresos.

Los ejes articuladores propuestos, aglutinan los ODS en prioridades según el deterioro de las condiciones de vida de la realidad guatemalteca, medidas por indicadores que comparan la realidad social e institucional y que nos posiciona en preocupantes niveles de rezago respecto de la media de la región latinoamericana. No es objetivo de este artículo presentar el análisis que ha servido de base para la selección de los cinco ejes propuestos: pobreza, exclusión e inequidad, ambiente, democracia y Estado y finanzas públicas; sino más bien desarrollar contenidos que pudieran constituirse en materia de un pacto interelitario, que brinde herramientas a las autoridades públicas para conseguir la gobernabilidad nacional.

Reforma Política y Jurídica del Estado.

Es el eje que aglutina las demandas en las que hay mayor consenso y aparente acuerdo, en cuanto al contenido que pudiera orientar no solo una agenda legislativa priorizada para alcanzar las reformas al diseño institucional, sino además servir de hoja de ruta para la gestión pública y la gobernabilidad, que incida en las variables que impactan en la mejora de la vida, principalmente de los segmentos sociales excluidos del debate político nacional.

Este eje se nutre de los planteamientos del ODS 16, "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles", lo que en la práctica, para el caso guatemalteco, se traduce

en dotar de capacidades al Estado para garantizar un estado de derecho que brinde acceso a la justicia a todas y todos los miembros de la sociedad en igualdad de condiciones, no solo para tener la certeza de la resolución de conflictos mediante la administración de justicia pronta y cumplida, sino también fortalecer la independencia de poderes y hacer efectivos los límites al ejercicio del poder público.

Entre las prioridades del ODS 16 están: luchar contra todas las formas de delincuencia organizada que operan mediante mecanismos de cooptación y control de las instituciones públicas para imponer privilegios y prácticas de soborno y corrupción que alteran el funcionamiento eficaz del Estado, desviando los recursos hacia beneficios focalizados que reducen la posibilidad a los más desposeídos de acceder a bienes y servicios públicos de calidad, pertinentes y oportunos.

El apoyo generalizado de la sociedad guatemalteca hacia la estrategia de combate a la corrupción y la impunidad puede hacerse sostenible, si se logra la transición de lo que tenemos como institucionalidad con altísimos niveles de cooptación, corporativismo, corrupción y discrecionalidad, a una institucionalidad eficaz, responsable en el cumplimiento de sus funciones y transparente, no solo en el uso de los recursos públicos sino también en la rendición de cuentas, mediante el libre acceso a la información.

El combate a la violencia y la reducción de las tasas de mortalidad conexas es parte de este ODS, que busca el adecuado cumplimiento de esta función clásica del Estado moderno, proveer seguridad física y material al contingente humano que habita el territorio nacional, de forma que se respeten los derechos humanos y se privilegie la prevención y disuasión de conductas delictivas, que afectan la sana convivencia y ponen en riesgo la paz social. Parte de la reforma urgente en Guatemala es dotar de estabilidad al marco normativo de la Policía Nacional Civil, elevando su reconocimiento y naturaleza a rango constitucional para evitar su instrumentalización y, en el peor de los casos, su penetración por intereses criminales que generan estructura dedicadas a la violencia política, limpieza social y represión de Estado, vulnerando las garantías de la población a manos de quienes debieran protegerla.

El contenido teórico del ODS 16, pertinente a la reforma política y jurídica del Estado, tiene que

ver con la profundización de la institucionalidad democrática que adopte políticas públicas inclusivas, participativas y representativas de nuestra sociedad pluricultural, multiétnica y multilingüe. Este elemento responde directamente a la urgente necesidad de un marco electoral y de partidos políticos que rompa con el patrimonialismo instalado desde su fundación en 1983 y ratificado en el Decreto 1-85 (LEPP) que luego de ocho elecciones generales presenta déficits en la representación, nula capacidad de intermediación y extrema volatilidad del sistema de partidos.

Por su parte, el Acuerdo de Paz sobre reformas Constitucionales y Régimen Electoral, establece en sus considerandos

> que las reformas constitucionales contenidas en el presente acuerdo constituyen bases sustantivas y fundamentales para la reconciliación de la sociedad guatemalteca en el marco de un Estado de derecho, la convivencia democrática, la plena observancia y el estricto respeto de los derechos humanos, la erradicación de la impunidad y, a nivel nacional, la institucionalización de una cultura de paz basada en la tolerancia mutua, el respeto recíproco, la concertación de intereses y la más amplia participación social a todos los niveles e instancias de poder (…) y que las referidas reformas contribuirán a la estabilidad política, al fortalecimiento del poder civil (Gobierno de Guatemala-Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 1996).

Como se ve, ese acuerdo trazó una ruta que fue truncada en su implementación en la consulta popular de 1999. Las literales 12 y 13 de dicho acuerdo contemplan reformas al Organismo Legislativo desde el diseño constitucional, estableciendo un número fijo de diputados y limitando a una su reelección; este último tema está en pleno debate en las llamadas “reformas de segunda generación”, que se discuten previo a la convocatoria de elecciones generales 2019, no por la vía de limitar el derecho constitucional, sino buscando regular el excesivo transfuguismo que tiene como propósito principal procurar reelecciones a cualquier precio.

En materia de justicia, el acuerdo establece las siguientes prioridades: fortalecimiento financiero del Organismo Judicial, la carrera judicial y las garantías para la administración de justicia.

Los contenidos pertinentes de este acuerdo de paz, para la argumentación que sostiene la necesidad de una Agenda Mínima, se resumen en la aspiración de "afianzar la legitimidad del poder público y consolidar una democracia pluralista y representativa en Guatemala", haciendo particular énfasis en el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral como ente rector del sistema.

Las reformas superestructurales requeridas para los objetivos planteados, además de tener un cierto consenso en cuanto a las líneas generales, tienen la posibilidad de ser promovidas en el seno del poder Legislativo, y asumidas por diversos sectores que han participado de múltiples espacios de debate y diseño de propuestas tendientes a fortalecer el estado democrático de derecho. Lo que a continuación ponemos a discusión, es la sistematización de la experiencia del área sociopolítica del IPNUSAC en torno al diálogo político y los contenidos de las áreas temáticas en las que hay coincidencia en cuanto a prioridades de la reforma jurídica y política del Estado, ordenadas en los ejes siguientes:

1. Reformas electorales.
2. Reformas al modelo de gestión pública.
3. Desarrollo de legislación ordinaria definida por la Constitución.
4. Reformas constitucionales.

Las reformas políticas tuvieron la posibilidad de generar convergencias amplias, después de las movilizaciones de calle, y ante el descalabro de la clase política, que quedó enredada en los casos de alto impacto presentados bajo el tipo penal de financiamiento electoral ilícito (cuya redacción fue modificada por el Decreto 23-2018, que reformó el Código Penal) por fin se despertó en la sociedad la demanda de recambio de esa misma clase política, que ha mantenido cooptada la institucionalidad democrática por más de tres décadas, mediante el sistema de partidocracia chapina. Los casos de corrupción y financiamiento ilícito han golpeado directamente las estructuras de poder caudillista, que desde lo local hacían uso de franquicias electorales de "partidos" que, sin arraigo territorial y sin militancia partidaria, ganaban elecciones sin que se pusiera en duda los resultados, aunque las autoridades electas enfrentaran serios problemas de credibilidad.

Los consensos coyunturales que llevaron a organizaciones sociales a festejar la reforma a

la LEPP contenida en el Decreto 26-2016, rápidamente dejaron al descubierto que los partidos tradicionales se blindaron y, bajo el argumento de pretender partidos institucionalizados, escondieron una estrategia de bloqueo a la competencia de liderazgos emergentes, que deberán encontrar espacio en listados de candidaturas de los cuatro partidos nuevos y en los partidos que puedan inscribirse a partir de los cuatro comités proformación que están a punto de cumplir con los requisitos. De lo contrario, deberán ajustarse a las reglas del juego de los 22 partidos que ya existían previamente. La segunda generación de reformas a la LEPP, que ya cuenta con dictamen de la CC, ratificó el reclamo de propiedad de la clase política tradicional sobre un sistema electoral y de partidos, que les ha servido para manejar patrimonialmente al Estado.

Pero no solo la forma de acceder al poder está en juego en la coyuntura actual; también es parte de las demandas la urgencia de un aparato burocrático estatal efectivo en proveer soluciones a las problemáticas sociales y atender las demandas de un pueblo que, por fin, hace autocrítica de una cultura política clientelar y conformista que entregaba un cheque en blanco al momento de emitir el voto y luego sufría por cuatro años la ausencia de resultados. Al quedar en evidencia los flujos millonarios hacia los bolsillos de quienes defraudan al Estado, también se hizo presente la demanda de resultados concretos de quienes administran la institucionalidad y los recursos públicos.

Por último, aunque se bloquee la posibilidad de organizarse políticamente a ciertos sectores urbanos, que cómodamente esperan ocupar listados de candidaturas sin mucho esfuerzo de trabajo partidario, hay en contraposición un posicionamiento de actores históricos excluidos del debate político real, que demandan inclusión en el modelo monocultural de Estado y que están impulsando esfuerzos de organización de vehículos electorales para canalizar sus demandas. Este proceso llevaría, eventualmente, al ámbito legislativo una correlación de fuerzas favorable a la reforma política, con énfasis en el reconocimiento, la inclusión y ojalá la priorización de recursos con otras miradas sociales, que atiendan a los contingentes humanos que subsisten sin la inversión social de los recursos fiscales.

Aunque se reconoce y se respeta la lucha histórica de muchos actores

y sectores nacionales que han demandado agendas maximalistas, en este momento la propuesta de la Agenda Mínima busca encontrar puntos de intersección, que los hay, en las múltiples agendas de cambio social. Esto no implica abandonar el objetivo estratégico que ha trazado cada grupo de interés, sino más bien concertar una agenda que en medio de la inestabilidad e incertidumbre política, oriente el debate sobre la urgente necesidad de una reforma profunda de Estado que lo oriente, y lo haga pertinente y oportuno.

Cabe destacar que los cambios al sistema político que proponemos se circunscriben al modelo constitucional vigente, respetando las formas que establece y potenciando su capacidad de pacto de Estado, para ordenar la convivencia social en el territorio nacional.

Se reconoce y respeta el planteamiento de un proceso constituyente que ha sido abanderado por actores de pueblos originarios, que ante el histórico abandono de la institucionalidad pública a sus demandas y necesidades, plantean que es el momento para un nuevo pacto fundante popular y plurinacional, que aborde no solo el sistema político sino rompa con las dinámicas del modelo económico que han generado la pobreza que afecta a más del 50% de la población. Si bien reconocemos los resultados del modelo monocultural de Estado y sus principales rasgos y resultados, que han excluido principalmente a la población indígena y rural del país, el planteamiento de la Agenda Mínima propone una reforma profunda, que atienda las brechas históricas, pero que no sacrifique los derechos y garantías constitucionales consignados en el Título II capítulo I, que han sido un avance significativo en cuanto a garantías ciudadanas, luego de superar el periodo del conflicto armado interno.

El valor práctico de la Agenda Mínima es que, si bien atiende los temas con mayor posicionamiento en la narrativa pública sobre la urgencia de contar con un sistema político más representativo, con capacidad real de intermediación y que brinde resultados concretos, no obvia los debates estratégicos que requieren un mayor consenso, y que deberán ser alcanzados sobre la base de la ampliación de derechos y garantías de la población.

La Agenda Mínima busca identificar puntos de encuentro para atender la crisis coyuntural con el compromiso de hacer reformas profundas, que

estratégicamente brinden al Estado efectividad y promover reformas superestructurales en el corto plazo, debido al nivel de consenso con que ya cuentan, pero también aprovechar la ventana de oportunidad que crea la crisis de hegemonía, para abordar e incluir elementos que deben ser reformados en el modelo económico, para impulsar el crecimiento y desarrollo social incluyente y sostenible. Para el efecto sometemos a discusión los contenidos de cada uno de los ejes citados.

1. Reformas Electorales

El debate en torno al modelo electoral vigente gira, principalmente, en torno a cómo romper con el patrimonialismo y personalismo que ha existido desde el origen del actual sistema de partidos, que no solo afecta la democracia interna de las organizaciones políticas, sino además ha configurado prácticas electorales, que desde la clientela caudillista, contribuyen a petrificar dentro del sistema a personajes que no representan a las poblaciones de los territorios, aunque ganen curules en el Congreso de la República o coopten el poder local.

Los partidos tradicionales han evitado fortalecer al ente rector, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), sea por la vía de los recursos o dotándolo de capacidades de regulación, control y sanción de los excesos que cometen los partidos, logrando con ello evitar que se ponga límites a la discrecionalidad con que interpretan las normas electorales y evitan la fiscalización de las fuentes excesivas de financiamiento, así como las prácticas irregulares en periodo de campañas que promueven los partidos.

Luego de siete reformas a la LEPP (Decretos 51 y 74-87; Decreto 10-89; Decreto 35-90; Decreto 10-04; Decreto 35-2006 y Decreto 26-2016), se evidencia que cada vez es más complejo alcanzar consensos y acuerdos entre los usuarios del sistema electoral (TSE, ciudadanía y partidos políticos) para modernizar el marco normativo y al ente rector, sin que ello ponga en riesgo la credibilidad de los procesos de elecciones generales. A la vez, es cada vez más evidente que los políticos caen en la tentación de promover las reformas a la LEPP de forma casuística, coyuntural, personalista o reformas de las reformas para enmendar errores, tal y como ha sido el caso en 2006 y se vuelve a repetir en el actual debate de reformas de segunda generación en 2018.

El derecho electoral contenido en la LEPP y la Constitución, experimentan mayor volatilidad en el tiempo, debido a la circulación de élites dominantes en el debate político; no obstante, por ser normas que redistribuyen poder, su reforma exige sumatoria de fuerzas que viabilicen el proceso legislativo. Ante un diseño centralizado del sistema electoral, como es el caso guatemalteco en el que una misma ley contiene la regulación de partidos políticos, la autoridad electoral, procedimientos electorales y registro de ciudadanos; para aprobar reformas a un subsistema, se hace necesario que en la misma reforma se introduzcan las armonizaciones pertinentes a los subsistemas complementarios, haciendo complejo el diseño electoral y generando espacios que, sin ser ilegales, permiten prácticas informales en la vida partidaria.

Los contenidos específicos de la reforma política varían respecto del actor que la plantea. Los partidos buscan proteger privilegios que les permitan mantener el control de la partidocracia imperante. Los ciudadanos exigen reducir las barreras de ingreso al sistema de partidos para no depender de las lógicas perversas que dominan el régimen patrimonial y, el TSE va cambiado su posición dependiendo de quién ejerce la presidencia del pleno de magistrados, que a partir del Decreto 26-2016 se estableció en periodos de un año, empezando por el magistrado de mayor edad y siguiendo en orden descendente de edades, como lo establece el artículo 126 de la LEPP.

El reconocimiento generalizado es que, previo a cualquier reforma institucional profunda, se debe alcanzar una reforma electoral que viabilice el relevo generacional de los políticos, y estabilice el sistema de partidos que ha sido sumamente volátil, con organizaciones que no superan los 15 años de existencia, salvo contadas excepciones.

La otra demanda generalizada es del voto individualizado o reducción de los distritos electorales, para evitar que en los listados cerrados y bloqueados para elegir diputados distritales y listados nacional, se incorporen lógicas nepotistas o prácticas caudillistas. En este punto en particular hay amplios consensos sociales, que ha revertido el dictamen contenido en el expediente 642-2018 de la Corte de Constitucionalidad (CC), en el que emitió opinión negativa a la propuesta de subdistritos electorales y, además, opinó que se debe fortalecer a los partidos tradicionales aprobando elevar la barrera de ingreso al sistema de partidos aumentando de 0.30% al

0.50% el total de afiliados respecto del número de empadronados vigente en la elección anterior, y que son requeridos para inscribir organizaciones partidarias, contraviniendo expresamente el "clamor popular".

Para completar los contenidos urgentes de la reforma electoral es impostergable el fortalecimiento técnico, financiero e instrumental del TSE, que debe incorporar y armonizar con su estructura, las reformas que modifican las regulaciones partidarias y las que afectan los procedimientos de ejercicio del sufragio universal. A medida que se moderniza la LEPP, se asignan nuevas responsabilidades y se demandan resultados de las nuevas capacidades del TSE, por ello se debe acompañar de asignaciones presupuestales que fortalezcan la institucionalidad. De lo contrario, los avances -sobre todo de fiscalización de los recursos de los partidos-, se convierten en requerimientos de papel, poco vinculantes e inefectivos para desincentivar las prácticas de cooptación de la institucionalidad de Estado.

No profundizamos en el presente artículo en otras reformas a la LEPP, debido a que la postura académica que sustentamos es que se debe realizar una revisión exhaustiva de la actual ley y promover una reforma que no sea un parche más, para enmendar los errores cometidos en la reforma del 2016, sino discutir sobre la viabilidad de continuar remendando errores o emigrar a un diseño distinto al actual que está regido por una sola norma, o bien dotar de independencia a los subsistemas, para facilitar mayor capacidad de adaptación de la norma a los cambios de la cultura política de la sociedad guatemalteca.

Este eje tiene la particularidad de convocar fácilmente a distintas organizaciones especializadas y de sociedad civil interesadas en el debate y trabajo técnico-político de reforma electoral, las cuales responden fácilmente a convocatorias que busquen consenso respecto de los contenidos a reformar. El espacio privilegiado para discutir el diseño del sistema electoral es la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, la cual, terminados los eventos electorales, debe "evaluar el proceso electoral finalizado y de ser necesario, presentar propuestas de reformas que fueren procedentes", como lo establece el artículo 256 de la LEPP.

2. Reformas al modelo de gestión pública

El ejercicio del poder y la función pública se sostienen sobre la eficacia de una burocracia que ejecuta la implementación de políticas orientadas a atender concretamente demandas de la población. Sin un efectivo sistema que traslade bienes y servicios concretos, la credibilidad de los funcionarios y mandatarios sufre un desgaste capaz de generar crisis de gobernabilidad, que pueden llegar a la parálisis de la institucionalidad misma. Es por ello que dentro de las reformas profundas al Estado de Guatemala se requiere urgentemente dotar de herramientas que eleven las capacidades de ejecución de la institucionalidad y reviertan el deterioro fácilmente perceptible en áreas estratégicas como la salud, la educación, la infraestructura, la protección del medio ambiente, la seguridad social, por señalar las que más pueden impactar la calidad de vida de la sociedad.

Promover una cultura burocrática basada en la transparencia y la eficacia, requiere que se incorporen procesos de meritocracia, eficiencia y evaluación de desempeño del funcionario y servidor público, dotándolo de las herramientas que faciliten la gestión y eviten la informalidad, la ilegalidad y la discrecionalidad en la toma de decisiones, así como la implementación de procesos que terminen en su mayoría en productos que van directamente a facilitar la convivencia social. Elevar la capacidad ejecutiva del Estado puede contribuir a recomponer la credibilidad de la estatalidad y superar el estéril debate que llevó a la desinstitucionalización de lo público, que nos tiene a algunos países sumidos en la parálisis de la burocracia.

El debate teórico ha superado la etapa maniquea del ideario neoliberal, que desmanteló áreas estratégicas del Estado llevándolas a la privatización y la consecuente desprotección de contingentes humanos que dependen del rol subsidiario de lo público para atender, inclusive, necesidades básicas. Y del otro lado, la pretendida redistribución bajo el modelo del bienestar, es insostenible en el mediano plazo, si no se acompañan de niveles de crecimiento económico y productividad de la fuerza de trabajo.

En definitiva se ha superado el debate de si el Estado debe ser pequeño o grande, intervencionista o permisivo, regulador o corporativo; se ha reconocido

la naturaleza complementaria que tiene lo público y lo privado para generar el bienestar y niveles de vida digna, para ello debe ser efectivo. Es decir, ser oportuno y pertinente en cuanto a las prioridades que ayuden a la sociedad a producir bienes y servicios que satisfagan necesidades humanas, y no solo el lucro y la ganancia a toda costa.

Para fortalecer y profundizar las capacidades ejecutivas del Estado guatemalteco, los debates confluyen en los siguientes temas:

a) Despolitización del servicio civil: la tendencia de los gobiernos de la Gran Alianza Nacional (GANA), la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y del PP fue un crecimiento desordenado y politizado de los empleados públicos. Así lo han sistematizado estudios de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) que explican el fenómeno de rigidez del presupuesto nacional que, en datos del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, para el año 2018 un 66.6% del mismo se destina a gastos de funcionamiento, el 15.7% a pago de la deuda, lo que deja un 17.7% para inversión (ICEFI, 2018).

El debate ha girado en este aspecto entorno a la urgente necesidad de conocer el estado de situación real de la burocracia, mediante el censo de empleados públicos y una urgente reforma de gran calado al servicio civil, reformando la ley en sus aspectos de ingreso, contratación, evaluación, ascenso, sanciones y remuneración de los servidores públicos a nivel de gobierno central. Es imperativa, también, la revisión de los regímenes de servicio civil de los organismos Legislativo y Judicial, y la creación de la carrera administrativa municipal, que atienda los desafíos de la autoridad más cercana a la población.

La creciente insostenibilidad de los acuerdos entre empleador y trabajadores del Estado, se refleja en la incapacidad de lograr una negociación colectiva que dignifique la función pública, pero que tenga sostenibilidad financiera y se erradiquen excesos que han sido identificados en diversos pactos colectivos del sector público, que han convertido a los sindicatos mayoritarios del Estado en grupos de presión con dinámicas de negociación controversiales.

b) Régimen de contrataciones públicas: los casos de alto impacto por corrupción han

dejado en evidencia que los recursos públicos tienden a ser susceptibles de ser desviados para beneficiar a quienes pueden influir en la toma de decisión del gasto público. Los últimos avances en cuanto a fiscalización y transparencia, incorporados a la Ley de Contrataciones del Estado, ha generado posicionamientos entre quienes afirman que son positivos y contribuyen a combatir la corrupción y la discrecionalidad, y quienes afirman que se han paralizado los procesos de adquisiciones del Estado. Este debate hace necesario que se tenga un régimen de compras transparente y efectivo a la hora de concretar las políticas públicas, mediante la ejecución presupuestal.

Este componente requiere la reforma integral del régimen de compras y contrataciones del Estado, así como la revisión al marco normativo del Presupuesto y las capacidades del gobierno central para ejecutarlo.

c) Gestión pública territorial: los mayores niveles de satisfacción de necesidades colectivas pueden ser gestionados por los gobiernos locales y regionales, que a pesar de las leyes de Descentralización, del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal, aprobados en 2012, no han desarrollado todas las capacidades locales que rompan con la dependencia del nivel central, y promuevan la implementación articulada y contextualizada de las políticas públicas sectoriales que articulan sinergias para el desarrollo, en contraposición a las expresiones clientelares y focalizadas de políticas de gabinete.

La propuesta es revisar y modernizar de las tres leyes citadas, más la Ley del IVA en su componente de IVA/PAZ y la evaluación de una efectiva Ley de Infraestructura, adecuada al desarrollo nacional.

3. Desarrollo de legislación ordinaria definida por la Constitución

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, contempló el desarrollo del pacto político fundante, mediante leyes que atendieran realidades determinantes para la gobernanza y la gestión política. Hay un conjunto de mandatos de ley específicos contenidos en la carta magna que, desde el planteamiento de la Agenda

Mínima y su el eje de reforma política y jurídica del Estado, se propone atender con sentido de urgencia las siguientes leyes:

a) Ley de Comunidades Indígenas: el artículo 70 constitucional contempla mediante la legislación de una ley específica, atender las particularidades de pueblos originarios que demandan del Estado el reconocimiento de la naturaleza multiétnica, plurilingüe y multicultural de la sociedad, incorporando al estado de derecho nacional elementos de su "cosmovisión y de la trasmisión de sus valores, y la oficialización constitucional de los idiomas indígenas, como uno de los pilares sobre los que se sostiene la cultura nacional y como medio de la adquisición y trasmisión de la cosmovisión indígena, de sus conocimientos y valores culturales" (Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, 1996).

Aun cuando las demandas de los pueblos maya, garífuna y xinca no se agotan en la legislación ordinaria mandatada por el artículo 70 (pues hay planteamientos que deben ser incorporados al pacto constitutivo del Estado), lograr voluntad política para que, luego de 32 años de vigencia constitucional, se cumpla con el mandato del citado artículo sería una acción afirmativa de la sociedad para reconocer los derechos de los pueblos originarios.

b) Régimen de aguas: la conflictividad medio ambiental que rodea el proceso de reprimarización de la economía, mediante la utilización de los recursos naturales como fuente de acumulación y reproducción de capitales, ha levantado nuevamente la necesidad de atender el mandato del artículo 127 constitucional, que desarrollaría las capacidades reguladoras del Estado para evitar el uso discrecional del recurso agua en el país.

El aprovechamiento por parte de agentes económicos del agua superficial y mantos friáticos, ha sido evidenciado en denuncias inclusive del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales presentadas al MP, que refieren que los conflictos por la tenencia, uso y disfrute del agua, se generan por el vacío de regulación.

Asimismo, la regulación del recurso hídrico puede contribuir a generar concertación para el aprovechamiento del potencial hídrico del país, para promover

una matriz energética basada en producción de energía limpia que, regulada adecuadamente, puede contribuir al desarrollo económico y humano del país, enmendando las irregularidades cometidas por proyectos hidroeléctricos, de los cuales algunos enfrentan sentencias judiciales que mandan enmendar los procesos que deben respaldar sus operaciones.

4. Reformas constitucionales

Finalmente se platea que la reforma profunda del Estado debe pasar por una reforma constitucional acotada exclusivamente a seguridad y justicia, mediante el procedimiento del artículo 280, el cual parte de un acuerdo preestablecido en el poder constituyente, para luego ser ratificado por el poder soberano que radica en el pueblo, mediante consulta popular.

El modelo de reforma constitucional propuesto por los acuerdos de paz, aun siguiendo vigente su planteamiento, perdió su viabilidad por el triunfo del "no" en la consulta popular de 1999. Pero la urgente necesidad de actualizar el pacto constitutivo sigue latente a pesar de la inviabilidad política de los últimos siete proyectos, incluido el proceso liderado por la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional hacia la reforma de la Justicia en Guatemala.

El aprendizaje del debate sostenido en el país desde 2010 (cuando el consorcio integrado por la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad Rafael Landívar y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales su propuesta de reforma y fue asumida por diez diputados, convirtiéndose en la iniciativa 4387) es que urge una reforma constitucional que despolitice la justicia, rompiendo con el modelo que supedita la independencia judicial a arreglos de grupos corporativos, que inciden en la integración de los listados de aspirantes de los cuales elige el Congreso de la República.

El reconocimiento constitucional y la definición de la naturaleza de la Policía Nacional Civil (PNC) es fundamental para evitar que visiones o intereses puntuales sometan a la PNC a retrocesos en su institucionalidad y su rol en una sociedad democrática y en paz, en la que debe ser garante de la seguridad ciudadana, tener un rol preventivo y disuasivo y no caer en la instrumentalización cuando ha sido utilizada para la represión y los abusos cometidos

por estructuras criminales, que han delinquido desde sus filas.[1]

A manera de conclusión

La agobiante crisis de estatalidad y hegemonía que ha golpeado a Guatemala desde 2015 y no tiene una salida inmediata, no se resuelve solamente mediante el procedimiento electoral; se requiere de un acuerdo político que dote de instrumentos de gobernabilidad a los liderazgos que sean electos para darle conducción política a la institucionalidad del Estado. Pero, además, que lideren e implementen un pacto de elites nacionales que, comprometidas con una agenda mínima, contribuyan desde sus respectivos sectores sociales a su implementación, basada en un sano ejercicio de priorización de acciones, como el insumo contenido en este artículo, que aspira a ser tan solo una organización académica de debates políticos en los que se ha participado.

1. Para un conocimiento profundo de las propuestas realizadas en esta materia, consultar la iniciativa de reforma constitucional 4387 y los documentos de actualización que, a pedido de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, desarrolló el consorcio USAC-URL-ASIES en 2014, luego que emitiera opinión favorable dicha comisión.

La reforma profunda no se consigue de un solo golpe, ni da resultados inmediatos; los sectores sociales más ansiosos de cambios radicales deben reconocer que una ruta de reforma parte, en el corto plazo, de modificaciones efectivas al régimen electoral, pero de manera concertada se debe dar viabilidad a una agenda legislativa de modernización del modelo de gestión pública que, en el mediano plazo, dote de efectividad y eficiencia al Estado y que, en el largo plazo, alcance la voluntad política para una reforma constitucional acotada y racional.

El diálogo interelitario que construya el pacto político de país requiere de consensos entre las élites, para romper con el modelo de privilegios instalado, que ha pervertido lo estatal, llevándola a su cooptación por intereses criminales responsables de su desnaturalización.

Solamente cambiar al conductor y a las altas esferas del funcionariado público no resolverá una crisis que está amarrada a una estructura axiológica laxa y permisible, profundamente arraigada en la cultura política del país. Tampoco solo mediante las reformas de ley, o la aplicación de la justicia penal, se romperá con el deterioro vertiginoso de la calidad de lo público en el país: es urgente un pacto político que dote de

contenido estratégico al próximo evento electoral, dé sostenibilidad a la hoja de ruta de las reformas y siente las bases de un modelo político y económico incluyente, equitativo y con sostenibilidad. De no alcanzarse en medio de la actual coyuntura, condenaremos al país a un nuevo ciclo de deterioro institucional y económico, que seguirá produciendo la pobreza, las migraciones irregulares y el deterioro ambiental. Es el momento de alcanzar acuerdos de país.

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Guatemala (2016a) Decreto 14-2016 y 35-2016. *Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94*. Guatemala: Diario de Centroamérica, 25 de febrero de 2016 y 26 de julio de 2016.

- Congreso de la República de Guatemala (2016b) *Decreto 26-2016. Reformas al Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos.* Guatemala: Diario de Centroamérica, 25 de mayo de 2016.

- Congreso de la República de Guatemala (2016c) *Decreto 18-2016. Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto número 40-94*. Guatemala: Diario de Centroamérica, 18 de marzo de 2016.

- Congreso de la República de Guatemala (2018) Decreto 23-2018. *Reforma al Código Penal, decreto número 17-73 del Congreso de la República.* Guatemala: Diario de Centroamérica, 5 de noviembre de 2018.

- Congreso de la República / Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales (2012) *Dictamen no. 03-2010. Iniciativa 4387. Iniciativa que dispone aprobar reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala*. Accesible en https://www.congreso.gob.gt/iniciativa-de-ley-detalle/?id=4003

- Congreso de la República / Dirección Legislativa (2011) *Iniciativa que dispone aprobar reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala. Iniciativa número 4387.* Accesible en https://www.congreso.gob.gt/iniciativa-de-ley-detalle/?id=4003 y la opinión positiva de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

- Foro Guatemala (2018) *Un trabajo conjunto para una mejor Guatemala, propuesta de Agenda para el Desarrollo Nacional.* Guatemala: Documento de trabajo.

- Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1996) "Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral". En *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Fundación Friedrich Ebert.

- IPNUSAC (2016) "La profunda reforma del Estado", en *Revista de Análisis de la Realidad Nacional,* año 5, edición impresa 18, Guatemala, octubre/diciembre de 2016.

- IPNUSAC (2017) "Propuesta de Agenda Mínima de la USAC para un Diálogo Nacional". En *Revista de Análisis de la Realidad Nacional*, año 6, edición digital 127, octubre de 2017. Accesible en http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2017/10/IPN-RD-127-2.pdf

- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2018) "Análisis del presupuesto público para el 2018". En *Boletín No. 24*, Guatemala, marzo de 2018.

Agenda mínima
y cuidado de nuestra Casa Común: la USAC

Edgar Balsells

RESUMEN
Se intenta aquí efectuar una interrelación prospectiva y propositiva entre reforma del Estado, reforma de la sociedad y reforma universitaria. A partir de los últimos esfuerzos intelectuales de IPNUSAC desde la divulgación de la propuesta de agenda mínima de la USAC para un diálogo nacional hasta la propuesta "La Crisis Financiera de la USAC", se utilizan teorías de alcance medio, buscando la operacionalización del análisis económico y financiero, a través de las disciplinas de la planificación y de la alta gerencia y diseño de instituciones públicas y de desarrollo, enfatizando aquí en la necesaria relación entre: estrategia y estructura.

PALABRAS CLAVE
Reforma del Estado; Reforma universitaria; Efectividad del desarrollo; estrategia y estructura.

ABSTRACT
It is attempted here to carry out a prospective and propositive interrelation between state reform, society reform and university reform. From the last intellectual efforts of IPNUSAC since the dissemination of the proposal of the minimum agenda of the USAC for a national dialogue until the proposal "The financial Crisis of the USAC", are used theories of medium range, seeking the operationalization of economic and financial analysis, through the disciplines of planning and high management and design of public institutions and development, Emphasizing here on the necessary relationship between: strategy and structure.

KEYWORDS
Reform of the state; university reform; development effectiveness; strategy and structure.

La Agenda Mínima y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Durante el segundo semestre de 2017 los investigadores de IPNUSAC se plantearon una estrategia de incidencia académica para guiar la voz de la Universidad de San Carlos a través de su máxima autoridad: el Consejo Superior Universitario –CSU-.[1] La misma plantea, entre otras propuestas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS-, aprobados por el sistema y las máximas autoridades de la Organización de las Naciones Unidas.

Resulta ser entonces que la agenda mínima debe concretizarse en un mecanismo de análisis y seguimiento de tales objetivos, siendo que Guatemala adoptó oficialmente los mismos en la reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2015 con la Declaración Transformar Nuestro Mundo: la Agenda para 2030 para el desarrollo sostenible. (SEGEPLAN, 2016).

Dicha agenda mundial tiene una alta preocupación por el medio ambiente y el cambio climático, y continúa con los esfuerzos de los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio, que también Guatemala adoptó. Sin embargo, los resultados fueron bastante mediocres.

El informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Guatemala 2015, elaborado por SEGEPLAN, consiste en un listado de tímidos resultados, que se explican por la indiferencia institucional y de la sociedad para seguir con disciplina una estrategia, conllevando ello que las declaraciones y propuestas transcendentales sean en el medio una mezcla barata de "poesía pública"; es decir, la elaboración de un documento que engalana las oficinas de funcionarios y diplomáticos, para decir algo así como "tenemos una senda donde caminar", pero la realidad es otra, y es que el trabajo en equipo, la planificación y el consenso no son parte del hábito de la guatemalidad en esta era.

1. Véase Revista Análisis de la Realidad Nacional No. 21, julio/septiembre 2017

¿Qué hacer entonces hacia afuera?

El esfuerzo del pensamiento y la reflexión resultan ser fundamentales en estos momentos y la Universidad de San Carlos, como insignia y símbolo de los bienes públicos en el país, debe guiar con el ejemplo.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible se presentan en el siguiente diagrama:

Fuente: UNDP

No es propósito de este artículo describirlos, tan sólo con los encabezados de los 17 grandes temas uno puede concluir que representan el desafío de tres grandes políticas: la económica, la social y la ambiental. Se trata entonces de un esfuerzo de política pública y de desarrollo de nuevo cuño en plena etapa Post-Consenso de Washington y post crisis financiera 2008-2009; es decir, con un cambio de paradigmas. Y es más, para la Universidad de San Carlos, bajo una nueva gestión rectoral, y en conmemoración de los 100 años de la Reforma Universitaria de Córdoba, la llamada es entonces a predicar con el ejemplo.

Los actuales esfuerzos de transformación de la sociedad se enfrentan hoy en día a lo que este escribiente considera como los últimos estertores del viejo régimen, pero que otros predicen también la posibilidad de una restauración conservadora. Lo interesante es que grandes pensadores como Jürgen Habermas, de quien se hablará más adelante, nos previenen de profetas y pitonisas.

En la compilación efectuada por Olmedo España, titulada Universidad y Realidad,[2] planteamos y comenzamos a desarrollar todo un escenario de posibilidades de política pública a partir de las acciones de la Fiscalía contra la Impunidad (FECI) y de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en relación con el caso denominado La Línea I, y comenzamos a delinear un enfoque de pensamiento heterodoxo, que toma distancia de las ideas predominantes del *establishment* a partir del segundo lustro de los ochenta; con el advenimiento de las políticas de estabilización, ajuste y luego ajuste estructural, que se iniciaron con fuerza a partir de la administración Serrano Elías.

Abogamos en los esquemas heterodoxos por la educación como un bien público, el que se retoma con fuerza este año cuando se conmemora la Reforma Universitaria de Córdoba. Y en esa línea es que los enfoques sobre el robustecimiento de mecanismos de bienestar colectivo, basados en el enfoque de los bienes públicos rechazan supuestos como el de "La Tragedia de los Comunes",[3] y adquieren especial notoriedad en las nuevas propuestas de conducción moral, como el caso de la Encíclica Papal más reciente: *Laudato Si: el Cuidado de la Casa Común*, abanderada por el actual papa Francisco I.

Dado que nos adentrarnos en el plano de la Filosofía Moral, hay temas de consenso entre, por ejemplo, posiciones cristianas y marxistas, como lo veremos a continuación: *Laudato Si* plantea que hay una íntima relación entre los pobres y la fragilidad del planeta, con la convicción de que en el mundo todo está conectado. A partir de tal afirmación se plantea la necesidad de un nuevo paradigma cuestionando las formas de poder, la tecnología actual y la cultura del descarte. Ello tiene que ver con una responsabilidad política, no sólo local o nacional, sino internacional, apoyando por

2. Ver a este respecto, el análisis de este escribiente sobre la visión heterodoxa y la coyuntura citado en la bibliografía.

3. Se trata de un estribillo neoclásico y neoconservador, muy aplicado para diversas políticas territoriales y de desarrollo sostenible que parte de la afirmación que toda propiedad de uso común y colectivo tiende a deteriorarse, derivado de la carencia del sentido de propiedad privada. Dicho enfoque en Guatemala ha conllevado incluso a propuestas nefastas que incluso atentan con el desmantelamiento del SIGAP (Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas).

supuesto los convenios y avances en materia de adaptación y mitigación del cambio climático. Se propone así: un nuevo estilo de vida, siendo todo ello, afirma *Laudato* Si, algo que cambia constantemente y necesita de replanteamientos enriquecidos.

Ello coincide, en parte, con la postura moral de autores nada comprometidos con la Iglesia, como es el caso de Jürgen Habermas, quienes plantean una correcta delimitación entre la esfera pública y la estatal de la privada, que representa el dominio del mercado y del mundo del dinero. Si bien para Habermas hay falta de transparencia en los designios del porvenir, dado el declive de los modelos colectivista, corporativo-autoritario y socialdemócrata clásico de Estado de Bienestar, la noción de dignidad humana debe privar (Gimbernat, 195). Habermas se lamenta de no haber estudiado más Economía, para intentar resolver el cómo de la necesidad de encumbrar políticas públicas, especialmente sociales, en el seno de un Estado limitado por el declive de un capitalismo tardío, y plantea lo siguiente, con lo que debemos comenzar nuestras propuestas más concretas:

> Debo confesar que desde 1989 por primera vez he lamentado sinceramente no ser economista. Estudié tres semestres de Economía y después la abandoné. Fue entonces cuando me dediqué a Marx. Siempre tuve conciencia de que no saber economía era una laguna importante. Pero hoy con la globalización de las relaciones de producción ha surgido una situación bastante diferente…Vivimos una globalización de los mercados financieros, una globalización de los mercados de capital que afecta a las condiciones de producción… que pierden su carácter nacional. No soy un técnico en la materia, pero todo ello me parece muy serio. (Folha de S.Paulo, 1995)

¿Qué Hacer entonces hacia adentro?

Empecemos el ejercicio de pensar en el cómo y para ello miremos en nuestra casa común, la USAC. Con ocasión de la celebración del primer siglo de creación de la Facultad de Farmacia, mi disertación llevó el título siguiente: Reforma Universitaria: Elementos de organización y planificación. Perspectiva Macro. Parto del lema que "Transformar la Universidad es transformar la sociedad" y, como en los ODS ya mencionados hay muchas esferas, subrayamos una de las metas del Objetivo 4: Garantizar una educación

inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Una de las submetas plantea para el 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria. Ello está vinculado con otra submeta relacionada con el acceso a un empleo estable con dignidad (trabajo decente o emprendimiento).

Y por si ello fuera poco, el enfoque de género resulta ser parte de otra submeta, que persigue para el 2030, eliminar todas las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.

Para ello debemos bajar un peldaño más: transitar de la Economía a la Administración. Un principio básico de la administración moderna es que la autoridad debe prevalecer y también la coordinación de programas y actividades. Los estados modernos se caracterizan por su alto nivel de coordinación y planificación.

Entonces nos debemos plantear la pregunta: Reforma universitaria, ¿cómo y para qué? Y, la muy estudiada para estos temas, *Regla de Chandler*[4] nos puede ayudar: la Dialéctica entre Estrategia y Estructura. Salvo que la estructura se derive a la estrategia se producirán ineficiencias. Es decir, sin estrategia no vamos a ninguna parte, esta no está escrita en piedra, se redefine de manera periódica, a medida que la complejidad organizacional y las amenazas y oportunidades del entorno lo demanden, y tal como lo apuntala Henry Mintzberg, la estructura sigue a la estrategia en la medida que el pie izquierdo sigue al pie derecho. Esto aplicado a la Reforma Universitaria, en el plano de la gestión, implica un Rectorado efectivo, y la adopción del principio planificador: Centralización Normativa con Descentralización Operativa.

El modelo a su debida escala y niveles de autoridad estatutarios funciona para las unidades facultativas, no facultativas y las diferentes unidades ejecutoras,

4. Ver a este respecto la bibliografía dedicada al pensamiento de Henry Mintzberg.

incluyendo la DIGI y unidades como la encargada del registro y regulación de los postgrados universitarios. Ambas unidades son fundamentales para mejorar el *ranquin* y posicionamiento de la USAC a escala nacional y latinoamericana.

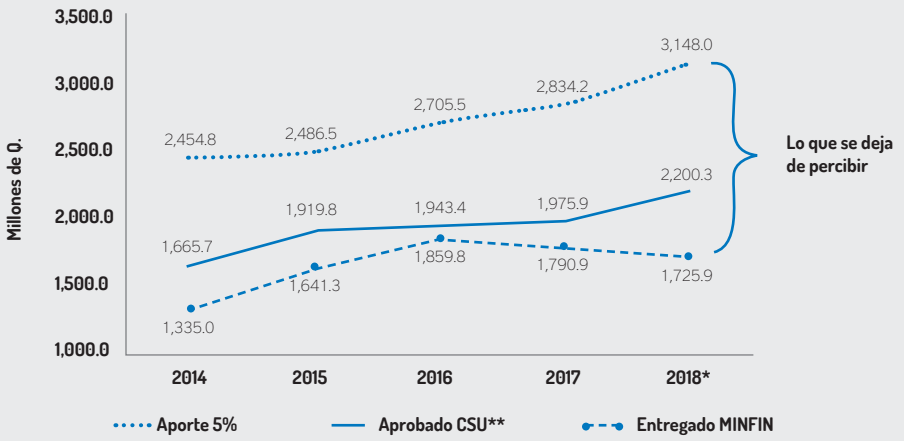
Durante la segunda quincena de octubre la Rectoría de la Universidad invitó al IPNUSAC y al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES- a participar en la búsqueda de soluciones. A los conductores del proceso les hizo eco aquella vieja máxima de Lionel Robbins,[5] que en una versión aplicada dice algo así: hay que establecer una balanceada relación de fines a medios de satisfacción, que son escasos, susceptibles de varios usos, entre los cuales hay que optar. Ello, en otras palabras quiere decir, que para enfrentar la actual crisis financiera que viven todas las universidades públicas latinoamericanas, hay que planificar y jerarquizar.

Con ello en mente, llegamos a elaborar el boletín intitulado: "La Crisis Financiera de la USAC", el mismo plantea una interesante gráfica, que podría decirse que es común a la crisis de la educación superior, enfrentada al reto del mercado y el ahorcamiento de los recursos públicos, en donde diversos centros de pensamiento del *establishment*, tal y como ahora sucede con las discusiones del presupuesto de ingresos y gastos de la Nación, claman por el estribillo de "reducción del déficit fiscal" y eliminación de gastos diversos con contenido social y encumbran la visión de "La Tragedia de los Comunes".

La gráfica siguiente retrata la brecha entre lo que está estipulado en la Constitución Política de aporte a la USAC, lo que aprueba el Consejo Superior Universitario como gasto indispensable para el desenvolvimiento básico, y lo que efectivamente otorga el Ministerio de Finanzas Públicas, que ha hecho del concepto "ingresos ordinarios", un agujero negro indescifrable y guardado bajo siete candados, debiendo forzar entonces no a una sana armonía entre el Ejecutivo y la Universidad, sino a judicializar el proceso para evitar la zozobra interesada de la Tricentenaria.

5. Se trata de una vieja concepción de la economía como relación de fines a medios, pero que es útil para nuestro artículo porque en nuestro mundo moderno la opción resulta ser tan compleja, que anima a pensar en el ordenamiento, la coordinación y la planificación. En la bibliografía citamos un libro recomendado de Robbins.

Gráfica 1. Presupuesto de la USAC, según aporte constitucional, lo aprobado por el CSU y lo entregado por el MINFIN, 2014-2018, (En millones de quetzales)



Fuente: Dirección General Financiera, USAC

Ante tal situación se plantea entonces, primeramente acentuar el proceso de judicialización del aporte, pero sin quedarse de brazos cruzados, procediendo en el más corto plazo a la racionalización de los gastos, el respeto al proceso de alimento de las reservas de prestaciones laborales y por supuesto el diseño de un proceso de mediano término de Reforma Administrativa, vinculada a la Reforma Universitaria.

Aquí se parte del diagnóstico de que demasiadas universidades tienen un proceso de gestión amateur, con respecto al establecimiento de estrategia y toma de decisiones, siendo necesario que los líderes tengan habilidades de gestión y comunicación social, además de académicas.

Resulta fundamental entonces, un giro en la gobernanza, rastreando las formas de un cambio rápido, tomar conciencia de la urgencia del mismo, y estimular la investigación y debate sobre el tema. De lo contrario, qué autoridad moral se tendría para plantear reformas del Estado y de la sociedad.

Conviene identificar así los factores críticos del éxito:[6]

- Decisión y voluntad de reforma
- Conocimiento técnico del entorno y la organización
- Alto grado de compromiso con el proceso
- Especialización técnica y experiencia de trabajo sobre los ejes temáticos
- Orientación a la generación de resultados claros y tangibles dentro de una realidad nacional
- Identificación de recursos y su forma de aplicarlos

En tal sentido, operacionalizando las diferentes propuestas sobre Reforma del Estado que se han venido sistematizando en IPNUSAC y en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-, se plantean las siguientes grandes acciones de mediano término:

Modernización de la carrera docente y administrativa.

Centralización normativa financiera y descentralización operativa, con un presupuesto consolidado anual, en correspondencia al Plan Operativo Anual, y la estrategia de largo plazo de la Universidad. Planteamiento de los planes anuales de compras –PAC-.

Consolidación de un modelo de corrección presupuestaria a tiempo, en base a la ejecución interna y a la situación de los ingresos ordinarios del Estado, en su versión de "ingresos ejecutados", y no "ingresos estimados en el presupuesto".

Consolidación de un enfoque de democratización del presupuesto interno de la USAC, bajo el estilo de los ejercicios que se vienen haciendo actualmente para solventar la crisis.

Consolidación de un modelo de planificación financiera, que plantea correctivos trimestrales en base a la ejecución, con sus indicadores de monitoreo.

Concatenación de la contabilidad integrada con el presupuesto, las compras y la tesorería. Planteamiento de un subsistema de inversión pública e infraestructura que debe tomar impulso a partir de ejercer presión para la aprobación del programa parcialmente financiado con recursos internos BCIE/Infraestructura, por un monto de US$ 120 millones.

Fuente: Boletín Crisis Financiera de la USAC

6. Elementos tomados de diversas diapositivas del diseño del Proyecto COPRE para la Modernización del Estado, 2007

Hagamos aquí un esfuerzo de interpretación a manera de fundamentar más nuestra propuesta, para que en ulteriores trabajos y estudios auxiliares concreticemos aún más en los cómo.

La experiencia propia: el diseño de una reforma compleja

En el período 2006-2010 a este escribiente le tocó contribuir a liderar una agenda estratégica de reformas en el Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-, para lo cual inicialmente se contrataron expertos consultores externos, entre quienes se mencionan los siguientes: la Economista y literata Eugenia Gallardo Molina, el Doctor Héctor Rosada Granados y el Ingeniero Pablo de León hoy miembro de CABI[7]

Inicialmente preparamos los insumos para iniciar una propuesta que, entre otros soportes incluía lo que denominamos una catarsis institucional y además nos alumbramos de los enfoque denominados Development Effectiveness[8] (Efectividad para el Desarrollo), que sirvieron de base para las reformas de la banca del desarrollo en la era Post-Consenso de Washington.

Dentro de la catarsis se hicieron diversos intentos de diseño de estructura organizativa, y por supuesto múltiples consideraciones para una nueva estructura institucional, y se diseñaron diversos instrumentos para un llenado en forma matricial, con su correspondiente diagnóstico y a la par las propuestas de solución

Luego se procedió a efectuar una especie de hoja de ruta: un cronograma y una agenda de reformas, y en el marco del documento intitulado Development Effectiveness Overview 2008-2009, del Banco Interamericano de Desarrollo, se entresacó lo siguiente:

- Cambios de carácter institucional
- Mejora en los procedimientos clave

7. Central American Business Intelligence –CABI-, es una firma consultora privada guatemalteca, con experiencia en temas de proyección económica y estrategias empresariales.

8. El tema de la Efectividad para el Desarrollo ha sido utilizado en estos tiempos para adentrarse en un enfoque por resultados en el marco de la cooperación internacional, e impulsó la reforma de importantes instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.

- Mejor capacidad de respuesta ante la crisis
- Compromiso de apoyo a los esfuerzos de los miembros en alcanzar un crecimiento sostenible e incluyente
- Capacidad para enfrentar los desafíos presentes y futuros
- Colaboración con gobiernos nacionales y locales, empresariado y actores clave del desarrollo.

Para lograr lo anterior se elaboró el instrumento marco de efectividad para el desarrollo, que para la Universidad de San Carlos implica la reforma de sus oficinas de apoyo a la labor sustantiva de investigación, docencia y extensión.

El apoyo, o staff consiste en: una mejor logística, planificación y administración financiera, de los recursos humanos y materiales, así como del registro y estadística, el actuariado y demás.

La visión estratégica constituyó en la vinculación entre estrategia, POAs, gestión financiera y de proyectos. La gobernanza en los canales de mando, comunicación y modernización reglamentaria entre el alto mando, los intermedios y los más operativos. Se elaboraron así instrumentos de gestión y monitoreo gerencial, y se puso un marcado acento en la gestión por resultados, llamada desde los años cincuenta: Administración por Objetivos.

La catarsis institucional resultó ser fundamental, y esto se está haciendo ya por parte del actual Rectorado y un ejemplo de ello fue la Asamblea de autoridades facultativas y no facultativas, celebrada el pasado miércoles 17 de octubre en el Auditórium de la Facultad de Ingeniería.

Los aspectos encontrados en la catarsis del BCIE, en la época relatada concluyeron en lo siguiente:

- Necesidad de un viraje institucional que permita que la estrategia se cumpla;
- Necesidad de profundizar en aspectos clave de la estructura institucional y sus instrumentos de gestión para que el viraje llegue hasta el nivel operativo;
- Esto obliga al ajuste y el fortalecimiento del recurso humano;
- Oportunidad de lograr un cambio significativo a través de resoluciones centrales del órgano superior;

- Posibilidad de cambios a esa estructura para cumplir con la nueva estrategia;
- La implantación de la nueva estructura debe basarse en la realidad del entorno: el estado del desarrollo regional, sus dinámicas nacionales y el entorno internacional;
- Necesidad de elaboración sistemática de diagnósticos de país (en caso de USAC diagnósticos departamentales y municipales) y el entorno internacional;
- Considerar la flexibilización institucional;
- Debe realizarse un proceso secuencial en donde para hacer funcionar el nuevo viraje estratégico se alinee primeramente la estructura, para luego hacer fluir la estrategia;
- No olvidar la urgente necesidad de adoptar el ciclo de proyectos dentro del modelo de gestión de la mano con una descentralización operativa;
- La nueva estructura debe garantizar la centralización operativa con la descentralización operativa en condiciones que lleguen más allá de la simple desconcentración. Debe evitarse:

o La duplicidad de funciones

o La centralización de procesos y la lentitud de los mismos

o La presencia de una tramitología excesiva para el cliente interno y externo.

A partir de todo ese andamiaje, se procedió a su institucionalización, y se presentó ante la Asamblea de Gobernadores del BCIE el documento base,[9] en donde se hacen importantes consideraciones para tomarlas en cuenta a futuro. Por ejemplo, aceptar que el mundo actual ha ido caminando aceleradamente hacia rumbos que otrora eran impensables. El fenómeno de la globalización ha demandado que las instituciones respondan innovando sus lineamientos y directrices que en sus inicios se consideraban las más adecuadas.

De acuerdo al documento, la agenda gira primero en torno a la visión estratégica y el modelo de negocios, y luego propone el importante accionar del Directorio,

9. Véase: Balsells, E. (2010) El Gobernador por parte de Guatemala del Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE- solicita a la Asamblea de Gobernadores someter a consideración la emisión de una nueva Resolución, relativa a la definición e implementación de una nueva agenda de reformas del BCIE.

que en el BCIE cumple las funciones del CSU, y es quien debe ejercer una constante supervisión y revisión de los planes y proyectos, dando directrices para la visión operativa y facultativa.

Segundo, la materia de la gestión financiera es uno de los puntales básicos, teniendo también en cuenta la gestión de riesgos, que en nuestro caso de USAC se relaciona con los riesgos de no recibir el aporte presupuestario estimado (riesgos del presupuesto), y además riesgos de gastos no priorizados, que no tengan efectos multiplicadores en la educación, la investigación y la extensión.

Se debe poner atención a los riesgos operativos y la ejecución del presupuesto, a través de instrumentos de monitoreo y una constante revisión de programas, proyectos y por supuesto, la ejecución presupuestaria.

El mejoramiento intelectual del estudiante para su mejor capacidad profesional es uno de los objetivos primordiales, por lo tanto la calidad en el servicio que se le presta y el hábitat y el entorno en que el mismo se suministra tiene una importancia fundamental, considerando aquí, jardinización, caminamientos, alumbrado público, servicios sanitarios, laboratorios, espacio de recreación, deportes, bibliotecas, provisión de comida sana y libre de infecciones, etc. El entorno y hábitat son fundamentales, por ello el gasto de capital resulta clave: el préstamo BCIE, tercera fase resulta ser un objetivo fundamental para el 2009. (Con un monto de US$ 120 millones, para infraestructura).

La conclusión del informe indicado plantea al final lo siguiente:

- Nombrar un Comité Ad hoc de la Asamblea de Gobernadores para iniciar de inmediato la definición e implementación de una agenda de reformas de corto, mediano y largo alcance, que permita a la institución hacer uso óptimo de los recursos en beneficio del desarrollo y la integración centroamericana;

- Nombrar equipos multidisciplinarios de trabajo, de alto nivel profesional, para atender los asuntos de corto, mediano y largo plazo, que permitan hacer un uso óptimo de los recursos;

- Poner acento en una hoja de ruta que debe ser revisada continuamente;

- Caminar con indicadores de rendimiento, con metas claras y resultados concretos.

Reflexiones finales

La experiencia contada al final, relativa a la agenda de reformas en el BCIE, se concretizó en varios pasos, producto de una Resolución de la Asamblea de Gobernadores en Octubre de 2010. A partir de la misma se sistematizaron una serie de insumos para la implementación de una agenda. Se trata de una disciplina que cada vez adquiere más vigencia en América Latina: el diseño y la arquitectura institucional. Antes eran los expertos internacionales, de la Alianza para el Progreso, por ejemplo, quienes diseñaban, quizás de una manera etnocéntrica, algunas instituciones nuestras muy importantes. Hoy, el proceso debe surgir de una necesidad interna, en función de los cambios del contexto.

De manera usual, los casos de apreturas financieras son la palanca para iniciar las reformas, así ocurrió en el BCIE con la necesidad de su capitalización, y así ocurre hoy en la USAC con su dependencia en cuanto al aporte constitucional. Para ello debe existir de primero una catarsis colectiva, indagar en los marcos de gobernabilidad, teniendo en cuenta que se trata de órganos colegiados y una institución de cara a la democracia, vinculada muy estrechamente a la política social y por supuesto educativa. La gestión estratégica, la operativa y los riesgos que las circundan tienen una prioridad de atención de primer orden, siendo fundamental un buen análisis del entorno y un adecuado diagnóstico organizacional como punto de partida.

Ahora bien, lo más importante es el punto de consenso: la universidad y la educación superior como símbolos importantes del enfoque de los bienes públicos, demostrando así, con denuedo, que la Tragedia de los Comunes no necesariamente se aplica como un dogma, tal y como lo sostienen los neoclásicos.

La educación superior y la educación en general deben consolidarse como un buen público de singular importancia, al lado de la salud. Pero para ello resulta en extremo necesario tener una comprensión clara del mundo del trabajo, del advenimiento de la cuarta revolución industrial, y de que una necesidad impostergable de la Guatemala de hoy es contribuir al desarrollo de las fuerzas productivas, buscando unas relaciones de producción más adecuadas con su contraparte de base; es decir, sociedades democráticas modernas, en donde la dignificación del mundo de trabajo y los derechos económicos y sociales tengan plena vigencia y actualidad.

Referencias bibliográficas

- Balsells, E. y Beltetón, A. (2015). *La coyuntura guatemalteca y prospectiva 2015: Un análisis heterodoxo*, en Universidad y Realidad: Enfoques sobre el Estado y la Sociedad, 1era edición. Guatemala: Editorial Oscar De León Castillo.

- Balsells, E. (2010). *El Gobernador por parte de Guatemala del Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE- solicita a la Asamblea de Gobernadores someter a consideración la emisión de una nueva Resolución, relativa a la definición e implementación de una nueva agenda de reformas del BCIE,* Tegucigalpa, 30 de septiembre.

- Banco Centroamericano de Integración Económica (2010). *Insumos para la definición e implementación de una agenda de reformas para el BCIE, Resolución AG-6/2010*, Octubre.

- Francisco I (2016). Carta Encíclica Laudato Si, del Santo Padre Francisco sobre el Cuidado de la Casa Común, Vaticano

- Freitag, B. y Rouanet, S. (30 de abril de 1995). Entrevista con Habermas. *Folha de Sao Paulo, suplemento dominical.* Recuperado de https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/30/mais!/7.html

- IPNUSAC-Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES- (2018) *La Crisis Financiera de la USAC,* Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.

- IPNUSAC (2017) Propuesta de agenda mínima de la USAC para un diálogo nacional en *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 21, julio-septiembre pp 177-189.* Guatemala: Serviprensa

- Mintzberg, H. (1990). *Mintzberg On Management: Inside Our Strange World Of Organizations.* New York: Free Press.

- Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. *California Management Review; Fall 1987; 30, 1; ABI/INFORM Global, p. 11.*

- Mintzberg, H. & Mchugh, A. (June 1985). Strategy Formation In Adhocracy. *Administrative Science Quarterly 30 (2): pp. 160-197.*

- Mintzberg, H. & Waters, J. A. (1992). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal, 6, (3), Pp. 257-272.*

- Robbins, Leonel (1966) *Teoría de Política Económica*, ediciones RIALP, Madrid.

- SEGEPLAN (2016) *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Metas Priorizadas. Guatemala*

- SEGEPLAN (2015*) Informe final de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio,* Guatemala.

Seguridad ciudadana: aportes para una agenda mínima

Edgar Celada Q.

RESUMEN
En el artículo se hace un balance ilustrativo, no exhaustivo, de los tropiezos que afectaron al subsector de seguridad y justicia en los primeros tres años del gobierno del presidente Jimmy Morales, en el marco de la crisis política e institucional que aqueja al país. Revisa algunos indicadores para mostrar que la inseguridad persiste en detrimento del derecho constitucional a la seguridad. A partir de esa realidad plantea los componentes básicos, que el país debería plantearse dentro de una agenda en materia de seguridad y justicia, en la perspectiva del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PALABRAS CLAVE
Seguridad; justicia; violencia; institucionalidad; impunidad; agenda mínima.

ABSTRACT
The article gives an illustrative, not exhaustive, balance of the stumbling blocks that affected the security and justice sub-sector in the first three years of President Jimmy Morales ' government, within the framework of the political and institutional crisis that plagues the country. It reviews some indicators to show that insecurity persists to the detriment of the constitutional right to security. From that reality it raises the basic components, that the country should be raised within an agenda in matters of security and justice, in the perspective of the fulfillment of the objectives of sustainable development.

KEYWORDS
Security; justice; violence; Institutionality; impunity; minimum agenda.

Introducción

Guatemala vive, más notoriamente desde 2015, una crisis institucional y política. Tras de las elecciones generales de septiembre, la segunda votación presidencial de noviembre de ese año y el establecimiento, el 14 de enero de 2016, de un gobierno electo, acompañado por un Legislativo semi renovado y nuevos gobiernos municipales, se abrió la expectativa de que el país podría emprender una ruta de superación de esa crisis. El curso de los acontecimientos en los tres años últimos no justificaron esas expectativas, basadas más en el deseo bienintencionado que en un cambio real de tendencias y actores. Por el contrario, el balance del trienio es, en términos generales, de profundización de la crisis político-institucional.

En cumplimiento de sus responsabilidades institucionales, la Universidad de San Carlos de Guatemala formuló, a través del Instituto de Investigación y Análisis de los Problemas Nacionales (IPNUSAC) una propuesta de Agenda Mínima para el Diálogo Nacional, que si bien se planteó a partir de la comprensión de los componentes político-coyunturales de la crisis, reivindica la necesidad de ir más allá de lo circunstancial y de apuntar hacia "soluciones integrales, relacionadas con problemas históricos y estructurales que subyacen en las problemáticas políticas que, de forma recurrente, se manifiestan en la institucionalidad nacional" (IPNUSAC, 2017). En ese documento, aparte de una agenda específica nacional, se asume como horizonte estratégico

el que plantea la resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (conocida como Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS) adoptada en septiembre de 2015 (ONU, 2015).

En este trabajo se hace una revisión de algunos asuntos centrales de la seguridad ciudadana y la justicia desde la perspectiva de su relevancia para construir una agenda básica en esta materia, considerando que enlazan claramente con el ODS 16 y lo esbozado en la propuesta de Agenda Mínima de la USAC, en la cual se plantea como un componente toral para salir de la crisis, precisamente, el fortalecimiento de la institucionalidad estatal.

Institucionalidad de seguridad débil, sin sustento doctrinario sólido

Hacer la historia de la reforma de los subsistemas de seguridad pública y justicia en Guatemala trasciende, por mucho, las pretensiones de este artículo. Baste decir que hay dos mojones relevantes en el proceso: la adscripción de Guatemala a la filosofía y los preceptos del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (SICA, 1995) y los acuerdos de paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en particular el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y papel del ejército en una sociedad democrática (1996).

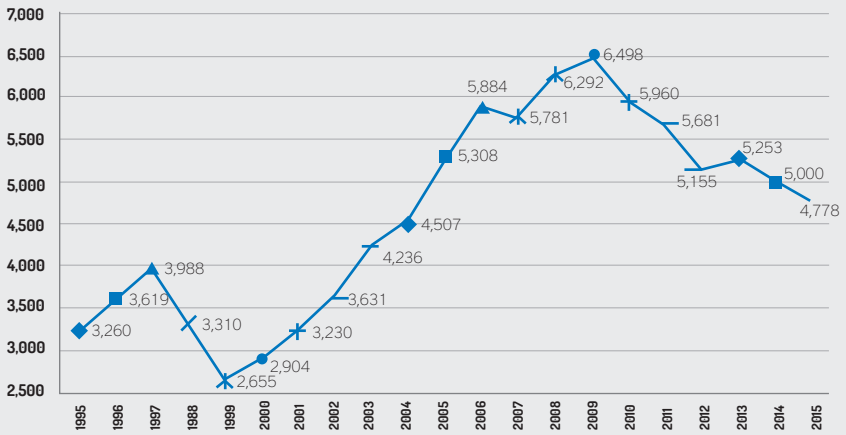
A partir de esos instrumentos jurídicos y políticos puede rastrearse un dilatado como errático proceso de construcción o reconstrucción institucional que incluyó la separación de funciones entre la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio Público (reforma constitucional de 1993 y Ley Orgánica del MP, de 1994); la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal y establecimiento del juicio oral y público (1992-1994); la disolución de Guardia de Hacienda y la Policía Militar Ambulante; la desaparición de la antigua Policía Nacional y la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) en 1997, la reorientación parcial de las tareas del Ejército de Guatemala hacia el resguardo de la soberanía territorial y abandono de actividades en el ámbito de la seguridad interior; creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (2006), la creación del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

(2008). En esa trayectoria cabe agregar –como indicio cierto de la fragilidad institucional doméstica– la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (2007), solicitada a la Organización de las Naciones Unidas por el Estado guatemalteco (CICIG, 2018).

Tales cambios institucionales siguieron caminos tortuosos y sus resultados, vistos en un amplio período de más de un cuarto de siglo, son precarios, según evidencian indicadores estadísticos, como el muy utilizado registro de muertes violentas (Gráfica 1) Desde por lo menos el segundo lustro de la actual centuria la inseguridad ocupa un lugar central en las preocupaciones de los habitantes, pues,

El derecho constitucional a la seguridad de las personas, las familias y las comunidades, de sus vidas, de su integridad física-moral y de sus bienes, se encuentra gravemente afectado en Guatemala. Se trata de una afectación crónica, estructural y epidémica, es decir, no esporádica ni accidental. La violencia (o las violencias, según se dice también) se ha establecido como un factor constante en la determinación de la vida cotidiana: se ha "normalizado", del mismo modo que se ha incrementado la preocupación respecto de las medidas individuales, sociales y estatales para proteger ese bien individual y social que es la seguridad (Celada, 2016, pág. 101).

Gráfica 1
Homicidios en Guatemala
Años 1995-2015



Fuente: elaboración propia con datos de PDH, PNC y CABI.

La evolución de las instituciones públicas encargadas de la seguridad ciudadana está marcada, también, por una muy lenta transición desde los patrones de cultura y prácticas autoritarios y estadocentristas, característicos de la Doctrina de Seguridad Nacional, hacia las nociones con enfoque de derechos humanos propio de la seguridad democrática, esbozadas en el ya citado Tratado Marco regional y desarrolladas para las condiciones de Guatemala en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008), al definir la seguridad democrática como

> el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos (Congreso de la República, 2008).

Estas nociones doctrinarias no se asimilaron totalmente en las instituciones de seguridad, donde permanecen o se reciclan funcionarios formados y practicantes de la cultura autoritaria y de la seguridad escuadronera,[1] algunos de los cuales solo de forma retórica adscriben a la cultura de la seguridad democrática. Además, la institucionalidad de seguridad adolece de debilidades que la hacen parte del problema y no factor de solución.

Una de esas debilidades es el carácter fragmentario y errático de las políticas públicas de seguridad y justicia. La mayoría de ellas carecen de formulación explícita, y son resultado de directrices adoptadas por cada institución sin corresponder a una visión de conjunto, ni a la definición de objetivos estratégicos. A lo que se

1. El ejemplo inevitable del reciclamiento de esos funcionarios y de la pervivencia de la seguridad escuadronera lo ofrece el caso abierto por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala y la Fiscalía Especial Contra la Impunidad el 29 de octubre de 2018 en contra de Carlos Vielmann (ex ministro de Gobernación durante el gobierno de Oscar Berger), el vice ministro de Seguridad del actual gobierno Kamilo Rivera (quien al momento de redactarse este artículo permanecía prófugo) y el ex subdirector de Investigación Criminal de la PNC, comisario Stu Velasco. Ellos tres y otros implicados son acusados de cometer ejecuciones extrajudiciales de personas evadidas del sistema penitenciario en 2005.

agregan las pugnas entre grupos de ex militares y civiles allegados, en disputa de espacios como el Ministerio de Gobernación y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (ST-CNS), como ocurrió durante el defenestrado gobierno del general Otto Pérez Molina.

Sobre las inconsistencias de las políticas públicas en esta materia sostengo que

a) La "apropiación" de los conceptos básicos de la seguridad democrática, tal como se formularon en los ámbitos académicos nacionales, sigue siendo limitada y no se tradujo sistemáticamente en guía real del qué hacer gubernamental, en el período 2004-2015 (lo cual aplica también al período 2016-2019).

b) No hay procesos creíbles, sistemáticos y permanentes de consulta entre gobierno, partidos políticos y sociedad civil en materia de seguridad ciudadana. Por el contrario, se produjo el abandono de uno de los componentes centrales del Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil…, cual es la existencia del CAS. Este tuvo una vida precaria durante los gobiernos de Óscar Berger y Álvaro Colom, para ser finalmente dejado morir por Pérez Molina.

c) La constante en materia de políticas públicas relativas a la seguridad ciudadana es el divorcio entre lo que se dice discursivamente y lo que se hace en la conducta gubernamental cotidiana. Hay una amplia franja de política pública no consensuada socialmente ni siempre explicitada en formulaciones documentales, pero sí en prácticas. Tal es el caso, a título de ejemplo, de las Fuerzas de Tarea ampliamente utilizadas por el gobierno de Pérez Molina. Otro tanto puede decirse de la utilización del ejército para tareas de seguridad pública, en contravención de lo establecido en los Acuerdos de Paz (Celada, 2015, pág. 22).

A pesar de todos esos tropiezos, la Gráfica 1 (ver supra) sugiere que algunos avances ha habido y que se reflejan en la clara caída del número anual de muertes violentas desde 2010, tendencia que se mantuvo durante el gobierno del presidente Jimmy Morales. Si bien la contabilidad de homicidios no agota el cuadro de la afectación nacional por la violencia y la criminalidad, es un indicio de que el país puede mejorar en este rubro.

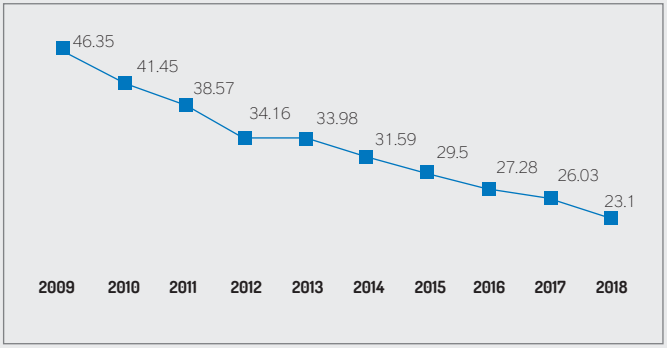
Crónica de una ruptura y su efecto en la seguridad

El gobierno de Morales recibió como herencia de su interino predecesor, Alejandro Maldonado Aguirre, un país que en materia de seguridad estaba lejos de salir de la postración en que lo dejó Pérez Molina y su pieza clave en Gobernación, el también ex militar Mauricio López Bonilla. Paradójicamente, una de las principales debilidades de Morales Cabrera –haber ganado la presidencia sin contar con un equipo de gobierno propio y sin los planes correspondientes– se convirtió en una fortaleza: pudo incorporar al Ministerio de Gobernación a un grupo de cuadros de carrera formados en el MP, encabezados por Francisco Rivas, que contaba con la confianza de la entonces fiscal general, Thelma Aldana, y de Iván Velásquez, titular de la CICIG. Se trataba de un inestimable respaldo, tanto técnico como político que, en los hechos, daba lugar a una división del trabajo: la seguridad pública quedaba muy cerca del binomio Aldana-Velásquez, con el visto bueno adicional de la embajada de Estados Unidos.

Así empezaron las cosas el 14 de enero de 2016, marcándose claramente dos períodos en el manejo de la seguridad durante el gobierno de Morales: a) El que podría denominarse como de "luna de miel" y coexistencia (del 14/01/2016 hasta el 26/01/2018). b) El período de reversión (desde enero de 2018 hasta el presente).

En el primero de esos períodos se fortalecieron –como era previsible– los vínculos de coordinación entre el MP y Gobernación-PNC, los cuales ya se habían hecho sentir durante los gobiernos anteriores; práctica a la que se suele atribuir –al menos parcialmente– las tendencias positivas en la reducción de hechos violentos, especialmente homicidios. La caída de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se mantuvo constante en el bienio 2016-2017 (Gráfica 2) y se prolongó, acaso inercialmente, en 2018.

Gráfica 2
Tasa de homicidios por 100 mil habitantes
Años 2009-2018*



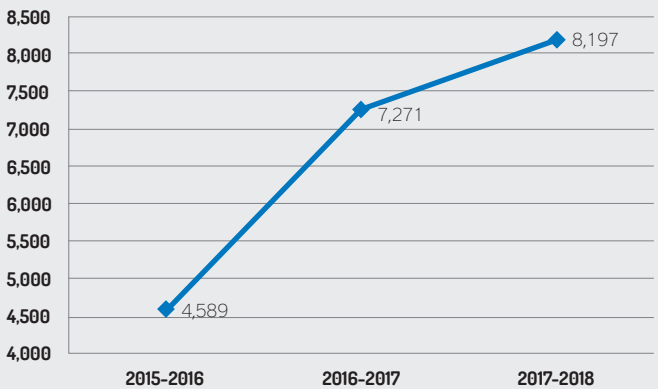
Fuente: elaboración propia, con datos de PNC e INE. (El dato de 2018 fue tomado de Observatorio de la Violencia, 2018 y corresponde a la cifra anualizada octubre 2017-septiembre 2018).

Aunque los expertos no alcanzan a ponerse de acuerdo sobre los factores determinantes de la reducción de la tasa de homicidios, se suele atribuir a la ya dicha cooperación entre la PNC y el MP en los procesos investigativos, la incorporación a la PNC-Gobernación de los conceptos y prácticas de la investigación criminal estratégica, y la atención particular que la administración Rivas dio al combate del delito de extorsión, desplegando acciones contra células o clicas dedicadas dentro de las maras precisamente a los cobros extorsivos.

Si bien Gobernación nunca explicitó una política pública antiextorsiva, la novedad durante la gestión de Rivas fue la realización de amplios operativos dirigidos a golpear a presuntos cabecillas y sus cómplices en esos cobros ilegales. Uno de los supuestos implícito era que muchos actos de violencia homicida están relacionados con las extorsiones, de manera que la inmovilización de algunas de las pandillas dedicadas a ese ilícito tendría como efecto adicional la reducción de las muertes violentas. Hasta ahora, quien escribe no conoce que haya algún estudio empírico que evalúe la relación entre esos operativos y la caída de la tasa de homicidios. Sí es claro que para porciones importantes de la población los cobros extorsivos se convirtieron en uno de los principales signos de la inseguridad.

No obstante que el delito de extorsión se incluye entre los 13 ilícitos más denunciados al MP (30 mil 188 casos entre el 1 de enero de 2015 y el 23 de noviembre de 2018) no ocupa los primeros lugares en ese listado. Por otra parte, como puede apreciarse en la Gráfica 3, pese a la focalización en el combate a la extorsión, el número de denuncias de este ilícito no dejó de crecer en los últimos cuatro años (una lectura alternativa y más optimista podría ser que el aumento de operativos contra las bandas de extorsionadores estimuló a la población víctima a acudir a denunciar, además de que en ese período se instalaron facilidades tecnológicas para hacer denuncias en línea).

Gráfica 3
Denuncias de casos de extorsión presentadas al Ministerio Público
(Del 1/04/ 2015 al 28/02/2018)



Fuente: elaboración propia con datos del MP. /*2018 hasta el 23 de noviembre.

Queda claro que el propósito de las anteriores referencias a la persecución de la extorsión es más bien ilustrativo de uno los esfuerzos más destacados en materia de seguridad en los dos primeros dos años de gobierno del presidente Morales, durante los cuales descansó –como ya se dijo– en cierto grado de buenas relaciones con el MP y su titular de entonces.

Bajo ese ambiente político propicio, en el primer año y medio del gobierno se impulsaron otras iniciativas trascendentes en materia de seguridad y justicia, de las cuales cabe mencionar tres: a) Reformas a la Ley Orgánica del MP, decreto 18-2016 del Congreso de la República (aprobado el 23 de febrero de 2016); b) Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala, avalada por los presidentes de los tres poderes del Estado (en acto público efectuada el 27 de abril de 2016) y la discusión pública de la reforma constitucional en materia de justicia (también con respaldo los presidentes de los tres poderes del Estado, quienes convocaron a un Diálogo Nacional, en acto realizado el 10 de abril de 2016).

El impulso reformista resultaba de la fuerza inercial de las acciones del MP-CICIG durante 2015, que despertaron amplio respaldo social y hasta propiciaron el triunfo electoral de Morales, cuyo partido, el Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), tiene una matriz ideológica, política y orgánica conservadora que terminaría chocando con aquellas pretensiones transformadoras. Se suele relacionar el inicio del "divorcio" entre el gobierno de Morales y el MP-CICIG con la apertura de un proceso legal en contra del hijo y el hermano del presidente en septiembre de 2016 (Elías, 2016), pero ya en los debates parlamentarios para la reforma de la Ley Orgánica del MP se hicieron notorios los reflejos conservadores de FCN-Nación, del mismo modo que era más o menos público que un grupo de ex militares afiliados o cercanos al partido oficial apetecían tomar el control de Gobernación, casi desde la instalación del nuevo gobierno en enero de ese mismo año.

Hay pocas dudas respecto del efecto catalítico que tuvo el caso de la familia presidencial, pero tampoco puede olvidarse que a medida que avanzaba el diálogo nacional sobre la reforma constitucional en materia de justicia, y luego, cuando ésta llegó al Congreso de la República, la brecha entre el reformismo legal y el conservadurismo de FCN-Nación y sus aliados, parlamentarios y extraparlamentarios, se hacía cada vez más grande. Hasta que la reforma constitucional se estancó y periclitó en el Legislativo, de manera irreversible a partir del 27 de agosto, cuando Morales declaró persona no grata al comisionado Velásquez, crisis bastante conocida y que trasciende los propósitos de este artículo. Baste recordar que a raíz del incidente Morales-Velásquez se produce el

desgajamiento de una parte del gabinete gubernamental e incluye al ministro de Gobernación. Según se especuló, por los buenos oficios de la embajada estadounidense el ministro Rivas reconsideró su dimisión, permaneciendo en el cargo cuatro meses y medio más, hasta que fue relevado por Enrique Degenhart, el 26 de enero de 2018.

Con Degenhart arranca una fase percibida como de reversión de los inciertos pasos adelante que el país había venido dando en materia de seguridad. El foco principal se sitúa en la PNC, cuyos mandos fueron removidos intempestivamente. Según alerta el Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad

> La desarticulación inicia con la destitución y remoción [de la PNC] de más de cien profesionales, algunos con hasta 20 años de experiencia, sin justificación alguna. Esto representa un retroceso en el esfuerzo de profesionalización a los miembros que fueron separados de su cargo, cuyo aporte era sustancial para el fortalecimiento de la institución. Cada acción ejecutada desde el Ministerio de Gobernación contradice y pasa por alto las normas y procedimientos necesarios para mantener la institucionalidad de la fuerza policial (FOSS, 2018 a: pág. 2)

Una preocupación muy extendida se refiere también al peligro del retorno de la presencia militar o de ex efectivos castrenses a las filas de la PNC, "para establecer nuevamente la militarización de la seguridad pública luego de retirar a los soldados de los patrullajes conjuntos de seguridad ciudadana" (Ibídem). Esta orientación procastrense concuerda con la apelación presidencial al Consejo Nacional de Seguridad (CNS) como parapeto a sus nuevas acciones contra Velásquez y la CICIG. En tanto que integrante natural del CNS, Degenhart se convirtió en un ariete anticicig, prestándose su cartera al patrullaje intimidatorio en torno de la sede de la comisión internacional con equipo móvil artillado y tripulado por efectivos militares, en un conocido incidente ocurrido el 31 de agosto de 2018 (Woltke, 2018).

En un evidente retorno al uso del lenguaje de la vieja Doctrina de Seguridad Nacional, el CNS –a decir del presidente Morales– habría declarado a Velásquez como "amenaza a la seguridad nacional" lo cual justificaría la decisión de negarle el ingreso al

país. Pero no se trata únicamente de anacronismos conceptuales, sino de pasos hacia la desnaturalización del CNS pues, a decir del FOSS, "no existe ninguna disposición que pudiera dar asidero legal" para la prohibición del ingreso al país de Velásquez, además de que las decisiones del CNS deben ser tomadas por el presidente de la República y no de forma colegiada, como aparentemente se habría hecho. En consecuencia, advierte el FOSS en un comunicado de prensa del 7 de septiembre de 2018, "es evidente que en este caso hay un grave conflicto de intereses cuando el presidente toma una decisión de este tipo, puesto que él es personalmente señalado de presunto involucramiento en un ilícito cuya persecución penal compete al Ministerio Público con la colaboración de la CICIG" (FOSS, 2018 b).

Lo que ocurre con la PNC como con el CNS evidencia que se marcha en sentido contrario al fortalecimiento de la institucionalidad de seguridad, cuya debilidad estructural se ha acentuado y deja sin atender el reclamo ciudadano de una vida libre de violencia e inseguridad. Aunque la tasa de homicidios por 100 mil habitantes muestre mejoría (Gráfica 2), sería ingenuo concluir que los problemas de seguridad ciudadana en el país están en proceso de superarse. Al contrario, como se aprecia en la siguiente tabla, en varios indicadores hay estancamiento y empeoramiento en rubros críticos para la población.

Tabla 1
Delitos más denunciados al MP
Años 2016-2018

Delitos	2015	2016	2017	2018*
Violencia contra la mujer	57,702	53,400	50,029	46,381
Amenazas	48,820	45,553	51,798	46,984
Robo	23,873	18,642	18,780	15,188
Hurto	29,382	26,179	33,453	29,058
Robo agravado	26,289	21,026	22,500	18,757
Lesiones leves	18,045	17,124	19,042	17,221
Hurto agravado	17,742	16,424	16,894	14,489
Robo de equipo terminal móvil	22,186	23,077	33,287	28,853
Maltrato contra personas menores de edad	12,907	12,709	13,223	11,820

Continúa en la siguiente página

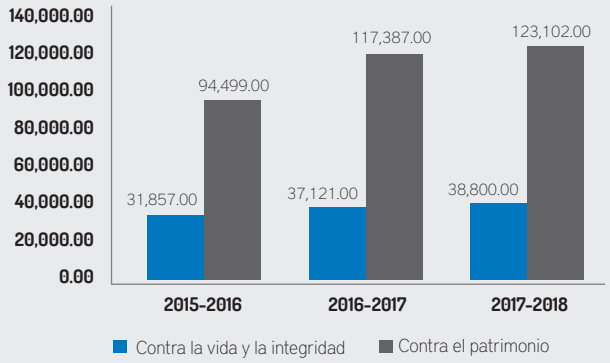
Delitos	2015	2016	2017	2018*
Lesiones culposas	10,682	10,014	10,772	9,715
Extorsión	6,002	6,649	8,383	9,154
Violación	6,781	6,144	6,270	5,764
Homicidio	5,599	4,972	4,747	3,832
Totales	286,010	261,913	289,178	257,216

Fuente: elaboración propia, con datos del MP (*2018, hasta el 23 de noviembre).

Nótese que de un total de 261 mil 913 denuncias recibidas en 2016 se pasa a 289 mil 178 en 2017, para un crecimiento de 10.4 por ciento. Con datos hasta el 23 de noviembre, el resultado para 2018 no sugiere mejoría. Es un dato relevante el que durante los tres años del actual gobierno se presentaron un millón 88 mil 145 denuncias por hechos delictivos, para una tasa de 6,261.4 delitos denunciados por cada 100 mil habitantes.

Agrupando algunos de los 13 delitos más denunciados al MP en dos categorías: contra la vida y la integridad de las personas, y contra el patrimonio (Gráfica 4) puede confirmarse la tendencia al agravamiento de la situación.

Gráfica 4
Denuncias al MP según categorías de delitos
Años 2016-2018



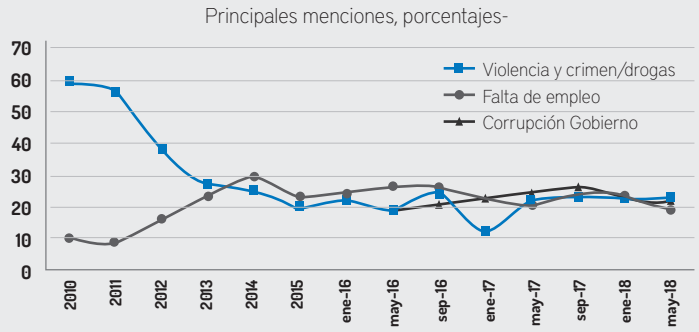
Fuente: elaboración propia con datos del MP. (*2018 con información hasta el 23 de noviembre).

El análisis de la información contenida en la Tabla 1 permite destacar algunos datos que hablan sobre el deterioro de la seguridad ciudadana. Uno de ellos, por ejemplo, es el crecimiento de los robos de equipo terminal móvil (celulares), que pasaron de 22 mil 186 casos en 2015 a 33 mil 287 en 2017, para una variación de 50 por ciento. Las denuncias por este delito hasta el 23 de noviembre de 2018, con 28 mil 853 casos, sugiere un resultado similar para finales del año. Datos sobre delitos específicos, aportados por la PNC (citada por la Secretaría Técnica del CNS) confirman la situación precaria. Es el caso de los robos de motocicletas, que en poco menos de tres años (de enero 2016 a octubre 2018) sumaron 15 mil 640; en tanto que en el mismo período fueron robados 9 mil 573 automotores de otro tipo

Hacia una agenda mínima en seguridad y justicia

A partir de los datos esgrimidos hasta aquí, se confirma que la violencia y la criminalidad mantienen en condición precaria el goce del derecho a la seguridad. Así lo percibe la población, que en diversos estudios de opinión pública señalan estos males entre los principales problemas del país. Tal es el caso del estudio realizado por Latinobarómetro para 2016, año en el cual los encuestados situaron a la delincuencia / la seguridad pública como el problema más importante del país (19.8 por ciento), seguido del desempleo (14.7 por ciento) y en tercer lugar a la violencia y las pandillas, con 11 por ciento (Latinobarómetro, 2016). La suma del primero y el tercero de estos problemas colocan a los asuntos relativos a seguridad-violencia en un 30 por ciento. En los dos años siguientes esta situación no mejoró, manteniéndose la tendencia a que seguridad-violencia-delincuencia preocupe a la ciudadanía tanto como el desempleo y la corrupción, como puede verse en la gráfica siguiente, elaborada por CID-Gallup.

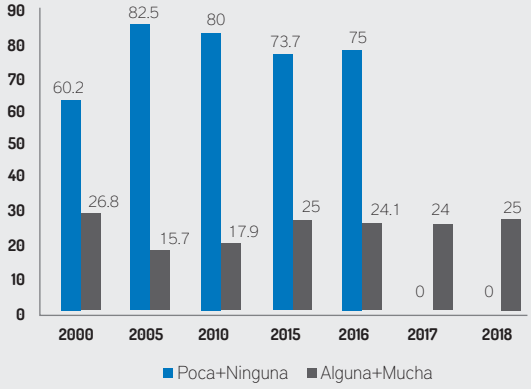
Gráfica 5
Principales problemas del país del 2010 a la fecha



Fuente: CID-Gallup, 2018: pág. 9

La percepción de la violencia, la inseguridad y la criminalidad como integrantes de uno de los "paquetes" más problemáticos en la Guatemala contemporánea, alcanza y se refleja también en débil confianza ciudadana en las instituciones encargadas de proteger o preservar la seguridad y la justicia. Esa variable –confianza– ha tenido un seguimiento constante por Latinobarómetro y en él los resultados de la PNC, por ejemplo, marcan una muy lenta mejoría en la aprobación ciudadana, como muestra la gráfica siguiente.

Gráfica 6
Nivel (%) de confianza en PNC. (Años seleccionados)



Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro, años indicados. (Nota: Para 2017 y 2018 no está disponible la variable Poca+Ninguna).

No ha sido mejor el desempeño del Poder Judicial a los ojos de la ciudadanía guatemalteca en el curso de los últimos 18 años, según las mediciones de Latinobarómetro. Así, en 2000 el indicador "mucha o alguna confianza" para el OJ fue de 30.8 por ciento, pero cayó en los dos quinquenios siguientes: 19.5 por ciento en 2005 y 17.3 por ciento en 2010, para una leve recuperación (a 23.1 por ciento) en 2015 y un nuevo retroceso a 22 por ciento en 2018 (Latinobarómetro, años indicados).

El resumen de este breve diagnóstico es el siguiente: grave afectación crónica del derecho humano a la seguridad, políticas públicas ineficaces para revertir la situación, instituciones del Estado encargadas de la seguridad y la justicia débiles y con poca confianza ciudadana, así como afectación de esas instituciones por la coyuntura política reciente, que las pone en riesgo de retroceder en los pocos logros alcanzados. Tal es el desafío que se plantea y cuyo abordaje debería ser parte de una agenda mínima en estas materias.

El horizonte estratégico de esa agenda mínima debería estar dando por los componentes sustantivos y actualizado de los Acuerdos de Paz de 1996 (especialmente el Acuerdo Global de Derechos Humanos -1994- y el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática), el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, todo ello enmarcado en el acatamiento de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Esos soportes político-jurídicos nacionales confluyen de forma coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de manera específica con el ODS-16, el cual, bajo el título Paz, justicia e instituciones sólidas, propone "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles", incluyendo las siguientes metas:

- Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.
- Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
- Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la

igualdad de acceso a la justicia para todos.

- De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

- Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

- Garantizar la adopción, en todos los niveles, de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

- Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.

- De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

- Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

- Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible (citado por CEPAL, 2016, pág. 39).

En materia de seguridad y justicia, como en otros ámbitos, en Guatemala ha habido variedad de esfuerzos por sistematizar agendas. Entre ellas cabe mencionar la sección correspondiente de la Agenda Nacional Compartida (2003); el Plan Visión de País (2006-2008), y el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (2009). Más recientemente, desde el IPNUSAC se propuso algunos componentes de una agenda tanto de largo-mediano como de corto plazos (Celada, 2016). De cara al debate que debería realizarse en la contienda política de 2019 y con la vista puesta en el nuevo gobierno y la nueva legislatura, a instalarse en enero de 2020, en una agenda

mínima en materia de seguridad y justicia debería incluirse lo siguiente:

1.- Restablecer el espíritu y la letra de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en el desempeño del Consejo Nacional de Seguridad, su Secretaría Técnica y otras instancias con funciones específicas (como la Comisión de Asesoramiento y Planificación y el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad). Todo en el marco de la recuperación y aplicación teórico-práctica de la doctrina de la seguridad democrática.

1.1. En esa misma línea, reconvocar e instituir por medio de un decreto legislativo al Consejo Asesor de Seguridad, compromiso pendiente de los Acuerdos de Paz.

2.- Retomar, rescatar y reimpulsar la reforma policial, con el protagonismo de los propios integrantes de la PNC; debe orientarse a la depuración institucional, la profesionalización de agentes y mandos, así como la dignificación del servicio, las condiciones de trabajo y salariales; sólido establecimiento de la carrera policial, basada en el mérito profesional.

2.1 Retomar, con amplia participación ciudadana y académica, la discusión y aprobación de una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Considerar, en el marco de una reforma viable, la elevación a rango constitucional a la PNC.

3.- Fortalecimiento institucional, profesionalización y extensión territorial del MP. Garantía de su autonomía.

3.1- Dar vida y funcionalidad a la Comisión Nacional encargada de las coordinaciones interinstitucionales necesarias para impulsar la Política Criminal Democrática del Estado del Estado de Guatemala, en tanto se crea, por decreto legislativo, el Consejo del Sistema Nacional de Política Criminal.

4.- Retomar y llevar a término el debate sobre la creación del Ministerio de Seguridad Ciudadana, que tenga a su cargo la coordinación institucional y de políticas públicas en esta materia (policía, inteligencia civil,

control de armas y municiones, control de servicios privados de seguridad). Reconvertir y profesionalizar al Ministerio de Gobernación.

5.- Consolidar, fortalecer y ampliar las capacidades profesionales, técnicas e institucionales de investigación criminal. Revisar y actualizar el Decreto 15-2012 por el cual se crea la Dirección General de Investigación Criminal dentro del Ministerio de Gobernación, en consonancia con la reforma profunda de este último y el desarrollo de la reforma policial.

6.- Reactivación, fortalecimiento y generalización del Servicio Cívico Social conforme el espíritu y la letra del Decreto 20-2003, con vistas crear oportunidades laborales y de servicio comunitario a las y los jóvenes.

7.- Creación del Instituto Nacional de Atención a las Víctimas del Delito y la Violencia, como ente responsable de impulsar la política pública en esta materia.

8.- Reforma, depuración y fortalecimiento del Sistema Penitenciario, con énfasis en las acciones dirigidas a la reeducación y reinserción social de quienes sean sancionados con la privación de la libertad.

9.- Retomar y llevar a término el debate nacional sobre reformas legislativas, incluidas las de carácter constitucional, en materia de justicia. Liberar los diálogos necesarios de presiones casuísticas y sin perder de vista la necesidad de construir una sólida cultura de legalidad y de tolerancia cero con la impunidad.

10.- Culminar y consolidar el regreso del Ejército de Guatemala al cumplimiento de las funciones, definidas constitucionalmente, de resguardo de la soberanía y el territorio nacional. Finalizar totalmente su participación en tareas de seguridad ciudadana.

Referencias bibliográficas

- Celada, E. (2016) "Reforma en seguridad ciudadana", en *Revista Análisis de la Realidad Nacional,* edición impresa No. 18; octubre-diciembre de 2016, págs. 101-116. También accesible en http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2016/12/IPN-RI-18.pdf

- Celada, E. (2015) *Seguridad democrática y justicia en la Agenda Nacional Compartida. Balance y asuntos pendientes*. Guatemala: Informe de consultoría para el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.

- CID-Gallup (2018) *Estudio de opinión pública, Guatemala #83*. Mayo de 2018. Versión PDF. Guatemala: CID-Gallup Latinoamérica.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016) *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (2018) "Antecedentes", en https://www.cicig.org/cicig/antecedentes/

- Congreso de la República (2008) *Ley marco del sistema nacional de seguridad.* Decreto 18-2008. Guatemala: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial. Accesible en http://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2016/01/ley_marco_d018-2008.pdf

- Corporación Latinobarómetro (2018) *Informe 2018*. Santiago de Chile: Latinobarómetro. Accesible en http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

- Elías, J. (2016) "Dos familiares de Jimmy Morales, implicados en una estafa al Estado". En *El País / Internacional,* 15 de septiembre de 2016. Accesible en https://elpais.com/internacional/2016/09/15/america/1473958744_260585.html

- Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2018 a) *Situación de la Policía Nacional Civil en Guatemala.* Guatemala: FOSS. Accesible en http://iepades.com/wp-content/uploads/2018/09/Situacio%C-C%81n-de-la-Polici%CC%81a-Nacio-nal-Civil-en-Guatemala-27-de-agosto.pdf

- Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2018 b) "El presidente Jimmy Morales incumple leyes de la República de Guatemala", comunicado de prensa distribuido a través de redes sociales el 6 de septiembre de 2018.

- Foro Permanente de Partidos Políticos (2003) *Agenda nacional compartida. Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI.* Guatemala: Programa de Naciones Unidades para el Desarrollo / Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria / Magna Terra Editores.

- Latinobarómetro (2016) Análisis on line: Guatemala, problema más importante en el país, 2016. Accesible en http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

- Ministerio Público (2015) *Memoria administración mayo 2014-2015.* Guatemala: MP.

- Ministerio Público (2016) *Política criminal democrática del Estado de Guatemala*. Guatemala: Serviprensa.

- Observatorio de la Violencia (2018) "Informe sobre la violencia homicida en Guatemala. Octubre de 2018". En Diálogos. Guatemala. Accesible en http://www.dialogos.org.gt/wp-content/uploads/2018/11/Informe-de-violencia-Homicida-en-Guatemala-Octubre-2018-FINAL.pdf

- Organización de las Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Nueva York: ONU. Accesible en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

- Sistema de la Integración Centroamericana (1995) *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Washington: Organización de los Estados Americanos. Accesible en http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp

- Woltke, G. (2018) "Jimmy y Degenhart mintieron sobre los J8 y la CICIG; estos documentos lo comprueban". En *Nómada*, 9 de octubre de 2018. Accesible en https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/patrulla-je-de-vehiculos-j8-a-la-cicig-y-embajadas-si-fue-ordenado/

Una agenda mínima **consensuada** en materia de justicia

Lizandro Acuña

RESUMEN
El presente estudio está dirigido a encontrar los espacios que permitan el consenso político y social en la implantación y desarrollo de una agenda mínima propuesta por la USAC que retoma los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-. En este artículo se propone el camino para desarrollar el Objetivo16. Paz, justicia e instituciones fuertes.

PALABRAS CLAVE
USAC; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Reforma constitucional; Estado de derecho.

ABSTRACT
The present study is aimed at finding the spaces that allow the political and social consensus in the implantation and development of a minimum agenda proposed by the USAC that retakes the objectives of sustainable development - ODS-. This article proposes the way to develop the objetive 16. Peace, justice and strong institutions.

KEYWORDS
Usac; Sustainable development goals; Constitutional reform; Rule of law.

La Universidad de San Carlos, única universidad estatal en Guatemala, siempre presente en la investigación y contribución en la solución de los problemas nacionales conforme lo ordena el mandato constitucional ha tenido una línea permanente de aporte a los temas de seguridad y justicia. En ese sentido, en su oportunidad se acompañó el trabajo para lograr el Acuerdo Nacional para el avance de la Seguridad y la Justicia propuesto por el gobierno de turno de ese entonces y que resultó tener escaso impacto efectivo sobre ambas problemáticas, en particular, la de asignar un presupuesto estatal adecuado para alcanzar seguridad y justicia para toda la población. (Menkos, 2014)

Con esa perspectiva, el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales –IPNUSAC-, en el 2017 se planteó la necesidad de elaborar una agenda mínima para presentarla al Consejo Superior Universitario para su respaldo y aprobación. La misma busca dar una respuesta a las demandas sociales, considerando los temas estructurales que históricamente han estado pendientes de desarrollar y permitir que el Estado cumpla con su fin "el bien común".

La agenda mínima se inspira en los 16 Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, consensuados el 25 de septiembre de 2015 por los países miembros de las Naciones Unidas. En dichos objetivos, "los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años". (Programa de las Naciones Unidas, PNUD)

El contenido de la agenda mínima responde a cinco ejes estratégicos: pobreza, Exclusión e inequidad, Ambiente, Democracia y Estado y Finanzas. Dentro de estos temas se delimitan los específicos que constituyen la propuesta para desarrollarlos por medio de un diálogo nacional. (IPNUSAC, 2017, págs. 144-155). Las reformas para el sector seguridad y justicia requieren de un proceso en que el pacto político sea modificado, lo cual no se logrará si no existe el consenso social sobre la necesidad de esa reforma, como

ya lo han demostrado los intentos fallidos de reforma constitucional, contenidos en las iniciativas 4387 y 5179 del Congreso de la República.

En la División de Justicia y Seguridad Ciudadana del IPNUSAC, se trabaja sobre el objetivo 16, que en su texto establece: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles." (Programa de las Naciones Unidas, PNUD). El cual se liga en el eje 4 de la agenda mínima, que se refiere a la reforma política y jurídica del Estado como tema integrador y que se concentra en varios aspectos:

a) Reforma Constitucional del Sector Justicia;

b) Asignación presupuestaria para las instituciones del sector justicia, vinculada a la gestión por resultados;

c) Fortalecimiento de la institucionalidad que permita alcanzar el acceso a la justicia para todas y todos, en cada una de las regiones del país.

En 2010 IPNUSAC elaboró una propuesta de reforma a la Constitución Política en materia de Justicia y Seguridad ciudadana. Esta propuesta inicial fue adaptada para ser apoyada por la Universidad Rafael Landívar –URL- y la Asociación para la Investigación y Estudios Sociales –ASIES-; la misma se convirtió en la iniciativa 4387 y fue suscrita por diez diputados que con sus firmas apoyaron a que la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC-, presentara por primera vez en su historia una propuesta de reforma constitucional.

En un estudio de mi autoría, realizado en 2014, se delimitan los ejes torales que desarrolla la iniciativa 4387, siendo los siguientes:

1. El establecimiento de la carrera judicial con reconocimiento constitucional para jueces y magistrados como garantía de la independencia judicial, eliminando esa función de administrarla por la Corte Suprema de Justicia; en su lugar, el consejo de la carrera judicial asume la función.

2. Se crea una reforma al artículo 209, con la finalidad de establecer la separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales.

3. La composición del consejo de la carrera judicial, que garantiza la representación de jueces de paz, jueces de primera instancia, hasta magistrados de corte de apelaciones, sector académico y el gremio de profesionales del derecho. Esto garantiza un mejor balance de poderes.

4. Reforma parcial al artículo 217 constitucional: a) Aumento de cinco a 10 años en el ejercicio de la profesión de abogado como requisito para ser magistrado de corte de apelaciones. b) Se adiciona que el nombramiento y calificación de jueces y magistrados deberá hacerlo el Consejo de la carrera judicial. (Elimina comisiones de postulación).

5. Aumento del período del funcionario judicial de cinco a 10 años, incluyendo a magistrados de Corte Suprema de Justicia; y que sean elegidos por partes de seis o siete magistrados cada cinco años.

6. Ampliación del período de la presidencia del Organismo Judicial de uno a cinco años, con el objeto de dar continuidad a las políticas y programas.

7. Reducción de la integración de las comisiones de postulación a los candidatos a ser electos como magistrados, mediante la eliminación de la representación individual de los decanos de las facultades de ciencias jurídicas y sociales de las universidades del país, a quienes se les asigna una representación.

8. Reconocimiento constitucional de la asistencia legal gratuita y de la carrera del defensor público.

9. Reconocimiento constitucional de la institucionalidad policial y la profesionalización de su recurso humano.

10. Modifica la forma de integración de la comisión de postulación que designa a los candidatos a ser electos para ocupar el cargo de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, eliminando la representación individual de los decanos de las facultades de ciencias jurídicas y sociales de las universidades privadas del país a quienes se le asigna una representación. (Acuña, 2014, págs. 128-130)

La propuesta de reforma está sustentada en un estudio comparado con las constituciones latinoamericanas en los sistemas de elección de magistrados, integración de cortes, consejo de la carrera judicial e integración de sistemas de seguridad, este último

con el propósito de institucionalizar constitucionalmente la Policía Nacional Civil -PNC-. Iniciativa 5179.

Los tres poderes del Estado proponen un proyecto de reforma a la Carta Magna, registrada actualmente con el número 5179, la misma reforma 25 artículos de la constitución, abordando únicamente cambios al sistema de justicia, excluyendo temas esenciales como el antejuicio y seguridad.

El proceso de consenso con diferentes actores no alcanzó el objetivo de establecer un acuerdo nacional y establecer los cambios a la Constitución, generando el desinterés y archivo de la misma.

Reposicionamiento de la Reforma Constitucional

El período de gobierno actual está en su fase final, pues el proceso eleccionario arranca en enero de 2019, de conformidad con la reforma del artículo 196 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Por esa razón, se estima que no hay condiciones en un plazo inmediato para despertar el interés de hacer cambios a la Carta Magna. Como una coincidencia, en 2019 son las elecciones generales que abarcan los Organismos Ejecutivo y Legislativo y también está previsto el cambio del total de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes de Apelaciones, por cumplimiento del plazo constitucional. Esto concentrará la atención de los actores sociales, académicos, económicos, políticos y otros actores que pudieran interesarse en el tema.

Dicha reforma debe proyectarse con el nuevo Gobierno (2020-2024) estableciendo el consenso que permita alcanzar un acuerdo nacional con todos los diferentes actores interesados. Esto generaría un apoyo que puede ser proyectado para el futuro mediato y así darle sostenibilidad a la reforma del sector justicia.

Se propone que la propuesta, tomando en cuenta las iniciativas de reforma constitucional en materia de justicia que con anterioridad se han presentado, puedan promover un amplio diálogo nacional que anticipe cualquier oposición basada en la falta de apertura a la ciudadanía.

> En particular, debe tomarse en cuenta que la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto establece: Uno de los principales desafíos de esta Agenda, marcado en su objetivo 16, consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una

> renovada arquitectura estatal que garantice la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.
>
> Para enfrentar dicho desafío es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa, que permita garantizar la construcción de sociedades más prósperas, equitativas y justas. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016, pág. 2)

Ese nuevo marco de gobernanza abarca la justicia como lo expresa dicha Carta:

> El sector de la justicia es uno de los espacios institucionales donde mayor impacto puede tener la aplicación de los pilares y principios del gobierno abierto en el contexto iberoamericano. Ello es así pues en el Poder Judicial persiste una fuerte cultura de la reserva, bajo el argumento de la preservación de la autonomía e independencia judicial. Por tal razón, se exhorta al Poder Judicial y a los órganos de administración de justicia a diseñar y desarrollar de forma coherente, abierta y coordinada una hoja de ruta que, considerando sus particularidades, permitiera configurar un modelo de Justicia Abierta.
>
> En su implementación, podría asumirse el principio de transparencia y el sometimiento al escrutinio público, que tradicionalmente ha comprendido tanto el acceso a información sobre asuntos de orden jurisdiccional (sentencias y decisiones de los jueces), como aquella sobre gestión y administración de la justicia. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016, pág. 18)

Índices de impunidad y corrupción en Guatemala

Guatemala ocupa el puesto número 19 de los 69 países que presentan los niveles más altos de impunidad como lo indica el Índice Global de Impunidad. (Centro de Estudios sobre impunidad y justicia, 2017). Entre "2008-2016, la impunidad máxima se registró en Alta Verapaz, con un 96.26% y la mínima en Sololá, con un 86.12%." (Sistema Integrado de Justicia). Como puede observarse

existen distintos impactos en cada uno de los departamentos e indudablemente el tema de acceso a la justicia planteado por el ODS 16 es fundamental para atacar ese mal que azota al país.

Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción en Guatemala

Como lo establece el ODS 16, entre otros, los compromisos de Guatemala para el año 2030 son:

- Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada
- Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Esto requiere que se establezcan metas que permitan alcanzar el resultado esperado. Esto no puede observarse en las acciones previstas por la Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN-. También se requiere, para alcanzar esos objetivos, que las acciones sean continuas a través de tres diferentes períodos de gobierno y deben ser ejecutadas a través de los Organismos Legislativo, Ejecutivo, Judicial, entes autónomos y descentralizados para que su alcance conduzca al cumplimiento del fin del Estado.

Por otra parte, Guatemala tiene obligaciones convencionales bajo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Y en un caso único en la historia de Naciones Unidas, el Estado de Guatemala solicitó a la ONU la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, mediante Acuerdo suscrito el 12 de diciembre de 2006, estableciendo un mecanismo de apoyo a la persecución penal de aparatos clandestinos e ilegales que ha permitido la investigación, enjuiciamiento y sanción de diversos funcionarios, incluyendo de la más alta jerarquía. Esto dentro de un contexto histórico dónde muchos países de la región latinoamericana, desde Argentina hasta México, han emprendido una batalla contra la corrupción descubriendo redes locales, nacionales e internacionales de corrupción y soborno. Como lo

ha afirmado el Papa Francisco, la corrupción no se combate con el silencio.

La Universidad pública y autónoma tiene la posibilidad de jugar el papel histórico de liderar el proceso de lucha contra la corrupción en todos los niveles, dado que su impacto en el bien común es impresionante. Entre 2006 y 2014, la pobreza creció en 8.1%, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2014, por lo que a ese momento 9.6 millones de guatemaltecos vivían en pobreza o extrema pobreza. Esto comparado con el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación perfila la profundidad de la corrupción: en 2006, ese presupuesto ascendió a treinta y siete mil setecientos tres millones novecientos cincuenta y dos mil ochocientos cuarenta y tres quetzales (Q.37,703,952,843) y en 2014, dado que no se aprobó el presupuesto correspondiente, se siguió utilizando el presupuesto 2013, el cual fue de sesenta y seis mil novecientos ochenta y cinco millones cuatrocientos treinta y siete mil ciento ochenta y siete quetzales (Q.66,985,437,187) y que fue ampliado en mil quinientos millones de quetzales, con lo cual el gasto llegó a un total de sesenta y ocho mil millones cuatrocientos ochenta y cinco mil cuatrocientos treinta y siete quetzales.

Es impensable que un presupuesto de tal magnitud y que casi duplicó el del año 2006, el Estado haya producido más pobreza y que ésta creciera en 8.1%. Sólo es explicable por la permanencia de un gobierno en el cual ya fue condenada la exvicepresidenta y tenga pendientes varios juicios y que el expresidente esté en igual condición, que comparte con ministros, viceministros, directores generales y empresarios involucrados en actos de corrupción. Esto sin contar con los prófugos de la justicia que hasta ahora no han sido capturados.

Conclusiones

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 marca claramente el contenido de la agenda mínima en materia de justicia para Guatemala.

La visión estratégica de la Universidad de San Carlos de Guatemala como facilitador del proceso de consenso social guiado interdisciplinariamente, constituye el fundamento sobre el cual se puede proponer acciones para asegurar el acceso a la justicia para todos y todas.

Los tres ejes fundamentales sobre los cuales se propone construir las condiciones para alcanzar las metas trazadas son:

a) Reforma Constitucional del Sector Justicia;

b) Asignación presupuestaria para las instituciones del sector justicia vinculada a la gestión por resultados;

c) Fortalecimiento de la institucionalidad que permita alcanzar el acceso a la justicia para todas y todos, en cada una de las regiones del país.

Esto sólo puede ser posible cumpliendo con los mandatos de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto y su concepción fundamental:

Conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

Las metas están establecidas y el camino está trazado. Es momento de retomarlo.

Referencias bibliográficas

- Acuña, L. (2014). Iniciativa de ley 4387 que reforma la Constitución Política. *Revista de Análisis de la Realidad Nacional, 128-130.*

- Le Clercq, J; Rodríguez, G., Coordinadores. (2017). *Dimensión de la Impunidad Global.* México: Centro de Estudios sobre impunidad y justicia. Recuperado el 23 de 10 de 2018, de https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). Carta Iberoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado el 23 de 10 de 2018, de http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view

- Congreso de la República de Guatemala. (2012). Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación. Recuperado el 23 de 10 de 2018, de http://mcd.gob.gt/wp-content/uploads/2013/07/ley_presupuesto_ingresos_y_egresos_2013.pdf

- Congreso de la República de

Guatemala. (2014). Decreto No. 3-2014. Ampliación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado con vigencia para el Ejercicio Fiscal 2014 Recuperado de http://www.minfin.gob.gt/index.php/legislacion/decretos-del-congreso-de-la-republica/decretos-2014/1557-decreto-no-3-2014-congreso-de-la-republica-ampliacion-al-presupuesto-general-de-ingresos-y-egresos-del-estado-con-vigencia-para-el-ejercicio-fiscal-201

Congreso de la República de Guatemala. (2016). Decreto Número 26-2016. Reformas al decreto número 1-85 de la asamblea nacional constituyente. Ley electoral y de partidos políticos. Recuperado de https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/decretos/includes/uploads/docs/2016/26-2016.pdf

Menkos Zeissig, J., coordinador. (2014). Un camino para la justicia Estudio sobre los mecanismos, costos y desafíos para luchar contra la impunidad en Guatemala, 2014-2023. *¡CONTAMOS! Boletín No. 11.* Recuperado de https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2018/05/COM_082_20151110_CONTAMOS_11.pdf

IPNUSAC. (2017). Propuesta de Agenda Mínima de la USAC para un diálogo nacional. *Revista Análisis de la Realidad Nacional, pp. 144-155.*

Programa de las Naciones Unidas, PNUD. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Recuperado el 23 de 10 de 2018, de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/

El desarrollo rural **en la agenda mínima**

Adrián Zapata

RESUMEN
El IPNUSAC ha planteado una Agenda Mínima para superar la crisis política que vivimos, pero con proyección hacia el mediano y largo plazo, lo cual permite abordar en ella los temas de naturaleza estructural, dentro de los cuales se encuentra el desarrollo rural. Para que el desarrollo rural pueda jugar el rol de tema integrador del ámbito estructural de la Agenda Mínima, se requiere que se implemente efectivamente la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI. Esta política, aunque está contemplada entre las prioridades establecidas en el CONADUR, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se ha burocratizado, porque no logra trascender más allá de las estructuras burocráticas, nacionales y departamentales. Para desburocratizar la PNDRI hace falta definir una estrategia gradual de articulación territorial de la misma, la que proponemos que se haga a partir del programa de Agricultura Familiar, alrededor del cual se articularían la política de protección social, así como las políticas sociales de salud y educación y la de infraestructura productiva, especialmente caminos rurales. Todo lo anterior requiere de voluntad política del primer nivel del poder Ejecutivo.

PALABRAS CLAVE
Desarrollo rural; agricultura familiar; enfoque territorial; articulación territorial.

ABSTRACT
The IPNUSAC has raised a Minimal Agenda to overcome the political crisis through that we live, but with projection towards the medium-sized one and long term, which allows to tackle in her the topics of structural nature, inside which the rural development is. In order for rural development to play the role of integrating topic in the structural field of the minimum Agenda, it is required that the national policy of Integral Rural Development, PNDRI, is effectively implemented. This policy, although it is contemplated among the priorities established in the Conadur, National Council of Urban and Rural development, has bureaucratized, because it does not manage to transcend beyond the bureaucratic, national and departmental structures. To cut bureaucracy the PNDRI work is needed to define a strategy of gradual territorial articulation of the same, which we are proposing to do on the basis of the program of family agriculture, around which to articulate the policy of social protection, as well as the social policies of health and education and productive infrastructure, especially rural roads. All of the above requires political will in the first level of the Executive Branch.

KEYWORDS
Rural development; family agriculture; territorial approach; territorial articulation.

Introducción

El calificativo de "mínima" que se hace a la agenda que propone el Instituto de Problemas Nacionales –IPNUSAC-, no limita su proyección de mediano y largo plazo y, en tal dirección, incluye como "eje integrador" del "ámbito estructural" lo que denomina "Desarrollo sostenible, cierre de la brecha urbano/rural, impulsando el desarrollo rural integral".

Lo anterior significa que el desarrollo rural integral, aunque obviamente no agota el contenido de dicha Agenda Mínima, tiene una gran relevancia. Por consiguiente es necesario desarrollar dicho tema. Para el efecto, haremos una sintética consideración crítica sobre la situación en que se encuentra la implementación de la política pública que ha aprobado el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural –CONADUR-; es decir, de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI-. De este análisis crítico pasamos a hacer una propuesta sobre cómo desamarrar el nudo burocrático en que se encuentra atrapada.

En esencia, lo que planteamos como aporte a la ampliación de la agenda mínima, es la afirmación,

reiterada por cierto, que el camino a seguir es la implementación de la PNDRI, buscando las vías para avanzar en la orientación estratégica que dicha política plantea.

El contenido de este artículo es una reiteración y ordenamiento de planteamientos que hemos hecho en anteriores ocasiones, particularmente en los artículos titulados "Desarrollo Rural y Reforma del Estado" y "Agricultura Familiar en Guatemala", ensayos de los cuales tomamos algunos contenidos para incluirlos acá de manera literal.

Definición normativa de Desarrollo Rural Integral

Necesitamos, en términos de política pública, una definición normativa, es decir que norme lo que hagamos al respecto, sobre qué entendemos como desarrollo rural integral. Para el efecto, recurrimos a la siguiente definición: "Un proceso fundado en una visión territorial del espacio rural, constituido a partir de determinadas dinámicas territoriales (que obviamente son sociales y contradictorias) y en donde el Estado (en sus diferentes niveles) se pone al centro del mismo para impulsar y favorecer, no sólo el crecimiento económico, sino también, las políticas públicas integralmente concebidas que lo viabilicen (articulación de políticas sociales y económicas), así como la distribución de activos productivos, para que la población esté en condiciones de aprovechar, de manera equitativa, las oportunidades de desarrollo humano, en un contexto nacional caracterizado por la multiculturalidad y con garantía de la sostenibilidad ambiental" (Zapata, 2008).

La anterior definición normativa la complementamos con lo que al respecto establece la PNDRI, al aseverar que la misma tiene como objetivo general "lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural" (ADRI, 2009).

En una afirmación sintética podemos decir que, sustancialmente, el desarrollo rural integral se refiere al desarrollo humano de quienes habitan en territorios rurales.

Ausencia de desarrollo rural integral en Guatemala

Sobre la base de los elementos anteriormente referidos, consideramos que es pertinente y cierta la afirmación que en Guatemala no hay desarrollo rural, lo cual se expresa con contundencia en los datos contenidos en las siguientes gráficas.

El Desarrollo Rural, una necesidad nacional:

ÍNDICES DE POBREZA:

Pobreza	Nacional	Urbana	Rural
General	59.3	42.1	76.1
Extrema	23.4	11.2	35.3

Indicadores de «cumplimiento» de los ODM con meta:
63% INCUMPLIDOS
principalmente los relacionados con el área rural y la pobración indígena.

Si consideramos esos lamentables indicadores en un contexto de aguda desigualdad, nuestra afirmación sobre la ausencia desarrollo rural se fortalece.

El necesario enfoque territorial del desarrollo rural integral

Ahora bien, tal como se expresa en la definición normativa, el desarrollo rural integral es territorial, una característica que le es inherente. Por tal razón, es importante subrayar en qué consiste este enfoque territorial.

Al respecto, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial -ECADERT-, suscrita por los Presidentes del Sistema de Integración Centroamericano, SICA, en julio de 2010, dice: "El enfoque territorial del desarrollo rural impulsa el desarrollo sostenible en sus distintas dimensiones: ambiental, económico, productiva, social, institucional y cultural" (Consejo Agropecuario Centroamericano, 2010). Subraya la ECADERT que "En el marco del Desarrollo Rural Territorial, el territorio no es sólo un espacio físico-geográfico, sino que se trata de una construcción social, donde sus habitantes

comparten un sentido de identidad. El territorio es una expresión tangible de procesos históricos y un factor de continuidad, pero no es estático, sino cambiante; por consiguiente, es también factor de transformación" (Consejo Agropecuario Centroamericano, 210).

Lo anterior significa, que el enfoque territorial de la política de desarrollo rural integral, implica, en los términos que lo plantea el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA- (2004),

> …desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural del ámbito del proceso productivo en sí mismo al ámbito del territorio. Se busca, entonces, pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensionalidad (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio.

Es muy relevante subrayar tres elementos sustanciales en el enfoque territorial: 1. La participación ciudadana que expresa los intereses, visiones e identidades de los actores sociales: 2. La multi e intersectorial de las políticas públicas que el Estado implemente en el área rural, para garantizar así una política de desarrollo rural articulada en los territorios; y 3. Las necesarias políticas diferenciadas que deben formularse e implementarse, pero siempre dentro de la orientación general, nacional, que la PNDRI plantea.

Respecto del enfoque territorial, Miranda (2015) afirma que,

> el enfoque territorial del desarrollo rural para la inclusión, con su propósito de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y ambientales de la sociedad rural, se basa en alcanzar procesos de integración sistémica, dentro de las propias instituciones, entre ellas, y con el protagonismo de los diferentes actores y sectores sin cuya incorporación la acción de las instituciones que prestan servicios de apoyo sería insuficiente. La territorialidad actúa como elemento catalizador de una integración de este tipo.

Lo anterior significa que deben superarse las "inercias sectoriales", debiendo para el efecto elaborarse

"incentivos" que impulsen la intersectorialidad y condiciones que la promuevan.

La multi e intersectorialidad que caracteriza el desarrollo rural territorial nos lleva, por lo tanto, a plantear la necesidad de la articulación de las políticas económicas, sociales y las de construcción de infraestructura productiva, particularmente de caminos rurales. Al respecto, Fleury afirma que,

> la política social, además de su eminente naturaleza política ya señalada, tiene también un fuerte contenido económico, en la medida que encuentre en el proceso de acumulación, la definición de sus posibilidades y sus límites, medidos por el componente político y por el institucional. (1999)

O sea que "las políticas económicas y sociales, deben estar adecuadamente articuladas para que efectivamente sirvan al desarrollo". (Miranda, 2015)

Situación actual de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral

Durante la administración transitoria de Alejandro Maldonado ya no se le dio continuidad al proceso de implementación del Plan Nacional que se había definido para ejecutar la política, a pesar del esfuerzo que hizo el Vicepresidente, Alfonso Fuentes Soria, por mantener el Gabinete de Desarrollo Rural que existió durante la administración anterior. En la última reunión de dicho Gabinete se acordó que la coordinación de la implementación de la PNDRI pasara a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia, SCEP, ya que había dejado de existir la Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Desarrollo Rural.

La burocratización de la PNDRI

Con la llegada del gobierno actual, la PNDRI se ha burocratizado, entendiendo con esta calificación que se ha quedado en estructuras burocráticas, particularmente en la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP, y en las discusiones y acuerdos del Consejo Nacional de Desarrollo Rural, CONADUR, particularmente en relación a la estructura presupuestaria. Hay que reconocer, sin embargo, que son positivos los esfuerzos que se están haciendo para la inclusión presupuestaria de obras relacionadas con el desarrollo rural, así como el esfuerzo realizado a nivel departamental por los Consejos Departamentales de

Desarrollo Rural -CODEDES-, y en la organización de Comisiones de Desarrollo Rural en este nivel.

El Gabinete de Desarrollo Rural ya no existe. El gobierno formuló la "Agenda Rural 2016-2020", supuestamente para implementar la PNDRI, estableciendo en ella ejes e intervenciones estratégicas. Con esta decisión echó por tierra los procesos que se venían implementando a partir del año 2013. En todo caso, no hay reporte de impacto alguno.
La situación del proceso de implementación de la PNDRI es la referida, de manera sintética, en el párrafo anterior.

Urge la TERRITORIALIZACION de la PNDRI

Sin el propósito de sub estimar los avances burocráticos logrados durante la administración actual, ni afectar el ánimo de quienes trabajan en esta dirección, es urgente superar la burocratización y territorializar la PNDRI.

Este esfuerzo pasa, necesariamente, por alcanzar la articulación de las políticas sectoriales que son parte de la PNDRI. Y la articulación de las políticas sólo puede darse en los territorios. Territorializar y articular políticas son coincidentes.

Durante el gobierno de Otto Pérez Molina se logró constituir un Gabinete de Desarrollo Rural, presidido por el mismo Presidente de la República, desde el cual se pretendió irradiar la orientación sobre la articulación de políticas. Sin embargo, a pesar de ese esfuerzo dirigido desde la Presidencia e impulsándolo en los territorios, no se logró su territorialización. La razón de este fracaso fue, en esencia, la insuficiente voluntad y capacidad de alcanzar el objetivo de terriorialización. Pretender que todos los ministerios superen su visión sectorial y que se articulen territorialmente de manera inmediata es, entre otras ingenuidades, sub estimar la cultura institucional prevaleciente.

Territorializar a partir de una intervención prioritaria

Para que el desarrollo rural se convierta en el Tema integrador del ámbito superestructural, tal como lo plantea la Agenda Mínima, la política que lo impulsa (la PNDRI), debe territorializarse.

Nuestra hipótesis es que debe ubicarse una intervención sectorial que tenga la potencialidad de convertirse en la articuladora de las diversas políticas sectoriales que constituyen la PNDRI. Y que esta intervención sectorial es la

AGRICULTURA FAMILIAR, como columna vertebral de la economía campesina, que es poliactiva (la familia desarrolla diversas actividades productivas). En este sentido, existe ya en el MAGA, con incipiente implementación, el Programa de Agricultura Familiar para el fortalecimiento de la economía campesina.

La importancia de esta intervención sectorial es que, según publicaciones de FAO, produce aproximadamente el 70% de los alimentos que se consumen en el país. Y es que el 61% del total de hogares agropecuarios que suman 800,000, son agricultores familiares, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Distribución de hogares agropecuarios según su sistema productivo

Tipo de hogar	Número de hogares	Porcentaje	MAGA / PAPPEC (porcentaje)
Sin tierra	164,097	12.6	
Infrasubsistencia	105,856	8.1	61
Subsistencia	513,395	39.5	
Excedentarios	171,420	13.2	
Pequeños comerciales	228,621	17.6	
Grandes comerciales	115,988	8.9	
Total	1,299,377	100.0	(790,671)

Fuente: PAFFEC 2016-2020

Pero además de esta realidad cuantitativa, también hay factores cualitativos que abonan a nuestra propuesta de que sea la agricultura familiar la intervención "jaladora" de la articulación territorial, que son, entre otros, los siguientes:

- La economía del sujeto priorizado constituye el fundamento de sus condiciones de vida; sus expectativas están en gran medida vinculadas a la tierra y su producción, además de definir su identidad: economía campesina que tiene a la agricultura familiar, AF, como su columna vertebral.

- La participación del sujeto priorizado por la PNDRI, de manera individual y organizada, es más fácil de lograr. Esto aporta legitimidad, efectividad y sostenibilidad.

- La institucionalidad encargada de implementarla ya existe territorialmente (Sistema Nacional de Extensión Rural).

- Ya existe, desde hace varias administraciones, el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, PAFFEC.

- Desde el 11 de mayo del año en curso, la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de la República, emitió el dictamen favorable en relación a la Iniciativa de Ley 4947, Ley de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, la cual ya ha sido aprobada en segunda lectura y la Comisión Técnica que apoya a esta Comisión Legislativa (de la cual forma parte el IPNUSAC) ha elaborado las enmiendas (serían presentadas como enmiendas de curul) que los diputados han solicitado que se tengan elaboradas antes de agendarla para su tercera lectura.

- La importancia de la agricultura familiar es reconocida internacionalmente, en la Organización de las Naciones Unidas ya se dio el año dedicado a ella (2014) y ahora se ha decretado su decenio. Esto debería facilitar, a nivel nacional, el impulso del PAFFEC.

Es muy importante señalar la importancia fundamental que tiene la aprobación de esta iniciativa de ley para garantizar la intertemporalidad del Programa. De lo contrario, un cambio de gobierno podría eliminarlo, lo cual traería al piso la intención de articular las políticas sectoriales a partir de la agricultura familiar.

La gradualidad de la territorialización

Partiendo de la experiencia ya tenida en el intento, fracasado por cierto, de lograr la articulación territorial impulsando la participación simultánea e inmediata de todos las intervenciones sectoriales en este esfuerzo, nos permitimos plantear como opción la definición de una intervención priorizada, la agricultura familiar, y, partir de ella iniciar el proceso de articulación territorial, el cual sería gradual, no simultáneo. Las primeras

intervenciones que se articularían alrededor del programa de agricultura familiar son las correspondientes a protección social y a la construcción de infraestructura productiva (caminos rurales, principalmente).

Lo anterior significa que el registro único de agricultores familiares sería a la vez el registro de los prioritarios destinatarios del programa de transferencias monetarias condicionadas (como sea que se le denomina), pero siendo estrictos en el cumplimiento de sus supuestos (transferencia regular y cumplimiento efectivo de la condicionalidad). La transferencia regular es muy relevante para que se normalice en la economía doméstica este ingreso financiero; y el efectivo cumplimiento de la condicionalidad articula dos políticas sociales, la de salud y la educativa, contribuyendo así a poder hacer efectivo el Programa de la Ventana de los 1000 días –política de salud- y evitar la deserción escolar que actualmente se produce –política educativa-.

Paralelamente, se debería definir una prioridad de construcción de caminos rurales que tuviera dos particularidades importantes. Una es que se construyeran los caminos donde el programa de agricultura familiar estuviera teniendo los más altos índices de efectividad y que su expansión territorial esté limitada por una infraestructura vial que no les permite competitividad en los mercados. Y lo segundo es que en su construcción pueda utilizarse mano de obra local, pero especialmente de los agricultores familiares, siempre y cuando esto no interfiera con su actividad productiva.

Lo anterior significa que el escenario ideal sería que los agricultores familiares que están en el programa tienen transferencias financieras regulares para su economía doméstica y llevarían a sus hijos (as) a la escuela y al control del centro de salud correspondiente. Pero además, contarían con la infraestructura vial que les permitiría mayor competitividad para participar en los mercados locales o internacionales.

Conclusiones

- En lo que al desarrollo rural se refiere, lo que se requiere es que efectivamente se implemente la PNDRI, para lo cual debe superarse la burocratización en que se encuentra.

- Sólo haciendo lo anterior se podrá constituir el desarrollo

rural integral en el tema integrador del ámbito estructural de la Agenda Mínima.

- El rumbo para lograr la desburocratización de la PNDRI es lo que denominamos territorialización gradual de las intervenciones sectoriales, partiendo de la agricultura familiar y su articulación en el territorio con las correspondientes a la política de protección social, las transferencias monetarias condicionadas regularmente entregadas, cumpliendo esa condicionalidad con la participación de los niños y niñas hijos de los agricultores familiares que hayan cumplido con las mismas, es decir con llevar a sus hijos de las edades correspondientes tanto a la escuela como al centro de salud

- El efectivo cumplimiento articulado de esas políticas económico productivas con las políticas sociales de salud y educación, por lo menos en el primer nivel, debe ser acompañado de intervenciones en infraestructura económico productiva, especialmente de caminos rurales en esos territorios.

- Pero la implementación de una política es imposible si no se cuenta con la institucionalidad requerida, entendiéndola como un medio, no como un fin en sí misma. Por consiguiente, un paso fundamental es activar y desarrollar dicha institucionalidad, tanto la nacional como la territorial.

- Para lograr lo anterior es indispensable que se promulgue la Ley de Agricultura Familiar, para que le de intertemporalidad al programa de agricultura familiar y a la institucionalidad que lo implementa.

- Es indispensable la voluntad política desde el Estado, para lo cual se requiere un Ejecutivo comprometido, en lo fundamental, con lo planteado en el presente documento.

Referencias bibliográficas

- ADRI, "*Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI*", Guatemala, mayo de 2009, pág. 10.

- Consejo Agropecuario Centroamericano, "Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030, ECADERT, Versión Abreviada, San José, Costa Rica, 2010, Pág. 4.

- IICA, "Desarrollo rural sostenible. Enfoque territorial", Sinópsis, enero 2003, material de trabajo presentado al "Taller "El enfoque territorial del desarrollo rural sostenible, políticas y estrategias para Guatemala", Guatemala, 9 y 10 de agosto de 2004.

- Miranda, B. (2015). Foro SIGET, IICA, intervención del 22 de Octubre de 2015.

- Fleury, S. (1999). "Políticas sociales y ciudadanía", en BID/INDES 2000. "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, Estados Unidos de América.

- Zapata, A. (2008). *El proceso de formación de la política de desarrollo rural integral*, FLACSO, Guatemala,

Ambiente y desarrollo rural en Guatemala

Darío Monterroso

RESUMEN
En el presente artículo se trata de vincular el ambiente, como un sistema, con el desarrollo rural y para comprenderlo mejor se anotan los conceptos de ambiente, socioambiental y desarrollo rural, éste, desde el punto de vista normativo contenido en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral -PNDRI-. Asimismo, debido a que los problemas ambientales afectan indiscriminadamente a todos los países, se expone la necesidad de que Guatemala cumpla con los convenios internacionales que se han ratificado relacionados al ambiente y, a lo interno del país, que se cumplan las leyes nacionales jurisdiccionales. Se considera imperativo cumplir con la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- para intentar soslayar la vergüenza de no haber cumplido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es más, en algunos de ellos hubo retrasos inadmisibles. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN-, como ente rector, debe ser estricto y hacer que se cumpla la normativa nacional. Por otro lado, conociendo la realidad nacional, se recalca que el desarrollo rural, además de causas ambientales naturales que han provocado graves desastres, ha sido impedido por actividades capitalistas realizadas en las áreas rurales que no propician ni causan desarrollo. Los problemas derivados de las explotaciones extractivas que se realizan en el campo, que contribuyen a la degradación de los recursos naturales y a la explotación de la población rural, dan lugar a la conflictividad socioambiental que se vive constantemente. Los políticos de turno que gobiernan el país, deben tomar conciencia que sin desarrollo rural no hay desarrollo nacional y que recuerden hasta donde han llegado a pedir el voto a los campesinos y a los indígenas de las áreas rurales más recónditas.

PALABRAS CLAVE
Ambiente; conflictos; desarrollo rural; socioambiental; soluciones.

ABSTRACT
In this article, the aim is to link the environment, as a system, with rural development, and to better understand it, the environmental, socio-environmental and rural development concepts are written down, from the normative point of view contained in the National Development Policy. Integral Rural -PNDRI-; likewise, because environmental problems indiscriminately affect all countries, the need for Guatemala to comply with international conventions that have been ratified related to the environment and, within the country, to comply with national jurisdictional laws is exposed. It is considered imperative to comply with the 2030 Agenda: Sustainable Development Goals -ODS- to try to avoid the embarrassment of not having met the Millennium Development Goals, indeed, in some of them there were inadmissible delays. The Ministry of Environment and Natural Resources -MARN-, as the governing body, must be strict and enforce national regulations. On the other hand, knowing the national reality, it is emphasized that rural development, in addition to natural environmental causes that have caused serious disasters, has been prevented by capitalist activities carried out in rural areas that do not encourage or cause development. The problems derived from the extractive exploitations carried out in the countryside, which contribute to the degradation of natural resources and the exploitation of the rural population, give rise to the socio-environmental conflict that is constantly experienced. The politicians of the day who govern the country should be aware that without rural development there is no national development and that they remember how far they have come to ask the vote of the peasants and the indigenous people of the most remote rural areas.

KEYWORDS
Environment; conflicts; rural development; socio-environmental; solutions.

Introducción

Para abordar académicamente el tema socioambiental relacionado con el desarrollo rural en Guatemala, se considera propedéutico introducir las definiciones de los conceptos de ambiente, socioambiental y desarrollo rural; asimismo, determinar el marco jurídico internacional y nacional que en Derecho corresponde. Es necesario contextualizar las expresiones aludidas y establecer los límites de su ámbito de aplicación.

Para profundizar en el conocimiento de la temática de esta convergencia (ambiente-socioambiental-desarrollo rural), aunque es oportuno conocer todos los compromisos internacionales contraídos, resalta por su importancia la Agenda

2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible, marco de derecho y de oportunidades de carácter universal en el que como país estamos involucrados formalmente. Por otro lado, es necesario analizar, en lo que corresponde, la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y las leyes que desarrollan la materia ambiental; el acuerdo gubernativo número 196-2009, Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI-; el Plan para implementar esa Política y lo pertinente contenido en el Plan Nacional de Desarrollo Katún: nuestra Guatemala 2032.

Se asume, como debería ser, que todos estamos conscientes que el medio ambiente es indispensable para la vida en todas sus manifestaciones. Desde los protozoos hasta los grandes mamíferos estamos inmersos y participamos en él y, de los recursos naturales, proviene la comida que nos alimenta y la materia prima que la industria o de forma artesanal se transforma para nuestro bienestar.

Sabemos también, porque es innegable que nos damos cuenta, cuándo estamos siendo indolentes e irrespetuosos con la naturaleza (más adelante se provee una definición general de ambiente) y no realizamos buenas prácticas ambientales, situación que sucede desde lo individual hasta lo colectivo, de lo rural a lo urbano y, se puede generalizar diciendo con certeza, que también se produce desde los países pobres y subdesarrollados hasta los países ricos y desarrollados. Lo dicho tiene diferentes niveles en la huella ecológica, la que más voluntaria que involuntariamente, estamos dejando como herencia a las generaciones venideras. Son niveles de indiferencia que se observan desde la ignorancia individual hasta la avaricia y mezquindad corporativa.

Es notorio, aunque quizá sea innecesario decirlo, pero se recalca que la mencionada huella, es un hecho presente, que por supuesto, ha sido heredada de la generación anterior y a la que se agrega cotidianamente, principalmente, por actividad antropogénica perjuiciosa, más contaminación y más deterioro de los recursos naturales, constituyéndose en un círculo vicioso de muerte lenta del planeta, con plazos que se acortan peligrosamente, el ejemplo más contundente es el cambio climático y sus dramáticas consecuencias.

Los diferentes niveles de polución aludidos anteriormente, desafortunadamente no los padecen directamente en toda su magnitud quienes los producen y parte de sus efectos

perniciosos son trasladados desproporcionadamente a aquellos que son ajenos a los mismos. Este es el caso del problema que originan los países desarrollados que tienen grandes industrias, actividades agropecuarias intensivas y transporte masivo, pero ese gran desarrollo tiene costos ambientales enormes que también los sufren países en desarrollo. Si se extrapola esta situación, se puede asegurar que lo mismo pasa con el problema que originan las áreas urbanas que lo trasladan al área rural.

Derivado de las actividades mencionadas, directa o indirectamente, las áreas rurales reciben impactos muy negativos y en gran escala en su hábitat, lo que conduce a la creación de conflictos socio ambientales que inciden en su desarrollo social y económico.

El ambiente y el desarrollo rural aunque están unidos indisolublemente, tienen una relación simbiótica asimétrica, en la que uno de los simbiontes, el desarrollo, afecta los recursos naturales y transforma el ambiente en general, y aunque no debería ser así, ha sido una constante universal, principalmente en países como Guatemala, que hasta la fecha, no aplican adecuados planes de desarrollo territorial.

Evitar esta situación es lo que buscan los marcos de derecho internacional y lo mismo deberían hacer los marcos jurisdiccionales nacionales mediante una severa y responsable articulación de todos los sectores oficiales, privados, de la sociedad civil y de la cooperación internacional que convergen en los territorios rurales del país.

Conceptos

Ambiente

Es un sistema formado por elementos naturales y artificiales que están interrelacionados y que son modificados por la acción humana. Se trata del entorno que condiciona la forma de vida de la sociedad y que incluye valores naturales, sociales y culturales que existen en un lugar y momento determinado. Los seres vivos, el suelo, el agua, el aire, los objetos físicos fabricados por el hombre y los elementos simbólicos (como las tradiciones) componen el ambiente. (Pérez & Gardey. 2009. Recuperado de https://definicion.de/medio-ambiente/)

La definición de ambiente ha evolucionado, desde que éste era completamente natural, hasta la actualidad que considera elementos artificiales introducidos por la actividad humana. Ha

partido desde las formas primitivas de vida hasta las sociedades funcionales y estructuradas de la actualidad.

Socioambiental

La percepción actual es económica, política y social, además de ambiental; aparece así el concepto de crisis socioambiental. La cuestión ambiental evoluciona en la dirección de la profundización de la dimensión social, privilegiando lo humano en su doble condición de protagonista y espectador de los cambios. La dimensión socioambiental de los problemas humanos, se establece como vía esclarecedora no sólo para las interpretaciones, sino para las acciones, acompañada del torrente de posibilidades de lo local, de la participación comunitaria y de las organizaciones no gubernamentales. (Iñiguez, 1996. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34661996000100007).

Es en este contexto que la percepción de lo socioambiental plantea la necesidad del establecimiento de marcos jurídicos específicos para que las actividades del desarrollo rural sean hacia adentro de las comunidades rurales, porque cuando se quiere llevar a cabo cualquier tipo de proyecto, subyacen impactos al ambiente, que de una u otra manera, crean conflictividad social. La definición de desarrollo rural debe ser dentro del marco de la prosperidad individual, familiar y comunal, sin afectar los recursos naturales, o dado el caso, de utilizar las medidas de mitigación que permita regenerarlos.

Desarrollo rural

Es un proceso fundado en una visión territorial del espacio rural, constituido a partir de determinadas dinámicas territoriales (que obviamente son sociales y contradictorias) y en donde el Estado (en sus diferentes niveles) se pone al centro del mismo para impulsar y favorecer, no sólo el crecimiento económico, sino también las políticas públicas integralmente concebidas que lo viabilicen (articulación de políticas sociales y económicas), así como la distribución de activos productivos, para que la población esté en condiciones de aprovechar, de manera equitativa, las oportunidades de desarrollo humano, en un contexto nacional caracterizado por la multiculturalidad y con garantía de la sostenibilidad ambiental. (Zapata, 2008, pág. 247)

De acuerdo a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, la finalidad del desarrollo rural es el avance progresivo y permanente en calidad de vida de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, así como las oportunidades de emprendimiento y empleo digno para alcanzar el desarrollo humano (integral sostenible) en el área rural. (Gobierno de la República de Guatemala, 2009)

Normativa relacionada al medio ambiente

Internacional

La preocupación por la protección y mejoramiento del medio ambiente ha sido una constante incluida en las agendas de los Gobiernos de los países, la que en los últimos años se ha exacerbado por la presencia del temido cambio climático y sus dramáticas consecuencias. Ante tan grave situación y para prever mayores riesgos y desastres para la humanidad y preservar los recursos naturales y la biodiversidad, algunos importantes organismos multilaterales han convocado la realización de Cumbres Presidenciales y de Jefes de Estado, en las que se han tomado trascendentales decisiones contenidas en Tratados Internacionales que son de cumplimiento obligatorio para los países que los han ratificado. La solemnidad y certeza jurídica de un Tratado Internacional se fundamenta en el principio de "pacta sunt servanda" y quien lo firma actúa en representación de su País atendiendo al principio general del derecho de "bona fide" otorgando la certeza que de parte de su Gobierno no es imposible cumplirlo. En consecuencia, Guatemala tiene esos compromisos internacionales que debe honrar ante el concierto de países miembros de dichos organismos.

Nacional

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, en el artículo 64 "declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación… Una ley garantizará su protección y la de la fauna y la flora que en ellos exista" (Asamblea Nacional Constituyente, 1985)

El artículo aludido en el párrafo anterior lo desarrollan el decreto legislativo número 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente cuyo Objeto está

prescrito en el artículo 11 que dice: "La presente ley tiene por objeto velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país". Decreto legislativo número 90-2000, Ley de Creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, en el que se incluyen reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, decreto legislativo número 114-97, con el fin de crear el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, al que

> le corresponde formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo: cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural.

Asimismo, el decreto gubernativo número 186-2001, Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, que regula la estructura interna del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y asigna las atribuciones y competencias de sus dependencias.

Adicionalmente hay acuerdos ministeriales emitidos por éste y otros Ministerios de Estado que regulan materias ambientales específicas, las que deben contar con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales porque a éste le corresponde la rectoría sectorial de esas materias en todo el territorio nacional.

Por qué hablar de ambiente y desarrollo rural

Fácilmente es posible deducir o por lo menos imaginar que el desarrollo rural en gran medida depende de la calidad del ambiente, considerado éste como un sistema que integra el aporte de la naturaleza y la participación del hombre que transforma esa realidad, ya sea para bien y beneficio de la naturaleza misma y de la población que habita los territorios intervenidos o únicamente para buscar la concentración de riqueza mediante operaciones empresariales que lo degradan y explotan al habitante rural.

Monterroso, citado por Leiva lo explica muy bien e indica que hay dos connotaciones de desarrollo rural:

> Una funcional-estructural,

> mediante la cual desarrollo rural quiere decir generar las condiciones para el desarrollo del capitalismo en el campo, y la otra histórico-cultural, según la cual desarrollo rural significa generar las condiciones que permitan mejorar la forma de vida de los que habitan el medio rural. Quienes sostienen la connotación funcional-estructural, suponen que el desarrollo de la economía de mercado conduce, por si misma y de manera natural, al mejoramiento de la forma de vida de los pobladores rurales y quienes sostienen la connotación histórico-cultural, anteponen a cualquier modo de producción el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales. (2011, pág. 12)

De esta exposición de Monterroso, se entiende que la connotación funcional-estructural ha sido la que ha dominado en Guatemala, cuyos resultados son los que actualmente tenemos reflejados en graves indicadores humanos de la población nacional con alta concentración de pobreza, pobreza extrema, exclusión e inequidad, desnutrición crónica en niños menores de cinco años, bajos niveles educativos y de salud; es decir, que el modelo ha impactado negativamente en la población y en el ambiente. En este sentido el capitalismo en el campo ha sido un fracaso.

Conflictividad socioambiental

La connotación histórico-cultural, no ha podido ser establecida en Guatemala porque la oligarquía agro empresarial no lo ha permitido, auspiciados y fortalecidos con la complicidad del Estado y la debilidad de sus instituciones; permitiéndoles a la vez que no asuman el costo de las externalidades negativas derivadas de sus actividades agropecuarias e industriales, que impactan al ambiente y a la población rural. Si bien es cierto que crean riqueza, ésta se concentra en los mismos empresarios y no crean desarrollo rural, las condiciones de vida de la población y el ambiente, continúan en franco deterioro.

Otro grave problema asociado al ambiente y al desarrollo rural, que incrementa la conflictividad socioambiental, es que se establecen en el área rural grandes empresas extractivas sin contar con la consulta previa e informada a las comunidades y sin la participación de éstas en los beneficios económicos que generarían, tal es el caso de la explotación minera, hidroeléctricas,

explotación de hidrocarburos y monocultivos, ejemplos claros que conducen al deterioro ambiental y explotación de la población rural, que es lo que por siglos ha hecho el capitalismo en el campo.

Para entender la gravedad del asunto respecto al ambiente, por lo menos de los daños a la naturaleza y respecto a la población rural, en cuanto a la falta del fortalecimiento de la economía campesina, es conveniente conocer la diferencia que existe entre desarrollo sostenible y desarrollo sustentable. Al respecto las Naciones Unidas indican

> que el desarrollo sustentable es el proceso por el cual se preserva, conserva y protege solo los Recursos Naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras sin tomar en cuenta las necesidades sociales, políticas ni culturales del ser humano, mientras que el desarrollo sostenible es el proceso mediante el cual se trata de satisfacer las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras. (Equipo PAS–UNLZ. Recuperado de http://economicas.unlz.edu.ar/nuevosite/doc/pas/Desarrollo-sostenibleosustentable.pdf)

Abona a la conflictividad socioambiental la imposición estatal y la prepotencia empresarial, porque como dice el Presidente del Parlamento Indígena de América

> En la casi totalidad de los casos, la explotación de los recursos se realiza por agentes externos a las comunidades, sin un plan de manejo integral de los territorios y de los recursos naturales. Además, no se cumplen dos precondiciones esenciales: a) que la explotación no excluya a las comunidades que tienen el uso y propiedad tradicional del territorio; b) que la explotación se realice considerando las prioridades, preferencias e intereses de los pueblos indígenas. Estos incumplimientos constituyen una de las principales causas de los conflictos entre los pueblos indígenas y los Estados en relación al medio ambiente, junto a la ausencia de consulta y la participación recogida en los instrumentos jurídicos internacionales. (Palacio, 2017)

Referencias bibliográficas

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

Diario Gramma. Año 17. Número 121. 30 de abril de 2013. La Habana. Cuba. Tomado de http://www.granma.cubaweb.cu / http://www.granma.cubasi.cu / http://granma.co.cu

Diario de Centro América. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Número 72. Tomo CCLXVI. 31 de mayo de 2001. Guatemala.

Diario de Centro América. Ley de creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Número 54. Tomo CCLXV. 11 de diciembre de 2000. Guatemala.

Diario de Centro América. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Número 27. Tomo CVL. 19 de diciembre de 1986. Guatemala.

Gobierno de la República de Guatemala. Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. (2009)

Leiva, O. (2011). Impacto de la producción de cultivos no tradicionales de exportación, en la seguridad alimentaria y otras condiciones socioeconómicas de los productores en Guatemala: Acercamiento al caso de Santa María Cauque de Santiago Sacatepéquez. Guatemala: IPNUSAC

Iñiguez, L. (1996). Lo socioambiental y el bienestar humano. Revista Cubana de Salud Pública, 22(1), 13-14. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34661996000100007&lng=es&tlng=es.

Palacio, A. (2017). Ponencia: Una perspectiva desde los pueblos indígenas sobre los conflictos socioambientales. Institucionalidad de diálogo y gestión de conflictos socioambientales. Intercambio Sur-Sur. Guatemala.

Pérez, J., y Gardey, A. (2009). Definición de medio ambiente. Recuperado de https://definicion.de/medio-ambiente/

Zapata, A. (2008). El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural. Período 1996 a 2006. FLACSO, Guatemala.

Desafíos del desarrollo **ante el cambio** climático

Magaly Arrecis

RESUMEN
En el 2010 Guatemala fue considerado el segundo país con mayor riesgo climático, debido a un huracán y una erupción que causaron severos daños a la población, a la biodiversidad y a la infraestructura, lo cual demostró el nivel de vulnerabilidad del país ante eventos relacionados con el cambio climático. Además, por sus características socioeconómicas y naturales, los efectos de la variabilidad y el cambio climático incrementan el nivel del riesgo. Esto se debe a su posición geográfica, formar parte del istmo centroamericano entre los océanos Atlántico y Pacífico, y ubicarse en una región altamente vulnerable situada sobre tres placas intercontinentales y con características hídricas y geomorfológicas particulares, sujeta a sismos, erupciones volcánicas, sequías, heladas, vientos fuertes y lluvias intensas e irregulares que provocan deslaves e inundaciones. El Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Marco de Sendai, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático son tratados internacionales propuestos entre 1992 y 2015; los cuales orientan las políticas y acciones nacionales que requieren su implementación y transparencia para mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca.

PALABRAS CLAVE
Biodiversidad; convenios; desastres; desarrollo integral; políticas públicas.

ABSTRACT
In 2010 Guatemala was considered the second country with the highest climate risk, due to a hurricane and an eruption that caused severe damage to the population, biodiversity and infrastructure, which demonstrated the level of vulnerability of the country to events related to the climate change. In addition, due to its socioeconomic and natural characteristics, the effects of variability and climate change increase the level of risk. This is due to its geographical position, being part of the Central American isthmus between the Atlantic and Pacific oceans, and located in a highly vulnerable region located on three intercontinental plates and with particular geomorphological and hydric features, subject to earthquakes, volcanic eruptions, droughts, frosts , strong winds and intense and irregular rains that cause landslides and floods. The Convention on Biological Diversity, the Sendai Framework, the Sustainable Development Goals and the Paris Agreement on Climate Change are international treaties proposed between 1992 and 2015; which guide the national policies and actions that require its implementation and transparency to improve the living conditions of the Guatemalan population.

KEYWORDS
Agreements; biodiversity; disasters; integral development; public policies.

Biodiversidad y cobertura boscosa de Guatemala

Debido a que Guatemala cuenta con una gran riqueza natural y cultural, en el 2010 fue reconocido por la Convención de Diversidad Biológica como uno de los países megadiversos afines en el mundo. Para el 2008 se había identificado cerca de 15,000 especies para Guatemala, de los cuales más de dos tercios son plantas y hongos y un tercio es diversidad animal, donde los menos conocidos son los invertebrados (CONAP, 2008; DFAM, 2011).

Por otro lado, se calcula que el 15% de las especies reportadas hasta el momento son endémicas de Guatemala; además, el país es considerado uno de los principales centros de origen de plantas cultivadas a nivel mundial (MARN, 2012), donde los huertos familiares con especies tradicionales tiene un papel relevante como legado para la humanidad y base para la seguridad alimentaria y nutricional.

Se estima que para el año 2010 contaba con el 34% de su territorio con cobertura forestal, lo cual es clave para el desarrollo del país, puesto que se reconoce que sus bosques nativos contribuyen significativamente a los medios de vida de las poblaciones locales. Como un esfuerzo de conservación y manejo del ambiente y los recursos naturales, alrededor de un tercio del país ha sido declarado área protegida, donde se genera gran diversidad de bienes y servicios ecosistémicos (INAB-CONAP, 2015; MARN, 2015a).

A pesar de que Guatemala es un país megadiverso, la importancia de los bosques y su potencial para el desarrollo de la mayoría de la población del país (tanto para el área rural, como para el área urbana), la degradación de los ecosistemas, la pérdida de la cobertura boscosa, la contaminación del agua y del suelo sigue dándose; ya que varias acciones humanas hacen que la biodiversidad tenga distintos niveles de amenazas, incluyendo el peligro a la extinción (CONAP, 2008).

El Sistema de Información Forestal de Guatemala (SIFGUA) cita entre sus fichas técnicas, los resultados del estudio de la dinámica de la cobertura forestal nacional, en el cual se reportó que la cobertura forestal para el año 2006 (dato revisado) fue de 3,868,708 hectáreas (ha) y para el año 2010 se estimó en 3,722,595 ha; registrándose una pérdida neta de 146,113 ha de bosque (3.78% del bosque existente en 2006),

equivalentes a una tasa neta de deforestación de -1.0% anual a nivel nacional (SIFGUA, 2018).

Para algunos departamentos, la pérdida de bosque es más significativa que en otros, partiendo de varios factores: el tamaño del departamento (cantidad de hectáreas), la cobertura de bosque que todavía presenta y la tasa de deforestación registrada en los últimos años, provocada por distintas razones geográficas, históricas, económicas, políticas, ambientales y sociales.

Los departamentos donde más bosque se perdió entre los años 2006 y 2010 fueron (Cuadro 1): Petén, Izabal, Chiquimula, Baja Verapaz y Santa Rosa. Sin embargo, para departamentos como Jutiapa, Jalapa, Chiquimula, Santa Rosa y El Progreso, la deforestación (cambio neto negativo del bosque) puede ser más significativa porque son los departamentos con menor cobertura forestal en el país. Mientras que Retalhuleu, Escuintla y Suchitepéquez, que tienen menos del 10% de cobertura forestal, reportaron para los años del estudio un leve incremento, pero queda comprometida la disponibilidad de contar con los servicios ecosistémicos para garantizar el derecho a un ambiente sano.

Cuadro 1. Pérdida de bosque entre 2006-2010 en los departamentos de Guatemala

Departamento	Superficie del departamento (ha)	Cobertura bosque 2006 (ha)	Cobertura bosque 2010 (ha)	Cobertura bosque 2010 (%)	Cambio neto bosque 2006-2010 (ha)
Alta Verapaz	868,600	372,588	375,345	43	2,756
Baja Verapaz	312,400	108,096	100,989	32	-7,107
Chimaltenango	197,900	66,720	67,640	34	920
Chiquimula	237,600	40,256	30,192	13	-10,063
El Progreso	192,200	40,689	38,493	20	-2,196
Escuintla	438,400	34,218	36,612	8	2,394
Guatemala	212,700	62,920	57,782	27	-5,139
Huehuetenango	740,000	243,523	263,470	36	19,947
Izabal	903,800	285,617	264,245	29	-21,372
Jalapa	206,300	23,417	22,408	11	-1,009
Jutiapa	321,600	15,651	12,730	4	-2,920
Petén	3,585,400	1,927,215	1,802,604	50	-124,611

Continúa en la siguiente página

Departamento	Superficie del departamento (ha)	Cobertura bosque 2006 (ha)	Cobertura bosque 2010 (ha)	Cobertura bosque 2010 (%)	Cambio neto bosque 2006-2010 (ha)
Quetzaltenango	195,300	56,061	55,730	29	-331
Quiché	837,800	257,704	264,732	32	7,027
Retalhuleu	185,600	11,639	12,262	7	623
Sacatepéquez	46,500	21,066	21,638	47	572
San Marcos	379,100	87,246	86,673	23	-573
Santa Rosa	295,500	51,046	46,304	16	-4,472
Sololá	106,100	40,840	40,547	38	-293
Suchitepéquez	251,000	22,629	24,644	10	2,016
Totonicapán	106,100	39,778	39,721	37	-57
Zacapa	269,000	56,787	57,834	21	-1,953
Total general	10,888,900	3,868,708	3,722,595	34	-146,113

Fuente: elaboración propia basada en información de MAGA, 2013; SIFGUA, 2018.

Por otro lado, hay que tener claro que los bosques naturales son más que árboles; constituyen distintos tipos de ecosistemas formados por plantas, animales, hongos y microorganismos que interactúan con el suelo, el agua, el Sol, el clima y el aire. Para Guatemala se ha reportado y cuantificado al año 2012, ocho tipos de bosque (natural y plantaciones con menor biodiversidad, presentes en algunos departamentos) y entre los principales y más representativos están (INAB-CONAP, 2015):

-Bosques latifoliados. Cubren el 25.52% a nivel nacional, localizados en todos los departamentos, principalmente en Petén, Alta Verapaz, Izabal, Huehuetenango y Quiché;

-Bosques mixtos. Abarcan el 4.84%, estos bosques están presentes en todos los departamentos, excepto en Petén;

-Bosque seco. Cubren el 3.81% del país y están localizados en quince departamentos;

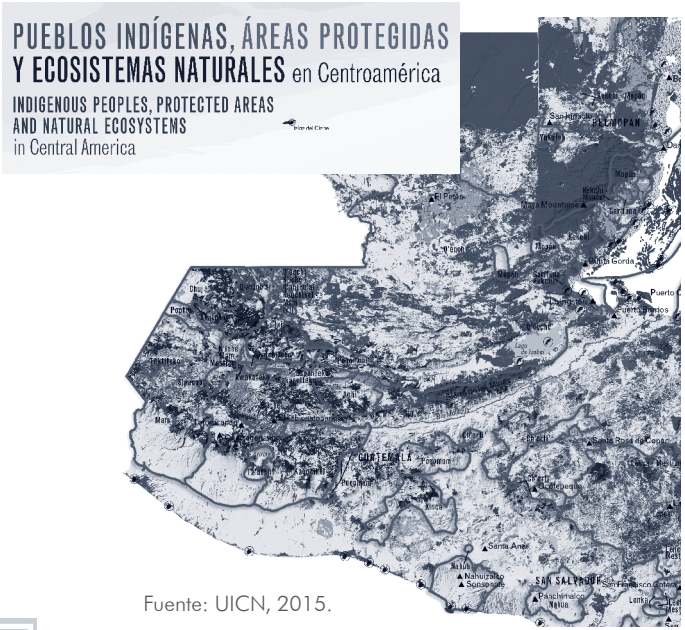
-Bosque de coníferas. Se encuentran en el 2.76%, con bajos porcentajes en todos los departamentos, excepto en Santa Rosa y Retalhuleu;

-Bosque de mangle. Cubre apenas el 0.24% del país. Estos ecosistemas de gran importancia y altamente amenazados, solamente se encuentran en Izabal y en seis departamentos de la costa del Océano Pacífico (Retalhuleu, Santa Rosa, Escuintla, Jutiapa, Suchitepéquez y San Marcos).

Otro factor importante es la relación de los ecosistemas naturales, en territorios con presencia de pueblos indígenas y las áreas protegidas declaradas. En este sentido, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) publicó un mapa al respecto a nivel centroamericano, del cual se presenta en el Mapa 1 un recorte de la parte relacionada con pueblos indígenas y ecosistemas naturales para Guatemala.

En este mapa se observa que la mayoría de pueblos originarios en el país (Mayas, Xincas y Garífunas) habitan en lugares donde se distribuyen distintos tipos de ecosistemas naturales; y cada grupo desarrolla prácticas tradicionales de gobernanza y uso de los bosques (UICN, 2015). En algunas de estas zonas se están dando distintas formas de conflictos socioambientales relacionadas con el uso de los recursos naturales por parte de industrias y empresas de distinta procedencia. Entre los factores que causan estos conflictos están: la mala calidad de los estudios de evaluación de impacto ambiental, mero requisito del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y la ausencia de consultas previas, libres e informadas que aseguren el cumplimiento de los derechos humanos de las poblaciones potencialmente afectadas.

Mapa 1
Pueblos indígenas y ecosistemas naturales



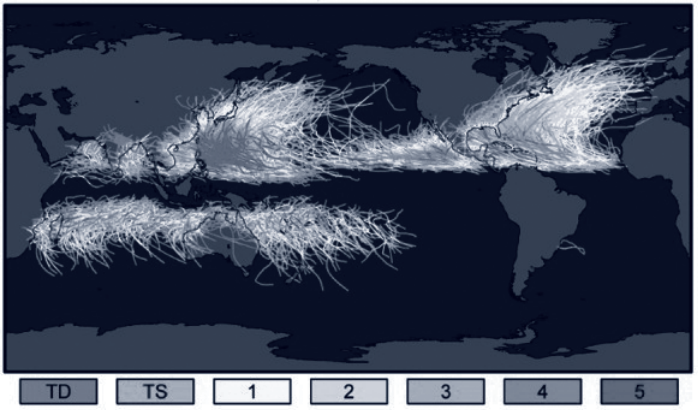
Fuente: UICN, 2015.

© 2015 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. Impreso en febrero 2016. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. Printed february 2016.

Posición geográfica y eventos hidro-meteorológicos en Guatemala

Guatemala se localiza entre los límites de tres placas tectónicas (Norteamérica, Caribe y Cocos), sobre un sistema de fallas y le atraviesa una zona de actividad volcánica intensa que es parte del conocido "Cinturón de Fuego" que provocan constantes e intensos temblores y terremotos. Además, se ubica en una zona de convergencia intertropical entre los océanos Pacífico y Atlántico, y en la zona de influencia de los fenómenos del Niño y de la Niña; lo cual le hace vulnerable y frágil, ya que se encuentra en la ruta de ciclones tropicales (huracanes, tormentas y depresiones tropicales) (Figura 1) (MARN, 2015a).

Figura 1 Registro de 150 años de la ruta e intensidad de ciclones tropicales hasta 2006

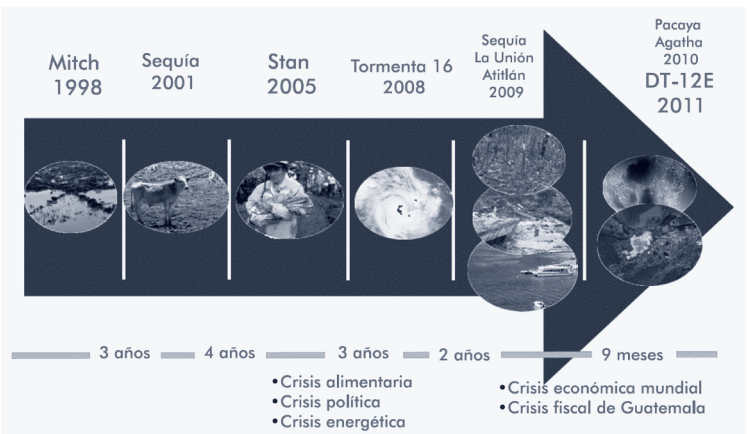


Escala de intensidad de huracanes Saffir-Simpson de 1 a 5
Niveles previos a huracán:
TD-depresión tropical (tropical depression), velocidad del viento menor a 63 km/h
TS-tormenta tropical (tropical storm) velocidad del viento entre 63-117 km/h
Huracán- velocidad del viento mayor a 118 km/h
Fuente: NASA Earth Observatory, s.f.

Debido a estas características, año con año, durante la temporada de huracanes (junio a noviembre, correspondiente a la época lluviosa en Guatemala), existe muy alta probabilidad de la ocurrencia de ciclones tropicales de distintas magnitudes que generarán impactos sobre: la salud y la vida de humanos y de la biodiversidad (alteraciones y bloqueos en las cadenas alimenticias en los ecosistemas terrestres, de agua dulce y marino costeros, la reducción de la calidad y pérdida de suelos), la seguridad alimentaria y nutricional, los cultivos, la infraestructura y la economía en general.

Entre 1969-2012, Guatemala sufrió varios eventos volcánicos e hidro-meteorológicos extremos ligados al cambio climático, entre ellos los huracanes, tormentas tropicales y depresiones tropicales: Francelia (1969), Fifi (1974), Paul (1982), Mitch (1998), Stan (2005), Agatha (2010), 12E (2011). Además fue afectada por varias sequías importantes (1982, 1986, 1997, 2001, 2002, 2006, 2009, 2012 y 2014); algunos de estos eventos acumulados se visualizan en la línea del tiempo de la Figura 2. Las pérdidas y daños acumulados ascienden a más de US$ 3.5 mil millones de dólares, distribuidos principalmente en los sectores afectados de infraestructura, agricultura y salud. Se calcula que entre 1998 y 2010, la variabilidad climática ocasionó pérdidas económicas en el sector agrícola en el orden de los US$ 1.85 mil millones (Cifuentes, 2009; MARN, 2015b; Segeplán 2012).

Figura 2
Acumulación de fenómenos naturales 1998-2011 en Guatemala



Fuente: Segeplán, 2012.

Para comparar los impactos de los huracanes Mitch y Stan, la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) preparó un estimado de los daños producidos en cada evento, en donde se incluyeron pérdidas humanas, desaparecidos y efectos sobre la economía (Cuadro 2). Según los registros, el huracán Stan fue mucho más dañino para el país y ambos eventos ponen en evidencia la falta de medidas de prevención y adaptación al cambio climático que caracterizan al país, lo cual contribuye a demostrar que

Guatemala es particularmente vulnerable ante los impactos del cambio climático.

Cuadro 2
Comparación de los daños producidos por los huracanes Mitch y Stan

Nombre del evento	Huracán Mitch	Huracán Stan
Fecha de ocurrencia	22 de octubre al 5 de noviembre de 1998	1-5 de octubre 2005
Fallecidos	268	670
Desaparecidos	121	844
Viviendas dañadas o perdidas	60,000	38,058
Población afectada	49,795*	495,927*
Pérdida de producción agrícola	US$ 258 millones	US$ 388 millones
Departamentos afectados	5	15

*Cifra calculada por el número de familias.
Fuente: OPS/OMS, 2006, según datos de página WEB CONRED, actualizada.

Sin embargo, las pérdidas humanas, ambientales y económicas van más allá de los huracanes, como lo muestra el Cuadro 3. Los eventos que causan daños a la población, si no se cuenta con medidas de prevención, también pueden ser heladas, vientos fuertes, sequías y la combinación de eventos; como el caso de la erupción del Volcán de Pacaya que por las fechas, coincidió con la depresión tropical 11E, lo cual hasta el 2010 fue el evento conjunto más dañino en términos económicos; y en las estadísticas mundiales, catalogó a Guatemala como el segundo país con más riesgo climático (Germanwatch, 2012).

Cuadro 3 Pérdidas económicas por eventos ocurridos en Guatemala entre 1998-2011

w	Evento	Costo del daño (millones de dólares)	Costo del daño (millones de quetzales)
1998	Huracán Mith	748.00	5,236.00
2001	Sequía	21.90	153.30
2005	Huracán Stan	910.10	6,370.70
2008	Tormenta 16 (La Unión Zacapa)	169.70	1,357.40
2009	Sequía en Atitlán	58.70	469.90
2010	Erupción del Volcán de Pacaya-tormenta tropical Agatha, depresión tropical 11E, lluvias intensas Tohew	1,533.43	12,420.80
2011	Depresión tropical 12E	343.14	2,697.08
	Total	3,784.97	28,705.18

Fuente: Segeplán, 2012.

Guatemala está constantemente expuesta a eventos extremos y de acuerdo a registros del Índice de Riesgo Climático Global (CRI por sus siglas en inglés), publicado en un informe anual con datos de los años 2006-2016 (años en los cuales se cuenta con datos para calcular dicho índice). El informe del 2012 (con datos del 2010) Guatemala fue catalogado como el segundo país con mayor riesgo ante el cambio climático; posteriormente ocupó el noveno puesto (datos 2011) y para el resto de años entre 2006-2016 ocupó distintos puestos (entre el 31-102) (Germanwatch, s.f.).

Además, el Germanwatch ha realizado un análisis del CRI a largo plazo por décadas en los primeros años de informes (2008 y 2009) y posteriormente en períodos de 20 años. En su análisis dimensionan históricamente la cantidad de muertes, pérdidas económicas y el número de eventos en el período estudiado; mientras que el CRI anual no utiliza el número de eventos, sino que lo relaciona con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de cada país (Germanwatch, s.f.).

En el caso de Guatemala, desde 1990 al 2016 (margen de años incluidos en los distintos informes desde el 2008), se han mantenido entre los puestos 27 al 9 en el CRI a largo plazo (Cuadro 4); por lo que se identifica al país entre los 27 países con más riesgo climático a largo plazo y en los últimos informes, desde el año 2010 (informe del 2012), se ha mantenido entre los doce países con mayor riesgo climático a largo plazo (Germanwatch, s.f.).

Cuadro 4
Índice de Riesgo Climático Global a largo plazo de Guatemala entre 1990-2016

Año del informe	Período	Puesto CRI	Valor CRI
2008	1997-2006	27	28.5
2009	1998-2007	11	26.67
2010	1990-2008	24	38.58
2011	1990-2009	20	40.83
2012	1991-2010	12	33.33
2013	1992-2011	11	32.33
2014	1993-2012	10	31.50
2015	1994-2013	9	31.17
2016	1995-2014	10	32.50
2017	1996-2015	9	33.83
2018	1997-2016	11	34.33

Nota: el Índice de Riesgo Climático Global a largo plazo cuantifica el número de muertos, la tasa de muertos por 100,000 habitantes, pérdidas económicas en millones de dólares, pérdidas económicas por unidad del producto interno bruto (PIB) y el número de eventos en el período estudiado.
Fuente: Germanwatch, s.f.

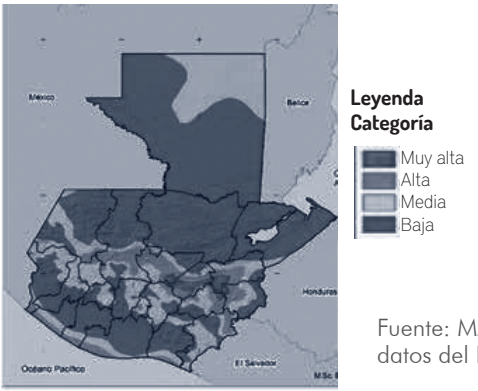
En términos relativos, los países menos desarrollados y más pobres son golpeados severamente porque son más vulnerables a los riesgos climáticos, aunque las pérdidas monetarias son sustancialmente mayores en los países más ricos. La pérdida de vidas, la emergencia humana y la amenaza existencial también están mucho más extendidas en los países de bajos ingresos, lo cual va generando el CRI anual y a largo plazo (Germanwatch, 2018).

Evidentemente Guatemala es particularmente vulnerable a los efectos de la variabilidad y el cambio climático, de los cuales tendrá que soportar una carga anormal y desproporcionada en comparación con otros países; situación que perjudica a su población, su patrimonio, la producción de alimentos y los medios de subsistencia, impidiendo que el desarrollo económico y social sea sostenible (MARN, 2015a).

Debido a las características naturales, históricas, sociales, políticas y económicas del país, aparte de la vulnerabilidad física-ambiental; Guatemala también presenta vulnerabilidad social (principalmente pobreza, desnutrición, desigualdad y bajo IDH especialmente en las áreas rurales y en pueblos indígenas), cultural, institucional, económica y política. La conjugación de estas vulnerabilidades provoca desastres, que conducen con el tiempo a migraciones forzadas y desplazamientos de la población (Cifuentes, 2009; MARN, 2015a); y el riesgo se incrementa ante los efectos de la variabilidad y el cambio climático.

En cuanto a las sequías, derivadas del déficit de precipitación acumulada, asociadas a la presencia del Fenómeno El Niño. El Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) preparó un mapa de amenaza de sequía (Mapa 2) con datos registrados entre 1970-2014. Se observa en color rojo las áreas con mayor amenaza de sequía y en rosa los sitios con amenaza alta. Se reporta que las sequías son más intensas y de mayor duración en la franja costera del Océano Pacífico y en la región conocida como “corredor seco” integrado por 46 municipios, distribuidos en ocho departamentos: Baja Verapaz, Chiquimula, El Progreso, Guatemala, Jalapa, Jutiapa, Quiché y Zacapa; que cubren el 11% del territorio nacional (MARN, 2015b).

Mapa 2 Amenaza de sequía en Guatemala entre 1970-2014



Fuente: MARN, 2015bdel mapa y datos del INSIVUMEH.

Las variaciones en los patrones de lluvia y la oscilación de temperaturas durante el año están directamente relacionadas con la disponibilidad y calidad del agua, la predisposición de los incendios forestales, la propagación de plagas y enfermedades en cultivos, la pérdida de los cultivos para consumo local y la seguridad alimentaria y nutricional; así como los impactos sobre la salud de las personas (muertes y enfermedades causadas por distintos vectores como los zancudos) y la calidad de los ecosistemas. Ante estas implicaciones, las medidas de adaptación para los habitantes del corredor seco deben ser prioritarias, oportunas y eficaces.

Según la Red de Sistemas de Alerta Temprana Contra el Hambre (FEWSN, por sus siglas en inglés) la sequía en primera cosecha aqueja a los hogares más pobres del corredor seco, que suele ser el territorio más afectado anualmente durante la época seca, la cual se caracterizó por la temprana finalización de la época lluviosa. La fase de inseguridad alimentaria aguda para octubre 2018 a enero de 2019 afecta a 16 departamentos (Mapa 3) y los departamentos más afectados por la extensión que abarcan dentro del corredor seco son: Chiquimula, Zacapa, Huehuetenango y Baja Verapaz (FEWS NET, s.f.).

Mapa 3
Fase de inseguridad alimentaria aguda de Guatemala de octubre 2018 a enero 2019

Fase de inseguridad alimentaria aguda IPC 2.0

1: Mínimo 2: Estresado 3: Crisis

4: Emergencia 5: Hambre

Es probable que al menos una fase sea peor sin la asistencia humanitaria actual o programada.

La clasificación de FEWS NET es compatible con *IPC* . *El* análisis *compatible con IPC* sigue los protocolos clave de IPC, pero no refleja necesariamente el consenso de los socios nacionales de seguridad alimentaria.

Fuente: FEWS NET, s.f.

Resulta indiscutible que los cambios en el clima, provocados por la alteración en el sistema climático mundial se están manifestando como: irregularidad en el patrón e intensidad de lluvias (exceso de lluvia o sequía en tiempos poco oportunos para el crecimiento de las plantas), vientos fuertes y extremos de altas o bajas temperaturas (intenso calor o heladas), los cuales pueden favorecer el aparecimiento de plagas o enfermedades o en un solo evento, arruinar altos porcentajes de las cosechas (CGIAR et al, s.f.).

Pérdidas en la producción de alimentos (agricultura, pesca y ganadería), también afectan las condiciones de vida de las personas que se dedican a estas actividades en áreas rurales, quienes ya suelen vivir en condiciones de alta vulnerabilidad

e inseguridad alimentaria y nutricional.

Algunos aspectos socioeconómicos de Guatemala

Las proyecciones de la población del Instituto Nacional de Estadística (INE) estimaron que para el año 2011 había 14,713,763 habitantes en Guatemala, mientras que para el 2015 se calculaba que ya habría unos 16,548,168 habitantes y para el 2018 se calcula que hay unos 17,302,084 habitantes (INE, s.f.a y b).

Debido a que la tasa de crecimiento poblacional se mantiene, se espera que la población siga incrementándose, con lo cual se puede pensar en complicaciones para el uso adecuado de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Considerando la superficie del país, los recursos naturales disponibles y varios factores socioeconómicos y políticos, se compromete asegurar las condiciones de vida de la población, cada vez mayoritariamente más joven.

Además de la cantidad de habitantes en el país, hay varias características de la población guatemalteca que resaltar, que podrían incidir en su manera de interactuar con los ecosistemas; por ejemplo, el nivel de pobreza que presentan y si son indígenas o no, lo cual ha sido reportado en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) en el año 2011. Según los hallazgos del INE (s.f.a) (Cuadro 5) estimó que para el año 2011 el 60% de la población era indígena y de ellos, los niveles de pobreza superaron a más de la mitad de la población, ya que se calculó que el 68% de la población indígena se ve afectada por la pobreza extrema.

Según la ONU (s.f.) el 70% de los pobres del mundo viven en zonas rurales y dependen directamente de la biodiversidad para sobrevivir. Razón por la cual es fundamental conservar los ecosistemas en un buen estado que permita que ciclos fundamentales como el del agua y de los nutrientes y ciclos de vida de los seres vivos se mantengan.

Cuadro 5
Porcentaje de población guatemalteca según etnia y su nivel de pobreza

Grupo étnico	Población total (%)	Niveles de pobreza			
		Todos los pobres (%)	Pobres extremos (%)	Pobres no extremos (%)	No pobres (%)
Indígena	40	54.66	66.77	50.66	22.98
No indígena	60	45.24	33.23	49.34	77.02

Fuente: INE, s.f.a basado en los resultados de la ENCOVI 2011.

Otros factores determinantes de la población que se relacionan con sus medios de vida y su vínculo o dependencia con el ambiente son: la densidad de población (estimación del número de habitantes por kilómetro cuadrado), la inseguridad alimentaria sufrida por la población en distintos niveles, la educación y el IDH que incluye aspectos de salud (esperanza de vida), educación (analfabetismo y matriculación en diversos niveles educativos) y riqueza (PIB per cápita).

En el Cuadro 6 se observa que los departamentos con mayor población concentrada (densidad poblacional más alta) son: Guatemala, Sacatepéquez, Totonicapán, Quetzaltenango y Sololá. Se puede considerar que donde hay más densidad de población, los recursos naturales son más presionados Pero también hay excepciones, ya que vale la pena mencionar que las prácticas de conservación y manejo de los bosques de Totonicapán, por parte de la organización ancestral 48 Cantones de Totonicapán sobresalen, porque han logrado mantener sus bosques productores de agua y otros servicios ecosistémicos, a diferencia de otros departamentos donde este tipo de organización comunitaria no existe.

Cuadro 6
Densidad de población, inseguridad alimentaria e índice de desarrollo de educación en Guatemala

Departamento	Densidad de población 2011 (hab/km2)	Inseguridad alimentaria 2011 (%)	IDH Educación 2006	IDH 2006	IDH 2014
Alta Verapaz	129	86.1	0.295	0.341	0.37
Baja Verapaz	86	70.4	0.345	0.395	0.457
Chimaltenango	306	87.8	0.432	0.477	0.487
Chiquimula	155	81.6	0.355	0.421	0.408
El Progreso	82	76.1	0.428	0.49	0.518
Escuintla	138	85.7	0.388	0.482	0.516
Guatemala	1474	68.3	0.595	0.648	0.614
Huehuetenango	155	87.5	0.292	0.377	0.399
Izabal	45	81.4	0.416	0.458	0.481
Jalapa	152	86.6	0.375	0.373	0.426
Jutiapa	135	82.0	0.305	0.428	0.455
Petén	18	86.7	0.375	0.406	0.458
Quetzaltenango	406	78.1	0.359	0.495	0.529
Quiché	114	92.2	0.442	0.332	0.424
Retalhuleu	163	77.6	0.256	0.458	0.476
Sacatepéquez	681	83.5	0.402	0.553	0.567
San Marcos	270	87.4	0.489	0.418	0.451
Santa Rosa	117	83.9	0.377	0.439	0.47
Sololá	406	93.9	0.372	0.391	0.455
Suchitepéquez	192	82.9	0.32	0.438	0.471
Totonicapán	445	90.1	0.364	0.378	0.432
Zacapa	82	80.8	0.313	0.481	0.511
Nacional	34	83.2	0.401	0.481	0.492

Fuente: elaboración propia, basado en información de INE, s.f.a.; MAGA, 2013; PNUD, s.f.

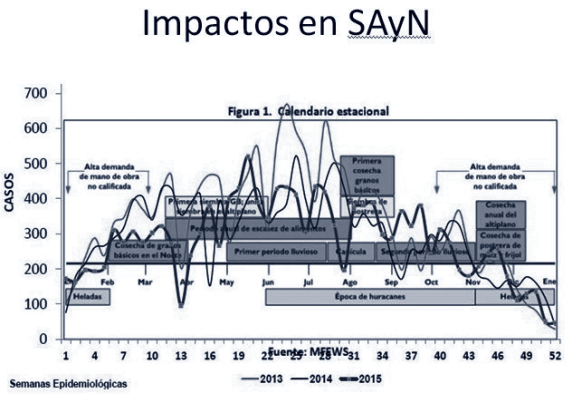
En cuanto a la inseguridad alimentaria, para el año 2011 (año más cercano al 2010 cuando se calculó la cobertura forestal), se estimó que en todos los departamentos más del 68% de la población sufría algún grado de inseguridad alimentaria (leve, moderada o severa) (INE, s.f.a.).

Situación que se agrava, principalmente en la población más pobre (independiente de vivir en el área rural o urbana), ya que cuando hay pérdidas de cosechas de alimentos para el consumo local, debido a sequías, heladas, vientos fuertes o exceso de humedad; resulta que el costo de la canasta básica se eleva y

ante este escenario, al subir de precio los alimentos, muchas familias no pueden acceder a ellos y se incrementa el hambre y la malnutrición.

Según el Ministerio de Salud y Asistencia Social, entre los años 2013-2015 el mayor número de casos de desnutrición aguda moderada en niñas y niños menores de cinco años en Guatemala se reportaron durante la época de lluvia, con intervalos de altas y bajas en los tres años en las mismas épocas, aunque con distinta proporción (Figura 3). Mientras que en los meses de época seca (marzo-mayo) la cantidad de casos se reduce aproximadamente a la mitad, aunque para el corredor seco, seguramente se intensifican más) y se registran menos casos durante la época fría (noviembre-febrero) (MSPAS, 2016).

Figura 3
Casos de desnutrición aguda moderada en niñas y niños menores de 5 años en Guatemala 2013-2015



Fuente: http://epidemiologia.mspas.gob.gt/informacion/sa-las-situacionales/vigilancia-epidemiologica

La mayor cantidad de casos en estos tres años, coincide con la escasez de alimentos (rectángulo rosa) que pudo haber sido provocada por heladas en meses previos (rectángulo gris) y la presencia de lluvias (rectángulos celestes); lo cual permite asociar

principalmente las inundaciones con pérdidas de alimentos y desnutrición.

Estas variaciones en el clima y sus efectos sobre las cosechas ponen en riesgo la seguridad alimentaria del 52% de la población rural de la región, que depende de cultivos como el maíz y el frijol, principalmente desarrollados en el sistema de secano y por lo tanto, son altamente sensibles a la variabilidad climática (Baumeister (2010) y RUTA *et al*, (2012) citado por CGIAR et al (s.f).

Según el MAGA, en el año 2012 aproximadamente 53,297 familias de Guatemala perdieron cultivos de maíz y frijol debido a la sequía y se estimó que el monto de la pérdida equivale a Q. 83,578.8 miles. Registrándose que los períodos más prolongados de escasez de lluvia ocurrieron en el corredor seco en los departamentos de Quiché, Baja Verapaz, El Progreso, Guatemala, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa (*Ibíd*).

Situación que preocupa por la salud y seguridad alimentaria y nutricional de la población más pobre, su estabilidad económica y la presencia de carencias que obliga a migrar a parte o a toda la familia hacia puntos con más oportunidades laborales, que suelen ser las cabeceras departamentales. Pero también por la presión que puede haber de esa población con necesidades básicas insatisfechas hacia los bosques que todavía quedan. Esa presión reduce cada vez más la capacidad de los ecosistemas para producir agua y otros servicios que tradicionalmente han sido de uso común en las comunidades.

Por otro lado, con el interés de analizar las condiciones de la educación de la población, en los departamentos y la cobertura forestal estimada para el año 2010 (Cuadro 1), se tomó el dato de IDH de educación del año 2006 (Cuadro 6) proporcionado por PNUD (s.f.).

Se observa que en 15 departamentos el IDH de educación era menor al promedio nacional (0.401 considerado bajo) y solamente siete departamentos estaban levemente arriba del promedio. Guatemala (0.595), San Marcos (0.595), Quiché (0.442), Chimaltenango (0.432), El Progreso (0.428), Izabal, (0.416) y Sacatepéquez (0.402) (*Ibíd*).

El análisis de regresión entre el IDH de educación (206) y la cobertura forestal (2010) es poco significativo, posiblemente porque existen varios factores que inciden en que la cobertura forestal se

mantenga; los cuales van más allá de la educación y la valoración de los ecosistemas (valores ambientales, sociales, culturales y económicos), que puede ser incrementada por el nivel educativo y la conciencia ambiental.

Según los datos, observa que en los siete departamentos con IDH de educación más altos, presentaron cobertura forestal entre el 20-47% de su territorio. Por otro lado, los siete departamentos con menos del 20% de cobertura forestal en su territorio, presentan un IDH de educación muy por debajo del promedio nacional (IDH educación entre 0.256-0.388).

Instrumentos internacionales relacionados con cambio climático

Para lograr el desarrollo integral de la población en el país es necesario atender varios factores relacionados con la salud, la educación y el ambiente, pero los indiscutibles efectos de la variabilidad y el cambio climático dificultan más la posibilidad de cumplir con metas de desarrollo a nivel nacional y efectivamente mejorar las condiciones de vida de la población, particularmente la más pobre y vulnerable.
Hoy por hoy, los efectos del cambio climático se han plasmado en informes del Panel Intergubernamental de Cambio Climático y de esa cuenta, se tienen escenarios poco favorables frente a los posibles impactos.

Para buscar mecanismos de adaptación y mitigación ante el cambio climático a nivel internacional y nacional existen esfuerzos para orientar las acciones a realizar y prepararse o reducir la crisis derivada del cambio climático.

Dentro de las acciones que Naciones Unidas (UN, por sus siglas en inglés) desarrolla se encuentran varios procesos de política internacional que atienden temas prioritarios, sobre problemas compartidos como la pérdida de la biodiversidad, la reducción del riesgo de desastres, la desertificación y sequía, el desarrollo sostenible y el cambio climático; temas complejos, pero muy afines, fueron atendidos y actualizados en sus propuestas en:

- 1992 Convenio de Diversidad Biológica
  Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)
- 1996 Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación
- 2005 Marco de Acción de Hyogo para la reducción del riesgo de desastres para 2005-2015

- 2000 Objetivos de Desarrollo del Milenio para cumplir entre 2000-2015
- 2015 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
  Objetivos de Desarrollo Sostenible a ser alcanzados en 2030
  Acuerdo de París sobre el Cambio Climático

Algunos de ellos, aunque son temas específicos, requieren un abordaje integral, transdisciplinario e internacional para poder ser atendidos de una forma más eficiente, ya que se relacionan en algunos aspectos o coinciden en algunas facetas del origen de los problemas que les afectan. Los objetivos de los convenios adoptados en el 2015, se describen en el Cuadro 7.

Cuadro 7 Enfoque de los convenios Marco de Sendai, ODS y Acuerdo de París

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres
Responsable: Coordinadora Nacional para la Reducción de los Desastres (CONRED)
El alcance y objetivo del Marco de Sendai orientan la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples en el desarrollo, a todos los niveles, sectores y sin importar su dimensión, origen y tipo.

1) La gestión del riesgo en contraposición a la gestión del desastre y la protección civil, con fuerte inclinación hacia la respuesta.
2) El enfoque integral por su carácter multi-amenaza y por valorar, en igualdad de condiciones, la importancia de identificar y entender el riesgo, la preparación, la respuesta y la recuperación. Así como la prevención, la gobernanza y la inclusión.
3) La vinculación con las agendas mundiales de reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y el cambio climático, haciendo hincapié en la importancia de fomentar la resiliencia.
El resultado esperado de este Marco busca reducir sustancialmente el riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
Responsable: Secretaría General de la Presidencia (Segeplán)

Cuenta con 17 objetivos globales, 169 metas y 231 indicadores
Buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta, asegurar la prosperidad para todos, promover la paz y las alianzas.
El Estado de Guatemala se comprometió a cumplir para el 2030 con 128 metas y 199 indicadores de los 17 ODS en función de tres criterios establecidos por la Segeplán: priorización de la sociedad guatemalteca sobre temas importantes en materia de desarrollo, alineación al marco de desarrollo de Guatemala y la disponibilidad y desagregación de información para poder medir los avances.
Los ODS esperan que para el 2030 más población mejore varios aspectos.

Enfocados en las personas: sin pobreza (ODS1), bien alimentada y nutrida (OD2), sana (ODS3), educada (ODS4), con igualdad de condiciones para las mujeres y las niñas (ODS5); Enfocados en el planeta: con agua y saneamiento seguros (ODS6), produciendo y consumiendo de forma responsable (ODS 12), combatiendo los efectos del cambio climático (ODS13), protegiendo la vida submarina (ODS 14), protegiendo la vida de ecosistemas terrestres (ODS15); Enfocados en la prosperidad: con energía en su vivienda (ODS7), con empleo pleno y productivo y trabajo decente (ODS8), con infraestructuras resilientes, industrias inclusivas y sostenibles y fomentando la innovación (ODS9), sin desigualdad (ODS10), con las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ODS11); Enfocado en la paz: con paz, justicia e instituciones sólidas (ODS16); Enfocado en asociaciones: con las alianzas para lograr los ODS (ODS17).
Acuerdo de París sobre Cambio Climático Punto focal: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
El Acuerdo de País busca mantener el incremento de la temperatura media mundial por debajo de los 2°C, en relación a la época preindustrial, así como reducir las causas que generan el cambio climático y minimizar los impactos y riesgos derivados del mismo, y asegurar su financiamiento. Para países como Guatemala, el logro sustantivo en las negociaciones de la COP21, fue que en el Preámbulo, el cual constituye el fundamento del Acuerdo de París se establecieron los conceptos de: "países particularmente vulnerables", la equidad de género, pueblos indígenas, comunidades locales y agricultura climáticamente inteligente; temas que trascienden todo el documento.

Fuente: elaboración propia basado en Arrecis, 2017; Maldonado, 2016; UN, 2015; UN, s.f.

Políticas públicas de Guatemala sobre desastres y cambio climático

Guatemala ha desarrollado medidas sobre la reducción del riesgo de desastres y cambio climático, el Cuadro 8 muestra los esfuerzos más relevantes.

Cuadro 8 Acciones e instrumentos de política relacionados con cambio climático

Año	Medida/política
2006	-Como parte del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) se contribuyó a preparar y dio seguimiento al Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015.
2009	-Se crea la Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres con la dirección de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y la participación de otras instituciones. -El Estado de Guatemala aprobó la Política Nacional de Cambio Climático.
2011	-El Consejo Nacional de la CONRED preparó y aprobó la Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres en Guatemala. -El Presidente de la República aprueba la Política Nacional de Diversidad Biológica.
2012	-Se presentó el Protocolo de Recuperación Post Desastres para la formulación, implementación, monitoreo y seguimiento. -El Consejo Nacional de Áreas Protegidas aprueba la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y su Plan de Acción 2012-2022.
2013	-Se aprobó la Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero (Ley Marco de Cambio Climático, Decreto 7-2013), mediante la cual se creó el Consejo Nacional de Cambio Climático.
2014	-Se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo K´atun 2032: Nuestra Guatemala 2032.
2015	-Previo a adoptar el Acuerdo de París, Guatemala presentó la Contribución Nacionalmente Determinada de Guatemala (NDC, antes INDC) ante la CMNUCC incorporando acciones del K´atun 2032.
2016	-Se lanzó la Estrategia Nacional para la Reducción de Desastres que fue preparada con la participación de las instituciones que integran la Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres. -La Segeplán en coordinación con el Consejo Nacional de Cambio Climático preparó el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático que incluye temas de adaptación y mitigación ante el cambio climático, el cual a partir de 2017 se encuentra en un proceso de actualización del MARN.

Fuente: elaboración propia basado en CEPREDENAC, 2016; CONAP, 2013; CONRED, 2011; CONRED, 2012; MARN, 2015a; Prensa Libre, 2016.

Consideraciones finales

Para pensar en un desarrollo integral y real para toda la población guatemalteca los efectos del cambio climático sobre la salud humana, la biodiversidad y aspectos económicos y culturales deben ser abordados, prevenidos y atendidos a nivel personal y local, comunitario, regional y nacional por todos los sectores que integran el Estado de Guatemala en los diversos temas que se abordan en los instrumentos de gestión de la reducción del riesgo de desastres, la adaptación y mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad, entre otros.

La necesidad de asegurar la vida de los habitantes y la calidad del ambiente del país, así como cumplir con los compromisos asumidos en el Convenio de Diversidad Biológica, el Marco de Sendai, los ODS y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático requerirán esfuerzos por parte de distintos sectores de la población y se necesitará más coordinación y recursos financieros que deberán ser utilizados de forma eficiente y transparente para que se puedan alcanzar los mejores resultados.

Entre otras cosas, además de vincular los convenios internacionales ratificados con las políticas públicas a nivel nacional como el Plan K´atun 2032, el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, la Estrategia Nacional para la Reducción de Desastres y la Política y la Estrategia de Diversidad Biológica.

La articulación e implementación de estas políticas y normas vigentes (Código Municipal, la Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral), relacionadas con el desarrollo, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres es urgente ya que en Guatemala el riesgo es una constante que se exacerba ante los efectos de la variabilidad y el cambio climático y la falta de prevención reducen la posibilidad del desarrollo de la población.

Además, es necesaria la planificación y ordenamiento territorial considerando la gestión integrada de recursos hídricos, el uso adecuado del suelo según sus características para promover el uso racional de los recursos naturales regular, evitar los errores que continuamente se incurren por falta de control en varios temas y promover varios temas que se necesita mejorar.

Sigue quedando pendiente la correcta aplicación del Código Municipal, de la Política Nacional de Desarrollo Integral, la

aprobación de una ley sobre el ordenamiento territorial, una ley de aguas viable y la ley de desarrollo rural integral que permita atender de forma integral varios problemas que la población guatemalteca enfrenta.

Referencias bibliográficas

- Arrecis, M. (Agosto 2017). Cambio climático y Objetivos de Desarrollo Sostenible en Guatemala. *Revista Análisis de la Realidad Nacional.* 6(124), pp17-28. Recuperado de http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2017/08/IPN-RD-124.pdf

- Cifuentes, I. (2009). *Territorio y vulnerabilidad en Guatemala.* Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

- CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central). (2016). *Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015.* Recuperado de https://conred.gob.gt/site/documentos/base_legal/plan_regional_2006.pdf

- Consultative Group for international Agricultural Reserch (CGIAR)-Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CCAFS)-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)-Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)-Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). (s.f.). Estado del arte en cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria en Guatemala. Recuperado de http://fausac.usac.edu.gt/GPublica/images/b/ba/Estado_del_Arte_en_Cambio_Clim%C3%A1tico,_agricultura_y_seguridad_alimentaria_en_Guatemala.PDF

- CONAP (Consejo Nacional de Áreas Protegidas). (2008). Guatemala y su biodiversidad. Documento Técnico 67 (06-2008). Guatemala: CONAP. p 259 p. Recuperado de http://www.chmguatemala.gob.gt/informacion/libro-biodiversidad-de-guatemala

- CONAP. (2013). Política y Estrategia Nacional de Diversidad Biológica 2012-2022. Guatemala. Recuperado de http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_ambientePoliticaDiversidad-Biologica2012.pdf

- CONRED (Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres). (2011). *Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres en Guatemala.* Recuperado de https://conred.gob.gt/site/documentos/base_legal/POLITICA_NACIONAL_RRD.pdf

- CONRED. (2012). *Protocolo de Recuperación Post Desastres: formulación, implementación, monitoreo y seguimiento.* Guatemala: CONRED-PNUD. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_resiliencia_protocolorecupdesas-tres_2013.pdf

- DFAM (Department of Foreing Affairs Manila). (2011). *Carta indicando que Guatemala entró al Grupo de Países Megadiversos Afines.*

- FEWS NET (Red de Sistemas de Alerta Temprana Contra el Hambre, siglas en inglés). (s.f.). Sequía en primera afecta a los hogares más pobres del corredor seco. Recuperado de http://fews.net/central-america-and-caribbean/guatemala

- Germanwatch (s.f). *Global Climate Risk Index.* Alemania. Recuperado de https://germanwatch.org/en/cri

- Germanwatch. (2012). Global Climate Risk Index 2012. Alemania. 2012 Recuperado de https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/7175.pdf

- INAB-CONAP (Instituto Nacional de Bosques y Consejo Nacional de Áreas Protegidas). (2015). Mapa de Cobertura Forestal por Tipo y Subtipo de Bosque para la República de Guatemala, 2012. Informe técnico. Recuperado de http://www.sifgua.org.gt/Documentos/Cobertura%20Forestal/Cobertura%202012/Informe_de_Cobertura_Forestal_20_julio_15.pdf

- INE (Instituto Nacional de Estadística). (s.f.a.). Caracterización República de Guatemala. Guatemala. Recuperado de https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/L5pNHMXzxy-5FFWmk9NHCrK9x7E5Qqvvy.pdf

- INE. (s.f.b.). Guatemala: estimaciones de la población total por municipio. Período 2008-2020. Guatemala. Recuperado de http://www.oj.gob.gt/estadisticaj/reportes/poblacion-total-por-municipio(1).pdf

- INSIVUMEH (Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología). (2015). Mapa de amenaza de sequía para el período 1970-2014. Guatemala. Recuperado de http://www.insivumeh.gob.gt/?page_id=1711

- Maldonado, A. (2015). Una nueva era en gestión integral de reducción del riesgo de desastres. *Revista Científica CONRED.* 1(1), pp3-4. Recuperado de https://conred.gob.gt/nuevarevista/index.php/RCC/issue/view/revistav1n12016/v1n12016

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2013). El agro en cifras 2013. Guatemala. Recuperado de http://web.maga.gob.gt/download/El-agro-en-cifras-small.pdf

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2012). Informe Ambiental del Estado de Guatemala GEO 2011. Guatemala: MARN-PNUD. 267 p. Recuperado de http://www.marn.gob.gt/documentos.informe_ ambiental_del_estado_de_guatemala_2011.pdf

- ---------- (2015a). *República de Guatemala contribución prevista y determinada a nivel nacional.* Recuperado de http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Guatemala/1/Gobierno%20de%20Guatemala%20INDC-UNFCCC%20Sept%202015.pdf

- ---------- (2015b). *Segunda comunicación nacional sobre cambio climático Guatemala.* Guatemala: MARN. Recuperado de http://www.marn.gob.gt/Multimedios/2562.pdf

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2016). Sala situacional desnutrición aguda, moderada y severa; en niños menores de 5 años a la semana epidemiológica 52-2015. Guatemala: MSPAS. Recuperado de http://epidemiologia.mspas.gob.gt/informacion/salas-situacionales/vigilancia-epidemiologica

- National Aeronautics and Space Administration, Earth Observatory. (s.f.) Historic Tropical Cyclone Tracks. Estados Unidos. Recuperado de https://earthobservatory.nasa.gov/images/7079/historic-tropical-cyclone-tracks

- Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud. (2006). *III. Crónica de un desastre: tormenta tropical Stan en Guatemala.* Recuperado de http://www.paho.org/gut/index.php?option=com_docman&view=-download&category_slug=publications&alias=66-iii-cronica-de-un-desastre&Itemid=518

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). Índice de Desarrollo Humano y subíndices. Guatemala. Recuperado de http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticas-desarrollo-humano/indice-de-desarrollo-humano-por-departamento-segun-componentes/

- Prensa Libre (3 de mayo de 2016). Presentan estrategia nacional para la reducción de desastres. 3 de mayo 2016. *Prensa Libre.* Recuperado de http://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/presentan-estrategia-nacional-para-la-reduccion-de-desastres

- Secretaría General de Planificación de la Presidencia. (2012). *Informe de Gobierno 2011.* Guatemala.

- Sistema de Información Forestal de Guatemala. (2018). Cobertura forestal. Guatemala. Recuperado de http://www.sifgua.org.gt/Cobertura.aspx

- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (2015). Pueblos indígenas, áreas protegidas y ecosistemas naturales en Centroamérica. Recuperado de www.iucn.org/ormacc

- Union Nation). (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Recuperado de http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

- ---------- (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.* Recuperado de https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

LA CONTRA REFORMA: El camino ineludible para la salud y el bienestar de los pueblos

Adrián Chávez

RESUMEN

Los objetivos de desarrollo sostenible -ODS-, constituyen una agenda obligada para los países que, como Guatemala, asumieron el compromiso de cumplir con los 17 objetivos y las 169 metas, que buscan asegurar los derechos de las personas en armonía con la naturaleza.

La situación de la salud de la población guatemalteca es consecuencia de una dinámica social excluyente e inequitativa, la cual evidencia el fracaso del modelo económico adoptado y de las políticas promovidas por los programas de ajuste estructural -PAE-, que impusieron una serie de barreras geográficas, culturales, sociales y económicas a la población y privatizaron el sistema nacional de salud, mutilando la capacidad de respuesta del Estado guatemalteco y condenando a la población a buscar alternativas de solución en el ámbito privado, comprometiendo así, el acceso, la estabilidad económica, perpetuando los ciclos de pobreza de las familias y convirtiendo el derecho a la salud en una simple mercancía.

Bajo una perspectiva de derecho y un entendimiento de la salud como producto de un proceso histórico y social, lograr la salud y el bienestar postulado en el ODS 3, será consecuencia del logro de todos los ODS en su conjunto, lo que en el caso de Guatemala, dependerá de la decisión de revertir los efectos causados por las PAE, emprendiendo un proceso de contrarreforma que, en el ámbito de la salud, deberá encaminarse a fortalecer la respuesta social del Estado, restableciendo el sistema de gobernanza y la capacidad rectora del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, garantizando el acceso público y universal a los servicios de salud, fortaleciendo la institucionalidad pública y garantizando la suficiente disponibilidad de recursos y el uso adecuado de los mismos.

PALABRAS CLAVE

Salud; derecho a la salud; objetivos de desarrollo sostenible; sistema nacional de salud; políticas de ajuste estructural y contra reforma.

ABSTRACT
The objectives of sustainable development - ODS-, constitute an agenda required for countries such as Guatemala, made a commitment to comply with the 17 objectives and 169 goals, which seek to ensure the rights of persons in harmony with nature.

The health situation of the Guatemalan population is the result of an exclusionary and inequitable social dynamic, which demonstrates the failure of the economic model adopted and the policies promoted by the structural adjustment programmes-PAE-, that imposed a series of geographical, cultural, social and economic barriers on the population and privatized the national health system, mutilating the capacity of answer of the Guatemalan State and condemning the population to look for solution alternatives in the private ambience, compromising this way, the access, the economic stability, perpetuating the cycles of poverty of the families and turning the right to health into simple goods.

Under a perspective of law and an understanding of health as a product of a historical process and social, achieve health and welfare postulated in the ODS 3, will be the result of the achievement of all ODS in its whole, which in the case of Guatemala, will depend on the decision to reverse the effects caused by the PAE, embarking on a process of counter-reform that, in the field of health, it should be to strengthen the social response of the State, restoring the governance system and the leadership capacity of the Ministry of Public Health and social assistance – MSPAS-, guaranteeing public and universal access to Health services, strengthening public institutions and ensuring sufficient availability of resources and the proper use of them.

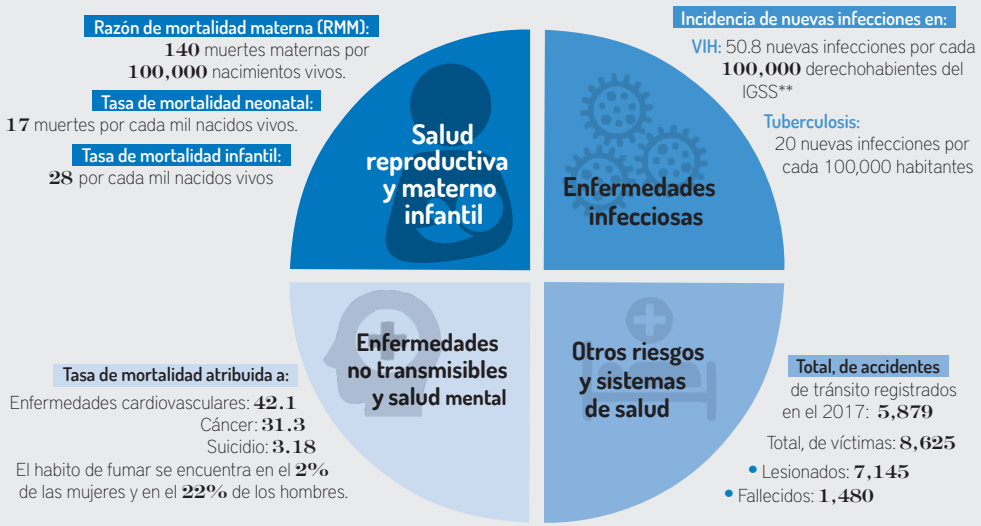
KEYWORDS
Health; right to health; objectives of sustainable development; the national health system; structural adjustment policies and against reform.

1. El estado de situación actual

Los ODS constituyen una agenda obligada para los países que, como Guatemala, asumieron el compromiso de cumplir con los 17 objetivos y las 169 metas, que buscan asegurar los derechos de las personas en armonía con la naturaleza.

El ODS 3: Salud y Bienestar, pretende garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades, abordando temas vinculados a la salud reproductiva, la materno infantil, las enfermedades infecciosas, las enfermedades no transmisibles, la salud mental y otros temas relacionados al desarrollo de los sistemas de salud (Figura 1).

Figura 1: ODS Salud y bienestar.



Fuente: PNUD.

Esta figura expone la información actualizada de algunos de los indicadores más representativos del ODS 3 y para tener un panorama mucho más amplio de la problemática en salud, se adjunta la Tabla 1, la cual muestra las primeras 20 causas de muerte de la población guatemalteca.

Tabla 1. Morbilidad General

20 primeras causas, año del 2012 al 2017

Diagnóstico	Total de casos
Neumonía, organismo no especificado	6,190
Infarto agudo del miocardio	3, 645
Diabetes mellitus, no especificada	2,114
Paro cardiaco	2,014
Hipertensión esencial (primaria)	1,156
Insuficiencia cardiaca	1,073
Enfermedad alcohólica del hígado	1,029
Accidente vascular encefálico agudo, no especificado	903
Otras septicemias	833
Disparo de otras armas de fuego, y las no especificadas	716
Insuficiencia renal crónica	629
Insuficiencia renal aguda	602
Tumor maligno de hígado y de las vías biliares intra hepáticas	583
Insuficiencia renal no especificada	583
Tumor maligno del estómago	567
Otras enfermedades cerebrovasculares	532
Evidencia de alcoholismo determinada por el nivel de intoxicación	514
Fibrosis y cirrosis del hígado	496
Ulcera gástrica	425

Fuente: SIGSA; Ministerio de Salud Pública y asistencia social.

Estos datos evidencian una situación por demás complicada. La situación de la salud reproductiva y materno infantil es reveladora, puesto que siendo la vida un proceso en el que cada etapa es determinante, lo que pase o deje de pasar durante la niñez, incidirá en el desarrollo integral de la vida adulta de una persona. Desafortunadamente, la mayoría de niños guatemaltecos se enfrentan a un medio hostil, asechados por la violencia, la malnutrición y la pobreza.

Las muertes neonatales se asocian al acceso de cuidados prenatales y a la calidad de atención recibida durante el parto, mientras que la muerte materna e infantil o la malnutrición, se vinculan al nivel de desarrollo del país.

Paradójicamente, la mayoría de actores eluden su responsabilidad, imputando al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS-, la responsabilidad de enfrentar estos males.

El análisis de las enfermedades infecciosas y las no transmisibles, evidencia que el perfil epidemiológico se ha hecho más complejo. Además de las neumonías y diarreas, los guatemaltecos enfrentan padecimientos tan complejos y costosos como el virus de inmunodeficiencia adquirida –VIH-, enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes, trastornos mentales y una alta incidencia de lesiones externas, existiendo una respuesta social limitada para este tipo de problemas.

Las cifras mostradas corresponden a cifras nacionales, pero al profundizar en el análisis de los informes consultados, se demuestra que la situación que viven las poblaciones indígenas, los que viven en el área rural, los que pertenecen al quintil inferior de riqueza o los que tienen bajos niveles de escolaridad es mucho más cruenta.

Esto demuestra que el Estado guatemalteco, no ha comprendido, o no quiere comprender que, al asumir la salud como un derecho, un bien común y una responsabilidad, además de proveer de servicios de salud, debe respetar y proteger la salud de la población.

Mientras que la salud sigue apareciendo en los discursos políticos, se sigue desvinculando de las actividades productivas y económicas. La expansión de monocultivos y la tala de los recursos forestales, constituyen dos ejemplos claros. La primera, reduce los espacios para la actividad agrícola y ganadera, afectando la disponibilidad de alimentos, mientras que la segunda, agudiza

el impacto ambiental. Ambas actividades comprometen la seguridad alimentaria y nutricional y por ende, afectan a la salud de la población.

La escasa asignación financiera constituye otro claro ejemplo, ya que refleja que la salud en realidad no es una prioridad y que se ha limitado la capacidad de respuesta del Estado en coherencia con los PAE.

2. La respuesta social del Estado

Los PAE, emprendidos a finales de la década de los año 90, durante el gobierno del presidente Álvaro Arzú, lograron incidir en la transformación del marco legal, programático y operativo de las instituciones, promoviendo entre otras cosas, la reducción sistemática del Estado y la privatización de sus recursos o servicios, lo que generó una serie de inequidades que han agudizado los problemas socioeconómicos y culturales, impactando negativamente sobre la salud de la población y limitando la capacidad de respuesta social del Estado.

Para tener un panorama de las secuelas que dejó el proceso de reforma del sector salud, emprendido bajo la lógica de estos programas, se analiza la situación de la respuesta social en cuatro ámbitos:

2.1 Gobernanza

El MSPAS es el ente rector del sector salud y se le delega una serie de funciones para que en coordinación con otras entidades de este, cumpla con la obligación constitucional asignada.
Este marco legal, define que el sector salud tiene dos grandes segmentos (Figura 2):

Figura 2. Actores que conforman el sector salud

Fuente: Elaboración propia

- El sistema público de salud, conformado por el MSPAS, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, el Ministerio de Gobernación (Hospital de la Policía Nacional

Civil), el Ministerio de la Defensa (Hospital Militar) y entidades como las municipalidades y otras instituciones que funcionan con financiamiento público.

- El sistema privado de salud está conformado por entidades lucrativas y no lucrativas, que aglutinan a los hospitales, corporaciones, clínicas, seguros privados, organizaciones comunitarias, cooperantes, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, iglesias y otros proveedores. Existe, además, una red extensa de comadronas y terapeutas mayas y populares, históricamente ninguneados.

Este diseño genera un sistema de salud excluyente, condicionando a la segmentación de la población de acuerdo a su capacidad de pago, afiliación y pertinencia a determinado sector, mientras que la fragmentación de la respuesta social reduce las posibilidades de una coordinación efectiva a nivel institucional e inter institucional.[1]

Ambas características comprometen la conducción del sector y el ejercicio efectivo del rol rector del MSPAS, el cual se ha visto afectado por:

a. La ausencia de políticas estatales que le brinden direccionalidad al sector.[2]

b. Las debilidades manifiestas en la capacidad reguladora del ente rector, provocada por una cultura de injerencia de entidades económicas y políticas, los escasos recursos, la ambigüedad del marco normativo interno, las malas prácticas, la falta de sistematización y el conflicto de intereses.

c. Un marco legal hipertrofiado y desactualizado que no se cumple.

d. La falta de continuidad de las políticas institucionales, la cual se evidencia cuando en los últimos 10 años se han tenido tres presidentes

1. Bajo esta lógica el MSPAS brinda atención a la población más pobre y excluida, el IGSS a la población que ejerce su actividad económica dentro del sector formal; el hospital militar y de la PNC a quienes forman parte de estas instituciones; las clínicas y hospitales privados, a quienes tienen el poder adquisitivo o la población excluida por los servicios públicos y la red de terapeutas maya y populares, a las comunidades rurales o urbano marginales que tienen un sentido de pertinencia hacia este sistema o que identifican en él, la única alternativa de solucionar sus problemas de salud.
2. En el centro de acopio de Políticas Públicas, publicado en el sitio web de SEGEPLAN, son dos las Políticas vinculadas a temas específicos de salud.

y 11 ministros de Salud y que cada uno ha partido de cero y procurado demeritar los avances que pudieron alcanzarse dentro de la administración anterior.[3]

e. Los actores políticos que se han valido del clientelismo político para afianzar su poder, presionando o coaccionando a las autoridades para la contratación de personal o la colocación de operadores en puestos específicos de dirección, sin contar con la experiencia o el conocimiento necesario o a forzar la implementación de políticas encaminadas a privilegiar intereses particulares de naturaleza económica o política.

f. La perspectiva hegemónica, biológica y occidental, limita el entendimiento de la salud a la simple provisión de servicios enmarcados en la atención, recuperación y medicalización de la salud.

2.2 El acceso a los servicios de salud.

El Estado continúa imponiendo a la población una serie de barreras que limitan el acceso real a los servicios de salud.

2.2.1 Las barreras geográficas

La red de servicios de salud del MSPAS está conformada por 1,542 servicios (1165 puestos, 278 Centros tipo B, 55 Centros tipo A y 44 hospitales). La cobertura efectiva de los puestos de salud no sobrepasa las 2,500 personas. En este sentido, si la población proyectada para el 2018 alcanza los 16 millones de personas, se estima que la brecha actual de puestos de salud supera los 5,000 puestos, dato que ayuda a inferir la cantidad de población desatendida, tras la abrupta interrupción del Programa de Extensión de cobertura (PEC) y del proceso de la implementación del Modelo Incluyente de Salud -MIS- emprendido desde el 2017.

La red de servicios del IGSS está conformada por 126 servicios de salud (43 unidades integrales, 11

3. Entre el 2016 y 2017, el MSPAS emprendió una de las estrategias de mayor trascendencia en los últimos años. Se incrementó de manera progresiva la asignación presupuestaria de la red comunitaria de servicios de salud y se inició el proceso de implementación del Modelo incluyente de salud (MIS), iniciando paralelamente el proceso de contratación de trabajadores de salud y el proceso de compra de equipo e insumos.

En contraste, la administración entrante suspende la implementación del MIS y, un año después, presenta su propia versión del Modelo.

puestos de salud, 45 consultorios, tres salas anexas y 24 hospitales) y comparte la misma lógica de distribución que el MSPAS, concentrando los servicios en las áreas urbanas y centralizando en la región metropolitana los servicios de mayor capacidad resolutiva. Esto reproduce una serie de inequidades que ponen en desventaja a la población que vive alejada del perímetro metropolitano y en el área rural.

La Tabla 2, muestra la variación, muy limitada, de la cantidad de servicios públicos, frente a la expansión de los servicios privados durante el quinquenio comprendido del año 2010 al 2015.

Tabla 2. Red de servicios de salud

Sector	2010	2015
MSPAS	1429	1524
IGSS	81	83
PRIVADOS	3874	4637

Fuente: Diagnóstico Nacional de Salud, MSPAS 2016

Además del número y la distribución inequitativa de los servicios de salud, también existen otros aspectos que ameritan ser considerados.

a. La capacidad resolutiva de los servicios

Los puestos de salud están diseñados para la prestación de servicios básicos y de poca complejidad. Son atendidos por un auxiliar de enfermería, cuyo perfil de escolaridad no supera el 3° básico, a pesar de que tienen bajo su responsabilidad la gestión local, la administración de recursos, la atención de la población y la implementación de los 18 programas verticales definidos históricamente por el MSPAS.

Los centros de salud, tienen una mayor capacidad resolutiva, cuentan con profesionales médicos y de otras disciplinas, pero sus recursos están limitados y normalmente se concentran en los cascos urbanos de cada municipio.

Bajo esta lógica, la relación actual es de un centro de salud por cada municipio, pese a que la concentración poblacional, la ruralidad, la dispersión y el acceso a los servicios, difieren de un municipio a otro.

La mayor cantidad de hospitales se localizan en el casco urbano departamental y cubren las cuatro especialidades básicas (cirugía, pediatría, medicina interna y ginecobstetricia). Existen algunos catalogados como regionales y su ubicación responde a la lógica definida dentro de la lucha contrainsurgente.

La red de hospitales tiene una vocación de atención materna

infantil y se ve rebasada por la demanda actual, consecuencia de la respuesta limitada de la red comunitaria. En términos generales, su infraestructura ya rebasó su tiempo de vida útil y la disponibilidad de insumos es escasa. Los hospitales de referencia nacional se ubican en la región metropolitana, consumen la mayor cantidad de recursos de la red y a pesar de eso colapsan, debido a que deben de atender a la población capitalina y a los pacientes referidos para cuidados críticos o atención especializada y sub especializada.

Esta lógica de distribución es excluyente e inequitativa y se queda corta ante la complejidad del perfil epidemiológico. En este contexto, un campesino con una diabetes descompensada, que vive en la aldea Estancia de San Martín, en San Martín Jilotepeque, tiene como única alternativa, controlarse con un auxiliar de enfermería, mientras que un capitalino con el mismo padecimiento, tiene mayores probabilidades de ser atendido por un médico especialista.

El IGSS por su lado, replica la misma lógica de distribución y, en este contexto, las posibilidades de recibir atención de emergencia por un trauma craneoencefálico dentro de una finca de Retalhuleu, difiere a la de un trabajador que sufrió un accidente en la capital.

b. La priorización y focalización de la atención

La existencia de un servicio no garantiza a la población la posibilidad de acceso pleno. Existen ciertos padecimientos que gozan de un mayor interés político y económico, lo que implica que las poblaciones afectadas por este tipo de enfermedad tengan mayor posibilidad de obtener una respuesta, que otras. Lo mismo pasa con la edad, la estrategia de la ventana de los mil días, por ejemplo, contenía acciones focalizadas a las madres y niños menores de cinco años. Hoy, el espectro de atención se redujo a niños menores de dos años.

Esta lógica no atiende el contexto epidemiológico actual y provoca que mucha población que padece de enfermedades renales, cáncer y otras, queden desatendidas por un sistema que limita su cobertura a temas específicos pese a la complejidad epidemiológica ya descrita.

2.2.2 Las barreras culturales

El 38.8% de la población guatemalteca se auto identifica como indígena; de esta población, el 70% aprendió a hablar en español, el 23.8% habla más de un idioma y el 23.7% habla únicamente un idioma maya. Estos

datos contrastan con la limitada cantidad de servicios que hay en el área rural y la limitada capacidad de estos servicios de brindar una atención con pertinencia cultural.[4]

Dentro de la red occidental de servicios de salud, existe un desconocimiento y rechazo rotundo de la cosmovisión de los pueblos y de la lógica de sus prácticas ancestrales y es común encontrar gente que ha sentido rechazo por sus costumbres y prácticas o que ha llegado al extremo de autoexcluirse del sistema.

La mayoría de experiencias en las que se ha intentado acercar a los proveedores de ambos modelos dentro de los servicios de salud han fracasado, terminando en una relación de subordinación o de rechazo.

Pero más allá del tema de la provisión de servicios de salud, cabe reflexionar que la población indígena está concentrada en las áreas de mayor pobreza y exclusión, donde se genera un caldo de cultivo que favorece la proliferación de múltiples enfermedades y donde las personas ven en la migración, la única alternativa de sobrevivencia, aunque eso signifique tener que renunciar a su propia identidad.

El análisis histórico de los indicadores demográficos revela la disminución sostenida de las personas que se auto identifican como indígenas. Profundizar en el análisis de las causas de esta tendencia es determinante, asumiendo que podría tratarse de un proceso de transculturización forzada por la discriminación, la inequidad y la exclusión social que históricamente ha castigado a esta población.

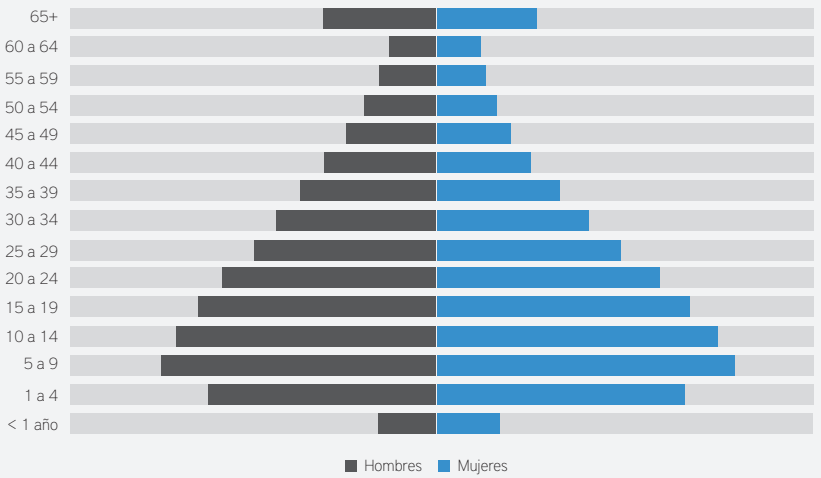
2.2.3 Las barreras sociales

En la Gráfica 1 se observa una pirámide poblacional desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística -INE- a partir de los datos poblacionales proyectados al año 2015. Su análisis evidencia lo que los expertos llaman un "Bono demográfico", el cual se da cuando la población en edad productiva (de 15 a 64 años), supera a la población escolar o en estado de retiro, lo que podría representar, si es bien

4. De acuerdo a información proporcionada por la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad en Guatemala del MSPAS, se desarrolló un monitoreo que demostró que el 29% de los servicios de salud proporciona atención en el idioma materno, el 2% provee atención del parto con pertinencia cultural y el 47% de los servicios cuenta con material adaptado culturalmente y con enfoque de género para la atención, lo que evidencia los retos que tiene el MSPAS en este campo.

aprovechado, una oportunidad para el desarrollo económico. También demuestra que las personas de edad avanzada van en incremento, por lo que es imperativo el desarrollo de un sistema de protección social.

Gráfica 1: Pirámide poblacional, Guatemala



Fuente: INE, tomado del Diagnóstico Nacional de Salud 2016.

La Figura 4 detalla un conjunto de indicadores que muestran los aspectos demográficos, socioeconómicos y las condiciones en las que vive y sobrevive la población guatemalteca. El avance de las zonas urbanas es determinante, puesto que el aumento de la concentración poblacional en estas zonas implica de manera sucesiva, un aumento en la demanda de infraestructura (vivienda, caminos, infraestructura sanitaria) y servicios (salud, educación y demás servicios básicos).

Figura. 4: Indicadores que reflejan la dinámica social.

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Población

15.6 millones de habitantes.

Sexo

48.5% de hombres

51.5% de mujeres

Etnia

61.2% de población no indígena

38.8% de población indígena

Población en área urbana

El 49.5% de la población viven en áreas urbanas

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

Nivel socioeconómico

59.3% en situación de pobreza

23.4% en situación de pobreza extrema

Número de miembros por hogar

Un promedio de 4.8 miembros por hogar

Alfabetismo

79.1%

ABC

Escolaridad

Un promedio de 5.3 años de escolaridad.

Desempleo

El % de jóvenes de 15 a 19 que lleva 12 meses desempleado, alcanza el 64%, en los demás grupos no baja del 43%.

Migración

El 2.6% de hogares reportó que al menos uno de sus integrantes migró en los últimos 5 años.

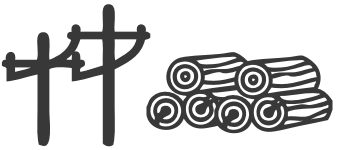
Violencia

El 12.7% de hogares reportó que al menos uno de sus integrantes fue víctima de algún hecho de violencia, afectando más a los hogares no pobres y que viven en áreas urbanas.

CONDICIONES DE VIVIENDA

Recursos y servicios

El 88% cuenta con energía eléctrica, el 30% con piso de tierra, el 42% tiene 1 o 2 cuartos para dormir y el 60% utiliza leña para cocinar.



Acceso a agua

El 57% de hogares tiene acceso a una fuente de agua mejorada.

Servicio Sanitario

El 79% de la población tiene servicio sanitario.

No. de dormitorios por vivienda

42% de hogares cuenta con 1 o 2 cuartos.

Fuente:
Instituto Nacional de Estadística 2015 y 2017

Por su parte, el análisis de los indicadores económicos evidencia el avance de la pobreza y la pobreza extrema, la brecha aún existente en términos de alfabetismo, que en plena era tecnológica se limita a saber leer y escribir. También preocupa el bajo nivel de escolaridad y los altos niveles de desempleo, que, en conjunto, significan el cierre de un círculo vicioso que limita cualquier posibilidad de desarrollo e impacta directamente en la salud de la población.

Existe otro tipo de barreras sociales que no muestra la figura, pero que igualmente deben superarse, son aquellas vinculadas a la orientación sexual, la identidad de género o condiciones como la discapacidad.[5]

2.2.4 Las barreras económicas

La Encuesta Nacional de Salud Materno infantil 2014-2015, brinda insumos que permiten darnos cuenta del impacto que tienen las barreras impuestas. Del total de población encuestada, el 12.4% admitió haber padecido de alguna enfermedad, accidente o quebranto de salud durante el último mes. El 25% de estas personas sobrepasaban los 65 años y no se evidenció diferencia significativa entre la etnia y el lugar de residencia.

La mitad de los afectados acudieron a personal calificado para su atención, mientras que la otra mitad se auto medicó, buscó ayuda de otros actores o simplemente no hizo nada. Al indagar respecto a los factores que motivaron no acudir a un servicio, resulta que la mitad no lo hizo por considerar que se trataba de algo leve y el resto mencionó otros factores como el "carecer de tiempo", lo que puede ser un reflejo de la prioridad que las personas dan a su salud y la percepción que se tiene de los servicios.

Algo muy significativo fue el que el 36% admitió que no lo hizo por falta de dinero.

Al analizar el lugar donde fueron atendidas estas personas, se evidencia que el 45% de los afectados acudió a los servicios del MSPAS, el 7% al IGSS y el 48% restante acudió a la red privada de servicios de salud.

5. La II Encuesta Nacional de Discapacidad ENDIS 2016, demostró que el 10.2% de la población guatemalteca tiene algún tipo de discapacidad, pese a esto, en el caso de la discapacidad física la respuesta estatal se reduce a un Hospital Infantil en peligro de extinción y a la respuesta brindada por instituciones privadas. En el caso de la discapacidad psicosocial, la respuesta social se limita al ámbito institucional que ofrece un hospital psiquiátrico. El IGSS, por su parte, cuenta con un hospital de rehabilitación y un hospital de salud mental, que cuentan con programas exitosos, del que solo tienen acceso los afiliados.

Estos datos demuestran que, pese a la limitación de los recursos, el MSPAS atiende a gran parte de la población, que el IGSS continua con una cobertura limitada y que, ante la falta de respuesta del Estado, la mayor cantidad de la población es empujada a buscar alternativas de atención con proveedores privados y/o a tener que pagar por medicamentos, consultas, estudios de gabinete, transporte, equipos y otros aparatos.

Lo anterior explica las razones que conllevan a que en Guatemala el gasto de bolsillo rebase el 52% y a dilucidar el impacto que esto tiene en un país en el que la mayoría de sus habitantes sobrevive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, denotando además, que la "gratuidad" descrita dentro del Código de Salud termina siendo una falacia y que estos gastos tienen un impacto nefasto en la economía de las familias ya empobrecidas y en las de una clase media que, está a una enfermedad de empobrecerse.

Las condiciones descritas a lo largo del documento dan una idea del grado de vulnerabilidad de enfermarse y de la limitada respuesta del sector público de salud, por lo que muchas familias optan por buscar una alternativa de aseguramiento ante cualquier eventualidad. La encuesta demuestra que el 89.2% de la población carece de seguro. De los que están asegurados, el 9.2% está afiliado al IGSS, mientras que el 1.1% a un seguro privado de salud.

Es de resaltar que al igual que en otros aspectos, las posibilidades de acceder a un servicio de salud o a un régimen de aseguramiento disminuyen en la población indígena, femenina, rural, sin educación y con los estratos socioeconómicos más pobres, reproduciendo las inequidades sociales existentes.[6]

La existencia de servicios privados no es lo condenable. Lo condenable es que, en un país tan pobre como el nuestro, exista quienes pretendan convertir este tipo de servicios en la única alternativa de atención.

6. La cobertura real de los regímenes de aseguramiento y la propia respuesta de los servicios privados de salud, debe ser objeto de un análisis más profundo, considerando la debilidad manifiesta del ente rector, para ejercer un control adecuado sobre estos servicios y garantizar que cumplan con los requisitos que impone el marco regulatorio. La limitada cobertura ofrecida por algunos seguros, genera la percepción de que este tipo de alternativas, solo cubren a la población mientras está

2.3 La situación institucional

Existe una debilidad histórica y generalizada que se ha venido agudizando por:

2.3.1 La flexibilización laboral.

La flexibilización laboral es otro resabio de las políticas neoliberales adoptadas por los Estados latinoamericanos durante los años noventa del siglo XX, al pretender ahorrarse los "gastos" vinculados al pago del pasivo laboral. Producto de esto, la mayoría de trabajadores de la salud ejercen sus funciones con mucha incertidumbre, sin prestaciones de ley, sin vacaciones, sin la posibilidad de emprender una carrera administrativa institucional o de disfrutar plenamente de sus derechos laborales.

Para el 2015 el MSPAS contaba con 42,692 personas contratadas. De estas, solo el 41% eran considerados servidores públicos, ya que fueron contratados bajo el reglón 011. En términos prácticos, esto significa que el 59% de la fuerza laboral salubrista trabaja en condiciones de precariedad, al no contar con seguro social y no poder gozar de los derechos y prestaciones de ley.

El IGSS, por su parte, tenía en el 2015, un total de 15,840 trabajadores, de los cuales, el 72% eran considerados servidores públicos. Esto es emblemático, considerando que teniendo bajo su responsabilidad la Seguridad Social, este instituto privó del disfrute de sus plenos derechos a casi la tercera parte de sus trabajadores.

El Ministerio de la Defensa (Hospital Militar), reportó un total de 521 trabajadores, mientras que el Ministerio de Gobernación (PNC), informó de un total de 156 trabajadores.

Desafortunadamente no se encontró algún informe que detallara la cantidad, ni las condiciones de los trabajadores que se desempeñan en el ámbito privado de salud. Pero si analizamos el caso de los médicos, por ejemplo, resulta que en el 2015 habían 19,566 colegiados activos, de los cuales solo 9,019 trabajaban en el sistema público de salud, por lo que se infiere que la cantidad de médicos que ejercían su profesión en el sector privado, superó los

sana. Lo que sí está comprobado es que la población, además de pagar sus impuestos, paga por otro tipo de servicios vinculados a la atención y en muchos casos, paga IGSS e incluso otro tipo de seguros, lo que demuestra que el gasto de salud en muchos casos puede hasta cuadriplicarse.

10,547 médicos, demostrando que el sector privado ha crecido tanto, que se ha convertido en el principal empleador de médicos a nivel nacional.

La mayoría de médicos que trabajan en instituciones públicas lo hacen por turnos o con horarios parciales, sin los recursos necesarios para dar una atención oportuna, y con salarios incongruentes con el nivel de consumo, la carga laboral, la responsabilidad y el nivel de preparación académica. Lo que tiene efectos negativos en el desempeño laboral, condicionándolos a buscar alternativas de ingreso en el sector privado, exponiéndolos al desgaste físico y mental generado por el pluriempleo y en casos particulares, al conflicto de intereses.

La precariedad laboral, no está supeditada al tipo de relación laboral o a un gremio en específico, afecta a todos los trabajadores de la salud, generando un grado de conflictividad que en el plano individual podría verse reflejado en la calidad del trato y en el plano colectivo, en el desarrollo de medidas de presión que terminan, directa o indirectamente, perjudicando a la población; algo complejo, porque a pesar de que las reivindicaciones laborales son justas, las acciones emprendidas terminan anteponiendo derechos particulares al derecho universal de la salud.

Históricamente, la mayoría de estos conflictos se han resuelto con negociaciones colectivas espurias o "acuerdos" forzados, que terminan otorgando privilegios particulares, convirtiéndose en paliativos o incumpliéndose. Las repercusiones de esta dinámica son grandes, porque en ella se comprometen irresponsablemente recursos de la institución que normalmente están orientados a la prestación de los servicios a la población y porque al dejar de cumplirse, se reactiva el ciclo de conflictividad (Fotografía 1). Paradójicamente, algunos acuerdos reconocidos por la dirigencia trabajadora como "derechos adquiridos", terminan impidiendo procesos reivindicativos legítimos y viables, sustentados en criterios técnicos, legales y financieros.[7]

7. En el 2015, el sindicato mayoritario denunció judicialmente al Estado guatemalteco por el incumplimiento del Pacto Colectivo suscrito años atrás. Dos años después se iniciaron las audiencias respectivas, el despacho en turno, denunció el incumplimiento de las normas vigentes para la contratación del asesor legal y solicitó la anulación de tres artículos, por considerarse inviables, al ser convenidos sin atender los criterios técnicos, legales y financieros y por ser considerados un obstáculo para emprender cualquier proceso encaminado a reivindicar al trabajador salubrista.

Fotografía 1: Ejemplo de una negociación típica

Disminuyen fondos a programas de salud por aumento de sueldos

El incremento salarial a salubristas representa Q461 millones que no fueron planificados por el Ministerio de Salud para 2019. nación: 2

MENSAJE A DISTANCIA

Fuente: Tomado de la portada del diario: "El Periódico", sábado 10 de noviembre de 2018.

2.3.2 La ausencia de proceso articuladores

a. El sistema de información.

El Instituto Nacional de Estadística -INE- es el llamado a recopilar la información de las distintas instancias y a oficializarla. Desafortunadamente, no existe un sistema que facilite la recopilación y la utilización oportuna de los datos recabados, es decir, los mismos no son procesados a información que sirva de insumos en la toma de decisiones y en la coordinación de acciones a nivel sectorial.

El MSPAS no ha logrado superar la brecha tecnológica y el Sistema de Información Gerencial de Salud -SIGSA-, tiene su fuente primaria en las unidades operativas y es consolidada a nivel central, sin darse la retroalimentación respectiva.

La red hospitalaria no está incorporada al SIGSA y los programas verticales terminan generando sistemas de información paralelos. En la práctica, la fragmentación existente se evidencia cuando las unidades operativas tienen a todos los entes centrales requiriéndole la misma información.

La conectividad y disponibilidad tecnológica es limitada en los servicios, se trabaja en base a consolidados, el ingreso de la información no se da nominalmente y los sistemas de registro (admisión, historias clínicas, expedientes, control de medicamentos, exámenes de gabinetes), no están automatizados, siendo una de las principales barreras que impiden la continuidad de la atención de los pacientes dentro de los servicios o entre los servicios de salud. Tampoco hay vinculación con los procesos administrativos y no ofrecen la posibilidad de controlar el adecuado uso de los recursos.

b. Del proceso administrativo

Además de los efectos ya descritos, la flexibilización laboral genera otros efectos colaterales. Uno de ellos es el clientelismo político ya descrito y el otro es la ausencia de una carrera administrativa, la cual

permite que los cargos directivos de las entidades sean ocupados por personas que responden a intereses particulares o que no tienen los conocimientos necesarios para fungir un cargo dentro de la administración pública.

Lo anterior compromete la adecuada gestión de los recursos, el cumplimiento de los procesos administrativos y el logro de los resultados esperados.

Las instituciones trabajan de manera fragmentada y, aunque el proceso de planificación y programación se alimenta desde lo local, el proyecto de presupuesto del Ejecutivo termina en las manos de los congresistas y ahí es donde los intereses particulares se anteponen a los criterios técnicos. Finalmente, las unidades ejecutoras se ven obligadas a realizar ajustes y no tienen otra alternativa que seguir administrando la crisis.

En todos los niveles se ve una desvinculación en las etapas del proceso y entre los actores de las instancias responsables de la planificación, programación, de la formulación presupuestaria y de la ejecución. Tampoco hay capacidad de monitorear y evaluar los procesos y aplicar correctivos que permitan el logro de los resultados.

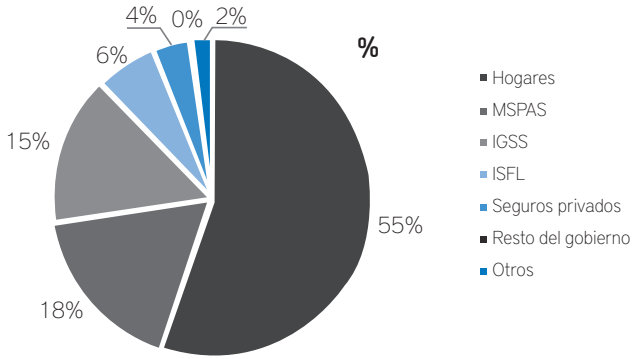
El otro aspecto a considerar es el fenómeno acontecido a partir de la salida a luz pública de investigaciones y procesos judiciales que involucraron a una gran cantidad de personal, funcionarios, directivos y gente de reconocida influencia en el ámbito político y judicial. El cual generó la instauración de un ambiente de temor que llevaba a los funcionarios a eludir responsabilidades administrativas o a evadir participar en las juntas calificadoras, llegando incluso a inmovilizar los procesos necesarios para la compra o adquisición de medicamentos, equipo o insumos.

2.4 El financiamiento y el adecuado uso de los recursos

En el 2015 se erogó un total de 28 mil millones de quetzales para el financiamiento de la salud.

La Gráfica 2 muestra porcentualmente las aportaciones desarrolladas por entidad, evidenciando que el gasto público de salud se limita a 1/3 del financiamiento, mientras que el gasto privado de salud representa las 2/3 partes restantes.

Gráfica 2. Aportaciones para el financiamiento de la salud.



Fuente: MSPAS/Cuentas Nacionales y economía de la salud 2016

La Tabla 3 muestra que el gasto público de salud se conforma por la asignación brindada al IGSS en el programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes –EMA-, mientras que lo del MSPAS corresponde a la asignación presupuestaria orientada a la prestación de servicios, evidenciando que un solo programa cuenta con mayor financiamiento que el MSPAS, a pesar de que este último debe cubrir a toda la población, sin exclusión alguna.

Tabla 3. Composición del gasto público de salud.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GASTO PÚBLICO DE SALUD	6.7	7.4	8	9.2	10	9.2
IGSS	3.4	3.7	4.2	4.7	5.4	4.3
MSPAS	3.2	3.6	3.7	4.4	4.5	4.8

Fuente: Diagnóstico Nacional de Salud. MSPAS 2016

El presupuesto asignado al MSPAS ha sido crónicamente desnutrido e históricamente no supera el 1.2% del Producto Interno Bruto –PIB-. Son los hogares guatemaltecos los que aportan de sus bolsillos el mayor porcentaje del gasto, teniendo un impacto terrible en la economía de las familias. La Tabla 4 muestra el tipo de servicio adquirido con el

Tabla 4. Tipo de servicio adquirido con el gasto de bolsillo.

SERVICIO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HOSPITALIZACIÓN	3.8	4.1	4.4	4.5	4.8	4.8
CONSULTA EXTERNA	4.6	5	5.4	5.4	5.8	5.7
MEDICAMENTOS	3.3	3.6	3.7	3.8	4.1	4.7

Fuente: Diagnóstico Nacional de Salud. MSPAS 2016

gasto de bolsillo.
Institucionalmente, el IGSS es el que compra la mayor cantidad de medicamentos y la falta de coordinación interinstitucional descarta cualquier posibilidad de establecer mecanismos de negociación conjunta, que posibiliten el ahorro de recursos.

La escasa asignación presupuestaria al sistema público no es el único problema. El análisis profundo de la distribución del gasto evidencia cierta tendencia a:

- Privilegiar la curación orientando la mayor asignación de recursos al funcionamiento de la red hospitalaria.
- Concentrar los recursos para el funcionamiento de los servicios en la región metropolitana.
- Focalizar los recursos a la atención materno infantil.
- Mantener la flexibilización laboral, privilegiando la contratación de personal en renglones temporales.
- Terciarizar los recursos, trasladando a entidades privadas una gran cantidad de recursos.

Estas tendencias reproducen los modelos de inequidad en el país y limitan sistemáticamente cualquier posibilidad de brindar una respuesta social adecuada.

Recientemente, distintos medios de comunicación dieron cobertura a la publicación de un informe del Banco Internacional de Desarrollo BID, que afirma que “el sistema de salud de Guatemala es el menos eficiente de Latinoamérica y el Caribe”.

La evaluación se basó en la medición de tres grupos de indicadores vinculados al estado de salud de la población, al acceso y la equidad en los servicios. Asegura además que “el gasto farmacéutico, que ocupa buena parte del presupuesto de salud, aumentó un 12% anual del 2013 al 2017, lo que significa un incremento cuatro veces más

rápido que en América del Norte y seis más que en Europa…", reflejando así el grado de medicalización del sistema y los intereses económicos que rondan en torno a la salud.

El informe sostiene que la prioridad que los Estados dan a la salud se ve reflejada en la asignación presupuestaria que le asignan. Sin embargo, el peso al gasto público que hoy se asigna al sistema público de salud, es prácticamente el mismo que se asignaba hace más de 20 años, a pesar de que la población se ha incrementado en un 40% y que el tipo de problemas que afectan la salud de la población son cada vez más complejos y costosos.

La corrupción instaurada dentro del sistema es otro factor determinante que puede manifestarse en varias formas:

a. La falta de disponibilidad de los recursos o la exposición a productos o servicios inadecuados: Los recursos existentes limitados y su uso inadecuado afecta la disponibilidad final de los insumos necesarios para la prestación oportuna de los servicios y, en el campo de la regulación, expone a la población a productos o servicios inadecuados. Esto pone en riesgo la salud y la vida de la población o, en el "mejor" de los casos, los condiciona a tener que buscar los recursos necesarios en el ámbito privado y a costearlos a través de un pago directo, impactando directamente en su economía.

b. La calidad de la gestión: Las condiciones actuales favorecen el clientelismo y el ejercicio de la coacción, como mecanismos utilizados por actores políticos y sociales para afianzar su poder en el ámbito local. Esto provoca, como ya se ha descrito, la cooptación de las instituciones para favorecer intereses particulares, poniendo en riesgo la gestión adecuada de los recursos y, por ende, el buen funcionamiento del sistema.

c. La inmovilización del sistema público: La discrecionalidad de la Contraloría General de Cuentas –CGC- y el "temor generalizado" provocado por algunos casos de "alto impacto", han generado una percepción de "judicialización de la función pública", la cual provoca que los funcionarios prefieran eludir responsabilidades o abstenerse de participar en procesos como la integración de juntas

calificadoras para la compra de insumos, afectando la ejecución presupuestaria, la disponibilidad de recursos y la inmovilización del sistema público. Cabe aclarar, que esta "percepción" puede ser instrumentalizada y servir como excusa para evitar los procesos de compra y seguir beneficiando intereses particulares.

Las secuelas descritas en los ámbitos de gobernanza sectorial, el acceso a los servicios de salud, la situación institucional y el financiamiento público, demuestran que los PAE fueron mutilando sistemáticamente la capacidad de respuesta social del Estado, logrando privatizar el sistema de salud guatemalteco, a expensas de la reducción y el debilitamiento de las instituciones públicas.

Esto condiciona a la población a buscar alternativas de solución en el ámbito privado, comprometiendo el acceso, la estabilidad económica, perpetuando los ciclos de pobreza e inequidad, impactando desfavorablemente en la salud de la población guatemalteca y en términos concretos, convirtiendo el derecho a la salud en una simple mercancía.

> "Se trata de una conocida técnica de privatización que consiste en desfinanciar lo que alguien pretende privatizar. Al igual que cuando Margaret Thatcher quiso privatizar los ferrocarriles, lo primero que procuró fue quitarle los fondos, de forma que dejaron de funcionar apropiadamente y el pueblo reaccionó reclamando un cambio. Acto seguido se dice: está bien, privaticen esos servicios. Si luego funcionan peor, no hay problema: el gobierno saldrá a rescatarlos. Esta es la técnica estándar de la privatización".
>
> Noam Chomsky

3. La propuesta: la contra reforma en el sector salud

La situación de salud de la población guatemalteca es consecuencia de una dinámica social y excluyente que evidencia el fracaso del modelo económico adoptado y de las políticas promovidas por las PAE, las cuales, en su conjunto, agudizaron los problemas económicos, sociales y culturales del país.

Bajo la perspectiva de derecho y con un claro entendimiento de que la salud es producto de un proceso histórico y social, es claro

que lograr la salud y el bienestar postulado en el ODS 3, será consecuencia del logro de todos los ODS en su conjunto, lo que, en el caso de Guatemala, dependerá de la decisión de revertir los efectos causados por las PAE.

Lo anterior implica que el Estado guatemalteco y todos los actores que lo constituyen, deben emprender un proceso de CONTRA REFORMA, el cual constituye el camino ineludible para lograr la salud y el bienestar de los pueblos.

La contra reforma en el sector salud deberá encaminarse a fortalecer la respuesta social del Estado, dentro de un proceso de concertación participativa que involucre a la ciudadanía y a los distintos actores, asumiendo una posición lo suficientemente auto crítica, que permita el reconocimiento de los errores cometidos y evite a toda costa su repetición.

En este sentido, y en cumplimiento con la misión encomendada, el Instituto de Problemas Nacionales –IPNUSAC- a través de su División de Salud y Seguridad Social, con un enfoque multicausal y transdiciplinario, genera una propuesta de ruta, encaminado a revertir los efectos colaterales de la reforma del sector salud y a viabilizar el logro de los ODS a partir del seguimiento de los ejes estratégicos que se desarrollen a continuación:

a. Fortalecimiento de la gobernanza y el rol rector del MSPAS [8]

Los esfuerzos para alcanzar este objetivo parten por reducir progresivamente la segmentación y fragmentación del sistema de salud, impulsando un fortalecimiento del sistema público de salud y una respuesta social coordinada y coherente con el derecho a la salud.

Uno de los factores que vulneran la gobernanza y el rol rector ejercido por el MSPAS, es la injerencia, que, en distintos niveles y proporciones y valiéndose de mecanismos formales e informales, ciertos actores políticos ejercen sobre la toma de decisiones propias de esta institución. Es importante valerse del marco constitucional, que define la salud como un derecho y prohíbe la subordinación de los poderes estatales.

8. La coordinación interinstitucional específica entre el MSPAS y el IGSS en todos los niveles es determinante. Y en las condiciones actuales, es importante explorar la viabilidad técnica, legal y financiera de unificar el sistema público de salud, con el objetivo de unificar los recursos, fortalecerlo y potencializar la capacidad de respuesta estatal, de modo que, dentro de la lógica vigente, pueda competir en igual de condiciones con el sector privado.

Otro asunto determinante es la posibilidad de incidir en la formación de recurso humano en salud y en el imaginario de los distintos actores sociales, para el establecimiento de un paradigma contra hegemónico, que posicione la idea de que la salud es el resultado de un proceso histórico condicionado y determinado por su entorno familiar, productivo, social y ambiental. Un nuevo paradigma, coherente con la responsabilidad asumida por el Estado guatemalteco y que considere que la salud y la seguridad social, son responsabilidad del Estado en su conjunto y no de una sola institución.

La coordinación interinstitucional entre el MSPAS y el IGSS constituye un punto de partida impostergable. Las condiciones actuales y futuras, hacen determinante, explorar la viabilidad técnica, legal y financiera de unificar el sistema público de salud, con el objetivo fortalecerlo y potencializar la capacidad de respuesta estatal, de manera que, dentro de la lógica vigente, pueda competir en igual de condiciones con el sector privado.

Tabla 5. Fortalecimiento de la gobernanza y el rol rector del MSPAS

Línea estratégica	Actividad
1.1 Reducir la segmentación y fragmentación de la respuesta sectorial	1.1.1 Definir una política nacional de salud que dé la direccionalidad requerida al sistema de salud. 1.1.2 Vincular los planes sectoriales e institucionales a la consecución de la política definida. 1.1.3 Alinear técnica y financieramente a todos los actores para la consecución del plan. 1.1.4 Desarrollar un sistema de Consejos de salud y Seguridad Social que garantice la participación amplia de todos los actores a nivel nacional, regional, departamental, municipal y/o local 1.1.5 Desarrollar el sistema nacional de información en salud que permita la toma oportuna y sustentada de decisiones.
1.2 Fortalecer la capacidad regulatoria del MSPAS	1.2.1 Recopilar y revisar el marco legal vigente, garantizando que el mismo se ajuste a la nueva política y dotando a las entidades responsables de los recursos necesarios para asegurar su cumplimiento 1.2.2 Recuperar la participación en espacios nacionales, regionales o mundiales, velando porque se privilegie el derecho a la salud ante cualquier tipo de interés político y económico. 1.2.3 Garantizar la disponibilidad de recursos para ejercer la función reguladora. Lo que podría desarrollarse, promoviendo un reajuste de los aranceles existentes para el otorgamiento de licencias, orientando los mismos al desarrollo de procesos de vigilancia y control más oportunos.

Continúa en la siguiente página

	1.2.4 Desarrollar una re ingeniería y sistematización de procesos, garantizando agilidad de los procesos y reduciendo las practicas que podrían ser consideradas opacas. 1.2.5 Ampliar la participación reguladora a actividades vinculadas a la salud ocupacional, la práctica de medicina integradora (alternativa), el uso racional de medicamentos y la resistencia antimicrobiana y el contrabando.
1.3 Establecer mecanismos de auto regulación	1.3.1 Crear la oficina nacional de atención a la ciudadanía en salud, responsable de la recepción, gestión y seguimiento de denuncias, procurando el buen funcionamiento de todas las entidades del sector. 1.3.2 Establecer un observatorio nacional del derecho a la salud responsable de monitorear el cumplimiento de las políticas públicas de salud.

b. Garantía del acceso público y universal a los servicios de salud

Por su naturaleza y la responsabilidad encomendada, el MSPAS no impone condiciones para acceder a sus servicios, por lo que es imperativo que adopte un modelo de atención que le permita proveer los servicios de prevención, recuperación y rehabilitación de la salud y ejercer las actividades regulatorias encaminadas a respetar y a hacer que se respete la salud de la población guatemalteca.

Con el afán de "dejar huella" cada administración ha ido desarrollando su propia propuesta de modelo. Pero las necesidades son muchas y los recursos limitados, por lo que, como país, no podemos darnos el lujo de seguir improvisando.

Es por eso que dentro de esta propuesta se reconoce la importancia de seguir impulsando la implementación del Modelo Incluyente de Salud –MIS- impulsado por el instituto de salud incluyente, por considerar que es fruto de un proceso histórico, que tiene un enfoque de derechos y basa su estrategia en la implementación de un programa individual, familiar y comunitario, que garantiza un abordaje integral de la salud. Actualmente es el único modelo que tiene bien sustentadas sus bases conceptuales, validados sus lineamientos metodológicos y operativos y que ha demostrado ser efectivo en los lugares donde se ha implementado.

El MIS, parte de un proceso de ordenamiento territorial en el que utilizando una serie de criterios técnicos (accesibilidad, vías de comunicación, aspectos topográficos, demográficos, culturales, geográficos y climáticos) define desde lo local, sectores y territorios, que son la base para el diseño de redes a nivel municipal,

departamental, regional y nacional, permitiendo tener claridad de la cantidad, la ubicación y el tipo de servicios, recursos e insumos que se requieren.

La implementación del MIS, el desarrollo de sistemas articuladores, el aumento de las capacidad de respuesta y la mejora de la coordinación interinstitucional, coadyuvaría a superar las barreras geográficas y sociales, en términos cuantitativos y cualitativos, ya que el diseño de redes sustentado en criterios epidemiológicos, demográficos y sociales asegura la asignación equitativa de servicios, el acercamiento de servicios de mayor complejidad a las poblaciones y una mejor adaptación a las necesidades del contexto local y permitirían brindar una respuesta integral, sin importar la edad, el género, la orientación sexual, la discapacidad o el padecimiento que los aqueja.

También coadyuvaría a reducir las barreras culturales, promoviendo la incorporación de miembros de las comunidades en procesos formativos para incorporarlos laboralmente al sistema de salud, permitiendo así, que el personal de los servicios tenga una mejor comprensión del entorno, de la cosmovisión local, brindar atención en el idioma de las personas y establecer una coordinación en paralelo con terapeutas mayas populares.

La expansión de los programas de protección social coadyuvaría a superar las barreras económicas identificadas.

Tabla 6. Garantía del acceso público y universal a los servicios de salud

Línea estratégica	Actividad
2.1 Implementación del modelo incluyente de salud	2.1.1 Iniciar el proceso de reordenamiento territorial tomando en consideración los criterios técnicos establecidos en el MIS. 2.1.2 Definir técnicamente las características de los servicios, estableciendo criterios para la ubicación, cobertura, la cartera de servicios, los horarios de atención, el recurso humano, el equipo, mobiliario e insumos y la infraestructura mínima requerida. 2.1.3 Proyectar la red de servicios requerida e iniciar el cálculo de la brecha existe. 2.1.4 Evaluar y recategorizar la red actual. 2.1.5 Cuantificar la brecha real. 2.1.6 Crear la política nacional de inversión en salud que permita progresivamente reducir las brechas identificadas y garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo de la red de servicios. 2.1.7 Asegurando presupuestariamente una asignación coherente con la red local 2.1.8 Orientar los recursos públicos y alinear la cooperación externa a la reducción de brechas.

Continúa en la siguiente página

2.2 Gestión adecuada del recurso humano	2.2.1 Establecer procesos de capacitación y desarrollo del personal existente 2.2.2 Definir el perfil del personal 2.2.3 Cerrar la brecha existente en el proceso de formación de los proveedores de servicio a nivel comunitario, aumentando el perfil académico requerido a por lo menos un diversificado, para mejorar el nivel de preparación y cerrar brecha académica existente en la formación de enfermería.
2.3 Desarrollar sistemas articuladores	2.3.1 Superar las brechas de conectividad y disponibilidad tecnológica en los servicios. 2.3.2 Desarrollar un sistema único e integral de información que vincule la vigilancia epidemiológica, sistemas gerenciales, administrativos, financieros y logísticos 2.3.4 Generar un sistema de registro médico automatizado 2.3.5 Vincular y automatizar la provisión de los servicios con los procesos administrativos y logísticos para garantizar la disponibilidad y uso adecuado de los insumos
2.4 Aumentar la capacidad de respuesta a través de:	2.4.1 Desarrollo de las redes locales, municipales, departamentales, regionales y metropolitana 2.4.2 Desarrollar progresivamente la capacidad institucional que permita dar respuesta a problemas de salud históricamente desatendidos y que hoy siguen siendo atendidos por fundaciones o entidades privadas.
2.5 Mejorar la coordinación inter institucional	2.5.1 Diseñar un sistema de información sectorial 2.5.2 Habilitar espacios locales de coordinación inter institucional. 2.5.3 Crear un sub sistema nacional de emergencias vinculando a entidades públicas y privadas para establecer una respuesta normada, coordinada y oportuna.
2.6 Expender progresivamente los programas de seguridad social	2.6.1 Diseño de un plan estratégico que permita la desconcentración de la red de servicios del IGSS, integrando servicios de forma coordinada con el MSPAS. 2.6.2 Establecer una coordinación efectiva a nivel operativo y normativo con el MSPAS. 2.6.3 Ampliar la cobertura iniciando con la población de mayores condiciones de vulnerabilidad e incorporando a la economía informal. 2.6.4 Establecer la carrera administrativa y mejorar la gestión de sus unidades.

c. Fortalecimiento de la institucionalidad

La revisión del Reglamento Orgánico Interno ROI, es determinante para iniciar cualquier proceso de fortalecimiento institucional del ente rector. Este reglamento, no solo responde a la lógica de las PAE, sino que también presenta muchas inconsistencias y ambigüedades que dificultan el trabajo institucional y comprometen su respuesta al contexto actual. Tampoco está reconocido por la

ONSEC y la Dirección técnica del presupuesto, lo que afecta a distintos ámbitos, incluyendo al laboral, considerando que las plazas 011 existentes responden a la lógica de un reglamento anterior y compromete la posibilidad de crear y financiar plazas de trabajo permanentes.

Otros puntos trascendentales, son el establecimiento de un sistema de gestión integral que le dé coherencia a todo nivel, a los procesos de planificación, programación, presupuesto y ejecución de los programas o servicios y el desarrollo de un sistema de monitoreo, evaluación y supervisión descentralizado y coordinado, que dé seguimiento a todo nivel, al cumplimiento de las políticas sectoriales e institucionales y a los procesos técnico y administrativos, permitiendo la implementación de acciones correctivas de manera oportuna y coadyuvando al cumplimiento de los resultados definidos.

Pero un punto toral dentro de esta ruta, es el establecimiento de una política laboral institucional y nacional, enmarcada en el fortalecimiento de la gestión del talento humano y la dignificación del trabajador salubrista y del trabajador público, bajo la primicia, de que se podrá contar con la mejor política de salud, el mejor modelo del mundo y la cantidad de recursos suficientes, pero si no se logra reivindicar a todos los trabajadores de salud, cualquier esfuerzo será en vano.

La reivindicación laboral, deberá contemplar de la formulación de una política laboral estatal, que promueva las bases de un verdadero ordenamiento del servicio público y la redefinición de criterios técnicos para una escala salariar coherente con las fluctuaciones del costo de la vida, la carga, los riesgos, la preparación académica y las responsabilidades asumidas y resguarde los derechos y la seguridad de los trabajadores en el sector público y privado.

Mientras esto sucede, es necesaria la revisión y renegociación objetiva del pacto colectivo vigente, con el propósito de identificar aquellos aspectos que generen privilegios particulares (licencias sindicales ilimitadas o viáticos desmedidos), bonos que desestimulen la falta de ejecución y demás aspectos que riñan con criterios técnicos, legales y financieros, considerando que son justamente estos aspectos, los que disfrazados de “derechos adquiridos”, representan hoy, uno de los principales obstáculos que imposibilitan cualquier posibilidad de alcanzar una verdadera reivindicación del trabajador de salud.

Tabla 7. Fortalecimiento de la institucionalidad

Línea estratégica	Actividad
3.1 Revisar y actualizar el Reglamento Orgánico Interno ROI.	
3.2 Establecer un sistema de gestión integral orientado a resultados que vincule la planificación, programación, presupuesto y ejecución de los programas o servicios.	
3.3 Desarrollar un sistema de monitoreo, evaluación y supervisión descentralizado y coordinado.	
3.4 Política para el fortalecimiento de la gestión del talento humano y la dignificación del trabajador de salud	3.4.1 Desconcentrar los procesos y capacitar a los cuadros directivos y técnicos en la correcta aplicación de la normativa legal. 3.4.2 Distribuir el recurso humano en forma equitativa 3.4.3 Desarrollar un sistema automatizado para la gestión del recurso humano. 3.4.4 Establecer una coordinación efectiva con las escuelas formadoras promoviendo la actualización, nivelación y formación del personal de acuerdo a los criterios requeridos y planteados por el nuevo modelo. 3.4.5 Reducir la precariedad laboral trasladando al personal por contrato a una clasificación formal y permanente. 3.4.6 Mejorar las condiciones laborales en términos de distribución de las cargas de trabajo, horarios y disponibilidad de los recursos necesarios para el pleno desarrollo de sus funciones. 3.4.7 Establecer una escala salarial congruente con el costo de vida, los niveles de consumo, la carga laboral, el grado de responsabilidad, los factores de riesgo y el nivel de preparación académica. 3.4.8 Diseñar e implementar una carrera administrativa que brinde oportunidad de desarrollarse dentro de las instituciones, estimulando el sentido de identidad y mística del servidor público y la carrera profesional por méritos. 3.4.9 Crear una política laboral y revisar, depurar y renegociar el pacto colectivo actual.

d. La disponibilidad y el uso adecuado de los recursos.

Es trascendental que el Estado guatemalteco, de forma coherente con su responsabilidad constitucional, vaya incrementando la asignación presupuestaria al MSPAS, de forma progresiva, sostenida y coherente con la

Política Nacional de Salud y Seguridad Social creada y con las necesidades de implementación del modelo de atención y gestión, a modo de evitar que continúe siendo un instrumento para continuar privilegiando intereses políticos o particulares.

El otro aspecto a considerar es la distribución presupuestaria, evitando que siga reproduciendo las inequidades de siempre y que, a cambio, busque:

- Un equilibrio justo, entre las actividades orientadas a la atención o recuperación de la salud y las actividades vinculadas a la prevención y promoción: desconcentrando la asignación de recursos y privilegiando la asignación al desarrollo de redes regionales;

- Financie las estrategias orientadas a la reducción de las barreras de acceso impuestas;

- Recuperando los recursos que "tradicionalmente" se asignan a entidades privadas que desarrollan actividades desvinculadas al ámbito de la salud o que duplican actividades ya desarrolladas por el MSPAS ajenas a la salud, para ir desarrollando las capacidades institucionales que permitan retomar esas responsabilidades que, hasta hoy, siguen delegadas a entidades privadas.

El fortalecimiento de la coordinación entre todas las instancias del sector público, también es importante. En términos económicos, el establecimiento de una dinámica de negociación conjunta de medicamentos, equipo y otros insumos a nivel nacional y regional, ampliaría las posibilidades de reducir costos y aumentar la disponibilidad de recursos. Adicionalmente, se hace necesario revisar la normativa vigente, a modo de que la compra de medicamentos, equipo y demás insumos, pueda desarrollarse de forma ágil y mecanismos que controlen y aseguren el uso adecuado de los recursos financieros.

Algo toral es la implementación de una política de gestión transparente que asegure, en todos los niveles, el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía, la eliminación de los conflictos de intereses y el aseguramiento del buen uso de los recursos.

Por último, mientras se alcanzan los acuerdos que viabilicen el establecimiento de una reforma fiscal, es importante

identificar fuentes alternativas de financiamiento que pasan desde la actualización de aranceles, el aumento de impuestos y la imposición de tasas y la alineación de los recursos financieros externos.

Tabla 8. La disponibilidad y el uso adecuado de los recursos.

Línea estratégica	Actividad
4.1 Asegurar un incremento progresivo en la asignación presupuestaria	
4.2 Realizar una distribución equitativa de los recursos públicos	
4.3 Coordinar con las demás entidades del sector público, la negociación conjunta de medicamentos, equipo y otros insumos.	
4.4 Revisar el marco legal vigente para la adquisición de medicamentos, equipo e insumos, de forma ágil y segura.	
4.5 Establecer una política que fomente una cultura de transparencia	4.5.1 Incorporación de la comunidad en el análisis de la situación de la salud y los ejercicios de planificación, desde el nivel local al nacional. 4.5.2 Desarrollar a todo nivel, ejercicios de rendición de cuentas. 4.5.3 Identificar y eliminar las zonas de opacidad y de conflicto de interés 4.5.4 Establecer un punto de contacto para la recepción y gestión de denuncias.
4.6 Identificar fuentes alternativas de financiamiento	4.6.1 La actualización de aranceles para la industrias y actividades reguladas. 4.6.2 Revisar la viabilidad técnica, financiera y legal de aumentar los impuestos o establecer tasas a aquellas actividades que vulneren la salud de la población. 4.6.3 Alinear los fondos de la cooperación internacional y los préstamos de las agencias financieras al desarrollo e implementación de la política nacional de salud y seguridad social.

NOTA:
El contenido de esta propuesta es el resultado de un esfuerzo colectivo que se ha venido gestando por parte de varios salubristas comprometidos con el derecho a la salud y rescata los acuerdos de distintos procesos de dialogo, los elementos de un modelo de atención engavetado, las bases de un modelo de atención exitoso como el MIS y la experiencia adquirida dentro de un proyecto que fue impulsado desde el despacho ministerial, en el que logramos hacer más de lo que pudimos y menos de lo que quisimos.

> "La lucha por la salud y el bienestar de los pueblos, no es un asunto ideológico, es un asunto de principios, valores y del respeto a los derechos humanos, a la vida y al bien común".
>
> Ach´

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Guatemala (1997) Decreto 90-97. Código de Salud. Guatemala

- Izquierdo, A.; Pessino, C. y Vuletin, G. (Editores) Banco Interamericano de Desarrollo. (2018) MEJOR GASTO PARA MEJORES VIDAS. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gasto-para-mejores-vidas.pdf?isAllowed=y&sequence=4

- Revista Análisis de la Realidad Nacional. Edición impresa 21 (julio/septiembre 2017) Guatemala. Instituto de Problemas Nacionales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Revista Análisis de la Realidad Nacional. Edición impresa 22 (Octubre/Diciembre 2017) Guatemala. Instituto de Problemas Nacionales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Revista Análisis de la Realidad Nacional. Edición digital 35 (Septiembre 2013) Guatemala. Recuperado de: http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2015/06/IPN-RD-35.pdf Instituto de Problemas Nacionales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Instituto Nacional de Estadística (2015) República de Guatemala: Estadísticas demográficas y Vitales 2014. Guatemala. Recuperado de: https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/01/13/FijigScCmvJuA-daPlozybqKmr01Xtkjy.pdf

- Instituto Nacional de Estadística (2015) República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados. Guatemala. Recuperado de: https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4IZswO-j0ZtuivPIcaAXet8LZqZ.pdf

- Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Recuperado de: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/

- Ola, A. (06 de noviembre 2018) Guatemala tiene un ineficiente gasto en Salud. Prensa Libre. Recuperado de: https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/guatemala-tiene-una-ineficiente-inversion-en-salud

- Segeplán. Biblioteca de documentos. Recuperado de: http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/category/98-ods?...

- Segeplán. Centro de acopio de políticas públicas. Categoría: Salud (2 políticas) Recuperado de: http://190.111.1.13/capp/?cat=4

3

UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD

REVISTA
Análisis de la
REALIDAD NACIONAL

La crisis financiera de la USAC

Juan Carlos Palencia
Geidy De Mata
Andrely Cisneros
Edgar Balsells

El 2018 es un año en donde la Universidad de San Carlos de Guatemala afronta una crisis financiera y presupuestaria sin precedentes de los últimos años, sus causas son diversas, entre las que resalta el aporte estatal incompleto que durante años ha recibido la Universidad por parte del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). No obstante, la universidad no ha escatimado esfuerzos para atender las demandas de educación superior tanto en el Campus Central como el interior de la república, esto en seguimiento al mandato constitucional que literalmente expresa:

> En su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales. (Artículo 82, Constitución Política de la República de Guatemala)

El crecimiento de la población estudiantil, registra 198 mil estudiantes inscritos a septiembre del año en curso. Por lo tanto, este constante crecimiento de la cobertura de educación superior, también aumentó los costos de funcionamiento de la Universidad, además de esto, se han diseñado procesos de mejoramiento del nivel académico, entre los que resalta: procesos de acreditación y reacreditación de las carreras que administra, en seguimiento a estándares de calidad a nivel internacional.

Es importante mencionar que el 9 de diciembre de 2008, el Congreso de la República mediante Decreto Número 72-2008, aprobó un aporte extraordinario para la Universidad de San Carlos de Guatemala dentro del Presupuesto Ordinario de Ingresos y Egresos del Estado, para el Ejercicio Fiscal 2009 por un monto de Q30,00 millones, para que la Universidad absorbiera todas aquella carreras a nivel de licenciatura que se desarrollan bajo la modalidad de autofinaciables; sin embargo, dicho monto ya no fue incluido en los sucesivos años dentro del techo presupuestario asignado a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Sumado a lo anterior, del 2015 al 2017, el MINFIN dejó de trasladar a la Universidad Q293,2 millones de lo asignado, situación que agudizó el déficit financiero.

Por otro lado, la no aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2018, por parte del Congreso de la República, originó la falta de financiamiento al presupuesto de la USAC aprobado por el Consejo Superior Universitario (CSU), de aproximadamente Q228,2 millones para el 2018, situación que marca aún más el déficit financiero de la Universidad.

Cobertura de la educación superior en la USAC

Previo a describir el comportamiento de los ingresos de la USAC, es pertinente presentar la cobertura en educación superior que la Universidad tiene en el país, tomando en cuenta la asignación presupuestaria del Plan de Funcionamiento por cada Centro Universitario y haciendo una relación con el número de estudiantes inscritos en el 2018.

La presencia de la Universidad está en todo el país, ya que se cuenta con un Centro Universitario en cada departamento y tal como se mencionó anteriormente, existen casi 200 mil estudiantes inscritos en la USAC, donde el 61% se encuentra en el Campus Central y

el 39% se distribuye en las sedes departamentales. Es por ello que la sede central recibe mayor asignación presupuestaria que el resto, sin embargo, sólo del Plan de Funcionamiento se asignan cerca de 300 millones a los Centros Universitarios en el 2018.[1]

Asignación presupuestaria del Plan de Funcionamiento por Centro Universitario 2018

Departamentos

1. Guatemala
2. El Progreso
3. Sacatepéquez
4. Chimaltenango
5. Escuintla
6. Santa Rosa
7. Sololá
8. Totonicapán
9. Quetzaltenango
10. Suchitepéquez
11. Retalhuleu
12. San Marcos
13. Huehuetenango
14. Quiché
15. Baja Verapaz
16. Alta Verapaz
17. Petén
18. Izabal
19. Zacapa
20. Chiquimula
21. Jalapa
22. Jutiapa

Presupuesto Asignado 2018 (Cantidades expresadas en quetzales)

839,673,159.0

66,829,970.0

15,000,000.01-30,000,000.0

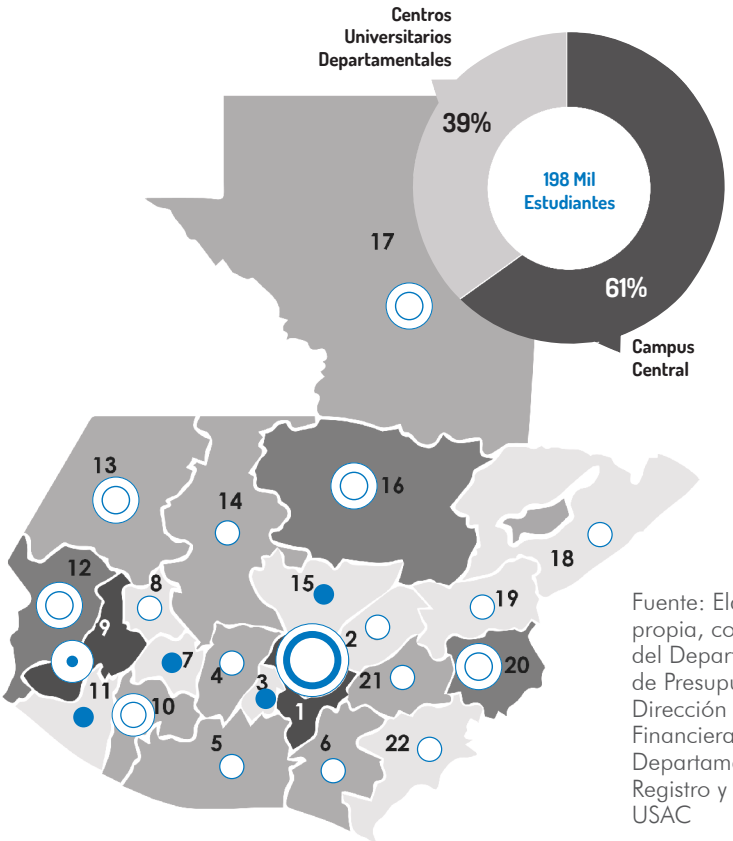
5,000,000.01 - 15,000,000.0

0 - 5,000,000.0

% Estudiantes

0-1
1.01 - 3.0
3.01 -5.0
5.01 -11.0
60.5

1 El presupuesto de egresos 2018 de la Universidad se compone por los cinco conceptos siguientes: Plan de Funcionamiento (Q1,124,670,221.0), Plan de Transferencias (Dentro de este plan se programa entre otros gastos, el pago de prestaciones laborales y cuota patronal del Plan de Prestaciones principalmente. Q990,576,551.00), Plan de Inversión (Q69,108,525.00), Fondo de Investigación (Q8,575,129.00) y Fondo de desarrollo (Q7,378,197.00), dando un total de Q2,200,308,623.00.



Fuente: Elaboración propia, con datos del Departamento de Presupuesto de la Dirección General Financiera y del Departamento de Registro y Estadística, USAC

Evolución de los ingresos de la USAC

Una vez descrita la cobertura de educación superior, es preciso presentar el comportamiento de los ingresos de la Universidad para su financiamiento, resaltando la importancia del cálculo del aporte constitucional, mismo que depende del comportamiento de los ingresos ordinarios del Estado[2].

2. Los ingresos ordinarios son aquellos que el Estado recibe de forma regular, con los que cuenta común y habitualmente, es decir, los ingresos tributarios. Según la sentencia del 13 de noviembre de 2007 (expediente 1688-2007), de la Corte de Constitucionalidad, los ingresos ordinarios son fundamentalmente los impuestos, ya que tienen carácter de permanencia.

Es importante mencionar que según el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97), el monto de las asignaciones constitucionales se debe determinar tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno, conforme al comportamiento de la recaudación. Es por ello que el aporte para la USAC no menor al 5% de los ingresos ordinarios[3], se ha calculado regularmente por parte del MINFIN efectuando una serie de deducciones previas y no sobre la totalidad de dichos ingresos.

Al considerar este método de cálculo se tergiversa la norma constitucional, agregando un límite no incluido en la Constitución Política de la República. Ante esta situación, la Corte de Constitucionalidad dicta sentencia a la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Universidad de San Carlos de Guatemala, contra la frase "sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno", resolviendo de la siguiente forma[4]:

Sin lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial, contra la frase "y disponibilidad propia del Gobierno"
Con lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial contra la frase "sin destino específico"

Con dicha sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad, en cuanto a la frase "sin destino específico", el cálculo para el aporte constitucional debiese realizarse sobre la totalidad de los ingresos ordinarios, sin embargo, al dictar sin lugar la acción de inconstitucionalidad contra la frase "y disponibilidad propia del Gobierno", los rubros que se deducen para el cálculo de dicho aporte, quedan a discreción de los técnicos del MINFIN.

Basándonos en la sentencia anterior de la Corte de Constitucionalidad y, teniendo en cuenta que los ingresos ordinarios son los mismos ingresos tributarios, es preciso determinar el aporte mínimo del 5% que le correspondería a la Universidad,

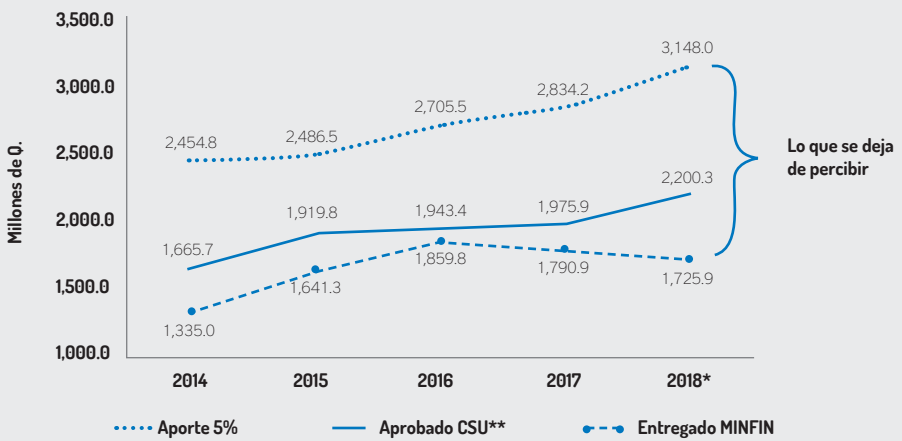
3. Artículo 84 del Constitución Política de la República de Guatemala.
4. Sentencia del 10 de junio del 2014, expediente No. 5298-2013 y Gaceta No. 112.

considerando el periodo 2014-2018. Cabe resaltar que regularmente se toma como un techo el mínimo constitucional.

Según el total de ingresos ordinarios, el aporte que le correspondería a la Universidad es mayor al aporte entregado por el MINFIN, ya que este último, representa en promedio únicamente el 3.0% de los ingresos ordinarios, mientras que el presupuesto aprobado por el CSU representa alrededor del 4%.

Es aquí donde se puede reflexionar sobre la deuda que el Estado de Guatemala tiene con la USAC, por ejemplo, en el 2014 el aporte constitucional fue de Q2.454,8 millones y lo entregado por el MINFIN fue de Q1.335,0 millones, por lo tanto, la Universidad dejó de percibir para dicho año Q1.119,8 millones. Esta misma operación se realiza considerando únicamente el periodo 2014-2017, lo cual, suma Q3.854,1 millones de deuda acumulada por parte del Estado

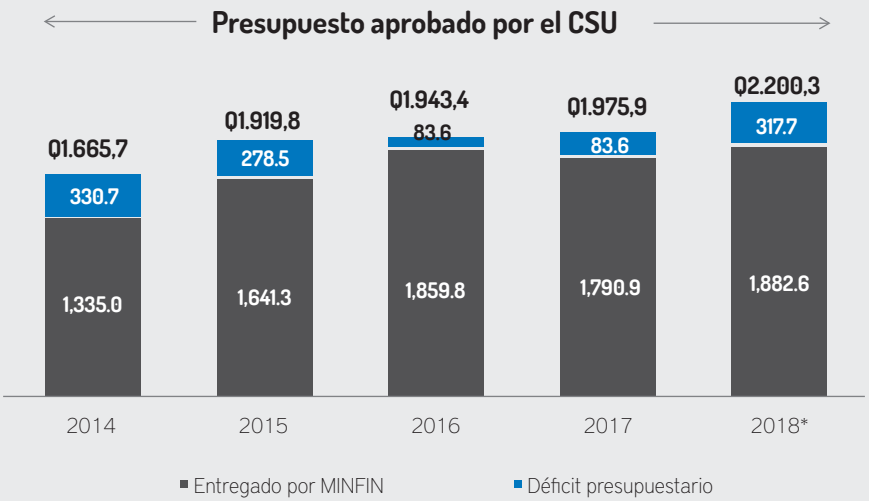
Gráfica 1
Presupuesto de la USAC, según aporte constitucional, lo aprobado por el CSU y lo entregado por el MINFIN, 2014-2018, (En millones de quetzales)



Fuente: Dirección General Financiera, USAC

En cuanto al comportamiento de los presupuestos aprobados por el CSU, se puede observar que en todo el periodo 2014-2018 se ha contado con un presupuesto desfinanciado, sin embargo, es en el 2018 donde se acentúa el déficit. Situación preocupante ya que impide el total cumplimiento de las distintas funciones que le corresponden a la USAC como única universidad estatal del país.

Gráfica 2
Presupuesto aprobado por el CSU** y lo entregado por el MINFIN, 2014-2018 (En millones de quetzales)



Fuente: Dirección General Financiera, USAC
* Cifras estimadas al 31 de diciembre de 2018
** Incluye aporte ordinario, extraordinario y fondos propios de la Universidad

Es importante resaltar que existen diferencias entre los presupuestos programados, aprobados y entregados, por lo tanto, el déficit presupuestario varía en relación al presupuesto aprobado por el CSU, así como para el presupuesto programado y entregado a la Universidad por el MINFIN.

Tabla 1
Presupuestos aprobados por el CSU*, programados y entregados por el MINFIN, periodo 2014-2018, (En millones de quetzales)

Año	Aprobado CSU	Programado MINFIN	Entregado MINFIN
2014	1.665,7	1.500,0	1.335,0
2015	1.919,8	1.874,5	1.641,3
2016	1.943,4	1.889,8	1.859,8
2017	1.975,9	1.800,9	1.790,9
2018**	2.200,3	1.954,1	1.725,9

Fuente: Dirección General Financiera, USAC
* Incluye aporte ordinario, extraordinario y fondos propios de la Universidad
** Cifras estimadas al 31 de diciembre de 2018

Medidas aprobadas por el CSU ante la crisis financiera de la USAC

Incuestionablemente la crisis de la Universidad viene de años anteriores, ya que se ha contado con presupuestos desfinanciados, situación que se agrava en el 2018; a la presente fecha no se cuenta con la disponibilidad financiera que grantice cumplir con los compromisos de servicios y salarios.

Ante dicha crisis y con el fin de generar ingresos financieros para subsanar las finanzas de la Universidad, el CSU adopta las siguientes medidas:

Tabla 2
Medidas de austeridad aprobadas por el CSU ante la crisis actual de la USAC

Fecha	Materia	Descripción
3 de agosto 2018	Nueve políticas de austeridad	Su aplicación es obligatoria en todas las dependencias de la Universidad a partir de la misma fecha de aprobación.
14 de agosto 2018	Anteproyecto de ley "READECUACIÓN APOYO PRESUPUESTARIO A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2018"	Anteproyecto presentado por el CSU al Congreso de la República identificado como Iniciativa de Ley número 5491, el 21 de agosto del presente año, solicitando un monto de SETECIENTOS DIECIOCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA MIL QUETZALES Q718,740,000.00),
12 de septiembre 2018	Contratación hora-curso	Establecer que en aquellas unidades académicas que no cuenten con disponibilidad presupuestaria, la contratación se realice hasta por un máximo de una hora (cuota, hora diaria, mes)
26 de septiembre 2018	Congelar las asignaciones del grupo 3 "Propiedad Planta, Mobiliario, Equipo e Intangibles" del Presupuesto de Egresos Ordinarios de la Universidad de San Carlos de Guatemala para el Ejercicio 2018. Las compras con cargo a este grupo de gasto, que al 26 de septiembre del presente año y que no se encuentren comprometidas (con disponibilidad presupuestal asignada) presupuestariamente, suspenderán su trámite.	Congelar la ejecución de los conceptos contenidos en los renglones de gasto siguientes: viáticos en el exterior; transporte de personas; otras transferencias a personas individuales (ayudas económicas); transferencias a otras instituciones sin fines de lucro (ayudas económicas); combustibles y lubricantes.

Fuente: Dirección General Financiera, USAC

Situación financiera actual

El 22 de noviembre de 2017, fue aprobado por el CSU el presupuesto ordinario de la USAC por un monto de Q2.200,308,623.00, sin embargo, el 30 de noviembre del mismo año, el Congreso de la República no aprobó el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2018. Esta situación afectó el presupuesto ordinario de la USAC aprobado por el CSU, afectando aún más su desfinanciamiento.

El Congreso de la República al no aprobar el presupuesto 2018, programó la misma cifra de lo aprobado en el 2017, por lo tanto, el aporte estatal a la Universidad fue de Q1.725,872,000.00, lo cual, dejó un desfinanciamiento del techo presupuestario de Q474,4 millones, sin embargo, al sumarle 69,3 millones que corresponden a otros ingresos de la USAC (rentas, matrícula estudiantil, venta de bienes, etc.) el desfinanciamiento asciende a Q405,091,933.00, que representa el 18.41% del presupuesto ordinario aprobado por el CSU.

Tabla 3
Presupuesto de ingresos de la USAC para el financiamiento del presupuesto ordinario aprobado por el CSU para el 2018.

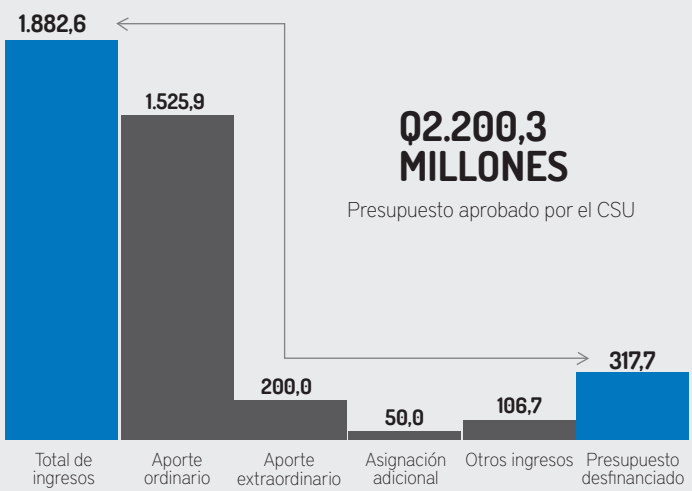
Presupuesto ordinario aprobado por el CSU	Q2,200,308,623.00
Financiamiento	
Aporte estatal (incluye aporte ordinario y extraordinario)	1,725,872,000.00
Otros ingresos USAC (rentas, matrícula estudiantil, v enta de bienes y prestación de servicios, etc.	69,344,690.00
Total de ingresos	1,795,216,690.00
Déficit (Presupuesto ordinario – Total de ingresos)	405,091,933.00
Asignación adicional a las Unidades Ejecutoras	160,000,000.00
Déficit total	Q565,091,933.00

Fuente: Dirección General Financiera, USAC

Por otro lado, al desfinanciamiento de Q405,091,933.00 se le debe sumar una proyección de Q160,000,000.00 para el sostenimiento de los servicios educativos de los Centros Universitarios departamentales, por lo tanto, el déficit presupuestario y financiero asciende a Q565,091,933.00, cifra que representa el 25.68% del presupuesto ordinario aprobado por el CSU.

Es preciso mencionar que a la apertura de Q69,3 millones correspondientes a otros ingresos, se le debe sumar Q37,4 millones, esto considerando que a diciembre del presente año, la proyección total en dicho rubro es de Q106,7 millones. Esta cifra sumada al aporte estatal (Q1.725,2 millones) más la asignación adicional al aporte extraordinario (Q.50,0 millones), da un ingreso total de Q1.882,615,015.20, con lo cual, queda un presupuesto desfinanciado por Q317,693,607.00 para el 2018, cifra que representa el 14.4% del presupuesto aprobado por el CSU.

Gráfica 3
Situación financiera actual USAC, Ingresos estimados al 31 de diciembre de 2018 (En millones de quetzales)



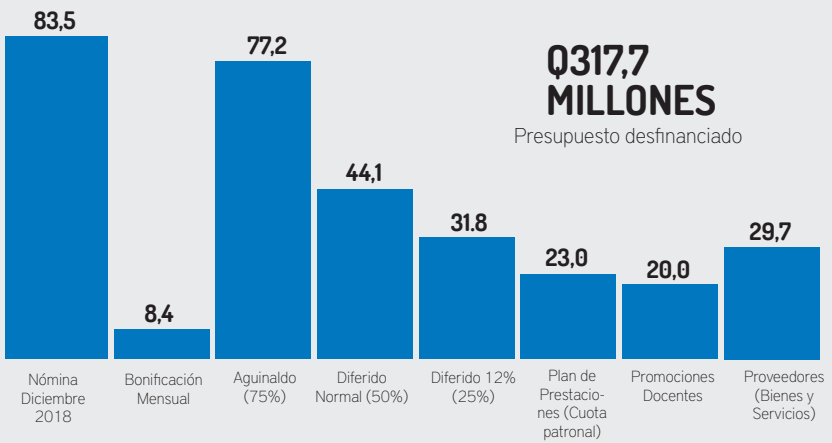
Fuente: Dirección General Financiera, USAC

Cabe resaltar que la asignación adicional de 50 millones al aporte extraordinario, fue aprobada mediante el Acuerdo Gubernativo de Presupuesto número 14-2018, del Ministerio de Finanzas Públicas, esto, como un avance en las gestiones realizadas por la actual administración. Lo cual, coadyuva a mitigar el déficit presupuestario de la Universidad.

Déficit presupuestario

Al observar el total de ingresos estimados para el 2018, se puede determinar el presupuesto desfinanciado que tiene la Universidad, situación preocupante, ya que se dejaría pendiente los siguientes pagos

Gráfica 4
Rubros pendientes de pago 2018
(En millones de quetzales)



Fuente: Dirección General Financiera, USAC

Es necesario mencionar que aún no ha sido posible atender requerimientos adicionales de presupuesto por un valor aproximado de Q83,0 millones, esto, para el sostenimiento de los servicios educativos a las distintas

Unidades Ejecutoras, lo cual impide la generación de espacios presupuestarios para suscribir contratos a partir de octubre del año en curso.

Evidentemente la Universidad no podrá cumplir con la totalidad de sus compromisos financieros durante el presente año, al no contar con los recursos necesarios para cubrir los servicios personales; servicios no personales; materiales y suministros; propiedad, planta e intangibles y; transferencias corrientes de las unidades académicas y administrativas, es decir, el pago de salarios y servicios básicos, entre otros, lo cual se traduce a compromisos con fuerzas vivas, mismas que deben satisfacer necesidades personales y familiares.

Proyección para el presupuesto de la usac 2019

Los ingresos tributarios proyectados para el 2019 serán de Q.65 millardos, siendo así que a la Universidad debiera corresponderle aproximadamente un aporte constitucional de Q3,260.5 millones. De acuerdo con información al 18 de octubre del presente año, diversos centro de pensamiento vienen presionando a un recorte en los ingresos tributarios de Q2.300 millones, lo que implicaría un monto de ingresos tributarios de Q62.910,5 millones, lo cual reduciría el aporte constitucional para la USAC en Q3.145,5 millones. (Tabla 4)

En este sentido, la comunidad universitaria compenetrada con la necesidad de la modernización del Estado, a partir de abril de 2015, debe estar muy consciente de la situación global de las finanzas públicas y de la política financiera y económica en general, para hacer de la política fiscal un instrumento de desarrollo fundamental en el apuntalamiento de la reactivación económica del país, siendo que el gasto debe ir priorizado y con los mejores resultados en términos de su impacto multiplicador.

Tabla 4
Proyecto de Presupuesto General de Ingresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2019 (Valores en millones y porcentajes)

Recurso	Monto	(%)
Total	89,775.1	100
A. Ingresos Tributarios	65,210.5	72.6
B. No Tributarios y de Capital	3,546.3	4.0
C. Donaciones	272.1	0.3
D. Préstamos Externos	3,764.1	4.2
E. Bonos del Tesoro	14,207.6	15.8
F. Variaciones Caja y Bancos	2,774.4	3.1

Fuente: Sicoin

USAC: ¿Qué hacer a finales de 2018 y en 2019?

La actual crisis financiera de la Universidad de San Carlos amerita cuanto antes diversas propuestas de solución, en el marco de un sentido inicial de ajuste y contención de gastos, para luego pasar a reformas vinculadas con la ansiada Reforma Universitaria. Dicha Reforma que impulsa la actual Rectoría, en forma conjunta con el Honorable Consejo Superior Universitario, deben tener una holgura y recomposición de ingresos para hacerle frente a un tema que resulta ser inminente para los países latinoamericanos: la cuarta revolución industrial.

En esta línea de trabajo, se debe actuar por dos vías: a) la vía política y de reclamo judicial en base a la Constitución; b) la vía intermedia de modernización administrativa, al más claro sentido de la modernización del Estado.

Dicha opción plantea diversos esfuerzos, muy ligados con el plano de la Reforma Universitaria y de la Reforma del Estado, siendo estos los siguientes:

Tabla 5
Esfuerzos para el mediano plazo

Modernización de la carrera docente y la administrativa.
Centralización normativa financiera y descentralización operativa, con un presupuesto consolidado anual, en correspondencia al Plan Operativo Anual, y la estrategia de largo plazo de la Universidad.
Planteamiento de los planes anuales de compras –PAC.
Consolidación de un modelo de corrección presupuestaria a tiempo, en base a la ejecución interna y a la situación de los ingresos ordinarios del Estado, en su versión de "ingresos ejecutados", y no "ingresos estimados en el presupuesto".
Consolidación de un enfoque de democratización del presupuesto interno de la USAC, bajo el estilo de los ejercicios que se vienen haciendo actualmente para solventar la crisis.
Consolidación de un modelo de planificación financiera, que plantea correctivos trimestrales en base a la ejecución, con sus indicadores de monitoreo.
Concatenación de la contabilidad integrada con el presupuesto, las compras y la tesorería.
Planteamiento de un subsistema de inversión pública e infraestructura que debe tomar impulso a partir de ejercer presión para la aprobación del programa parcialmente financiado con recursos internos BCIE/Infraestructura, por un monto de US$ 120 millones.

Principales desafíos internos

Hacer efectiva la planificación estratégica y operativa

Cada mes de septiembre, la USAC realiza la proyección presupuestaria para el siguiente año fiscal. Cada unidad ejecutora proyecta su presupuesto conforme al monto del año fiscal en curso, lo que tiende a generar un déficit presupuestario con la contratación de personal, actividades académicas, prestación de servicios, gastos administrativos entre otros, al excederse en el año fiscal siguiente.

Nuestra propuesta es adaptarse al ciclo presupuestario acorde con las buenas prácticas internacionales, que consisten en:

Tabla 6
Propuesta para una efectiva planificación estratégica y operativa

1. Evaluación del año anterior (debe realizarse el primer trimestre del año posterior)

2. Formulación del presupuesto (debe completarse al final del primer semestre en su forma consolidada)

3. Aprobación del presupuesto (debe entregarse al CSU el 1 de septiembre para su respectivo análisis y, tener una aprobación preliminar sujeta a la aprobación final del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, y, en diciembre realizar reuniones extraordinarias para los ajuste correspondientes)

* Esto debe hacerse de esa manera, en virtud de que la relación aporte constitucional/ingresos propios es de 31 a 1.

El ciclo presupuestario del Estado plantea que el 1 de septiembre el anteproyecto se envía al Congreso, a través de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda; sin embargo, allí comienza una considerable cantidad de demandas sociales, en donde la USAC debe estar muy bien posicionada, producto de un lobby permanente para plantear sus visiones, principalmente en el plano de lo que se traslada para transferencias corrientes y de capital (inversiones). Estas últimas son vitales para la Reforma Universitaria del futuro, porque se refiere a construcción de laboratorios, salones de clase, gran equipamiento, instalaciones deportivas y de recreación y demás.

Entonces la propuesta apunta a lo siguiente:

Debe existir una planificación financiera moderna, que cumpla la obligatoriedad de proyectar al año fiscal siguiente, la asignación de una ampliación en el presupuesto que garantice los fondos para nuevas contrataciones, proyectos, prestación de servicios, entre otros, evitando la generación de déficit presupuestario e inversiones en nuevas necesidades no presupuestadas.

La Dirección Financiera y el CSU deben estar atentos a lo

promulgado por el Congreso de la República el 1 de diciembre, que es la fecha de aprobación del presupuesto, para realizar los ajustes necesarios en ese mes para comenzar el año fiscal 2019, con los menores desajustes posibles, alertando a la Comunidad Universitaria de los cambios.

Propuestas específicas a las autoridades de la USAC

Considerando que los recursos son escasos, susceptible de varios usos, entre los cuales hay que optar, se debe proceder a la jerarquización en la asignación del gasto y, continuar con las medidas de ajuste y contención.

Acercamientos permanentes tanto con el Organismo Ejecutivo como con el Legislativo, con el propósito de canalizar a tiempo los recursos que constitucionalmente le corresponden a la Universidad.

Presentar periódicamente un informe detallado por la Dirección General Financiera, que aclare dudas en relación al traslado del aporte constitucional y extraordinario para la USAC.

Diseñar un presupuesto multianual para el resto del periodo rectoral, que sirva de base para la incidencia en la aprobación de los presupuestos del Estado para los próximos cuatro años.

Construir una unidad de acción ante la crisis, que involucre a todos los actores universitarios.

Desarrollar una estrategia de comunicación que explique nuestra posición y actuación.

Mantener un liderazgo nacional que reivindique, ante el Congreso de la República, que haya un Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación 2019/2020, con los recursos contemplados en el anteproyecto presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas, para que se evite la posibilidad de volver a tener el presupuesto del año 2017.

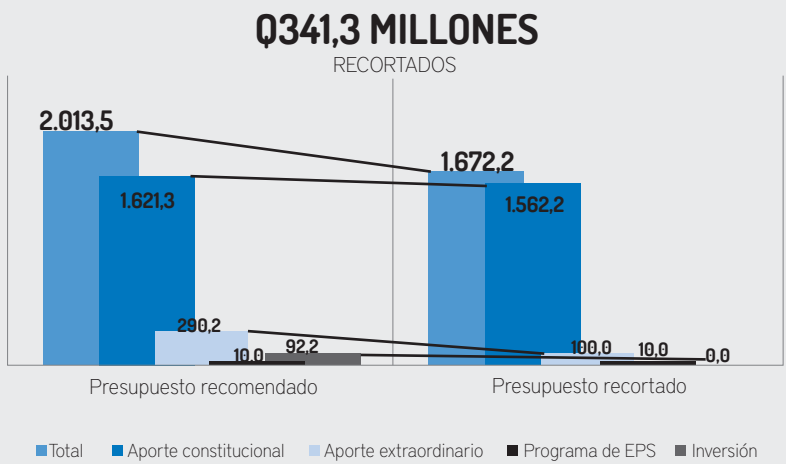
El vil recorte de presupuesto 2019 para la USAC

Indiscutiblemente la cobertura de educación superior por parte de la Universidad de San Carlos, es fundamental para el desarrollo socioeconómico del país, servicio público que necesita recursos para cumplir con el mandato constitucional, no obstante, el 30 de octubre del presente año, la Comisión de Finanzas Públicas

y Moneda del Congreso de la República, emite dictamen a favor de recortar Q341,345,000.00 al presupuesto 2019 de la USAC, reduciendo Q59,145,000.00 del aporte constitucional, Q190,000,000.00 del aporte extraordinario y, 92,200,000.00 de inversión, quedando un total de Q1.672,252,000.00.

Lo anterior representa un recorte del 17% en relación al presupuesto 2019 recomendado por el Organismo Ejecutivo (Q2.013,597,000.00). Esta situación agrava la crisis financiera de la Universidad e impide el desarrollo de la educación superior en el país.

Tabla 6
Proyecto de presupuesto recomendado y recortado para la USAC 2019
(En millones de quetzales)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).

La iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala 1986-2018

Lizandro Acuña
Alejandro Sánchez

RESUMEN
El artículo describe cómo la Universidad de San Carlos de Guatemala hace uso de la iniciativa de ley otorgada por la Constitución Política de la República de Guatemala. El periodo estudiado es de 1986 al 03 de octubre de 2018 y examina de manera autocrítica cómo se ha ejercido esta facultad para cooperar con la solución de los problemas nacionales. Se propone alternativas para el mejor uso de la iniciativa de ley y sugiere métodos en los cuales se ejerza esa energía y correlación con los intereses del pueblo de Guatemala.

PALABRAS CLAVE
Universidad de San Carlos de Guatemala. Iniciativa de ley. Solución de los problemas nacionales. Congreso de la República. Consejo Superior Universitario.

ABSTRACT
The article describes how the University of San Carlos of Guatemala makes use of the initiative of law granted by the Constitution of the Republic of Guatemala. The period studied is from 1986 to October 3, 2018 and examines in a self-critical way how this ability has been exercised to cooperate with the solution of national problems. Alternatives are proposed for the best use of the Law initiative and suggests methods in which this energy and correlation with the interests of the people of Guatemala are exercised.

KEYWORDS
University of San Carlos of Guatemala. The initiative of law. Solving national problems. Congress of the Republic. Consejo Superior Universitario.

Antecedentes

Producto de las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, quien elaboró la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual fue promulgada en 1985, se incluyó en su articulado la siguiente disposición: "Artículo 174.- Iniciativa de ley. Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral."

Esta disposición es única dentro de las constituciones de América Latina pues sólo en Guatemala se le ha otorgado esa facultad a su universidad autónoma en forma expresa. Las razones detrás de la norma son claras: no existe otro cuerpo estatal que contenga todas las esferas del conocimiento como lo hace la USAC.

Los constituyentes apostaron por una Universidad en proceso permanente de aplicación del conocimiento científico a la realidad nacional; puede afirmarse que la clave para la construcción de un futuro que asegurara el desarrollo integral de todos los habitantes del país fue incluir al más importante centro de pensamiento. Esto es admirable, pues el proceso constituyente se dio en la etapa más intensa del Conflicto Armado Interno que cobró una importante cauda de vidas, entre ellas, las de universitarios sancarlistas: estudiantes, profesores y profesionales.

Esta facultad extraordinaria debe leerse en clave conjunta con dos deberes impuesto por la Constitución a la USAC: la investigación en todas las esferas del saber humano y la cooperación en el estudio y solución de los problemas nacionales.

Como puede observarse, la Asamblea Nacional Constituyente estableció constitucionalmente un papel preponderante a la USAC pues previó una nación cuyo desarrollo económico, social y tecnológico realice el bien común y, en consecuencia, asegure el desarrollo integral de las personas.

Definición

La facultad de iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala, es la facultad constitucionalmente otorgada a

la universidad autónoma para proponer leyes que resulten de la investigación y que cooperen en la solución de los problemas nacionales.

Naturaleza jurídica

Su naturaleza jurídica es de Derecho Público, perteneciendo su regulación al Derecho Constitucional, por lo cual su norma fundamental es el artículo 174 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1985), sin que hasta la fecha haya tenido desarrollo ordinario o reglamentario.

Su alcance sólo abarca a la legislación ordinaria y por disposición de los artículos 277 y 280 de la Constitución no puede, en forma directa, presentar iniciativa de reforma constitucional. Sin embargo, puede indicarse que la USAC en un ejercicio democrático participativo propuso a 10 diputados del Congreso de la República, un texto que se convirtió en la iniciativa 4387 (Alejos Cámbara, y otros, 2011) que propuso la reforma constitucional en materia de justicia y seguridad.

Ejercicio de la iniciativa de ley por parte de la USAC

El carácter novedoso de la facultad otorgada a la USAC ha producido que su ejercicio presente características diversas relacionadas con el liderazgo de Rectoría y Consejo Superior Universitario.

La primera ley propuesta por la USAC fue señalada expresamente dentro del marco de movilidad política häberliano y propia de sus competencias: Ley de Universidades Privadas (Congreso de la República, 1987), que marcó el proceso de expansión de la enseñanza superior universitaria, pues a ese momento, sólo funcionaban cuatro universidades privadas (Rafael Landívar, Del Valle, Mariano Gálvez y Francisco Marroquín), en contraste con las trece de la actualidad.

Puede notarse el impacto del ejercicio de la iniciativa de ley pues esa Ley ha permitido un mayor acceso a la educación universitaria. Acceso en el sentido geográfico pues hay un número de municipios que la Universidad estatal, por sí misma, jamás hubiese podido cubrir dada la escasez del presupuesto que se le entrega anualmente. Acceso en el sentido material, pues dada la diversidad de universidades, el número de carreras que se enseña por parte del conjunto de universidades privadas, ofrece carreras que no se sirven en la universidad pública; y, finalmente, acceso en el sentido temporal,

pues el conjunto de universidades privadas permite la enseñanza en una diversidad de horarios que ha permitido a muchas personas alcanzar un grado académico y a muchos otros, avanzar hacia estudios de post grado.

En treinta y dos (1986-2018) años de vigencia, la USAC ha producido 39 proyectos o iniciativas de ley, es decir, más de una por año, como puede leerse en el cuadro que se adjunta al final del artículo.

En cada una de las iniciativas de ley tramitadas se ha dado el siguiente procedimiento:

1. Presentación por el ponente ante el Consejo Superior Universitario. Este ponente puede ser una facultad, escuela o instituto de investigación;
2. El Consejo Superior Universitario conoce el contenido de la iniciativa propuesta y requiere dictamen a la Dirección de Asuntos Jurídicos;
3. Se nombra una Comisión del Consejo Superior Universitario para el estudio de la iniciativa presentada;
4. Se solicita opinión a la Dirección General de Investigación;
5. Se solicita opinión al Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales;
6. Aprobación por parte del Consejo Superior Universitario;
7. Presentación ante la Dirección Legislativa del Organismo Legislativo.

Luego de la presentación de la iniciativa al Congreso de la República, el pleno conoce la iniciativa y se remite a la Comisión Legislativa atinente al tema.

Sin pretender agotar todas y cada una de las iniciativas en este artículo, pues el tema requiere la preparación de un libro que contenga toda la documentación relevante, es pertinente utilizar casos paradigmáticos para entender el ejercicio de la facultad de iniciativa, su impacto y el acogimiento por parte del Congreso de la República.

Caso paradigmático: iniciativa aprobadas y con impacto positivo

Iniciativa de Ley de Universidades Privadas

La propuesta original fue presentada al Consejo Superior Universitario como consta en el Acta 18-83 del Consejo Superior Universitario. El conocimiento de la iniciativa fue delegada a la Comisión de Política Universitaria y Planeamiento del CSU. Fue

presentada al Congreso de la República quedando registrada como iniciativa doscientos cuatro (204) del cinco de agosto de mil novecientos ochenta y siete.

El Congreso remitió la iniciativa a la Comisión de Educación, quien emitió dictamen favorable. Dicha iniciativa se conoció en primera lectura el 20 de agosto de 1980, en segunda lectura el 21 de octubre de 1987 y en tercera lectura el 25 de octubre de ese mismo año. Fue aprobada por el Congreso de la República y quedó registrada como Decreto 82-87 y publicada en el Diario de Centroamérica el 1 de diciembre de 1987.

Su impacto en la vida nacional es innegable pues dadas las limitaciones presupuestarias de la USAC, su cobertura territorial, temporal y material está restringida a los recursos que el Estado le entrega. La aprobación de nuevas universidades ha permitido que más personas reciban educación universitaria en diversos lugares de la Nación, se sirvan nuevas carreras universitarias y se atiendan en diversos horarios y modalidades.

Iniciativas que no fueron aprobadas

Por supuesto, el impacto positivo observado en la Ley de Universidades Privadas no es igual en otros casos pues hay iniciativas de ley que fueron archivadas por el Congreso, luego de dictamen desfavorable.

Caso paradigmático: iniciativa no aprobada

Uno de los postulados de vanguardia de la Constitución es la descentralización administrativa y, como aplicación práctica, el establecimiento de un sistema de consejos de desarrollo que abarca desde el plano comunitario hasta el plano nacional.

En el año de 1998 se preparó una iniciativa que fue conocida por el Consejo Superior Universitario y presentada ante el Congreso de la República, quien delegó a las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Descentralización y Desarrollo para su dictamen. La iniciativa quedó registrada con el número un mil novecientos noventa y dos (1972) (Universidad de San Carlos de Guatemala, 1987) y luego de sus tres lecturas y aprobación por artículos y redacción final no fue aprobada por lo que fue remitida al Archivo Legislativo con fecha uno de octubre de dos mil cuatro.

En este caso puede observarse que el Congreso pese a conocer la iniciativa de ley, finalmente no

la aprueba. Debe notarse que la Ley de Consejos de Desarrollo fue aprobada hasta el año 2002, es decir cuatro años después de la iniciativa presentada por la USAC.

Sin pretender prejuzgar sobre el impacto de la iniciativa arriba indicada, es importante notar que la USAC ha presentado oportunamente iniciativas que proponen soluciones para resolver los problemas nacionales, sin embargo, su facultad está limitada a la correlación de fuerzas políticas prevalecientes en el Congreso de la República, en el momento histórico correspondiente. Debe indicarse que la falta de operatividad del sistema de consejos de desarrollo sigue siendo evidente y que es, en términos de cumplimiento de los postulados constitucionales, una ausencia que pesa en la estructura orgánica prevista. Un sistema de consejos de desarrollo eficaz permitiría la democratización del uso de los recursos del erario, los que históricamente están concentrados en las ciudades del país, en particular, en el área de la ciudad de Guatemala.

Caso paradigmático: iniciativa aprobada con modificaciones que la hacen inoperativa

El 1 de agosto de 2008 se presentó por parte del Movimiento Guatemalteco de Pobladores, la iniciativa de Ley de ordenamiento territorial y vivienda ante el Consejo Superior Universitario, como consta en el acta 26-2006, del uno de agosto de dos mil seis.

El CSU comisionó al Centro de Estudios Urbanos y Rurales (CEUR) a través del licenciado Eduardo Velásquez y la Arquitecta Amanda Morán; al licenciado Gener Godínez, de la Facultad de Ingeniería; Ingeniero Javier Quiñonez; Arquitecta Alba Fernández; Arquitecta Mabel Hernández y Dr. Miguel Chacón para su estudio. Como asesores jurídicos fueron nombrados por la Rectoría los licenciados Hugo Calderón y Axel Maas.

Esta iniciativa cuenta con dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos, habiéndose presentado ante el Congreso de la República, quien la registró como iniciativa 3869 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2008), fue dictaminada favorable por la Comisión de Vivienda en el año 2010 y la Comisión Extraordinaria de Catastro y Ordenamiento Territorial, el 17 de noviembre de 2010.

Esta iniciativa fue finalmente aprobada el 9 de febrero de 2012, convirtiéndose en la Ley de Vivienda, Decreto 9-2012 del Congreso de la República y

publicada en el Diario de Centro América el 29 de febrero de 2012.

Un detalle hace que el impacto de esta ley se redujera al mínimo: el cambio de redacción del artículo 70 que pasó de ser un texto imperativo a un facultativo ("están constituidas") al futuro simple indicativo de deber ("deberán"):

Tabla 1. Comparativo del texto de la regulación de fuentes de financiamiento sobre la Iniciativa 3869 versus el texto del artículo 70 del Decreto 9-2012 Ley de Vivienda

Iniciativa 3869	Decreto 9-2012
Artículo 68. Fuentes de financiamiento. Las fuentes de financiamiento del FOPAVI están constituidas así: a) Un aporte inicial del Organismo Ejecutivo de setenta millones de quetzales (0.70,000,000.00) y las asignaciones que se incluyan en el presupuesto anual del Ministerio de Vivienda; b) Los activos netos provenientes del traspaso de bienes, derechos y carteras de préstamo del extinto Banco Nacional de la Vivienda y del Fondo Guatemalteco para la Vivienda, FOGUAVI; e) El traslado de los fideicomisos del Estado constituidos en el Banco Nacional de la Vivienda; d) Las recuperaciones de los recursos fideicomitidos en las instituciones intermediarias; e) Los recursos derivados de la colocación de títulos valores que emita el FOPAVI, con garantía del Estado; f) Los recursos provenientes de préstamos y empréstitos, nacionales o internacionales, para vivienda, su ordenamiento territorial, servicios y equipamiento; g) Las donaciones de organismos financieros nacionales o internacionales y de cualquier otra fuente; h) Los recursos provenientes de conversión de deuda por inversiones en materia de vivienda, su ordenamiento territorial, servicios y equipamiento; i) Otras fuentes de recursos que permitan financiar programas de vivienda, su ordenamiento territorial, servicios y equipamiento.	Artículo 70. Ampliación presupuestaria. Dentro del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, se deberán incluir las partidas presupuestarias correspondientes para la atención. de los programas y proyectos de vivienda. Los recursos presupuestarios asignados para el funcionamiento e inversión del FOPAVI y de la UDEVIPO se incluirán dentro del presupuesto del ente rector.

Como puede observarse, a pesar de la aprobación de la Ley y de un texto mayoritariamente proveniente de la iniciativa presentada por la Universidad de San Carlos de Guatemala, su financiamiento, elemento esencial para la realización del fin que se propone esa ley, fue cercenado, haciéndola inoperativa desde la redacción legislativa, pese al extraordinario esfuerzo realizado por la USAC para proponer una ley que resuelva un problema abrumante para los habitantes de la República. El déficit habitacional conforme lo estima el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda alcanzó el 1.54 millones de viviendas (MICIVI Gobierno de Guatemala, 2018).

Análisis crítico de la facultad constitucional de iniciativa de ley otorgada a la Universidad de San Carlos de Guatemala

La facultad universitaria de iniciativa de ley ha sido utilizada consistentemente a través del tiempo, registrándose un total de 39 proyectos algunos con registro convirtiéndose en iniciativas y otras en ley que han sido presentadas ante el Consejo Superior Universitario para el ejercicio de esa facultad.

Iniciativas que se han convertido en ley.

Algunas de las iniciativas presentadas por la USAC se han convertido en ley:

1. Decreto 82-87 (Congreso de la República, 1987), Ley de Universidades Privadas;

2. Decreto 32-2004 (Congreso de la República, 2004), Autorización de la asignación para el período octubre a diciembre 2004, para la ejecución del Programa de Inversión en Infraestructura, Maquinaria y Equipo para la Universidad de San Carlos de Guatemala, II Etapa;

3. Decreto 17-2005 (Congreso de la República, 2005), Ampliación del Presupuesto General de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2005;

4. Decreto 9-2012 (Congreso de la República, 2012), Ley de Vivienda;

5. Decreto 5-2017 (Congreso de la República, 2017), Ley de Bienestar Animal.

Iniciativas que no se han convertido en ley, pero han sido adoptadas como normativas de rango inferior.

Otras, pese a su improbación han sido adoptados como otras

normativas tal es el caso de la iniciativa 4313 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2011), iniciativa de ley sobre el uso de fosfatos en jabones y detergentes fabricados, importados, distribuidos y comercializados en Guatemala, cuya propuesta normativa fue recogida por la Norma Técnica 45-2011 del Ministerio de Salud, Asistencia y Previsión Social a través del Departamento de Regulación y Control de Productos Farmacéutico y Afines. En este caso, debe notarse que el referido Departamento de Regulación y Control de Productos Farmacéuticos y Afines no tomó acción en el tema hasta que la USAC señaló la problemática y la importancia de regular los contenidos de fosfatos en detergentes y jabones por su impacto en el crecimiento de algas en ríos y lagos.

En este caso particular, habiéndose vencido la fecha máxima para el cumplimiento (2 de febrero de 2018), del límite máximo permisible de fosfatos en jabones y detergentes, correspondería verificar si la norma técnica tuvo algún impacto en la realidad, o cuál es el nivel de contaminación por fosfatos en lagos y ríos, para reexaminar la necesidad de una ley y de los mecanismos de coerción necesarios para descontaminar dichos cuerpos de agua. Si se realiza la investigación se podrá demostrar si la postura del Ministerio de Salud, de adversar la adopción de la ley fue correcta. Al día de hoy, la contaminación de los cuerpos de agua muestra una calidad del agua muy baja conforme lo expresa el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Iniciativas que fueron conocidas por el Congreso

Una tercera vertiente está compuesta por aquellos proyectos de ley que llegaron a ser conocidos por el Congreso asignándole número de registro, lo que las convierte en iniciativas de ley, pero que luego de su discusión, en algunos casos, fueron enviadas al Archivo Legislativo y otras se encuentran con dictamen favorable, las mismas se listan:

1. Iniciativa 1570 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 1996). Iniciativa que aprueba la Ley reguladora de entidades prestadoras de servicio eléctrico;

2. Iniciativa 1834 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 1997). Ley del Organismo Ejecutivo;

3. Iniciativa de Ley que contiene Ley de Concejos de Desarrollo Urbano y Rural

4. Iniciativa 1986 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 1998). Ley para el Transporte Público Urbano;

5. Iniciativa 3293 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005). Ley para el manejo, control y vigilancia ambiental de Hydrilla Verticilata y otras plantas exóticas invasoras.

6. Iniciativa 29-32 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2003). Ley que Reforma el Código Civil Artículo 1074;

7. Iniciativa 3376 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005). Ley de Concesiones;

8. Iniciativa 3293 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005), Ley de Manejo, Control y Vigilancia Ambiental de Hidrilla Verticillata (L.F.) Royle y otras Plantas Exóticas Invasoras;

9. Iniciativa 3476 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2006), que dispone aprobar reformas al Decreto 63-91 del Congreso de la República. Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional, reforma art. 32 referente a la Naturaleza de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología –SENACYT;

10. Iniciativa 3178, 3888 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2008), Ante Proyecto de Iniciativa de Ley de la Procuraduría de Defensa al Consumidor y Usuario.

11. Iniciativa 4041(Universidad de San Carlos de Guatemala, 2003) Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto Ley Número 106 del Jefe de Gobierno, Código Civil. Modifica Artículo 1074 llamado a la Sucesión Intestada.

12. Iniciativa 4216 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010) Iniciativa de Ley Cobertura Universal y Financiamiento para la Atención Integral en la Salud a las Guatemaltecas y Guatemaltecos.

13. Iniciativa 4314 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010), Iniciativa de Ley del Traductor e Intérprete Autorizado.

14. Iniciativa 4313 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010), Iniciativa de Ley Sobre el Uso de Fosfatos en Jabones y Detergentes Fabricados, Importados, Distribuidos y comercializados en Guatemala.

15. Iniciativa 5491 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2018), Iniciativa que dispone

aprobar Readecuación y Apoyo Presupuestario a la Universidad de San Carlos de Guatemala, Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2018.

Iniciativas que fueron conocidas por el Consejo Superior Universitario respecto de las cuales no hubo decisión

En los 32 años de vigencia de la facultad de iniciativa de Ley, se encuentran casos en los que se ha sometido a consideración del Consejo Superior Universitario iniciativas que fueron conocidas, de las cuales nunca se decidió sobre su presentación ante el Organismo Legislativo, entre otras, como ejemplo se enumeran algunas:[1]

1. Iniciativa de Ley General de Telecomunicaciones, como se registra en acta 21-96 CSU;

2. Iniciativa de Ley del sistema Nacional de Emergencia para la Prevención y Atención de Desastres de Origen natural, provocado o tecnológico, registrada también en el acta 21-96 CSU;

3. Iniciativa de Ley sobre el servicio social obligatorio en lugar del servicio militar, registrada en actas 06-99 y 32-2000 CSU;

4. Iniciativa de Ley contra la explotación de la mendicidad de menores de edad, registrada en Acta 08-2003 y con dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos contenida en Oficio 36-2003 de fecha veinte de marzo de dos mil tres.

Estos casos muestran la necesidad de adoptar un procedimiento estandarizado para el ejercicio de la facultad de iniciativa de ley.

Análisis crítico del procedimiento interno de las iniciativas de ley

Una de las riquezas del procedimiento interno del uso de la facultad de iniciativa de ley de la USAC es la posibilidad abierta a todas las facultades, escuelas e institutos de investigación de proponer proyectos de ley. Esta democrática característica permite a la autoridad máxima, el Consejo Superior Universitario, a través de su Rector, ofrecer un espacio amplio de proposición.

Debe reconocerse también que, debido a la riqueza investigativa de la USAC, los temas pasibles de convertirse en iniciativas

1. Ver cuadro adjunto resaltado 19 proyectos

de ley son múltiples, dada la investigación de estudiantes, profesores y profesionales de las distintas facultades, escuelas, centros regionales e institutos de investigación.

Quizás en ese aspecto puede ser que exista la necesidad de una regulación sobre el procedimiento y los requisitos de las iniciativas de ley que se propongan a discusión, pues ellas deberán llenar los requisitos establecidos por la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que establece que toda iniciativa debe ser redactada en forma de decreto, separando la parte considerativa de la dispositiva, con una completa exposición de motivos así como acompañando los estudios técnicos y documentación que la justifiquen. Por lo que puede establecerse directriz para que todas las iniciativas llenen dichos requisitos en el siguiente orden:

1. Estudios técnicos y documentación justificativa;

2. Exposición de motivos;

3. Parte considerativa; y,

4. Parte dispositiva.

Adicionalmente se sugiere incluir, para efectos de medir el impacto legislativo en el eventual caso las iniciativas fueren aprobadas por el Congreso, indicadores de impacto para que la USAC pueda dar seguimiento al impacto de las normativas propuestas y sus efectos en las problemáticas identificadas y, además, para verificar la necesidad o no de ajustes en los textos propuestos o de sus reglamentaciones.

Por otra parte, se estima necesaria la adopción de un procedimiento unificado que atienda la diversidad de materias que ya se ha comprobado que pueden tener las iniciativas de ley sometidas a consideración del Consejo Superior Universitario, en el siguiente orden:

1. Preparación de la iniciativa de conforme a los requisitos descritos con anterioridad;

2. Presentación al Consejo Superior Universitario;

3. Solicitud de dictamen a la Dirección de Asuntos Jurídicos y a las Facultades, Escuelas, Centros Regionales e Institutos de Investigación que puedan aportar a la evaluación de la iniciativa de ley y de su posible impacto;

4. Reunidos los dictámenes y opiniones, el Consejo Superior Universitario puede decidir su presentación al Congreso de la República a través del Rector;

5. Seguimiento al proceso legislativo;

6. Análisis de la aprobación o archivo de la iniciativa de ley presentada;

7. En el caso de la aprobación, seguimiento al impacto de la ley aprobada.

Procedimiento extramuros

Una vez presentada la iniciativa de ley ante el Congreso de la República es importante que la USAC pueda dar seguimiento al proceso legislativo, en al menos, los siguientes pasos:

1. Presentación y registro de la iniciativa de ley;

2. Programación de la iniciativa de ley para conocimiento del pleno del Congreso para la asignación de comisión o comisiones que dictaminarán;

3. Seguimiento a las comisiones dictaminadoras y facilitación de las explicaciones científicas y técnicas que justifican las iniciativas de ley presentadas;

4. Participación en las mesas de discusión de la iniciativa presentada;

5. En el caso de darse dictamen favorable a la iniciativa, seguimiento a la programación de la Instancia de Jefes de Bloque para las fechas de discusión de la iniciativa;

6. Seguimiento a las discusiones parlamentarias en primera, segunda, tercera lectura y aprobación por artículos, así como el eventual retorno de la iniciativa a comisiones legislativas en caso se estime que el dictamen necesita mejoras;

7. En el eventual caso de aprobación de la iniciativa, análisis del texto aprobado respecto de la propuesta.

8. A partir de la vigencia, monitoreo de los indicadores de impacto de la ley propuesta.

Conclusiones

Durante los treinta y dos años de vigencia de la facultad constitucionalmente otorgada a la Universidad de San Carlos de Guatemala para la presentación de iniciativas de ley, ha impactado positivamente a los habitantes en estos 32 años de vigencia.

Luego de ejercer el examen autocrítico del ejercicio de dicha facultad constitucional, se considera necesario establecer un procedimiento unificado para el trámite de las iniciativas

de ley presentadas ante el Consejo Superior Universitario. Asimismo, establecer un sistema de seguimiento que incluya a la legislación que se apruebe para estudiar el impacto legislativo que pueda darse.

Es fundamental invertir recursos para que el ejercicio de la facultad constitucional de iniciativa de ley sea ejemplar y acompañe los estudios científicos que fundamenten la legislación que se propone, tanto para el caso sea aprobada en forma íntegra o para mostrar el impacto de las variaciones que dentro del debate legislativo sufra la legislación que pueda convertirla en inoperante, como se demostró con el caso de la Ley de vivienda (Congreso de la República, 2012).

En esta época de renovadas críticas a la función de la universidad pública y autónoma, es relevante que la información respecto del uso de la facultad de iniciativa de ley de la USAC se traslade de forma periódica al público, con el cuidado de delimitar las posibilidades de incidencia del Alma Máter. Muy pocas iniciativas presentadas han llegado a aprobarse y en algún caso, con modificaciones que han conllevado un menor impacto del esperado.

Tabla 2. Decretos, iniciativas y proyectos de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Período: 1986-2018. La X significa la no localización de la información

No.	INICIATIVA	PONENTE	CSU	DICTAMEN DAJ
1.	Proyecto de Ley de Universidades Privadas.	Universidad de San Carlos.	Acta 18-83	X[2]
2.	Iniciativa de Ley Reguladora de Entidades Prestadoras de Servicio Eléctrico.	Universidad de San Carlos. Lic. Mario Armando Cabrera Márquez.	Acta 15-96 26-06-1996	X
3.	Ante Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones*	Universidad de San Carlos. Dirección General de Investigación.	Acta 21-96 11-09-1996	X
4.	Propuesta de Ley del Sistema Nacional de Emergencia para la Prevención y Atención de Desastres de Origen Natural, Provocado o Tecnológico*	Universidad de San Carlos.	Acta 21-96 11-09-1996	X
5.	Proyecto de Trata para Financiar la Conservación de Fuentes Naturales Productoras de Oxigeno Existentes en la República de Guatemala.*	Universidad de San Carlos.	Acta 26-96 13-11-1996	X
6.	Proyecto de convenio de compensación entre los Estados Unidos de Norte América y el Gobierno de la República de Guatemala, sobre cada Kilogramo o su equivalente incautado en el combate del tráfico de drogas o estupefacientes.*	Universidad de San Carlos.	Acta 26-96 13-11-1996	X
7.	Iniciativa de Ley que contiene Ley del Organismo Ejecutivo.	Universidad de San Carlos.	Ref. R. 588.08.97	X

2. La X significa la no localización de la información

INICIATIVA No.	COMISIÓN	DEBATES	DICTAMEN	DTO.	ESTADO
204. 05-08--87	De Educación	1er. 20-08-87 2do. 25-10-87 3er. 21-10-87	Favorable	82-87	Vigente.
1570. 06-08-1996	Energía y Minas 06 Agosto, 1996.	1er. 04-03-99 Aprobación por artículos redacción final.	Desfavorable	X	Archivo Legislativo.
X	X	X	X	X	Secretaría / CSU.
X	X	X	X	X	Secretaría / CSU.
X	X	X	X	X	Secretaría / CSU.
X	X	X	X	X	Secretaría / CSU.
1834 28-08-1997	Legislación y Puntos Consti-tucionales.	1er y 2do el 28-08-1997	Desfavorable	X	El 01-10-2004, expediente se remitió al Archivo Legislativo.

No.	INICIATIVA	PONENTE	CSU	DICTAMEN DAJ
8.	Iniciativa de Ley que contiene Ley de Concejos de Desarrollo Urbano y Rural.	Universidad de San Carlos.	Of. Ref. R. 397.06.98	X
9.	Iniciativa de Ley que contiene Ley para el Transporte Público Urbano.	Universidad de San Carlos.	Acta 44-94 09-11-1994	X
10.	Iniciativa de Ley sobre el Servicio Social Obligatorio en lugar del Servicio militar.*	Universidad de San Carlos.	Acta 32-2000 27-09-2000 y 06-99.	X
11.	Ante Proyecto de Ley del Servicio Cívico Social.*	Universidad de San Carlos.	Acta 6-99. 24-02-1999 01-2001 24-01-2001	Opinión DAJ 002.98 (13) Coordinadora General de Planificación.
	Iniciativa de Ley del Servicio Cívico Social.	Universidad de San Carlos. Facultad de Ingeniería.	Acta 17-2001 18-07-2001 31-2000 20-09-2000 03-2001	Ref. D. 103-2001, punto 13 se envía boletín economía No. 1.
12.	Iniciativa de Ley, Ante Proyecto de Ley de Emergencia para la Protección de los Recursos Naturales.*	Universidad de San Carlos.	Acta 02-2001 14-02-2001	No Ref. No. F. 0207.02.2001.
13.	Promover la Actualización de la Actual Ley de Hidrocarburos en ejercicio de la Iniciativa de Ley que le corresponde a USAC.*	Universidad de San Carlos.	Acta 09-2001 25-04-2001	X
14.	Proyecto de Ley Explotación en la Mendicidad de los Menores de Edad.	Universidad de San Carlos. Asociación Guatemalteca de Mujeres Universitarias.	Acta 08-2003	Referencia DAJ. No. 36-2003 de fecha 20-03-2003. Exp. 2003-82 Rectoría y Secretaría, providencia 397-02-03.

	1972. 04-08-1998	Legislación y Puntos Consti-tuciona les. Descentra-liza-ción y Desarrollo.	1er, 2do y 3er. El 04-08-1998 Aprobación por ar-tículos y Redacción Final.	X	X	El 01-10-2004, expediente se remitió al Archivo Le gislativo.
	1986. 11-08-1998	Asuntos Muni-cipales.	1er, 2do y 3er 11-08-1998 Aprobación por ar-tículos y Redacción Final.	Desfavorable	X	Con fecha 01-10-2004, expediente se remitió al Archivo Legislativo.
	X	X	X	X	X	Secretaría / CSU
	X	X	X	X	X	Secretaría / CSU.
	X	X	X	X	X	Secretaría / CSU.
	X	X	X	X	X	X
	X	X	X	X	X	Secretaría / CSU.
	X	X	X	X	X	X

No.	INICIATIVA	PONENTE	CSU	DICTAMEN DAJ
15.	Iniciativa de Ley que Reforma el Código Civil Artículo 1074.	Universidad de San Carlos.	Acta 15-2003	Dictamen DAJ No. 001-2003 (13
16.	Ley de Concesiones	Universidad de San Carlos.	Acta 10-2005 20-04-2005 25-2005. 28-09-2005	X
17.	Iniciativa que dispone aprobar asignación presupuestaria para la ejecución del programa de inversión en infraestructura, maquinaria y equipo. Etapa II – USAC.-	Universidad de San Carlos.	Ref. R. 719.10.2004	X
18.	"Manejo, Control y Vigilancia Ambiental de Hidrilla Verticillata (L.F.) Royle y otras Plantas Exóticas Invasoras".	Universidad de San Carlos.	Acta 11-2005 04-05-2005 Of.Ref.R.681-07-2005	DAJ 52-2005 Dictamen DAJ 001-2004 (13) 22-11-2004. Opinión 001-2005 (13) 11-02-2005
19.	Iniciativa que dispone ampliar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2005, Decreto del Congreso 35- 2004, en la cantidad de Q.35, 000,000.00 provenientes de fondos externos a través del contrato de préstamo número 1540 celebrado entre el Estado de Guatemala y el Banco Centroamericano de Integración Económica, referente al programa de Inversión en Infraestructura, Maquinaria y Equipo para la Universidad de San Carlos de Guatemala, II Etapa.	Universidad de San Carlos.	Of. Ref.R.69-01-2005.	X
20.	Iniciativa de Ley en Derecho Indígena.*	Universidad de San Carlos.	Acta 10-2006 22-03-2006	X

	2932. 21-10-2003	Legislación y Puntos Constitucionales.	1er, 2do y 3er. 21-10-2003.		X	Archivo Legislativo el 04-05-2005.
	3376. 26-10-2005.	Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas.	1er. 2do y 3er el 26-10-2005 Aprobación por artículos.	X	X	El 19-10-2005, fue recibida por Dirección Legislativa.
	3091. 14-10-2004	Finanzas Públicas y Moneda.	1er. 18-11-2004. 2do. 18-11-2004 y 3er. 18-11-2004.	Favorable	32-04	Vigente
	3293. 03-08-2005	Ambiente, Ecología y Recursos Naturales.	Redacción final 08-11-2004. 1er. 2do y 3er, el 03-08-2005	Desfavorable 9-2005	X	El 14-07-2005, fue recibida por la Dirección Legislativa.
	3186 26/01/2005	X	1er. 03/02/2005, 2do. 03/02/2005, 3er. 03/02/2005 Aprobación por Artículos:03/02/2005	Aprobada de Urgencia Nacional	17-05 03-02-2005	La presente Iniciativa fue recibida en la Dirección Legislativa el 26/01/2005.
	X	X	X	X	X	Proyecto.

No.	INICIATIVA	PONENTE	CSU	DICTAMEN DAJ
21.	Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto 63-91 del Con greso de la República, Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional, reforma art. 32 referente a la Naturaleza de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología -SENACYT-.	Universidad de San Carlos.	Acta 11-2006 19-04-2006 Of.Ref.R.114-02-2006.	X
22.	Ante Proyecto de Ley para la Modificación por Adición de un Artículo a las Necropsias Clínicas en el Código de Salud de Guatemala.*	Universidad de San Carlos. Dr. Carlos Enrique Sánchez Rodas.	Acta 24-2006 Punto 59.	X
23.	Propuesta para el Ante Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Vivienda. (Ante proyecto de Vivienda).[3]	Universidad de San Carlos.	Acta 26-2006 Of. Ref.R.579-08-2008. 01-08-2008	DAJ No. 002-2007 (13)
24.	Ante Proyecto de Iniciativa de Ley de la Procuraduría de Defensa al Consumidor y Usuario.	Universidad de San Carlos. Dr. Rodrigo Montufar.	Acta. 13-2008.	DAJ 004-2008 (13).
25.	Ante Proyecto de "Ley General de Calidad del Aire.*	Universidad de San Carlos.	Acta 22-2008	DAJ 006-2008 (13)
26.	Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Archivos.*	Universidad de San Carlos.	Acta 9-2009	X

3. Ante proyecto de vivienda.

	3476. 31-05-2006	Educación, ciencia y tec nología.	1er. 24-08-2006. 2do. 29-08-2006. 3er. 16-11-2006	Dictamen favora-ble de la comisión el 02/08/2006.	X	Dicción Legislativa el 05-05-2006.
	02-10-2007	De Salud.	X	X	X	Fue recibida en la Dirección Legislativa el 25-06-2007. Según información su proceso quedo en la comisión. Sin registro.
	3869 se unifico con la 38-69. 13-08-2008	Comisión de Vivienda, Extraordinaria de Catastro y Ordenamien-to Territorial.	1er. El 12-04-2011, 2do. 28-04-2011 Y 3er. El 22-09-2011. Aprobación por artículos.	Favorable	9-2012 9-2-2012.	Vigente Aprobado el 31-01-2012.
	3178. 3888. Se unifican 19-08-2008.	Defensa al Consumidor y Usuario.	1er. El 08/10/2008, 2do. El 14/10/2008 y 3er. Aprobación por Artículos.	Favorable 06-10-2008.	X	Recibida por la Dirección Legislativa el 04-08-2008.
	X	X	X	X	X	Secretaría / CSU.
	X	X	X	X	X	Secretaría / CSU.

No.	INICIATIVA	PONENTE	CSU	DICTAMEN DAJ
27.	Ante Proyecto de Ley General de Bibliotecas.*	Universidad de San Carlos.	Acta. 12-2009	DAJ 001-2009 (13)
28.	Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto Ley Número 106 del Jefe de Gobierno, Código Civil. Modifica Artículo 1074 llamados a la Sucesión Intestada.	Universidad de San Carlos.	Acta. 15-2003	DAJ 001-2003 (13)
29.	Iniciativa de Ley "Cobertura Universal y Financiamiento para la Atención Integral en la Salud a las Guatemaltecas y Guatemaltecos"	Universidad de San Carlos.	Acta 32-2010 7.14 10-11-2010.	Facultad de medicina e IPNUSAC
30.	Iniciativa de Ley del Traductor e Intérprete Autorizado.	Universidad de San Carlos.	Acta 33-2010	DAJ 001-2010 (13)
31.	Iniciativa de Ley "Sobre el Uso de Fosfatos en Jabones y Detergentes Fabricados, Importados, Distribuidos y comercializados en Guatemala.	Universidad de San Carlos de Guatemala. IPNUSAC.	Acta 33-2010.	X
32.	Propuesta de Iniciativa de Ley que Regula la Reutilización Interna de las Aguas Grises en Nuevas Construcciones.*	Universidad de San Carlos. (IPNUSAC)	Acta 24-2011.	X
33.	Anteproyecto de Reformas a la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala.*	Universidad de San Carlos. Comisión integrada. Universidad de San Carlos de Guatemala	Acta 18-2011. Acta 19-2011.	X

	X	X	X	X	X	X
	4041. 20-08-2009	Legislación y Puntos Constitucionales	X	Favorable el 21-10-2009.	X	Recibida en Dirección Legislativa el 17-04-2009.
	4216 09-2010	De Salud y Asistencia Social, previsión y Seguridad Social.	X	Aprobada en 2011.	X	Dirección Legislativa
	4314. 05-04-2011.	Comisión Ordinaria de educación, ciencia y tecnología, Comisión Ordinaria de relaciones exteriores.	X	Favorable Con modificaciones 10-11-2011.	X	Recibida en Dirección Legislativa el 01-12-2010.
	4313. 05-04-2011.	Comisión de Salud y Asistencia Social.	X	Favorable 03-05-2012	X	Recibida en Dirección Legislativa el 30-11-2010.
	X	X	X	X	X	Secretaría / CSU. Se Faculta al Señor Rector para que proceda a realizar los trámites respectivos ante la instancia que corresponda.
	X	X	X	X	X	Secretaría / CSU

No.	INICIATIVA	PONENTE	CSU	DICTAMEN DAJ
34.	Iniciativa de Ley de apoyo a la innovación del sector productivo de los micros, pequeñas y medianas empresas para mejorar la competitividad.*	Universidad de San Carlos de Guatemala	Punto 7.10 Acta No. 01-2013. Fecha 23-01-2013 Acta No.02-2014 29-01-2014 Acta No. 01-2013 23-01-2013.	X
35.	Iniciativa de Ley de Bienestar Animal	Universidad de San Carlos de Guatemala	Acta No. 01-2016 Minuta Sesión Ordinaria, CSU miércoles 27 de enero de 2016.	X
36.	Anteproyecto de iniciativa de Ley para combatir y erradicar la desnutrición infantil crónica con pertinencia cultural.*	Universidad de San Carlos de Guatemala	ACTA No. 07-2016 Sesión Ordinaria miércoles 13 de abril de 2016.	DAJ No. 001-2016 (13)
37.	Ley de Control de Tabaco y sus Productos.*	Universidad de San Carlos de Guatemala.	ACTA No. 10-2017 Punto 7. 7.1 Sesión Ordinaria 14 de junio 2017.	DAJ No. 002-2017 Colegio de Médicos e IPNUSAC.
38.	Iniciativa que dispone aprobar Readecuación y Apoyo Presupuestario a la Universidad de San Carlos de Guatemala, Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2018.	Universidad de San Carlos de Guatemala	Acta 22-2018 4.1.2. 23-2018 Punto 4.0 14-08-2018	X
39.	Anteproyecto de Ley para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil en Todas sus Formas.*	Universidad de San Carlos de Guatemala	Acta 26-2018. 7.2	Of. Ref. IPNUSAC-076-2018.

X	X	X	X	X	Secretaría / CSU Se faculta al Señor Rector para que proceda a realizar los trámites respectivos ante la instancia que corresponda.
5034 25-02-2016	Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.	Fecha del primer debate: 11 de octubre, 2016 Fecha del segundo debate: 27 de octubre, 2016 Fecha del tercer debate: 21 de febrero, 2017.	Favorable 23/06/2016 DICTAMEN	5-2017 Aprobada 28/02/2017. DTO	Vigente
X	X	X	X	X	Secretaría / CSU
X	X	X	X	X	Secretaría / CSU
5491 22-08-2018	Comisión Ordinaria de Finanzas Públicas y Moneda	X	X	X	Dirección Legislativa 22-08-2018. Pleno del Congreso 29-08-2018.
X	X		X	X	Secretaría / CSU.

*Anteproyectos y proyectos presentados ante Secretaría General de la Rectoría por diferentes unidades académicas y de investigación.

Referencias bibliográficas

- Alejos, J., Martínez, J., Arévalo, J., Fión, C., Gándara, J., Monzón, F., . . . Hichos, B. (2011). Iniciativa 4387. *Iniciativa que dispone aprobar reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala.* Guatemala, Guatemala.

- Asamblea Nacional Constituyente. (31 de Mayo de 1985). *Constitución Política de la República de Guatemala.* Guatemala, Guatemala.

- Comisión de Vivienda. (2010). *Dictamen conjunto favorable Ley de Vivienda.* Guatemala, Guatemala.

- Congreso de la República. (1987). Decreto 82-87. *Ley de Universidades Privadas.* Guatemala, Guatemala.

- Congreso de la República. (1987). Ley de Universidades Privadas. Decreto 82-87. Guatemala, Guatemala.

- Congreso de la República. (2004). Decreto 32-2004. *Autorización de la asignación para la Universidad de San Carlos de Guatemala, II etapa.* Guatemala, Guatemala.

- Congreso de la República. (2005). Decreto 17-2005. *Ampliación del Presupuesto General de Ingreso del Estado, préstamo 1540 BCIE.* Guatemala, Guatemala.

- Congreso de la República. (2012). Decreto 09-2012. *Ley de Vivienda.* Guatemala, Guatemala.

- Congreso de la República. (2012). Decreto 9-2012. *Ley de Vivienda.* Guatemala, Guatemala.

- MICIVI Gobierno de Guatemala. (2018). Plan estratégico institucional 2016-2023. Guatemala, Guatemala.

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2017). *Informe Ambiental del Estado de Guatemala 2016.* Guatemala: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

- Universidad de San Carlos de Guatemala. (1987). Iniciativa 1972. *Reformas al Decreto Número 52-87 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.* Guatemala, Guatemala.

- Universidad de San Carlos de Guatemala. (1996). Iniciativa 1570. *Iniciativa que aprueba la ley reguladora de entidades prestadoras del servicio eléctrico.* Guatemala, Guatemala.

- Universidad de San Carlos de Guatemala. (1997). Iniciativa 1834. *Iniciativa de nueva Ley del Organismo Ejecutivo.* Guatemala, Guatemala.

- Universidad de San Carlos de Guatemala. (1998). Iniciativa 1986. *Iniciativa de ley que contiene ley para el transporte público urbano.* Guatemala, guatemala.

- Universidad de San Carlos de Guatemala. (2005). Iniciativa 3293. *Iniciativa que dispone aprobar ley para el manejo, control y vigilancia ambiental de Hydrilla Verticillata (L.F.) Roule. (Plantas exóticas invasoras).* Guatemala, Guatemala.

- Universidad de San Carlos de Guatemala. (2008). Iniciativa 3869. *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Vivienda.* Guatemala, Guatemala.

- Universidad de San Carlos de Guatemala. (2011). Iniciativa 4313. *Ley sobre el uso de Fosfatos en Jabones y Detergentes Fabricados, Importados, Distribuidos y Comercializados en Guatemala.* Guatemala, Guatemala.

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 si 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.revistasguatemala.usac.edu.gt
www.revistaipn.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.revistasguatemala.usac.edu.gt
www.revistaipn.usac.edu.gt
www.issuu.com

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Está revista fue impresa en los talleres gráficos de
Serviprensa en el mes de diciembre de 2018.
La edición consta de 625 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
www.rozetina.daportfolio.com

Lizandro Acuña * Magaly Arrecis * Edgar Balsells * Cristhians Castillo
Edgar Celada Q. * Andrely Cisneros * Adrián Chávez * Geidy De Mata
Darío Monterroso * Juan Carlos Palencia * Adrián Zapata

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

IPNUSAC

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edifcio S-11, Salón 100 y 103, Ciudad Universitaria, zona 12

Catálogo

latindex

www.latindex.unam.mx

2418 7679

2418 7616

www.ipn.usac.edu.gt

ipnusac@gmail.com