Año **9** Edición **189**
Guatemala, **16** al **31** de julio de **2020**
Publicación quincenal
ISSN 2227-9113

USAC TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

latindex
En línea

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▸ Incidencia ▸ Bien común

Haga click en el botón

Bicentenario silenciado
IPNUSAC

En el laberinto de la crisis
IPNUSAC

Reforma educativa y nueva normalidad
JORGE L. ZAMORA PRADO

Procesos de constitucionalidad y control de convencionalidad
HÉCTOR OSWALDO SAMAYOA SOSA

Una herramienta del enfoque epidemiológico de riesgo para priorizar acciones frente a la COVID-19
ALEJANDRO CERÓN

Salud psicosocial del personal que responde a la emergencia COVID-19
LUIS SÁNCHEZ, SILVIA LIMA
DORA ALBUREZ, MARIBELL ALVARADO

¿Cuánto cuesta el futuro posCOVID-19 y cómo medirlo en escenarios de incertidumbre?
CARYL ALONSO JIMÉNEZ

Libros: El pequeño París
ENRIQUE GORDILLO
EDGAR CELADA Q.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Índice

EDITORIAL

6 **Bicentenario silenciado**
IPNUSAC

ANÁLISIS DE COYUNTURA

10 **En el laberinto de la crisis**
IPNUSAC

PERSPECTIVA

19 **Recuperación de la reforma educativa nacional en un contexto de nueva normalidad**
Jorge L. Zamora Prado
Docente en Escuela de Ciencia Política / USAC

34 **Procesos de constitucionalidad y control de convencionalidad**
Héctor Oswaldo Samayoa Sosa
Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales / USAC

CONTRAPUNTO

54 **Mortalidad por neumonías en Guatemala (2014-2018): Una herramienta del enfoque epidemiológico de riesgo para la priorización de acciones frente a la COVID-19**
Alejandro Cerón
Universidad de Denver

CONTRAPUNTO

80 **Factores que influyen en la salud psicosocial del personal que responde a la emergencia COVID-19 en Guatemala**
M.A. Luis Rolando Sánchez Valverth
Investigador principal – Investiga Centroamérica
Licda. Silvia Elizabeth Lima Gutiérrez
Investigadora asistente– Asociación Guatemalteca de Apoyo Psicológico Integral (AGAPI)
M.A. Dora Ninette Alburez Valenzuela de von Ahn
Investigadora asistente – Psicología Clínica y Salud Mental
Licda. Maribell Odeth Alvarado Arauz
Investigadora asistente - Comunicadora Social

105 **¿Cuánto cuesta el futuro posCOVID-19 y cómo medirlo en escenarios de incertidumbre? Una mirada desde las expectativas de cambio y reforma institucional**
Caryl Alonso Jiménez
Consultor y docente universitario

POLIFONÍA

120 **San Juan Comalapa: Una sarta de verdades y 30 segundos que bastan**
Adrián Chávez
Revista digital *Público GT*

Índice

124 **El feudalismo y finquerismo racista de Alejandro Giammattei**
María Aguilar
Diario elPeriódico

125 **Estado de sitio, política agraria gubernamental**
Adrián Zapata
Diario La Hora

127 **Aunque grite no puede callarlos**
Virgilio Álvarez Aragón
Revista digital *Gazeta*

131 **La abrupta caída de Giammattei arrastra consigo a todo el sistema político guatemalteco**
Iskra Soto
Prensa Comunitaria

134 **Giammattei: Abusivo, insolente, racista y discriminador**
Flaminio Bonilla
Diario La Hora

PROPUESTA

141 **Comunicado disposiciones del Rector de la USAC**

INVESTIGACIÓN

140 **Aplicación del modelo Tristán-López para el dictamen cuantitativo de validez de contenido del cuestionario de evaluación de estrategias de aprendizaje para estudiantes universitarios para un contexto guatemalteco**
Karla Irene Aldana-Rabanales
Facultad de Ciencias Médicas / USAC

LIBROS

150 **Desarrollo urbano, terremotos, epidemias e insurrección popular: Un comentario sobre el libro El pequeño París, de Oscar Peláez Almengor**
Enrique Gordillo Castillo
Historiador
Profesor Investigador
Dirección General de Docencia

158 **El pequeño París y la tentación de los paralelos**
Edgar Celada Q.
Revista Análisis de la Realidad Nacional / IPNUSAC

ENTORNO

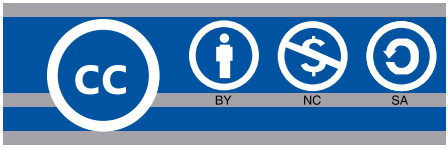
167 **Apuntes para entender la gestión de la crisis generada por el COVID-19 en El Salvador.**
René Franco

186 **INSTRUCCIONES A LOS AUTORES**

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación digital con periodicidad quincenal del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) sobre temas y procesos sociales de actualidad. Promueve enfoques plurales e interdisciplinarios, y reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta responsable.

Registrada en el Centro Internacional ISNN (International Standard Number) bajo el No. 2227-9113

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



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License.

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
Directora del IPNUSAC

Director de la RARN
Edgar Celada Q.

Editora
Elisabeth Ávalos,
Comunicación e Información Estratégica IPNUSAC

Editora Gráfica
Rosario González

Consejo Editorial
Cristhians Castillo,
División Sociopolítica (IPNUSAC)

Adrián Zapata,
Ex Coordinador General del IPNUSAC

Mario Rodríguez Acosta,
Departamento de Estudios de Problemas Nacionales
"Rafael Piedrasanta Arandi"
Facultad de Ciencias Económicas, USAC

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

Jefa Biblioteca Central USAC
Licenciada María Celeste Morales Carrillo

Bibliotecólogas
Sandra López
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Apoyo estadígrafo y digital
Jacqueline Rodríguez

Distribución
Vilma Peláez de Castillo

Fotografías de portada
www.lahora.gt
www.laprensa.hn
www.nomada.gt
www.webconsultas.com

Editorial

Bicentenario silenciado

IPNUSAC

El 3 de agosto de 1820 las milicias ladinas basadas en la ciudad de Quetzaltenango, comandadas por Prudencio Cozar, tomaron por asalto la ciudad de San Miguel Totonicapán a la sazón centro del movimiento indígena k'iche' que reclamaba la aplicación de una de las disposiciones más importantes de la Constitución de Cádiz de 1812 restablecida a regañadientes por Fernando VII: la supresión del tributo indígena en todo el territorio del moribundo imperio español.

El conocimiento de que la constitución liberal gaditana había sido restablecida no pudo ser evitado por las autoridades coloniales, las cuales no se apresuraron a jurarla y menos a poner en práctica disposiciones tan trascendentales para las comunidades indígenas. Pero, entonces como ahora, en Guatemala todo llega a saberse. Y el conocimiento de la supresión del tributo se extendió entre los pueblos, dando lugar –por lo menos desde marzo de 1820– a reclamos y peticiones en tal sentido.

"El movimiento indígena contra el pago del tributo comenzó a tomar forma propia hacia 1818. Acentuó las divisiones existentes en la élite dominante en torno a las relaciones con el mundo indígena y a la Constitución de Cádiz", nos recuerda Adolfo Gilly en su prólogo a la ya clásica obra sobre el levantamiento de Totonicapán

escrita por Aaron Pollack.[1] De acuerdo con la perspectiva de Daniel Contreras, pionero en la investigación de este acontecimiento,

> La rebelión de los indios quichés de Totonicapán en 1820, no fue la primera ni la última ocurrida en nuestra historia. Antes y después los conglomerados indígenas han expresado su inconformidad hacia el medio que los presiona y los explota con motines y rebeliones, dirigidos a menudo contra los ladinos; rebeliones y motines que tanto en la época colonial como en la republicana fueron debelados siempre por medio de la fuerza.[2]

Si bien el movimiento de rebeldía indígena liderado por Atanasio Tzul y Lucas Aguilar (o Akiral) no fue el primero ni el último, la historiografía de aquellos años concuerda en que "los rebeldes indígenas le presentaron a la autoridad real su más serio desafío en casi tres siglos de dominio en el altiplano"[3] occidental. Desafío que tuvo lugar "durante momentos de crisis política continental" (Pollack, 2008, página XXXVII), aquella que condujo a los procesos de independencia hispanoamericana, pero en cuya historia hasta hace relativamente poco tiempo se empezó a visualizar la impronta de los movimientos indígenas. Lo ocurrido en Totonicapán en 1820, diría Severo Martínez Peláez en su inconclusa como póstuma obra *Motines de indios,*

> fue el arranque de una ola de resistencias populares contra la tributación. Correntada que precisamente se desató porque la fórmula del poder colonial se había roto: la clase terrateniente criolla le

1. Gilly, Adolfo (2008) "Prólogo. Totonicapán, 1820. Primavera indígena en Guatemala", en Pollack, Aaron (2008) *Levantamiento k'iche' en Totonicapán, 1820. Los lugares de las políticas subalternas.* Guatemala: AVANCSO. Pág. xiv.
2. Contreras, J. Daniel (1951) *Una rebelión indígena en el Partido de Totonicapán en 1820. El indio y la independencia.* Guatemala: Imprenta Universitaria. Página 7.
3. Grandin, Greg (2007) *La sangre de Guatemala. Raza y nación en Quetzaltenango, 1750-1954.* Guatemala: Editorial Universitaria / Plumsock Mesoamerican Studies / Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica. Página 113.

> estaba negando su apoyo a los funcionarios peninsulares; toleró los motines siempre estos fueran contra los tributos.[4]

En los hechos, abundará Gilly, "la rebelión y su breve gobierno estaban desafiando el poder de la Corona y de sus representantes y prefigurando los actos primeros de lo que sería después una nación independiente, aunque no un mando indígena dentro de ella".[5]

Dicho de otro modo, el alzamiento liderado por Tzul y Aguilar se inserta en un contexto político que trasciende lo local y, por consiguiente, forma parte de los procesos emancipadores que la historiografía oficial se empeña en congelar en el lienzo pictográfico de "los próceres" criollos suscribiendo el acta del 15 de septiembre de 1821.

Al amparo de la semiparálisis en que se encuentra Guatemala a causa de la pandemia de la covid-19, desde el poder político y económico del país se tendió un velo de silencio sobre el bicentenario del alzamiento en Totonicapán. Salvo las actividades realizadas por autoridades y habitantes de Totonicapán, el mismo 9 de julio, y la reflexión académica desde la Universidad de San Carlos de Guatemala a través de conversatorios virtuales efectuados durante cuatro jueves de julio, la amnesia deliberada fue la nota dominante.

Pero no parecía suficiente con el olvido. No parece una mera desafortunada coincidencia que en este mes del bicentenario, ocurriera un incidente que fuera de amplio conocimiento nacional: el exabrupto que el 17 de julio tuvo el presidente Alejandro Giammattei ante la autoridad ancestral del municipio de San Juan Comalapa, Chimaltenango.

El incidente es profusamente reseñado y analizado por los artículos que publicamos en esta misma edición en nuestra sección "Polifonía",[6] de manera que evitamos reiterar los detalles. Pero es del caso llamar la atención en una cuestión de fondo: ahora, al igual que hace doscientos años,

4. Martínez Peláez, Severo (1985) *Motines de indios. La violencia colonial en Centroamérica y Chiapas.* Puebla, México: Cuadernos de la Casa Presno, Universidad Autónoma de Puebla. Pág. 30.
5. Gilly, 2008, página XI.
6. Véase de la página 120 a la página 137.

la viabilidad de Guatemala como conglomerado estatal solo es posible estableciendo otro tipo de relaciones interétnicas, unas relaciones establecidas a partir del reconocimiento y el respeto de las diferencias culturales, lingüísticas, históricas y espirituales de los pueblos que habitamos el territorio nacional.

Persistir en las prácticas del gobierno criollo-finquero, con las giras presidenciales al estilo de Jorge Ubico, convertidas en actos de reafirmación del poder despótico y autocrático, intolerante ante cualquier expresión de disonancia, es literalmente improcedente en un régimen que se precie de republicano y democrático. Precisamente, entre las muchas lecciones que dejan los acontecimientos bicentenarios de Totonicapán, está que las elites gobernantes no deberían ignorar el magma social que fluye invisible y se acumula "durante un período dominado por la incertidumbre" (Pollack, 2008, página XXV). Incertidumbre como la existente ahora, en estos tiempos de coronavirus.

Análisis de coyuntura

En el laberinto de la crisis

IPNUSAC

El pasado 30 de julio se completaron 20 semanas desde que fuera detectado en territorio nacional el primer caso activo de COVID-19, incorporando a Guatemala a las naciones afectadas por la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y que llevó al gobierno de la República a tomar medidas, primero de contención y después de mitigación, traducidas en el casi total "cierre" de la mayoría de las actividades económicas, sociales, culturales, educativas, deportivas, recreativas, turísticas y espirituales del país.

La novedad de esa vigésima semana fue que, desde el 27 de julio, se inició oficialmente la "reapertura" o la "nueva normalidad", en virtud de la cual Guatemala empezó a caminar por una ruta incierta de "convivencia" con el nuevo coronavirus y en un contexto de mayores complicaciones dentro de la crisis política e institucional ya crónica en el país. La quincena cierra con la institucionalidad del Estado bajando más escalones en su lento pero indetenible descenso hacia el infierno de la confrontación y la polarización.

La paradoja de la apertura

Cargado de una elevada dosis de humor negro, tampoco exento de fatalismo conformista, el comentario frecuente entre la ciudadanía, tras el anuncio presidencial del domingo 26 de julio sobre el relajamiento de las medidas de contención sanitaria, era que "cuando había pocos casos, nos encerraron; y ahora que el virus está por todas partes, nos dejan salir"; hubo otros más cáusticos como: "¡Atención! El covid sigue activo, lo único que

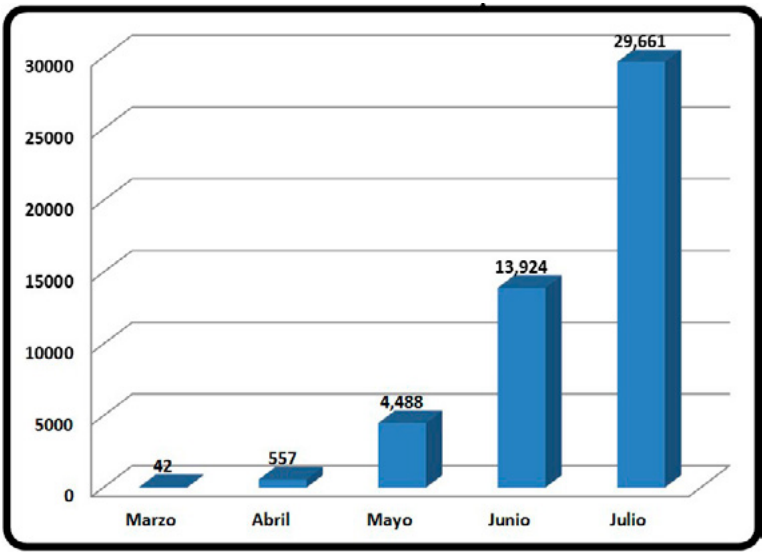
cambió es que te dieron permiso para salir a buscarlo. Tú decides".

En efecto, según reconoció el más reciente informe de la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19 (COPRECOVID) al Congreso de la República, fechado el 24 de julio, "el número de nuevos casos en el país ha continuado en aumento sostenido".[1] Tendencia al aumento de contagios oficialmente detectados que no ha sido detenida pese a que, según la COPRECOVID, en el área central del país "se observa un descenso inicial sostenido de casos en el departamento de Guatemala", contrastando con el incremento de casos en departamentos como Quetzaltenango, Escuintla, Zacapa e Izabal.[2]

Al cierre del mes-calendario, esto es, al 31 de julio, oficialmente se contabilizaban 50 mil 962 personas contagiadas, de las cuales un mil 994 sucumbieron a causa de la COVID-19, para una tasa nacional de letalidad de 3.89 % (es decir, casi cuatro de cada cien personas infectadas han perdido la vida). Comparativamente con los meses precedentes, con sus 29 mil 661casos, julio multiplicó por 2.13 los oficialmente reportados en junio, y por 6.61 los contabilizados en mayo. La gráfica 1 ilustra la paradoja de la apertura decidida por el gobierno del presidente Alejandro Giammattei, pues permite ver las diferencias de contagios nuevos reportados en cada mes y el sinsentido de abrir cuando más intensa es la infección.

1. COPRECOVID (24 de julio de 2020) Informe quincenal de la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19 al Congreso de la República. Pág. 1.
2. Ibídem, páginas 1 y 4.

Gráfica 1
Casos nuevos de infectados por mes



NB: La suma de los casos por mes no concuerda con el dato total de contagios registrados porque tras de una auditoría realizada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se introdujo un "ajuste" de unos tres mil casos no contabilizados antes, pero sin indicar a qué fechas correspondían. Fuente: elaboración propia con datos del MSPAS.

De acuerdo con las explicaciones oficiales, los ritmos de la "reapertura" se definirán en escala municipal y por sector de actividad, dependiendo del comportamiento de la epidemia en cada uno de los 340 municipios del país. Para el efecto se estableció un sistema de "semáforo", o tablero de alertas, con cuatro categorías y colores, donde la alerta roja-máxima se aplica cuando los nuevos casos durante las últimas dos semanas sean más de 55 por cada 100 mil habitantes o los resultados positivos de las pruebas de SARS-CoV-2 realizadas superen el 20 %; la alerta anaranjada-alta será definida cuando los nuevos casos durante el mismo lapso de tiempo estén entre 25 y 54 por cada 100 mil habitantes o las pruebas positivas de contagio representen entre el 15% y el 20%.

La alerta amarilla-moderada establece como parámetro que en las dos semanas previas los nuevos casos se sitúen entre 15 y 24 por 100 mil habitantes o los resultados positivos de las pruebas estén entre el 5 % y el 14 %. Finalmente, la alerta verde o de "nueva normalidad" aplicará en aquellos municipios donde, durante los 14 días previos los casos nuevos sean menos de 15 por cada 100 mil habitantes o los resultados positivos de las pruebas sean menores al 5 %.[3]

El tablero también establece las características del funcionamiento sectorial en dependencia del tipo de alerta prevaleciente en el municipio de que se trate. Los sectores considerados son: transporte público (urbano de pasajeros y extraurbano de pasajeros); comercio (mercados cantonales y municipales; supermercados y tiendas de conveniencia; centros comerciales); industria (esencial, manufactura ligera, manufactura pesada); agricultura y ganadería; construcción; restaurantes; hotelería y turismo; recreación y deportes (parques públicos, centros de diversión, bares y fiestas, piscinas, centros de entrenamiento y gimnasios); actividades culturales (cines y teatros); religión (iglesias y templos, concentraciones religiosas), y centros de trabajo (públicos y privados). El tablero no tiene indicación alguna sobre actividades educativas y centros educativos (preescolares, escuelas primaria, media y diversificada, universidades).[4]

De acuerdo con la tabulación de la estadística oficial del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), realizada por la coalición de personas y organizaciones no gubernamentales que publican la página Laboratorio de Datos GT #DATOSCOVIDGT,[5] en el período del 18 al 31 de julio, 50 % de los municipios del país se situaban dentro de la alerta máxima-roja; 34 % estaba en alerta alta-naranja, y solamente 16 % de los municipios lograba estar en alerta moderada-amarilla; ninguno alcanza todavía un nivel de contagio que lo coloque dentro de la "nueva normalidad".

La aplicación del sistema de tablero de alertas, más allá de las críticas iniciales por fallas que tuvo

3. Gobierno de Guatemala (2020) Guatemala no se detiene. Tablero de alertas covid-19. Pág. 1. Accesible en https://covid19.gob.gt/
4. Ibídem, páginas 2 a 11.
5. https://labdedatosgt.com/

el nuevo portal de información puesto a funcionar por el MSPAS durante la segunda quincena de julio, implica un cambio significativo en la estrategia de seguimiento epidemiológico seguida durante la primera fase de la emergencia por el gobierno central. Destaca el rol destacado que se atribuye a los municipios y los niveles correspondientes del ministerio salubrista, y permite suponer un mayor orden y transparencia en la información sobre la evolución de la epidemia.

Sin embargo, no se logra aún superar el cuello de botella que, durante todo este tiempo, ha significado la baja capacidad de realización de pruebas, de lo cual resulta que el panorama sobre la prevalencia municipal, departamental y nacional del contagio sigue siendo aproximativo; se da por hecho, en consecuencia, que hay una cifra negra de casos no registrados (se ha dicho que, nacionalmente, por cada caso registrado o detectado oficialmente podría haber hasta diez personas más infectadas, que por diversas razones nunca aparecerán en las estadísticas gubernamentales).

La transparencia, exactitud y oportunidad de la información no solamente es importante en términos del seguimiento epidemiológico, sino también en cuanto toca la sensibilidad de las comunidades donde es notorio el estrés por el encierro, tal como lo ilustró el caso de San Lucas Tolimán, Sololá, donde la noticia de que el municipio estaría dentro de la alerta roja provocó un estallido de descontento que derivó la destrucción del edificio de la municipalidad, la noche del 26 de julio. Los hechos ocurrieron pocas horas después de que Giammattei anunciara en cadena nacional las nuevas disposiciones y mencionara al referido municipio como el único del departamento que quedaba en alerta máxima. En la tabla publicada por Laboratorio de Datos GT, a San Lucas Tolimán corresponde la alerta naranja, dado que en los últimos 14 días, solamente se han detectado dos casos nuevos.

Es, probablemente, esta percepción del estrés social por las medidas de confinamiento y distanciamiento físico lo que explica en gran parte el paso hacia la "reapertura", evaluación que no logran asimilar totalmente quienes, desde una posición de exacerbada crítica al régimen de Giammattei, tienden a atribuir las medidas gubernamentales casi exclusivamente a las "presiones" de la cúpula empresarial, sin duda uno de los sectores que más insistentemente han pedido dar ese paso. Por lo

pronto la moneda está en el aire y será en la primera quincena de agosto cuando podrá medirse el impacto que tendrá este nuevo experimento de "convivencia" con el covid-19. El desafío principal seguirá siendo para el sistema de salud, que durante la quincena de cual se ocupa este análisis, siguió dando señales de colapso, confirmando su endeble situación para hacer frente a una emergencia sanitaria como la actual.

Rodando pendiente abajo

Durante el período bajo análisis, el presidente Giammattei terminó de dar un paso al costado en el manejo mediático de la crisis sanitaria, habida cuenta del rápido desgaste que le significó los tropiezos que tuvo antes de la creación de la COPRECOVID y de la destitución del anterior titular del MSPAS, Hugo Monroy. Lejos quedaron los días y las noches en que el gobernante aparecía con el papel estelar, autosuficiente e infalible, en el manejo de la pandemia y ahora hay señales múltiples de la caída de la credibilidad gubernamental, habida cuenta de la baja capacidad de ejecución de los multimillonarios programas de asistencia a cargo del Ejecutivo.

En los resultados de una medición continental, en el Ranking Mitofsky correspondiente a julio del año en curso, el presidente Giammattei resultó ubicado en el grupo mandatarios americanos con baja aprobación ciudadana. Según explica la empresa especializada en estudios de opinión pública "En esta categoría se mantienen Daniel Ortega en Nicaragua, seguido por Jair Bolsonaro de Brasil y se incorpora a esta categoría, Alejandro Giammattei de Guatemala, aprobado por 30% (hace seis meses que llegó a la presidencia su nivel de aprobación era de 56% pero la pandemia le ha pegado). Cierra esta categoría Nicolás Maduro de Venezuela, aprobado por 24%".[6] En la breve presentación del estudio, sus autores señalan que probablemente "debido a la actuación de cada mandatario para contrarrestar la propagación de COVID-19 el Ranking MITOFSKY de presidentes

6. Véase Ranking mandatarios América y el mundo (julio 2020). Las negritas son nuestras. Disponible en http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/el-mundo/item/1329-mandatarios-jul2020

de América muestra en algunos casos incrementos y decrementos considerables en la aprobación de varios presidentes respecto a la publicación de nuestro ranking anterior en enero 2020".[7] Entre esos casos de incrementos es relevante el resultado del presidente salvadoreño, Nayib Bukele quien, en contraste con Giammattei, logra una aprobación arriba del 80%, y aparece como el mandatario mejor calificado en el estudio.

En lo que toca al gobernante guatemalteco, como ya se dijo, la baja eficiencia del Ejecutivo y una conducta errática en el afrontamiento de la crisis sanitaria deben tener un peso relevante en el derrumbe de su imagen, pero no debe dejarse de lado el costo que le significa estar abiertamente aliado con una cúpula empresarial conservadora (en el imaginario de segmentos importantes de la población, Giammattei está al servicio del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, CACIF) y mantener una no menos comprometedora entente con partidos políticos que, en el Congreso de la República, forman parte de lo que coloquialmente se conoce como "pacto de corruptos".

A lo anterior se agrega su particular estilo de relacionamiento de Giammattei con sus interlocutores, caracterizado por la arrogancia e intemperancia. La muestra de cómo eso le enajena apoyos sociales importantes es el incidente ocurrido en el 17 de julio en San Juan Comalapa, Chimaltenango, donde el presidente incurrió en el exabrupto de interrumpir a Julián Bal, quien hablaba en nombre de la alcaldía indígena de ese municipio. De este modo, lo que podría haber sido una oportunidad para que el primer mandatario tendiera puentes con las autoridades ancestrales del occidente del país, se transformó en un búmeran, pues la intolerancia presidencial a las críticas comedidamente expresadas por el líder comunitario provocó que se abortaran otras reuniones programadas con liderazgos indígenas, y que estos escribieran una carta abierta

7. Ibídem.

en la cual declaran "non grato" a Giammattei en los territorios indígenas.

Entre otros conceptos, las autoridades indígenas de casi veinte comunidades y coordinadoras departamentales, dicen a Giammattei que con "su actuación demostrada a la autoridad indígena de San Juan Comalapa, comprobamos que no viene a escuchar, mucho menos atender nuestros problemas históricos de nuestros pueblos, que al igual que sus antecesores, sigue aplicando y fortaleciendo el Estado racista y discriminador".

Asimismo, le recriminan "el sostenimientos de las instituciones plagadas de corruptos y ladrones, que han empobrecido a la población guatemalteca, no conformes con esto, en contubernio de 15 bancadas del pacto de corruptos, en plena crisis generada por la pandemia, siguen oficializando los despojos de nuestras tierras y territorios, para entregárselos a la cúpula empresarial con quien cogobierna al país…"[8]

El balance es, en pocas palabras, la de una institución presidencial aceleradamente erosionada, que a lo largo del primer semestre de gobierno dilapidó el limitado caudal político obtenido en las urnas y que no supo leer ni aprovechar la oportunidad que la crisis sanitaria le ofrecía para establecer vínculos con la sociedad, enfrentando junto con ella, liderándola, el desafío de la epidemia.

Al contrario, Giammattei apostó por restablecer un bloque de poder en el cual incorporó, de facto, a liderazgos empresariales anquilosados, a ex militares contrainsurgentes y a notorios integrantes de redes político-económicas ilegales, cada vez más claramente entrelazadas con el crimen organizado. Es ese bloque en el poder el que lleva adelante un proyecto de restauración del viejo modelo de Estado capturado por la corrupción y la impunidad, modelo de Estado que empezó a hundirse durante las gestas ciudadanas de 2015.

El dinamismo de ese proyecto restaurador es lo que explica

8. CARTA ABIERTA A: Señor Alejandro Giammattei Falla, Presidente de Guatemala. 22 de julio de 2020.

la lógica de las acciones para mantener el control del poder Legislativo –con una junta directiva formada por el núcleo duro del llamado "pacto de corruptos"–, el afán de elegir a una Corte Suprema de Justicia y unas cortes de Apelaciones cortadas con los patrones de la falta de independencia judicial, y los ataques en contra de la Corte de Constitucionalidad, la institución del Procurador de los Derechos Humanos y la Fiscalía Especial contra la Impunidad, convertidas en obstáculos para la consumación de los propósitos restauradores.

Tal es la fuente de la crisis de la institucionalidad republicana, que ha cobrado nueva fuerza desde hace ya varias semanas y a la que, ahora, se agrega una inesperada solicitud de retiro de la inmunidad al vicepresidente Guillermo Castillo, cuyo distanciamiento de Giammattei ahora termina por hacerse público. En otras palabras y para terminar pronto, se asiste a una nueva evidencia de que Guatemala está, cada vez más, perdida en el laberinto de una crisis multidimensional.

Perspectiva

Recuperación de la reforma educativa nacional en un contexto de nueva normalidad

Jorge L. Zamora Prado[1]

Docente en Escuela de Ciencia Política / USAC

Resumen

Transcurridos más de veinte años desde la firma de los Acuerdos de Paz, sigue pasando inadvertidamente para la sociedad civil, la academia, los organismos internacionales, el sector político y la opinión pública en general, el estado actual de la reforma educativa nacional; nadie se ha dado por aludido que fue irrumpida abruptamente, desvinculada de la continuidad de los Acuerdos de Paz y separada de su diseño por parte de la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa. De igual forma ha pasado inadvertido que cuando a nivel gubernamental en forma subrepticia se canceló a la instancia encargada para implementar los procesos de reforma educativa, como lo fue la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, paralelamente dicho proceso se quedó sin su agente operativo legitimado para ello. La crisis mundial de 2020 devenida de la pandemia del COVID-19, sacó a flote no solo las grandes desigualdades y la inequidad educativa prevalecientes, aunadas a una brecha digital, que hace propicio repensar la necesaria recuperación de una reforma educativa, desde las lecciones aprendidas en un contexto de nueva normalidad.

Palabras clave

Reforma educativa, Currículo Nacional Base, coronavirus, confinamiento, nueva normalidad.

1. Sociólogo, Magister en Ciencias en Investigación Política y Social, Doctor en Educación.

Abstract
More than twenty years after the signing of the peace accords, the current state of national education reform continues to go unnoticed by civil society, academia, international agencies, the political sector and public opinion in general, the current state of the national education reform; no one has alluded to the abrupt break-out of the continuity of the peace accords and separated from its design by the Joint Commission on Education Reform; it has also gone unnoticed that when, at the government level, the body in charge of implementing the Educational Reform processes was canceled, as was the Advisory Committee on Education Reform in parallel with that process, it was left without its operational agent entitled to do so. The 2020 global crisis from the COVID-19 Pandemic brought not only the great inequalities and educational inequity prevailing, coupled with a digital divide, which makes it conducive to the necessary recovery of educational reform, from lessons learned in a context of new normality.

Keywords
Education reform, National Base Curriculum, coronavirus, confinement, new normal

Los antecedentes

La implementación de la reforma educativa fue convenida desde los Acuerdos de Paz, a cargo de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE), la cual fue instalada por Acuerdo Gubernativo No. 748-97 de fecha 29 de octubre de 1997, durante la gestión del presidente Arzú; determinándole un período funcional de cuatro años, que abarcaba al año 2001. Sucesivamente, el presidente Portillo mantuvo su funcionalidad mediante Acuerdo Gubernativo No. 145-2001, con plazo al 31 de julio del 2004. El presidente Berger, hizo lo propio, al emitir el Acuerdo Gubernativo No. 21-2004, prorrogando al 31 de julio del 2007. Tocaba al presidente Álvaro Colom, hacer lo mismo pero, sorpresivamente, su gobierno opta por ya no renovar el período de la CCRE y no emite por lo tanto Acuerdo alguno, quedándose tal comisión sin prórroga de funcionalidad y por lo mismo se desintegra, todo ello sin percatarse que con tal decisión se cancelaba de facto el proceso de continuar construyendo la reforma educativa.

La actuación sigilosa

La decisión de no renovar a la CCRE la asume el expresidente Álvaro Colom sin consultar a ninguno de los sectores de la sociedad civil vinculados a dicho proceso, y sin la más mínima evaluación sobre si las condiciones y avances del proceso de reforma educativa, ameritaban desinstalar a la unidad operativa a cargo de su legítima implementación. Con el mayor sigilo y a requerimiento de la dirigencia del sindicato magisterial mayoritario, interesado que en el lugar de la Comisión Consultiva se instalara al Consejo Nacional de Educación (CNE), se complace tal petición, y a partir de ello se clausura la funcionalidad de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, y con ello se da al traste con lo convenido en los Acuerdos de Paz.

Para ello se vendió la creencia de que el CNE, previsto en la Ley de Educación, tenía la capacidad de continuar implementando la reforma educativa, a pesar de que tal aspecto no estaba convenido en los Acuerdos de Paz. Por parte del sector sindical magisterial, lo que prevaleció fue el interés porque el Consejo Nacional de Educación, cuya funcionalidad venía siendo negada por los gobiernos anteriores, se echara a caminar aprovechando la estrecha relación con el gobierno de turno. Tal aspecto no implicaba mayor contrariedad ya que estaba en ley, a no ser porque innecesariamente su precio para asentarse equivalía a la cabeza de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. CNE y CCRE no eran excluyentes entre sí, dadas sus finalidades diversas, por lo que técnica y legalmente no tenía por qué sacrificarse una por el otro, aunque políticamente desde el enfoque sindical magisterial fuera otra la lectura. Lo más nocivo de todo lo hizo el no prever los perniciosos costos que esto implicaría para la reforma educativa nacional

Años más adelante, durante otro gobierno, y ya descabezada la CCRE, más dicho proceso de reforma agotado, se impugnó por inconstitucionalidad al CNE y mediante resolución de la Corte de Constitucionalidad, del 13 de mayo de 2014, Expediente No. 3595-2013, se declararon inconstitucionales la mayoría de atribuciones que la actual Ley de Educación le confería, convirtiendo a tal consejo en una figura de rol asesor, que lo hace del todo incapaz de operar la reforma educativa, como se le

hizo creer al expresidente Colom por parte de la dirigencia sindical magisterial, que cogobernó en el área educativa en tal gestión gubernamental. Con ello se dejó el proceso de reforma educativa en total indefensión, naufragando completamente a la deriva.

La ilegitimidad e ilegalidad de la acción

Independientemente, aunque no se hubiese dado tal inconstitucionalidad, el reemplazo de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa por el Consejo Nacional de Educación, con la pretensión de hacerse cargo de la reforma educativa, carecía de toda fundamentación legal, ya que implicaba alterar los Acuerdos de Paz que habían determinado como la única instancia para implementar la reforma educativa a la CCRE; acuerdo jerarquizado posteriormente por el Decreto Legislativo No. 52-2005, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, por medio del cual se reconocía a dichos acuerdos el carácter de compromiso de Estado, y para cuyo cumplimiento establecía: "requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la Ley". (Art. 3)

Al tenor de dicho precepto legal, la gestión gubernamental del expresidente Colom dejó de asumir las acciones para la continuidad del desarrollo institucional, en este caso de la reforma educativa, lo cual no era algo potestativo u opcional de su gobierno, por tratarse de un compromiso del Estado de Guatemala. Lo que implicó la violación e incumplimiento a disposiciones legales e, incluso, la presunción de comisión de delitos como el de abuso de autoridad por parte de los responsables de tal decisión.

El silencio inexplicable

Además de la responsabilidad histórica del expresidente de turno y de la dirigencia del sindicato magisterial que lo involucró en defenestrar la reforma educativa, cabe preguntarse ¿qué pasó con los sectores de representación institucional que conformaban la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa?, ¿por qué tanto silencio ante una de las decisiones más retrogradas e ilegales para la educación nacional? Cuando lo contrario debió haber demandado la denuncia pública, la interposición de amparos, el requerimien-

to de antejuicio, etc.; en lugar de ello prevaleció y sigue prevaleciendo una actitud de inexplicable silencio cuasi-avalador, que deja de reparar en la consecuencia de negársele a Guatemala uno de sus procesos más generosos de desarrollo social, como lo es la reforma educativa. Y todavía más, qué pasó con el flamante Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP), que a esta altura cabe preguntarse si habrá podido percatarse del flagrante incumplimiento a dichos acuerdos al frenar el proceso de reforma educativa. En cuanto a los organismos internacionales cooperantes en materia educativa y de desarrollo social, cabe también interrogarse porqué el consentimiento implícito de continuar legitimando con su apoyo una diversidad de acciones donde se invisibiliza la presencia de la reforma educativa del país.

El contexto actual de la reforma educativa nacional es de indefensión institucional generalizada; se estima que, además de su abrupta interrupción, la otra que se cierne sobre la misma es la falsa percepción por algunos sectores, consecuencia del giro curriculista que la reforma educativa adoptó, que con la formulación del Currículo Nacional Base se alcanzó la totalidad de dicha reforma; en virtud de lo cual ya no hacía necesaria la funcionalidad de la CCNE, a pesar de encontrarse tal reforma en una franca fase inconclusa. Todo lo que hace más inexplicable el silencio institucional. Desde la jerarquización de compromiso de Estado, a la Comisión Consultiva se le otorgó el encargo de elaborar y realizar la reforma de la educación, no de un componente determinado –el currículo–; por lo que sobre la base del diseño de la reforma, hay un largo trecho por caminar, para considerar realmente concluido dicho proceso reformista.

La indefensión institucional de la reforma educativa

La desinstalación de facto de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa viene a constituir el mayor atentado en contra de la reforma educativa nacional, en un contexto de indefensión total del proceso, devenido del silencio e indiferencia de los diversos actores sociales e institucionales alrededor del mismo.

Cabe insistir que ni en el contenido ni en el espíritu de los Acuerdos de

Paz, constituidos en compromiso de Estado, se establece que un gobierno sea el que determine si se alcanzó o no el cumplimiento de lo convenido. Para tal efecto se crearon organismos específicos tal el caso de la CCRE, sustentada en el carácter de compromiso de Estado y para ello prorrogada a nivel gubernamental. En otras palabras, mientras formalmente no se establezca mediante informe oficial de la propia CCRE que la reforma educativa le ha dado cumplimiento a las políticas, estrategias, áreas de transformación y condiciones fundamentales previstos en el Diseño de la Reforma Educativa, no cabe legítimamente de forma unilateral, por instancias gubernamentales, determinar o decidir sobre el destino no solo de la propia CCRE, sino sobre todo de la Reforma Educativa como asunto de Estado.

Obligatoriedad gubernamental de atender el mandato

Desde el ámbito estricto de la ley, la obligatoriedad de los gobiernos de turno es otorgar las condiciones necesarias devenidas de los Acuerdos de Paz, en procura de otorgarle funcionalidad a la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, entre lo que comprende extender las prórrogas necesarias para la continuidad de su mandato. Y no, por el contrario, hacerla desaparecer buscando ocupar su espacio para proyectos alternativos y con fines diversos a lo que el Estado encomendó para la reforma educativa. Sobre todo, porque la Comisión Consultiva, surge en función de darle cumplimiento a un fin como lo es la reforma educativa, la que a su vez no está condicionada a la sujeción de un período de funcionalidad; sino a la sujeción del logro de una finalidad que corresponde a la implementación total del proceso de la reforma educativa; por consiguiente, tal período se sujeta hasta el cumplimiento de la finalidad prevista.

Consecuencias de la irrupción de la Reforma Educativa

La no reanudación del período funcional de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa deja inconcluso todo lo pendiente que, de acuerdo con el diseño de la reforma, requiere por construirse, y reduce dicha reforma a un logro en concreto: el Currículo Nacional Base. Con ello la reforma educativa

queda reducida a un producto curricular, postergando una serie de políticas, áreas y componentes contemplados en el diseño, lo que implica perder la oportunidad de convertirse en una reforma estructural o transformadora.

El diseño de la reforma educativa establece once áreas de transformación, que agrupan un total de veintisiete políticas de la reforma educativa, cuyo avance y alcance es, hasta la supresión de la CCRE, una verdadera incógnita; es difícil determinar en cuántas de estas áreas y políticas se avanzó, lo que sí es más probable es estimar que, lejanamente, llegó a una cuarta parte de todo su contenido. Lo que vendría a ser una reforma francamente inconclusa, que incumple lo convenido en los Acuerdos de Paz.

La invisibilización de la situación real de la Reforma Educativa

Ningún partido político en sus planes de gobierno desde 2007, año de no ratificación de la continuidad de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, ha incluido o al menos intuido la problemática que atraviesa la reforma educativa, y el último gobierno que entregó en el año 2020, no hizo la excepción al pasar de la misma forma indiferente –a pesar de tener pleno conocimiento– en cuanto a la prioridad de recuperar el proceso de reforma educativa. La lectura del discurso educativo del gobierno de Jimmy Morales respondió al enfoque tradicional de mejoras cosméticas y de fachada, que no difiere en esencia de las anteriores gestiones, y en materia de reforma educativa esta no hizo parte de la centralidad ni de las prioridades de la agenda educativa de dicho gobierno. La lectura fue desde el enfoque de la gestión micro educativa, y tan solo reflejó el continuismo de lo coyuntural, cuyo énfasis se centró en las relaciones y concesiones sindicales, sin posibilidades de innovación alguna mucho menos transformación educativa, que lo hará pasar como uno más al margen y en exclusión de todo avance sistémico o estructural de la educación nacional.

La prioridad emergente

Se entiende entonces que la primera prioridad en materia educativa para el país, por parte de toda gestión de gobierno que acceda a la conducción de la educación nacional, reside en

el rescate urgente de la principal política y compromiso de Estado en el ramo educativo, como lo es su reforma. Sin embargo, toda esa prioridad venida a menos, toda esa marginalización y exclusión de la reforma educativa, devenida a priori en los gobiernos de Colom y Morales, a través de sus gestiones educativas respectivas, cuya consecuencia fue el quiebre de dicha reforma; inesperadamente una crisis mundial saca a flote las condiciones de inequidad prevalecientes históricamente y, de nuevo, las miradas se vuelven a las lesivas consecuencias que dicha crisis profundiza, haciendo emergente la necesidad de retomar cambios transformadores en el contexto educativo, traducidos en una reforma educativa, reinterpretada a la luz de los aprendizajes de una nueva normalidad.

Proceso de recuperación de la reforma educativa que parte de una profunda evaluación e interpretación de las condiciones actuales, para luego emprender el rediseño de esta, que le otorgue la actualización, la contextualización y el blindaje necesarios, para que no se vuelva a atentar contra el seguimiento de tal proceso de Estado, rediseño que demandará en las circunstancias de pos-pandemia un proyecto educativo que dé respuesta a un nueva normalidad educativa; consecuentes en que la primera realidad que hay que admitir es que el currículo vigente ha quedado agotado ante la crisis epidemiológica.

Se requiere, entonces, de un gobierno que aprecie los cambios estructurales, no decorativos en el contexto educativo, que evite caer en la misma agenda de los últimos gobiernos, de privilegiar programas educativos coyunturales y aislados, y en contrario sensu apueste por el cambio educativo macro e integral, partiendo por la recuperación y reorientación de la reforma educativa. Se trata, asimismo, de que tal recuperación se enmarque en las condiciones de la nueva normalidad, que demandan el replanteamiento sistémico, curricular y del modelo de aprendizaje descentralizado y contextualizado a la realidad social y cultural diversa de la educación guatemalteca.

El rescate de la Reforma Educativa en el marco de la nueva normalidad

El período post-pandemia representará el retorno a nivel general luego de superada la fase

de confinación o de cuarentena, y para el caso particular de la educación implicará el manejo de escenarios prospectivos, entre los cuales se identifican dos: el emergente y el de nueva normalidad, que a su vez corresponderán a dos transiciones distintas.

El escenario emergente, que se verificará en la primera transición del confinamiento al desconfinamiento, conllevará toda una serie de disposiciones excepcionales con un enfoque centrado en la aplicación de medidas sanitarias, para lo cual los currículos, metodologías y procesos de evaluación se deberán adaptar y girar en torno a tal escenario de control epidemiológico.

Ese escenario será coyuntural y por lo mismo temporal, en el que prevalecerán situaciones emergentes en el contexto de desconfinamiento, cuya temporalidad se extenderá en dependencia de las condiciones diversas de la localidad, población y sector educativo. En este espacio no son descartables los modelos educativos híbridos, pero no estándares sino alternativos, dada la diversidad contextual y brecha digital evidente y determinante en la realidad educativa guatemalteca. Asimismo, se verá sujeto a posibles rebrotes contaminantes y a procesos de acceso escalonado. Como bien dice Iguiñiz (2009, p. 1) "las situaciones de crisis económica y catástrofe emplazan a la política educativa a superar las políticas regulares con medidas excepcionales".

Este escenario responderá a lo que UNESCO (s. f.) ha denominado "educación en estado de crisis", en donde ha pronosticado que "en los países afectados por situaciones de crisis, los niños en edad escolar tienen dos veces más probabilidades de no asistir nunca a la escuela que sus compañeros de otros países". Por su parte la *Economics of Education Rewiew*, citada en OEI reconoce que "más allá de los efectos académicos, el cierre de colegios tiene efectos sobre el comportamiento de los alumnos, incrementándose las ausencias injustificadas, lo que a largo plazo creemos que afectará el abandono escolar, especialmente entre los estratos más desfavorecidos" (2020, p. 15).

Este primer escenario es el que absorbe el impacto directo de la pandemia del coronavirus, sumado al rezago histórico evidenciado por una desigualdad e injusticia social y un inequitativo acceso

a la educación, que se expresa en los indicadores de déficit de cobertura, mala calidad, currículos desfasados de la realidad social, analfabetismo y altos índices de deserción, englobados en un cuadro de profunda inequidad educativa. Y que, de acuerdo con el informe *Tendencias de la Educación Básica y Media en Centroamérica,* del Instituto de Educación de la Universidad Centroamericana (IDEUCA, 2004, pág. 13) se traduce en que "La calidad de la educación es la otra cara de la moneda de la equidad. No existe equidad sin calidad, ni calidad sin equidad".

A diferencia de muchas otras percepciones, que asumen la transición al desconfinamiento desde el predominio económico y como acceso automático a la nueva normalidad, en educación será difícil por las condiciones de sobrepoblación escolar, múltiples jornadas de estudio en mismos espacios físicos, infraestructura física deficitaria, currículo de estudios centralizado, brecha digital, entre otros.

Pensar en un acceso físico abrupto a las clases y en un funcionar pleno de las mismas, no operará en el área educativa, lo que hace más incierto el tiempo que demandará dicha transición en donde en la medida que se superen las condiciones de contención externa, en esa misma se podrá ir transitando al segundo escenario.

Lo avanzado del ciclo escolar y el ingreso del período de invierno, apunta más a un cierre lectivo desde el confinamiento. Pensar que la apertura al desconfinamiento o a la nueva normalidad económica del país apareja la educativa, es un sinsentido en países tan desiguales como Guatemala. En la Universidad de Granada, España, expertos han calculado que meter 20 niños en un aula supone centenares de contactos cruzados en dos días. "El contagio de una persona de ese colectivo conlleva un riesgo automático para todo el grupo, por lo que cabe esperar que cualquier situación de alerta lleve consigo el cierre del grupo o incluso de todo el colegio si han compartido espacios o docentes comunes. Sin embargo, la realidad es que ninguno de estos escenarios posteriores está realmente planificado en este momento" (Arroyo, 2020).

Transición que requiere ser integral en cuanto a la propuesta curricular y modelo pedagógico emergentes, que a diferencia del tradicional centrado en el alumno

y el docente, requerirán implicar a padres de familia, dado el rol emergido durante el período de confinamiento de una mediación cooperativa, y que no será fácil de prescindir en este primer escenario condicionado a propuestas de modelos pedagógicos híbridos, alternativos o semipresenciales, en donde requerirá de cambios sustanciales en el caso de los docentes en los campos de capacitación y de metodología innovadora, y en el de los padres de familia en una incidencia continuada y proactiva.

En ese contexto, se prevé que los indicadores de desigualdad e inequidad se acrecienten en los sectores más vulnerables, a lo que se sumará como unas de las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria con impacto en todos los niveles del sistema educativo nacional, por una parte una alta deserción escolar, teniendo como causa principal el factor económico, y por otra, un severo atraso y/o estancamiento de los niveles de aprendizaje.

En este espacio no podrá resolverse lo de la brecha digital ni debe ser la prioridad, en vista que resolverlo lleva tiempo, y recursos el implementarlo, y no solo es tecnológico, sino lo es pedagógico y lo es cultural, máxime en un país con tanta diversidad étnica y lingüística. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo ha reconocido cuando ha declarado: "La mayoría de los países no cuenta con una estrategia nacional de educación digital sobre la cual pueda desarrollarse un modelo de educación a distancia que aproveche las nuevas TIC" (BID, 2020, pág. 11). Claro está, es pertinente marcar la diferencia con una parte del sector educativo privado, en cuanto a todos aquellos centros educativos que por el nivel de clase social que atienden disponen de condiciones de mayor accesibilidad a la tecnología; para este grupo la brecha digital será mínima, pero tal circunstancia no refleja la realidad de la mayoría de la población escolar guatemalteca.

Previo al inicio de este primer escenario tocará disponer:

- De los protocolos de vuelta a las clases, que deberán ser adecuados a los diversos contextos educacionales, y que requerirán contemplar los recursos de implementación de las medidas sanitarias.

- De una base de datos sobre las condiciones socioeconómicas de energía eléctrica,

agua potable, condiciones de vivienda de la población escolar, porque de ello dependerá la diversificación de las estrategias curriculares emergentes, así como de los porcentajes de acceso y tipo de tecnología;

- De las estrategias curriculares y metodológicas alternativas y emergentes (no currículos) que respondan al período de este escenario temporal de desconfinamiento, y que por otra parte, contemplen un posible escenario de cierre de clases y de retorno al confinamiento, a fin de evitar caer de nuevo en la emergente improvisación por la ausencia de la definición de cursos de acción.

Segundo escenario: la nueva normalidad educativa

En cuanto al segundo escenario, implicará la superación de las condiciones emergentes y la restitución de las condiciones de nueva normalidad educativa, lo que comprenderá asumir las políticas, currículo y metodologías liberadas de la centralidad de las medidas sanitarias, procesos que no estarán exentos de la incidencia de nuevas adaptaciones aprendidas desde los períodos de confinamiento y desconfinamiento.

Es en este escenario donde residen las condiciones para la recuperación de la reforma educativa en función de la nueva normalidad. A su vez, implica la segunda transición del desconfinamiento a la nueva normalidad, en donde a la vez se transitará de las estrategias curriculares emergentes al rediseño de la recuperación de la reforma educativa.

Remirar la educación en función de estrategias de desarrollo

La recuperación de la reforma educativa requerirá estar imbuida de que proviene de una situación de crisis, que ha venido a emerger y agudizar más las vulnerables condiciones de desigualdad social e inequidad educativa. Razón por la cual exige superar la tradicional racionalidad de asumirse como una problemática meramente sectorial, como algo desvinculado del efecto y presencia de la pobreza, y sin priorizar la equidad antes de la calidad educativa, asumida la primera como: "la base fundamental del derecho

que toda persona tiene a educarse a través de un servicio educativo accesible, asequible y pertinente". Las secuelas de la pobreza obligan a replantear las relaciones entre educación y pobreza desde el desafío de ¿educar al margen de la pobreza o afrontar la pobreza para poder enseñar y para poder aprender?

Este nuevo enfoque de la reforma educativa implica, en principio, el reconocimiento de que la pobreza no solo no es consecuencia de falta de crecimiento económico, sino que dicho enfoque requiere desplazarse por su agotamiento al no dar respuesta e invisibilizar las condiciones de desigualdad e injusticia social y, por consiguiente, desvincular a la pobreza como factor principal de la falta de acceso, de la mala calidad, y de la inequidad de la educación y en suma de la falta de oportunidad para continuar aprendiendo a lo largo de la vida en condiciones de dignidad.

Reforma educativa que no es posible continuar reformulándose como se venía caracterizando y desarrollándose desde una visión de unilateralidad educativa, carente de la capacidad de reconocer que no bastan políticas, presupuestos y estrategias solo para dar respuesta al sector educación aislado de las condiciones básicas de desarrollo y que, por el contrario, las demandas del avance social exigen que a su vez de manera integral estas políticas, presupuestos y estrategias sean también para la salud, la vivienda, el trabajo y mejores condiciones de vida.

En otras palabras, se trata de recuperar pero al mismo tiempo impulsar una concepción distinta de reforma educativa, más allá del enfoque técnico-curriculista y anclarla a condiciones estructurales que profundicen en las transformaciones educativas de cara a la nueva normalidad.

Como señala Talbot (citado en Iguiñiz, 2009) "tanto en situaciones de emergencia como de reconstrucción, la educación es una actividad que preserva y sostiene la vida, que aporta esperanza, dignidad y un sentido de finalidad para el futuro".

Referencias bibliográficas

- Arroyo, J. (2020). "Expertos de la Universidad de Granada calculan que meter 20 niños en un aula supone 800 contactos cruzados en dos días", en El País, 17 de junio de 2020. Recuperado de: https://elpais.com/educacion/2020-06-17/expertos-de-la-universidad-de-granada-calculan-que-meter-a-20-ninos-en-un-aula-supone-808-contactos-cruzados-en-dos-dias.html?utm_source=Facebook&ssm=FB_CM&fbclid=IwAR1eGQPsOhFPw_RXJV78DLbpcCmRSmqsJVOgvxClN9NyKGSqmTvRb9MnoIU#Echobox=1592401523

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *La educación en tiempos del coronavirus: los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/es/la-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-los-sistemas-educativos-de-america-latina-y-el-caribe-ante-covid-19

- Comisión Paritaria de Reforma Educativa. (1998). Diseño de Reforma Educativa. Guatemala: Ministerio de Educación.

- IDEUCA. (2004). Tendencias de la Educación Básica y Media en Centroamérica. Managua, Nicaragua: autor. Recuperado de: http://repositorio.uca.edu.ni/4815/1/Tendencias%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20b%C3%A1sica%20y%20media%20en%20Am%C3%A9rica%20Central.pdf

- Iguiñiz, M. (2009). *Crisis económica y educación.* Biblioteca Virtual CLACSO, Laboratorio de Políticas Públicas. Argentina: CLACSO. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/cgi-bin/library.cgi?e=d-11000-00---off-0ar%2FarZz-033--00-1----0-10-0---0---0direct-10---4-------0-0l--11-es-Zz-1---20-about---00-3-1-00-0--4-----0-0-01-00-0utfZz-8-00&a=d&c=ar/ar-033&cl=CL1.11&d=HASHafbbef65b61feaf5d9782d.2.1

- Ministerio de Educación. (2001). Currículo Nacional para los Niveles de Educación Inicial y Preprimaria –Educación Infantil-. Guatemala: autor.

- OEI. (2020). *Un marco para guiar una respuesta educativa a la pandemia del 2020 del COVID-19*. Recuperado de https://www.oei.es/Ciencia/Noticia/la-oei-difunde-un-informe-de-la-universidad-de-harvard

- Torres, R. (2005). *12 Tesis para el cambio educativo, justicia educativa y justicia económica.* Bogotá: Movimiento Fe y Alegría.

- Universidad Rafael Landívar. (1998). *Acuerdos de Paz.* Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

- UNESCO. (s. f.). *La educación en situaciones de crisis.* Recuperado de: https://es.unesco.org/themes/educacion-situaciones-crisis

- Zamora, J. (2015). *Reforma o reformismo educativo, claroscuros de un proceso inconcluso.* Guatemala: Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala, Edit. Litografía Mercurio.

Perspectiva

Procesos de constitucionalidad y control de convencionalidad

Héctor Oswaldo Samayoa Sosa
Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales / USAC

Resumen
El artículo versa sobre la idoneidad de los procesos preestablecidos por el Estado para el control constitucional y como idóneos para el control convencional. Este se presenta en su triple dimensión: como herramienta hermenéutica, como método y como obligación estatal. Se identifica la existencia de dicho control en los sistemas costarricense y mexicano, teniéndolos como parámetros regionales cercanos a Guatemala, donde el proceso de control de constitucionalidad, ya existente y establecido en la legislación procesal constitucional, puede ser utilizado de forma efectiva para el control de convencionalidad, quedando como aspecto a profundizar la necesidad o no de una regulación de orden legislativo que dote de un proceso específico para el desarrollo de este control.

Palabras clave
Derecho constitucional, convencionalidad, derechos humanos, bloque constitucional.

Abstract
The article deals with the suitability of the processes established by the State for constitutional control and as suitable for conventional control. This is presented in its triple dimension: as a hermeneutical tool, as a method and as a state obligation. The existence of such control in the Costa Rican and Mexican systems is identified, having them as regional parameters close to Guatemala, where the constitutionality control process, already existing and established in the constitutional procedural legislation, can be used effectively to control Conventionality, remaining as an aspect to deepen the need or not for a regulation of legislative order that provides a specific process for the development of this control.

Keywords
Constitutional right, conventionality, human rights, constitutional block.

Introducción

Una cuestión ampliamente discutida hoy en Latinoamérica, como parte del derecho constitucional, es aquella relacionada con lo que se conoce como constituciones convencionalizadas. La aceptación de las constituciones de los distintos Estados a la recepción del derecho internacional de los derechos humanos, su internalización y su control de cumplimiento por parte de todos los poderes estatales.

Los alcances y efectos de dicha discusión han sido desarrollados en el marco de la competencia contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha alcanzado a la generación de un debate o diálogo jurisprudencial, entre las diversas cortes supremas o especializadas en el ámbito constitucional, sobre la inclusión de sus sentencias y la ejecución de estas. Debate que, además, ha venido a cuenta de discutir sobre el *principio de subsidiariedad* en cuanto a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana misma.

La doctrina y los juristas han salido al paso de discusión y han, según se observa, evidenciado que las constituciones convencionalizadas no solo aceptan un *corpus juris* internacional, si no que admiten lo que de aquel *corpus juris* diga el órgano competente, puesto que este es el ente con capacidad de interpretación y deliberación sobre dichas normas internacionales. Asimismo, en una fórmula de mayor amplitud, han dado cuenta de que para no poner en duda aquella competencia contenciosa, con sus alcances y efectos, lo idóneo es que cada Estado, internamente, realice el propio control del cumplimiento del cuerpo jurídico internacional en materia de derechos humanos. Parece ser el camino a un cumplimiento efectivo del principio de subsidiariedad de la competencia contenciosa.

En habida cuenta, la pregunta surge en torno a cuál es el proceso o qué tipo de proceso es el idóneo para realizar el propio control de cumplimiento de las normas convencionales, tomando como punto de partida que son admitidos desde la norma cons-

titucional. El control de convencionalidad se tornó hoy en día en una cuestión, además de discusión sustantiva, en una cuestión de discusión procesal. Es por ello que el presente ensayo orienta a la discusión sobre la idoneidad de los procesos preestablecidos por cada Estado para el control constitucional, como idóneos para el control convencional.

En el primer apartado se presenta en términos generales el control de convencionalidad como concepto, alcances, efectos y su definición como herramienta de cumplimiento de las normas convencionales. A su vez, se presenta en su triple dimensión: como herramienta hermenéutica, como método y como obligación estatal. Se identifica la existencia de dicho control en los sistemas costarricense y mexicano, teniéndolos como parámetros regionales cercanos a Guatemala.

En el segundo apartado se expone el proceso de control de constitucionalidad guatemalteco, definiendo el sistema y las vías procesales del mismo. Se identifica la idoneidad de este para la realización del control de convencionalidad, incluyendo la comparación de reconocimiento con los sistemas previamente analizados de Costa Rica y México. Es de suma importancia identificar que el caso Guatemala tiene sus propios ritmos para la admisión del control de convencionalidad, guiados todos por la Corte de Constitucionalidad y su jurisprudencia.

En el documento se identifica que ese proceso de admisión ha conllevado desde el reconocimiento del *corpus juris internacional* en derechos humanos, vía el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pasando por el establecimiento y reconocimiento del bloque de constitucionalidad como método de admisión de ese *corpus juris* y, finalmente, llegando a la jurisprudencia como indicador de cumplimiento de la obligación de control de ese cuerpo jurídico por parte de todos los jueces internos.

En cuanto a la vía procesal la discusión queda abierta, es suficiente con ese reconocimiento judicial de control de convencionalidad o se hace necesaria la discusión y aprobación de normativa desde el órgano legislativo, que de forma expresa cree procesos específicos para el mismo.

Debe indicarse que este tema es de mayor profundidad y, este documento, queda muy corto para la amplitud que se requiere. Sin embargo, su puesta en discusión y su reflexión se intenta hacer desde la perspectiva de un control difuso plenamente admitido en la región con proyecciones a consolidarse dentro de los sistemas de justicia de cada país.

1. Control de convencionalidad

El control de convencionalidad se ha instalado como una herramienta *hermenéutica* imprescindible para el operador jurídico en la aplicación y ponderación de normas en derechos humanos,[1] ya sean estas constitucionales o convencionales. Profesores como Sagüés (en Flores, 2016, págs. 377-379) exponen la necesidad de distinguir, mediante la doctrina denominada «de los dos eslabones consecutivos», entre un control de constitucionalidad y uno de convencionalidad, siendo la norma nacional o interna la que debe superar ambos.

La doctrina citada es poco precisa en cuanto a quién debe realizar dichos controles, con lo cual permite tomar como punto de partida que el control de constitucionalidad es realizado por el órgano u órganos competentes que a lo interno cada país defina. Mientras que el control de convencionalidad, conforme el *principio de subsidiariedad*, solamente por el órgano internacional definido convencionalmente como el idóneo. Para García Ramírez[2] este

1. «De igual forma, tampoco resulta correcto en el control de convencionalidad, aplicar de manera indiscriminada, las normas de carácter internacional como imposición al derecho interno; pues en todo caso es necesario realizar una correcta argumentación-ponderativa, para apreciar el mejor contenido normativo en beneficio de la persona humana, a la luz de los principios hermenéuticos de la interpretación conforme y el principio pro persona. El control de convencionalidad constituye una tarea hermenéutica, imprescindible para el operador jurídico en la aplicación de las normas que reconocen los derechos humanos…» (Flores, 2016, pág. 101).
2. «El control propio, original o externo de convencionalidad recae en el tribunal supranacional llamado a ejercer la confrontación entre actos domésticos y disposiciones convencionales, en su caso, con el propósito de apreciar la compatibilidad entre aquéllos y éstas… y resolver la contienda a través de la sentencia declarativa y condenatoria que, en su caso, corresponda. En definitiva, ese control incumbe, original y oficialmente, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando se trata de examinar casos de los que aquélla conoce y a los que aplica normas conforme a su propia competencia material. De ahí que haya aludido a un control propio, original o externo» (García, 2014, pág. 271).

control de convencionalidad será llamado también propio, original o externo.

Es precisamente el principio de subsidiariedad el que parece otorgar razón a lo expuesto en el párrafo anterior y así lo denota, por ejemplo, el preámbulo segundo de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual textualmente refiere que «los derechos esenciales…no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado… razón por la cual justifica una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados…».

Sin embargo, en el caso Boyce y Otros contra el Estado de Barbados, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicaba y desarrollaba lo que denominó control de convencionalidad *interno* y al respecto expresó:

> El análisis del CJCP no debería haberse limitado a evaluar si la LDCP [Ley de Delitos del Estado contra la Persona] era inconstitucional. Más bien, la cuestión debería haber girado en torno a si la ley también era "convencional". Es decir, los tribunales de Barbados, incluso el CJCP y ahora la Corte de Justicia del Caribe, deben también decidir si la ley de Barbados restringe o viola los derechos reconocidos en la Convención. En este sentido, la Corte ha afirmado, en otras ocasiones, que [:] el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas […] y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

Con esto el alcance y significado del *principio de subsidiariedad* parece obtener una nueva dimensión, es decir, no se trata ya de que la doctrina expuesta por Sagüés de los dos eslabones consecutivos, se realice mediante dos órganos distintos conforme el control constitucional o convencional corresponda, si no que el propio tribunal o tribunales internos, definidos por cada Estado, deban realizar ambos controles y, con ello, la subsidiarie-

dad surgirá únicamente después de que los mismos hayan sido insuficientes.[3]

Es decir,

> si bien el sistema tiene dos órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en la Convención, la Corte solo puede conocer un caso cuando se han agotado los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 de dicho instrumento, sea el procedimiento de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana. De tal modo, solamente si un caso no se ha solucionado a nivel interno, como correspondería primariamente hacerlo a cualquier Estado Parte en la Convención en ejercicio efectivo del control de convencionalidad, entonces el caso puede llegar ante el sistema, en cuyo caso debería resolverse ante la Comisión y, solamente si las recomendaciones de ésta no han sido cumplidas, el caso podría llegar ante la Corte (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2019, pág. 19).

a. Determinación del control de convencionalidad interno como obligación del Estado

El control de convencionalidad como herramienta *hermenéutica* de interpretación y método de control, ahora llevado al plano *interno*, surge como obligación del Estado a partir de entenderle como un deber de adoptar, *en forma general*,[4] disposiciones de carácter legislativo, administrativo y judiciales conforme el derecho in-

3. En el mismo sentido «la justicia supranacional interviene en supuestos bien acotados: cuando la jurisdicción interna no opera o no resuelve debidamente la violación cometida; se solicita, a partir de aquella condición y una vez agotados los recursos internos para combatir el desvío o la inactividad del Estado, la apertura de la vía internacional ante la Comisión Interamericana» (García, 2014. Pág. 293).
4. «Finalmente, esta Corte considera pertinente recordar, sin perjuicio de lo ordenado, que en el ámbito de su competencia "todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un 'control de convencionalidad» Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso personas dominicanas y haitianas expulsadas vs República Dominicana. Sentencia de agosto de 2014. Párrafo 497.

ternacional; y, *en forma específica*, controles judiciales efectivos de los actos jurídicos internos y su correspondencia con el derecho internacional. Al respecto, los artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pueden ser utilizados como ejemplo de lo expuesto.

La determinación real del control de convencionalidad *interno específico* surgió de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la cual en el caso Almonacid Arellano[5] brindó los alcances que el mismo tenía y, en una suerte de enumeración, serían los siguientes: 1) Invalidez de los efectos jurídicos de una norma cuando esta sea contraria a las Convenciones; 2) Validez de las interpretaciones que realiza la Corte IDH de las normas convencionales en el ámbito interno; 3) Su ejecución puede implicar derogar o suprimir normas internas; y 4) La imposibilidad de evocar normas internas por sobre las obligaciones contraídas en materia de derecho internacional de derechos humanos.

A su vez, en el mismo caso Almonacid Arellano la Corte IDH se permitió presentar que consiste en verificar normas y prácticas internas con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Asimismo, que es una obligación de toda autoridad estatal que se realiza *ex officio.*

b. Método de control de convencionalidad

Con lo expuesto, el control interno o nacional de convencionalidad requiere de un método, y es que

5. «La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.» Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Almonacid Arellano vs Chile. Sentencia de septiembre del año 2006. Párrafo 124.

la Corte IDH de manera correcta no impone ninguno en particular.[6] Queda en disposición del Estado adoptar un método -procesal- que permita ejercer el control de convencionalidad con los alcances ya referidos. La mayoría de los juristas se abocarán al derecho procesal constitucional, en donde sin duda, se encuentran las claves.

Así, el método de control de constitucionalidad, basado en sistemas concentrados, difusos o mixtos es la base para establecer el método de control de convencionalidad, admitiendo la existencia de uno concentrado, que realiza la Corte IDH,[7] y el difuso, que conforme el voto emitido por el ex Juez García Ramírez en el caso Trabajadores Cesados del Congreso contra el Perú[8] corresponde a todos los tribunales internos de cada país, dando como resultado un control extenso del cuerpo jurídico regional en materia de derechos humanos.

Me parece apropiado citar textualmente al Juez ad-hoc Ferrer Mac-Gregor en voto razonado en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, en donde expone los límites del juez en el control difuso y los grados de intensidad en ese control:

6. «la Corte reconoce la importancia de éstos órganos como protectores de los mandatos constitucionales y los derechos fundamentales, la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad. En este sentido, la Corte recuerda que la obligación de ejercer un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana le compete a todos los órganos del Estado, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles» Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam. San José, Costa Rica. Enero de 2014. Párrafo 124.
7. «El control de convencionalidad concentrado constituye un mecanismo que utiliza la CIDH, ya sea en sede contenciosa o consultiva, a través del cual determina la compatibilidad o incompatibilidad del derecho interno o los actos de agentes de un Estado Parte, a través de una sentencia judicial en que determina el sentido y alcance de las disposiciones convencionales…» (Nogueira, 2014, pág. 363).
8. «Este "control de convencionalidad", de cuyos buenos resultados depende la mayor difusión del régimen de garantías, puede tener --como ha sucedido en algunos países-- carácter difuso, es decir, quedar en manos de todos los tribunales cuando éstos deban resolver asuntos en los que resulten aplicables las estipulaciones de los tratados internacionales de derechos humanos» García Ramírez, S. Voto razonado a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Noviembre de 2006. Párrafo 12.

el control difuso de convencionalidad si bien se ejerce por todos los jueces nacionales, tiene diferentes grados de intensidad y realización, de conformidad con el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En principio, corresponde a todos los jueces y órganos jurisdiccionales realizar una interpretación de la norma nacional a la luz de la Convención Americana… de la jurisprudencia… y siempre con la regla interpretativa del principio pro homine… en ese primer grado de intensidad se escogerá la interpretación conforme con los parámetros convencionales y, por consiguiente, se desecharán aquellas interpretaciones inconvencionales…En segundo término, y solo si no puede salvarse la convencionalidad de la norma interna… debe realizarse con mayor intensidad, sea inaplicando la norma al caso particular, o bien declarando su invalidez con efectos generales, como resultado de su inconvencionalidad, de conformidad con las respectivas competencias de cada juez nacional.

Con esto, el método de control difuso interno se convierte en una herramienta de protección de derechos fundamentales con efecto útil conforme cada materia del derecho y, por tanto, conforme cada competencia judicial. En mi criterio, además, ésta clara delimitación de un control difuso conforme competencias y conforme materias, tiene un alcance justo en cuanto a que la norma convencional es efectivamente sometida a una discusión en las instancias procesales del orden interno y común, e incluso en una casación, con lo cual se le dota de practicidad y abandona ser una norma externa subsidiaria.

Es importante advertir, a partir de lo hasta acá visto, que surge un impostergable debate entre el derecho procesal ordinario, así como el constitucional, sobre sus formas para ejercer el control de convencionalidad difuso. Y es que como he reflejado en este documento, el control de convencionalidad requiere del derecho interno para poder tener un efecto útil en la jurisdicción interna.

c. Procesos comparados de control difuso de convencionalidad (casos México y Costa Rica)

En el caso mexicano la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente 912/2010 expresó que «de conformidad con el párrafo 339 de la sentencia de la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes» (citado por García Ramírez, 2014, página 303). Además, «Que los jueces del Poder Judicial de la Federación al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos» (citado por Herrerías, 2016, pág.213).

Se advierte, en el párrafo anterior, que los jueces deben realizar dicho control convencional en el marco de «…sus regulaciones procesales correspondientes…», o bien, «… al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo…», con lo cual el proceso de control de convencionalidad esta subsumido en los procesos ya regulados en la legislación federal mexicana.

Anterior a esto, ya en el amparo 1060/2008, en resolución del primer tribunal colegiado en materias administrativas y de trabajo del décimo primer circuito de Morelia, Michoacán, citó Almonacid Arellano y emitió resolución expresando que los tribunales locales deben aplicar los tratados o convenciones, así como la jurisprudencia emitida por la Corte IDH.[9] Con lo cual, además de la consideración de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación sobre el ámbito federal, también los jueces locales de las distintas entidades federativas han desarrollado sus propios criterios sobre el control de convencionalidad, resaltando que los realizan de oficio y mediante los procesos comunes establecidos previamente en la legislación estatal.

9. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. Tomo XXXI. Mayo 2010. Pág. 1932.

En el caso costarricense, la acción de inconstitucionalidad procede «…también, cuando se aprueba una reforma que atenta contra las normas constitucionales o si una ley o disposición general va en contra de un tratado público o convenio internacional aprobado por Costa Rica.»[10] Esto en relación con lo que el artículo 2 de la Ley de Jurisdicción Constitucional de aquel país regula:

> Artículo 2.- Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional: a) Garantizar, mediante los recursos de hábeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica. b) Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad…»[11] (El subrayado no corresponde al texto original).

El texto normativo citado permite identificar que existe una vía procesal previamente establecida en el sistema constitucional costarricense, con lo cual, cualquier persona puede acudir de forma directa a la alegación de violaciones a normas convencionales sin necesidad de hacer una referencia expresa a norma constitucional previa. Además, dejando de lado cualquier posibilidad de que la parte reclamada pueda alegar ausencia de procedimiento para dicha alegación.

No es de extrañar que Costa Rica haya incorporado dicha regulación procesal y de tutela efectiva. Desde la década de 1,980 venía desarrollando una amplía apertura al derecho internacional de los derechos humanos, incluso llegando a considerar que las normas convencionales

11. Texto de la página web de la Sala Constitucional de Costa Rica. https://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/accion-inconstitucionalidad.
12. Ley de Jurisdicción Constitucional Número 7135 de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

no ratificadas mediante el procedimiento constitucional tienen vigencia en el ordenamiento jurídico interno.[12] En todo caso, el valor normativo otorgado por la legislación y las cortes generó que el control difuso desarrollado por la Corte IDH desde el año 2006, de alguna forma ya viniera desarrollándose en la jurisdicción costarricense desde años anteriores, teniendo en consideración que la ley de jurisdicción constitucional data del año 1989 y el artículo 2 que regula el proceso no ha sido modificado desde entonces. Asimismo, su jurisprudencia de la década 1990 ya lo reflejaba:

…debe advertirse que si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos… la fuerza de su decisión al interpretar la convención y enjuiciar leyes nacionales a la luz de esta normativa… tendrá -de principio- el mismo valor de la norma interpretada…» [13]

2. Proceso de control de constitucionalidad guatemalteco como medio difuso de control de convencionalidad

a. Sistema de control de constitucionalidad guatemalteco

El artículo 266 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) regula la inconstitucionalidad de leyes en caso concreto, facultando a quien interpone el acceder a la jurisdicción mediante acción,

12. «En este aspecto hay que rescatar la referencia específica que hoy la Constitución hace de los instrumentos internacionales, significado que no solamente las convenciones, tratados o acuerdos, formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional mismo… sino cualquier otro instrumento que tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no haya sufrido ese trámite, tiene vigencia y es aplicable al país.» Sentencia 2000-09685 1° de Noviembre de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justica de Costa Rica. Consulta Preceptiva de Constitucionalidad planteada por Directorio de la Asamblea Legislativa sobre aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
13. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Acción Inconstitucional. Expediente 0421-S-90.

excepción o incidente, y dentro de la competencia en donde se diligencie su causa, con lo cual puede decirse existe un control difuso. El artículo 267 de la CPRG regula la acción en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad y, expresamente, otorga competencia a la Corte de Constitucionalidad, control concentrado.

En consecuencia, el proceso de control de constitucionalidad guatemalteco responde a un sistema mixto, en donde, jueces ordinarios y jueces constitucionales pueden ejercer un control efectivo, ya sea en casos concretos, o bien, en casos de carácter general.

En el control difuso debe observarse que cualquier acto de la administración pública puede ser considerado inconstitucional por quien se considere afectado y, por tanto, la ley le habilita a poder acceder de forma directa ante un juez de competencia ordinaria en la materia que corresponda. La resolución final que dicho órgano judicial tome es apelable únicamente ante la Corte de Constitucionalidad, convirtiendo la apelación del control difuso en control concentrado, con lo cual se evidencia con mayor detalle la adopción del sistema mixto.[14]

Debe quedar anotado que he referido únicamente el proceso de control constitucional de normas, pero, debe entenderse que el mismo control mixto es aplicable al caso de la interposición de amparo y de exhibición personal, con excepción esté último en que el control concentrado no recae en competencia de la Corte de Constitucionalidad, si no, en competencia de la Corte Suprema de Justicia.[20]

14. «Por de pronto ya podemos señalar, en relación con los dos sistemas –"control concentrado" y "control difuso"- referidos, las notas distintivas de nuestro ordenamiento: a) el control concentrado es atribución de la Corte de Constitucionalidad en su condición de tribunal de jurisdicción privativa, independiente de la ordinaria. b) La Corte de integra con Magistrados designados de forma diferente de los que conforman el Organismo Judicial. c) La Corte aplica el control concentrado en los casos de denuncia de inconstitucionalidad general de las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general (inconstitucionalidad directa); en estos eventos el fallo que la pronuncie tiene, como efecto principal, dejar sin vigencia la ley, reglamentos o disposición atacada o la parte de ella que resulte afectada … e) La Corte de Constitucionalidad conoce en vía de apelación los pronunciamientos que el control difuso atribuye a los jueces y tribunales de jurisdicción ordinaria -excepto juez de paz- …» (Sáenz, 2004, pág. 45-46).

b. Control de convencionalidad mediante el sistema de control de constitucionalidad

En la experiencia regional cercana a Guatemala se evidencian dos sistemas de control de convencionalidad, uno asumido vía la admisión del poder judicial de la facultad de realizarlo (caso México); y otro, mediante el expreso reconocimiento legislativo de una vía procesal, misma que aquella para el control constitucional (caso Costa Rica).

En un rasgo común entre Guatemala y Costa Rica puede exponerse que ambas legislaciones de control constitucional datan de la década de 1980 y, en ambas, hay una aceptación al derecho internacional de los derechos humanos como un corpus juris vinculante[15] y[16] La diferencia radicará en que Costa Rica al crear, mediante legislación, la vía de control de ese corpus juris,[17] le otorgó un efecto útil a las normas convencionales.

Por el contrario, el efecto útil al reconocimiento del corpus juris por parte de Guatemala se consolida hasta muchos años después de emitida la Constitución de 1985, especialmente mediante los casos Fermín Ramírez[18] y Ráxcaco

15. «Artículo 46…Se establece el principio general que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno» Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. Guatemala 1985.
16. «Artículo 48. Toda persona tiene derecho al recurso de habeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República…» Constitución Política de Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente. San José, Costa Rica. 1949.
17. Artículo 2. Ley de Jurisdicción Constitucional Número 7135. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1989.
18. «La invocación de peligrosidad del autor excede a las garantías del debido proceso y tiene mayor alcance y gravedad, puesto que configura un ejercicio del ius puniendi fundado en las características del agente y no en las acciones a éste atribuidas.
En consecuencia, se sustituye el derecho penal de acto –propio de una sociedad democrática– por el derecho penal de autor, arriesgando al uso autoritario de la pena de muerte». Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fermín Ramírez vrs Estado de Guatemala. San José, Costa Rica. 2005. Párrafo 94.

Reyes[19] contra Guatemala en donde se ordena la conmuta de la pena de muerte impuesta por aplicación de una norma penal contraria al artículo 4.2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual tiene como efecto la prohibición de la Corte Suprema de Justicia[20] sobre los jueces de aplicar penas de muerte por inconvencionalidad de la norma, y que años después la Corte de Constitucionalidad expulsa por inconstitucionales.[21]

Este antecedente debe acompañarse del expediente 1822-2011 en donde la Corte de Constitucionalidad reconoce el bloque de constitucionalidad como herramienta de recepción del derecho internacional y servir de complemento para la garantía de los derechos humanos en el país. Esto por vía de los artículos 44 y 46 constitucional los cuales reconocen una constitución con apertura a las convenciones en materia de derechos humanos. Es a partir de dicha sentencia en donde se desarrolla la siguiente jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad:

-Determinación de control de convencionalidad como obligación de todos los organismos del Estado, expediente 1006-2014:

19. «En el caso del delito de plagio o secuestro, antes de 1978, la pena de muerte era considerada bajo el presupuesto de aplicación a consecuencia de la muerte de la víctima. La modificación realizada en el Decreto 81-96 del Congreso de la República, modifica dicho presupuesto y establece la pena de muerte aun cuando la víctima no muriera. En el caso Raxcacó Reyes vs. Estado de Guatemala, en la sentencia, la Corte IDH declara que: «el tipo contemplado en el artículo 201 del código penal, tal y como le fue impuesto al acusado, incluyó la pena de muerte para un delito y un modo comisivo que no la admitía en el momento en que Guatemala suscribió la Convención». (Samayoa 2017).
20. «[I]mponer la pena de muerte cuando la víctima no fallece como producto del delito de plagio o secuestro […] es extender dicha pena a un caso que no se encontraba contemplado en su versión original (Decreto 17/73 del Congreso de la República de Guatemala) con lo que se viola el artículo 4.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) ratificado por el Estado de Guatemala desde 1978 a través del Decreto 6/78 aceptando Guatemala no extender la pena de muerte a casos no contemplados en la ley, conllevando que si posteriormente se impone en los casos antes indicados hará incurrir en responsabilidad al Estado de Guatemala y a sus funcionarios (opinión consultiva OC-14/94…).» Recursos de Revisión 1-2008; 2-2008 y; 4-2008 de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala. Citadas por Giraldone, 2011.
21. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expedientes: 1097-2015; y 5986-2016. Guatemala.

> Por vía del bloque de constitucionalidad, se realiza el análisis confrontativo que requieren las acciones de inconstitucionalidad verificando si, en el ejercicio de la función legislativa, existe conformidad no solo conforme a normas de la Constitución… sino también con los estándares internacionales en materia de derechos humanos que conlleven compromisos estatales.

-Función de control de convencionalidad mediante control de constitucionalidad, expediente 1732-2014:

> …con fundamento en las consideraciones expresadas en el fallo de mérito, y con base en los mandatos recogidos en los artículos 44, 46 y 149 de la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado de Guatemala es parte, conforman el bloque de constitucionalidad, sirviendo de parámetros para ejercer el control de constitucionalidad pretendido.

-Obligatoriedad de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH, expediente 3438-2016:

> …Partiendo de la existencia del bloque de constitucionalidad, dentro del que figura la Convención Americana sobre Derechos Humanos y tomando en cuenta que el Estado de Guatemala se encuentra sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, por ello, resulta obligatoria la observancia de sus sentencias…

Como puede observarse, por jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, se avanzan cuatro pasos hacía el reconocimiento de control de convencionalidad, siendo estos:

- Brindar un efecto útil al corpus juris interamericano;
- Resolver la cuestión de supremacía del derecho internacional en derechos humanos sobre el orden jurídico interno mediante bloque de constitucionalidad;
- Establecer la obligatoriedad de todos los organismos del Estado de observar dicho corpus juris

y;

- Reconocer una vía procesal –la de control de constitucionalidad– como la vía de control de convencionalidad (expediente 1732-2014).

Es en el expediente 5181-2017 donde de forma expresa la Corte de Constitucionalidad, expresa e incorpora la obligatoriedad de todos los jueces y tribunales de la realización del control de convencionalidad difuso:

> Esta Corte parte de que la realización del control de convencionalidad entre normas de derecho interno y las de un instrumento normativo internacional, es un control que debe realizar ex officio todo juez dentro de sus respectivas competencias y de acuerdo con las regulaciones procesales correspondientes. La viabilidad de realización de este tipo de control ya ha sido determinada, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varios de sus fallos, citándose, a manera ejemplificativa, los casos Almonacid Arellano y otros vs. Chile… Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú… y La Cantuta vs. Perú…

Con esto, la experiencia guatemalteca estaría otorgando idoneidad a la vía de alegación de inconstitucionalidad, sustentada en un sistema mixto a lo interno, para desarrollar un sistema difuso de control de convencionalidad, tal y como lo ha dispuesto la Corte IDH en su distinta jurisprudencia. En similar situación que la de México, la Corte de Constitucionalidad hace expresamente el reconocimiento de esa obligación de control difuso, dejando claro que debe realizarse por vía del bloque de constitucionalidad en proceso de alegación constitucional.

Para García Ramírez, en México, se ha cumplido con una reflexión judicial que es insuficiente, y señala que

> conviene en el futuro inmediato se produzca el debate legislativo y la aprobación de normas específicas que definan claramente los procedimientos para el cumplimiento por parte de los diferentes órganos del Estado… así como el diseño que garantice

> en el marco del complejo sistema judicial mexicano, un adecuado control de convencionalidad, sin generar desequilibrios innecesarios en el modelo de justicia interna (2014, pág.305).

Posiblemente igual referencia pueda hacerse para Guatemala, pero mientras eso sucede la Corte de Constitucionalidad ha dado idoneidad al proceso constitucional vigente y reconocido que mediante este proceso puede cumplirse el control difuso de convencionalidad.

Conclusiones

Países con una tradición jurídica proclive al respeto del derecho internacional de los derechos humanos, como Costa Rica, desde el año 1949 previeron la existencia del proceso de control de constitucionalidad como de control de convencionalidad, lo cual no sucede en otros países con mayor conflictividad social o cuyos contextos políticos durante las décadas de 1960 a 1990 se caracterizaban por institucionalidad débil o de dictaduras militares. Es tal el alcance de la Constitución Política de Costa Rica que su normativa de procedimiento constitucional puede presentarse como el antecedente histórico del control de convencionalidad.

Guatemala y México, países con mayores problemas de conflictividad social o bien con procesos históricos de militarización institucional y violaciones sistemáticas de derechos humanos, han ido más lentamente en el reconocimiento de un proceso de control de normas internacionales de derechos humanos. Guatemala, con el artículo 46 de su Constitución es avanzado para la década de 1980, mientras que México tuvo que esperar hasta una reforma en 2011. En ambos casos, el control de convencionalidad interno o difuso hoy es realidad gracias a los actos de gobierno judicial que internalizan la jurisprudencia de la Corte IDH.

Ante casos como el de Guatemala, el control de convencionalidad sucede en primer lugar mediante admisión de la Corte Suprema de Justicia de modificar sentencias de tribunales internos a la luz de sentencias de la Corte IDH. La Corte de Constitucionalidad lo hace hasta después de admitir como método y herramienta de inclusión del *corpus juris* internacional de derechos humanos al bloque de constitucionalidad,

de tal cuenta que es desde el año 2012 a la fecha que puede verificarse esa aceptación.

Con esa aceptación de la Corte de Constitucionalidad se evidencia que el proceso de control de constitucionalidad, ya existente y establecido en la legislación procesal constitucional, puede ser utilizado de forma efectiva para el control de convencionalidad, quedando como aspecto a profundizar la necesidad o no de una regulación de orden legislativo que dote de un proceso específico para el desarrollo de este control.

Referencias bibliográficas

- Bogdandy, A., Fix-Fierro, H. & Morales, M. (Coord.). (2014) *Ius constitutionale commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos.* México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional.

- Cancado, A.; Peytrignet, G.; & Ruiz, J. (2003). *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana.* México: Editorial Porrúa.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Cuadernillo de Jurisprudencia número 7 Control de Convencionalidad.* San José, Costa Rica: autor.

- Flores, A. (Coord.). (2016). *Control de convencionalidad y decisiones judiciales.* México: Tirant lo Blanch.

- Flores, A. (2016). "Introducción a la hermenéutica constitucional de los derechos humanos". En Flores Saldaña, A. (Coord.) (2016) *Control de convencionalidad y decisiones judiciales.* México: Tirant lo Blanch.

- García, S. (2006). Voto razonado a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- García, S. (2014). "El control judicial interno de convencionalidad". En Saiz Arnaiz, A. & Ferrer Mac-Gregor, E. (Coord.) (2014) *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial.* México: Editorial Porrúa

- Giraldone, L. (2011). *Guía de prohibiciones para la aplicación de la pena de muerte en Guatemala.* Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

- Herrerías, I. (2016). "Consecuencias de la aplicación del control de convencionalidad en el orden jurídico interno". En Flores Saldaña, Antonio (Coord.) (2016) *Control de convencionalidad y decisiones judiciales.* México: Tirant lo Blanch.

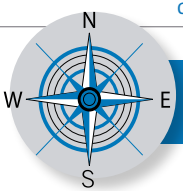
- Londoño, C. (2016). *Bloque de Constitucionalidad.* Bogotá D.C. Colombia: Editorial Nueva Jurídica.

- Nogueira, H. (2014). "Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para los tribunales nacionales, en especial, para los tribunales constitucionales". En Saiz Arnaiz, A. & Ferrer Mac-Gregor, E. (Coord.) (2014) *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial.* México: Editorial Porrúa

- Sáenz, L. (2004). *Inconstitucionalidad de leyes en casos concretos en Guatemala.* Guatemala: Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

- Saiz z, A. & Ferrer, E. (Coord.). (2014). *Control de convencionalidad, interpretación conforme y diálogo jurisprudencial.* México: Editorial Porrúa.

- Samayoa, H. (2017). *Penas y medidas de seguridad, Derecho Penal Guatemalteco.* Guatemala: Editorial Estudiantil Fénix.



Contrapunto

Mortalidad por neumonías en Guatemala (2014-2018): Una herramienta del enfoque epidemiológico de riesgo para la priorización de acciones frente a la COVID-19

Alejandro Cerón[1]
Universidad de Denver

Resumen
El presente estudio busca analizar la mortalidad por neumonías en Guatemala con el propósito de identificar posibles criterios epidemiológicos que orienten la priorización de acciones de salud pública. El riesgo de morir de neumonía en Guatemala muestra marcadas desigualdades por departamento, las que son aún más marcadas al comparar por municipio. El riesgo de morir es también más alto en hombres, en personas del pueblo maya, en niveles educativos bajos, y en personas que se dedican a ocupaciones elementales. Aun sin la presencia de COVID-19, deberían implementarse medidas de salud pública orientadas a los municipios y grupos en mayor riesgo de morir de neumonía. Es razonable pensar que el riesgo de morir de complicaciones respiratorias de COVID-19 sea mayor en los municipios y grupos poblacionales con mayores tasas de mortalidad por neumonía.

Palabras clave
Mortalidad, neumonía, enfoque de riesgo, epidemiología

1. Médico y Cirujano (USAC, 2000), Máster en Salud Pública (USAC, 2006), Doctor en Antropología Social (Universidad de Washington, 2013). Alejandro.CeronValdes@du.edu

Abstract
This study seeks to analyze pneumonia mortality in Guatemala in order to identify possible epidemiological criteria that guide the prioritization of public health actions. The risk of dying from pneumonia in Guatemala shows marked inequalities by department, which are even more marked when compared by municipality. The risk of dying is higher in men, among the Mayan people, at low educational levels, and in people engaged in elementary occupations. Even without the presence of COVID-19, public health measures should be implemented aimed at municipalities and groups at highest risk of dying from pneumonia. It is reasonable to think that the risk of dying from respiratory complications of COVID-19 is higher in municipalities and population groups with higher pneumonia mortality rates.

Keywords
Mortality, pneumonia, risk approach, epidemiology

Introducción

El establecimiento de acciones de salud pública para la prevención y control de la COVID-19 requieren de datos precisos, confiables y oportunos. El papel de las pruebas diagnósticas específicas y el seguimiento de contactos son incuestionables y deben priorizarse en el control epidemiológico de la pandemia. Sin embargo, en la mayoría de países el acceso y cobertura de pruebas diagnósticas ha sido muy limitado, lo que sumado al tiempo de espera para la obtención de resultados hace que la planificación de acciones no puedan basarse únicamente en estas pruebas, como ha sido señalado contundentemente para el caso de Guatemala (Laboratorio de Datos GT 2020). Este problema se ha visto en otros países, por lo que se han hecho llamados para la utilización de otras fuentes de datos para la vigilancia epidemiológica que ayuden a la planificación oportuna de acciones (Layne et al 2020, Silverman et al 2020).

La utilización de varias fuentes complementarias de datos va en la línea de las directrices y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud para la prevención y control de enfermedades respiratorias con potencial pandémico (OMS 2014) y de la práctica epidemiológica en general (Gordis 2014). En Guatemala el sistema de vigilancia epidemiológica para virus respiratorios no se ha implementado del todo (Sosa et al 2017), y además el sistema de vigilancia epidemiológica basado en los servicios del Ministerio de Salud se vio fuertemente afectado por la respuesta inicial al COVID-19, al punto de que para abril de 2020 era evidente que no estaba cumpliendo con su función de identificar posibles brotes (MSPAS 2020a).

Ante este panorama, el enfoque epidemiológico de riesgo (OPS 1999, Gordis 2014) ubica al análisis de mortalidad como una fuente de datos con potencial para orientar las acciones de salud pública. La importancia del análisis de mortalidad ha sido señalada también para Guatemala (Flores 2002, Moscoso y Flores 2008), especialmente considerando que el sistema de estadísticas vitales del país es suficientemente confiable (OMS 2019). Dado que las principales características clínicas de la COVID-19 son respiratorias, y que las principales complicaciones incluyen la neumonía y el síndrome respiratorio severo (Berlin et al 2020, Wiersinga et al 2020), el presente estudio busca analizar la mortalidad por neumonías en Guatemala con el propósito de identificar posibles criterios epidemiológicos que orienten la priorización de acciones de salud pública.

Métodos

Se hizo análisis secundario de bases de datos generadas por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Para describir la mortalidad se usaron las bases de datos de defunciones anuales de 2014 a 2018 (INE 2015, 2016, 2017, 2018a, 2019). Se definió como "neumonía" a los códigos de la 10ª edición de los Códigos Internacionales de Enfermedades (CIE-10) comprendidos entre J12 y J22, exceptuando el código J18.2. Las descripciones que se presentan corresponden a las muertes anuales promedio para los cinco años.

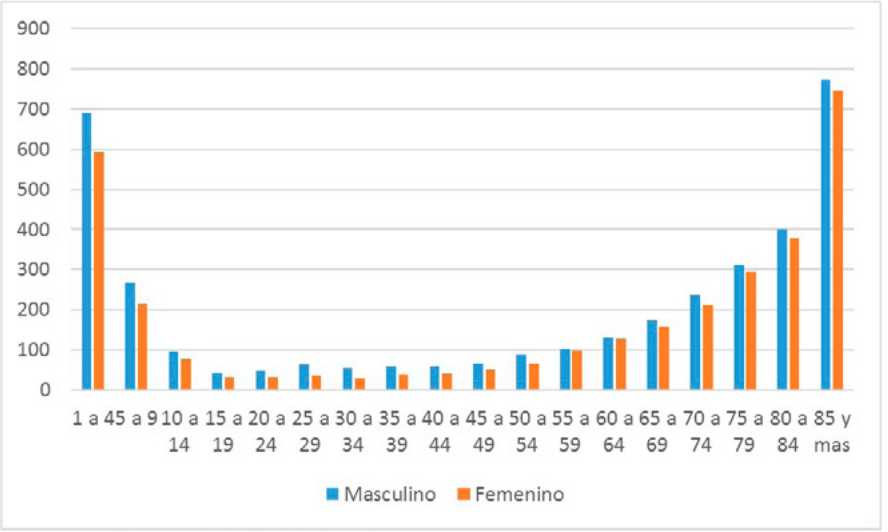
Para el cálculo de tasas de mortalidad se calcularon inicialmente las tasas para cada año de 2016 a 2018, usando

para el numerador los datos de defunciones descritos en el párrafo anterior, y para el denominador las proyecciones de población por municipio (MSPAS 2020b), todas las cuales se basan en el Censo de 2002. Luego se promediaron las tasas de los tres años. Para las tasas de mortalidad por pueblo, nivel educativo y categoría de ocupación se usó otro abordaje debido a la disponibilidad de datos para los denominadores. En estos tres casos se calcularon las tasas únicamente para 2018, por lo que los numeradores vinieron directamente de la base de datos correspondiente (INE 2019). El denominador de pueblos y nivel educativo vinieron de datos del Censo de 2018 (INE 2020a, 2020b). El denominador de categoría de ocupación se estimó usando la población total del Censo de 2018, distribuida de acuerdo a las proporciones encontradas en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (INE 2018b), que utiliza la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo de 2008 (CIUO-08).

Resultados descriptivos

Se documentó un promedio de 6,912 muertes por neumonías por año. El 72% correspondió a neumonías no especificada (código J18.9), el 22% a bronconeumonía no especificada (J18.0), el 3% a neumonía bacteriana no especificada (J15.9), el 2% a neumonía lobar no especificada (J18.1), y el restante 1% se distribuyó entre múltiples diagnósticos. El 53% de las muertes fue de hombres y el 47% de mujeres. Del total de fallecidos, 41% pertenecían al pueblo maya, 31% fueron clasificados como mestizos o ladinos, y 27% no fueron clasificados, con el 1% restante distribuido entre garífunas, xinkas, y extranjeros. La distribución por grupo etáreo se muestra en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Muertes por neumonía en Guatemala, por sexo y grupo etáreo



(Frecuencia promedio anual, 2014-2018)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE 2015, 2016, 2017, 2018a, 2019

El nivel educativo de las personas fallecidas por neumonía mayores de 4 años en 2018 fue ninguno en el 70% de casos, primaria en el 20%, e ignorado en el 5%, con el restante 5% distribuido entre básico, diversificado y universitario.

El tipo de ocupación de los fallecidos mayores de 7 años en 2018 fue no clasificado en el 59% de casos,[3] 11% correspondió a trabajadores de servicios y vendedores, 8% a ocupaciones elementales, 7% a trabajadores agropecuarios calificados, 6% a operarios y artesanos, 3% a personal de apoyo administrativo, 3% a profesionales e intelectuales, 2% a maquinistas y ensambladores, 1% a técnicos y profesionales de nivel medio, y menos de 1% a militares, directores y gerentes.

3. Este porcentaje es similar al que se encuentra en las Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos (ENEI) entre 2014 y 2019, y se debe principalmente a la población infantil, y en menor medida a trabajos invisibles como el de ama de casa.

No se observó un patrón estacional a nivel de país, pero se ven tendencias en algunos departamentos. El Progreso, Sacatepéquez y Santa Rosa tuvieron más muertes en enero, marzo y abril. Suchitepéquez y Retalhuleu, entre abril y julio; Quiché, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango y San Marcos, entre marzo y mayo. El 49% de las muertes vino de los departamentos de Guatemala (15%), Alta Verapaz (13%), San Marcos (11%) y Huehuetenango (10%).

La Tabla 1 muestra el tipo de atención sanitaria recibida antes del fallecimiento. En la gran mayoría de casos no se recibió ninguna atención o ésta fue clasificada como empírica. Hay diferencias marcadas entre departamentos.

Tabla 1. Tipo de atención sanitaria recibida previo al fallecimiento por neumonía, por departamento
(Porcentaje promedio anual, 2014-2018)

Departamento	Médica	Paramédica	Comadrona	Empírica	Ninguna
Alta Verapaz	10%	1%	0%	17%	72%
Baja Verapaz	7%	1%	0%	5%	86%
Chimaltenango	27%	0%	0%	0%	70%
Chiquimula	17%	0%	0%	1%	82%
El Progreso	28%	2%	0%	1%	70%
Escuintla	32%	0%	0%	2%	66%
Guatemala	84%	0%	0%	0%	15%
Huehuetenango	10%	1%	0%	5%	83%
Izabal	33%	0%	0%	1%	66%
Jalapa	15%	0%	0%	1%	84%
Jutiapa	36%	1%	0%	11%	52%
Petén	19%	1%	0%	2%	79%
Quetzaltenango	39%	0%	0%	0%	61%
Quiché	13%	0%	0%	2%	85%
Retalhuleu	40%	0%	0%	2%	58%
Sacatepéquez	54%	1%	0%	3%	41%

San Marcos	8%	0%	0%	3%	88%
Santa Rosa	53%	0%	0%	1%	46%
Sololá	8%	1%	0%	6%	86%
Suchitepéquez	51%	0%	0%	0%	48%
Totonicapán	10%	1%	0%	10%	80%
Zacapa	44%	1%	0%	15%	40%
Total	29%	0%	0%	5%	65%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE 2015, 2016, 2017, 2018a, 2019

La gran mayoría de muertes ocurrieron en el domicilio, con los hospitales públicos en segundo lugar. Aquí también hay grandes variaciones por departamentos, como muestra la Tabla 2.

Tabla 2. Lugar donde ocurrieron las muertes por neumonía, por departamento (Porcentaje promedio anual, 2014-2018)[4]

Departamento	Hospital público	Hospital privado	Seguro social	Domicilio
Alta Verapaz	6%	0%	0%	92%
Baja Verapaz	5%	0%	0%	92%
Chimaltenango	6%	0%	0%	92%
Chiquimula	13%	1%	1%	84%
El Progreso	11%	2%	0%	85%
Escuintla	16%	1%	8%	72%
Guatemala	33%	6%	10%	48%
Huehuetenango	4%	1%	0%	93%
Izabal	15%	3%	3%	76%
Jalapa	8%	0%	0%	90%
Jutiapa	14%	2%	0%	80%
Petén	13%	1%	0%	85%

4. El porcentaje total no es 100 porque se eliminaron de la tabla "otros" e "ignorado".

Quetzaltenango	13%	1%	0%	83%
Quiché	6%	1%	0%	91%
Retalhuleu	19%	2%	9%	68%
Sacatepéquez	9%	4%	0%	84%
San Marcos	4%	0%	0%	93%
Santa Rosa	37%	1%	1%	59%
Sololá	5%	0%	0%	91%
Suchitepéquez	24%	1%	10%	64%
Totonicapán	3%	0%	0%	95%
Zacapa	30%	2%	2%	63%
Total	**12%**	**2%**	**2%**	**81%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE 2015, 2016, 2017, 2018a, 2019

Tasas de mortalidad

La Tabla 3 muestra las tasas de mortalidad por neumonías para diferentes grupos de la población guatemalteca. Es evidente que el riesgo de morir de neumonía muestra marcadas inequidades que calcan las desigualdades sociales características de la sociedad guatemalteca. Al calcular las tasas de mortalidad por departamentos, las diferencias entre hombres y mujeres se mantienen similares a la tasa general, sin embargo, las tasas por pueblos, nivel educativo y categoría ocupacional muestran diferencias departamentales que vale la pena ver en detalle.

Tabla 3. Tasas crudas de mortalidad por neumonía seleccionadas, por 100,000 habitantes
(Promedio anual, 2016-2018)

Grupo poblacional	Tasa de mortalidad
Población total	41.75
Femenina	38.19
Masculina	45.47
Maya*	45.51
Mestiza*	25.91
Sin educación formal*	138.85
Con educación primaria*	18.59
Con educación universitaria*	5.82
Con ocupaciones elementales*	130.90
Con ocupaciones técnicas*	15.59
Con ocupaciones directivas y gerenciales*	4.48

* Estas tasas se basan en base en datos poblacionales del Censo de Población de 2018
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE 2015, 2016, 2017, 2018a, 2018b, 2019, 2020a, 2020b

Para interpretar las tasas de mortalidad por pueblos es necesario recordar que el 27% del total de fallecidos no fueron clasificados por pertenencia a un pueblo, por lo que algunas tasas se ven afectadas por subregistro. De cualquier manera, los datos que sí se tienen muestran marcadas diferencias entre departamentos a los que valdría la pena darles seguimiento (Tabla 4).

Tabla 4. Tasas crudas de mortalidad por neumonía por pueblos y departamentos, por 100,000 habitantes (2018)

Departamento	Maya	Garífuna	Xinka	Ladino	Total[5]
Alta Verapaz	61.50	35.21	0.00	29.82	74.48
Baja Verapaz	49.74	0.00	0.00	21.07	46.68
Chimaltenango	50.86	0.00	0.00	26.73	60.67
Chiquimula	29.27	0.00	0.00	31.98	49.29
El Progreso	7.61	0.00	0.00	25.02	31.93
Escuintla	26.42	21.44	0.00	29.28	44.41
Guatemala	18.39	8.73	0.00	26.13	35.31
Huehuetenango	52.47	0.00	0.00	25.71	56.33
Izabal	34.17	6.66	0.00	17.37	26.47
Jalapa	85.97	0.00	0.00	31.23	38.38
Jutiapa	37.75	0.00	0.85	22.31	27.27
Petén	35.43	0.00	0.00	15.34	26.54
Quetzaltenango	27.70	29.63	0.00	21.45	36.84
Quiché	37.35	0.00	0.00	32.15	52.12
Retalhuleu	9.41	0.00	0.00	17.07	25.03
Sacatepéquez	28.02	0.00	0.00	16.91	35.10
San Marcos	71.99	0.00	0.00	39.34	70.85
Santa Rosa	15.26	0.00	0.72	28.35	31.67
Sololá	51.19	0.00	0.00	69.88	65.47
Suchitepéquez	19.99	0.00	0.00	17.14	28.92
Totonicapán	50.85	0.00	0.00	127.52	75.88
Zacapa	0.00	0.00	0.00	21.42	27.47
Total	**45.51**	**7.17**	**0.45**	**25.91**	**46.39**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE 2018a, 2020a

5. Las tasas en esta columna difieren de las presentadas en otras tablas porque están basadas en las muertes de 2018 y en las poblaciones del Censo de Población de 2018, mientras las otras usan datos de 2016 a 2018.

En cuanto a la mortalidad por nivel de escolaridad presentados en la Tabla 5, se constata en todos los departamentos que las tasas de mortalidad son notablemente mayores entre la población sin ninguna escolaridad, especialmente al contrastarlas con las de la población con nivel de diversificado o mayor. Pero aun observando las tasas entre la población con nivel básico y diversificado, se ven notables diferencias entre departamentos en cuanto al nivel de inequidad que muestran estos datos. Por ejemplo, comparar las tasas de Chimaltenango, Retalhuleu y Zacapa invita a dar seguimiento a estos hallazgos.

Tabla 5. Tasas crudas de mortalidad por nivel de escolaridad y departamento, por 100,000 habitantes (2018)

Departamento	Ninguno	Primaria	Básico	Diversificado	Licenciatura	Maestría
Alta Verapaz	193.49	7.57	5.03	2.62	0.00	0.00
Baja Verapaz	156.74	9.16	9.80	3.40	0.00	0.00
Chimaltenango	268.26	24.05	2.62	5.80	0.00	0.00
Chiquimula	138.45	9.47	2.71	8.20	0.00	0.00
El Progreso	159.33	19.68	4.16	0.00	0.00	0.00
Escuintla	138.95	23.77	1.76	6.63	0.00	0.00
Guatemala	145.41	38.94	11.08	16.11	10.28	0.00
Huehuetenango	136.94	12.25	2.65	5.87	4.34	0.00
Izabal	119.50	5.37	3.80	6.17	0.00	0.00
Jalapa	107.71	9.47	5.64	3.29	0.00	0.00
Jutiapa	79.82	6.74	1.73	8.48	0.00	0.00
Petén	80.79	12.24	3.13	3.62	0.00	0.00
Quetzaltenango	105.71	15.10	2.83	6.97	2.01	0.00
Quiché	112.43	9.91	2.82	7.16	7.95	0.00
Retalhuleu	39.06	10.04	2.33	2.17	0.00	0.00
Sacatepéquez	132.66	25.44	5.96	1.89	5.05	0.00
San Marcos	194.84	33.76	3.61	8.61	0.00	0.00
Santa Rosa	117.64	21.37	5.76	1.98	0.00	0.00
Sololá	186.19	13.00	8.69	0.00	0.00	0.00
Suchitepéquez	42.00	10.29	0.00	9.08	6.73	0.00
Totonicapán	113.92	6.49	2.51	3.19	0.00	0.00
Zacapa	55.27	8.85	3.51	6.46	0.00	0.00
Total	**138.85**	**18.59**	**5.67**	**9.06**	**5.82**	**0.00**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE 2018a, 2020b

La Tabla 6 muestra las tasas de mortalidad por categoría ocupacional, donde lo más notable es la alta tasa de mortalidad entre la población que se dedica a ocupaciones elementales. Vale la pena mencionar que las ocupaciones militares, así como las de directores o gerentes representan mucho menos del 1% de la población, por lo que las tasas pueden afectarse bastante con cambios relativamente pequeños en el número de muertes. Asimismo, una de las tasas más altas corresponde a la categoría que se sale de las categorías disponibles, que presumiblemente incluye población en los extremos de la vida y ocupaciones domésticas.

Tabla 6. Tasas crudas de mortalidad por categoría de ocupación, por 100,000 habitantes (2018)

Categoría de ocupación	Tasa de mortalidad
Ocupaciones militares	86.79
Directores y gerentes	4.48
Profesionales científicos e intelectuales	16.46
Técnicos y profesionales de nivel medio	15.59
Personal de apoyo administrativo	3.48
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	9.34
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	6.15
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	19.31
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	24.89
Ocupaciones elementales	130.90
Ignorado o no clasificable	48.17

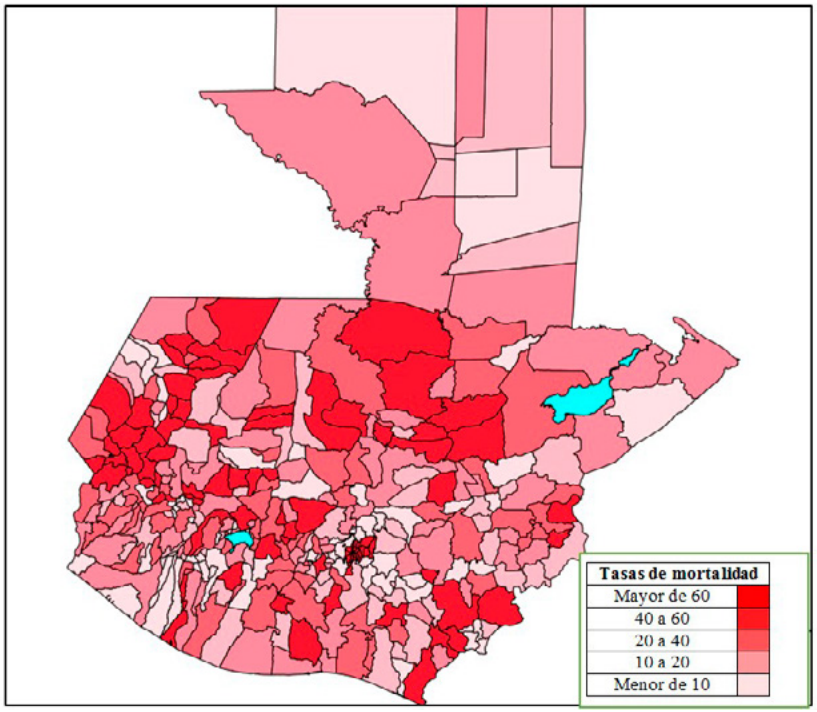
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE 2018a, 2018b

En cuanto a los lugares donde se registraron las muertes, la última columna de la Tabla 4 muestra las tasas de mortalidad por departamento. El riesgo de morir de neumonía es notablemente mayor en Alta Verapaz, Chimaltenango, San Marcos, Sololá y Totonicapán.

Hilando más fino, la Gráfica 2 y el Anexo 1 muestran las tasas de mortalidad por municipio. Puede verse que las tasas van desde 0 en El Adelanto (Jutiapa) y Cuyotenango (Suchitepéquez), hasta 645.4 en Barillas (Huehuetenango). Además, hay veinticinco municipios con tasas de mortalidad

mayores a 100, provenientes de los departamentos de Alta Verapaz, Chimaltenango, Guatemala, Huehuetenango, Jutiapa, Quetzaltenango, Quiché, San Marcos y Santa Rosa. En contraste, hay cuarenta y seis municipios con tasas menores a 10, provenientes de los departamentos de Baja Verapaz, El Progreso, Guatemala, Huehuetenango, Jalapa, Jutiapa, Petén, Quetzaltenango, Quiché, Retalhuleu,, Sacatepéquez, Santa Rosa, Suchitepéquez, Totonicapán y Zacapa.

Gráfica 2. Tasas crudas de mortalidad por neumonía por municipio (Promedio anual, 2016-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE 2015, 2016, 2017, 2018a, 2019

Discusión

El riesgo de morir de neumonía en Guatemala muestra marcadas desigualdades por departamento, las que son aún más manifiestas al comparar por municipio. En algunos departamentos conviven municipios con tasas de mortalidad muy altas y muy bajas. El riesgo de morir es también más alto en hombres, en personas del pueblo maya, en niveles educativos bajos, y en personas que se dedican a ocupaciones elementales. Aun sin la presencia de COVID-19, deberían implementarse medidas de salud pública orientadas a los municipios y grupos en mayor riesgo de morir de neumonía.

Respecto a COVID-19, los datos de mortalidad por neumonías deberían combinarse con datos de morbilidad por enfermedades respiratorias, así como datos de vigilancia sindrómica y de laboratorio específicos para COVID-19. Sumado a esto, deberían hacerse análisis de los factores de riesgo de muerte por COVID-19. De cualquier manera es razonable pensar que el riesgo de morir de complicaciones respiratorias de COVID-19 sea mayor en los municipios y grupos poblacionales con mayores tasas de mortalidad.

Referencias bibliográficas

- Berlin, D, Gulick, R, Martinez, F. (2020). "Severe Covid-19". *New England Journal of Medicine.* 15 de Mayo de 2020. https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMcp2009575

- Flores, C. (2002). "Análisis y tendencias de la mortalidad en Guatemala, 1986 a 1999". *Boletín Epidemiológico No. 20.* Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. http://epidemiologia.mspas.gob.gt/informacion/desarrollo-epidemiologico/investigacion

- Gordis, L. (2014). *Epidemiology.* Filadelfia: Sounders.

- INE. (2015). *Base de datos de defunciones en Guatemala, año 2014.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.gob.gt/ine/vitales/

- INE. (2016). *Base de datos de defunciones en Guatemala, año 2015.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.gob.gt/ine/vitales/

- INE. (2017). *Base de datos de defunciones en Guatemala, año 2016.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.gob.gt/ine/vitales/

- INE. (2018a). *Base de datos de defunciones en Guatemala, año 2017.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.gob.gt/ine/vitales/

- INE. (2018b). *Base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, junio 2018.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/

- INE. (2019). *Base de datos de defunciones en Guatemala, año 2018.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.gob.gt/ine/vitales/

- INE. (2020a). *Resultados del Censo 2018, Cuadro A5. Población total por pueblos.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. https://www.censopoblacion.gt/explorador

- INE. (2020b). *Resultados del Censo 2018, Cuadro A9. Población de 4 años y más por nivel educativo.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. https://www.censopoblacion.gt/explorador

- Laboratorio de Datos GT (2020). "Blog y Análisis". Guatemala: Laboratorio de Datos GT. https://labdedatosgt.com/

- La,ne. S., Hyman, J., Morens, D., Taubenberger, J. (2020). "New coronavirus outbreak: Framing questions for pandemic prevention". *Science Translational Medicine 12, eabb1469.* https://stm.sciencemag.org/content/12/534/eabb1469

- Moscoso, V. Flores, C. (2008). "Retratos de muertes evitables". *El Sistema de Salud en Guatemala, ¿hacia dónde vamos?* Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://desarrollohumano.org.gt/biblioteca/serie-sobre-salud/

- MSPAS. (2020a). *Análisis del reporte semanal de IRAS e inicio de epidemia de COVID-19 en Guatemala, abril 2020.* Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Departamento de Epidemiología. Presentación en diapositivas. http://epidemiologia.mspas.gob.gt/informacion/salas-situacionales/vigilancia-epidemiologica

- MSPAS. (2020b). *Base de datos de proyecciones de población por municipio 2010-2020.* Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Sistema de Información Gerencial en Salud. https://sigsa.mspas.gob.gt/datos-de-salud/informacion-demografica/proyecciones-de-poblacion

- OMS. (2014). *Prevención y control de las infecciones respiratorias agudas con tendencia epidémica y pandémica durante la atención de salud.* Ginebra: Organización Muncial de la Salud. https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/2014-cha-prevencion-control-atencion-sanitaria.pdf

- OMS. (2019). *World Health Statistics 2019: Monitoring health for the SDGs.* Génova: Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2019/en/

- OPS. (1999). Manual sobre el enfoque de riesgo en la atención materno infantil. 2a edición. Washington: Organización Panamericana de la Salud. http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/3128/Manual%20sobre%20el%20enfoque%20de%20riesgo%20en%20la%20atencion%20maternoinfantil.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Silverman, J., Hupert, N., Washburnes, A. (2020). "Using influenza surveillance networks to estimate state-specific prevalence of SARS-CoV-2 in the United States". Science Translational Medicine 10, abc1126. https://stm.sciencemag.org/content/early/2020/06/22/scitranslmed.abc1126

- Sosa, P., Couto, P., Rodriguez. A., Charles. M., Leite. J., Palekar, R. (2017). *Sistemas de vigilancia de influenza y otros virus respiratorios en las Américas.* Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.

- Wiersinga, W., Rhodes, A., Cheng A., Peacoc, S., Prescott, H. "Pathophysiology, Transmission, Diagnosis, and Treatment of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): A Review". *JAMA* 10 de junio 2020. https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2768391?utm_campaign=articlePDF&utm_medium=articlePDFlink&utm_source=articlePDF&utm_content=jama.2020.12839

Anexo 1. Municipios de Guatemala ordenados por su tasa de mortalidad por neumonías promedio 2016-2018, (tasas por 100,000 habitantes)

Departamento	Municipio	2016-2018
Huehuetenango	Barillas	645.4
Huehuetenango	San Idelfonso Ixtahuacán	488.4
Chimaltenango	Patzún	434.0
Alta Verapaz	San Pedro Carchá	396.4
Alta Verapaz	Panzós	283.5
Huehuetenango	San Sebastián Huehuetenango	244.4
Huehuetenango	San Pedro Soloma	227.5
Huehuetenango	San Juan Ixcoy	201.3
Jutiapa	Jalpatagua	192.0
Huehuetenango	Santa Eulalia	190.9
San Marcos	Concepción Tutuapa	163.1
Huehuetenango	Cuilco	147.8
Alta Verapaz	San Cristóbal Verapaz	144.1
San Marcos	Ixchiguán	126.8
San Marcos	San José Ojetenam	124.2
Chimaltenango	Santa Apolonia	123.7
Jutiapa	Moyuta	118.0
Guatemala	San Miguel Petapa	110.1
San Marcos	Comitancillo	107.2
Quiché	Santa Cruz del Quiché	106.7
Alta Verapaz	Senahú	106.7
Quiché	Cunén	106.3
Quetzaltenango	Cajolá	103.1
Santa Rosa	Cuilapa	103.0
San Marcos	San Miguel Ixtahuacán	100.1
Sololá	Nahualá	94.3
San Marcos	Tejutla	90.2
Huehuetenango	Todos Santos Cuchumatán	88.7
Guatemala	Guatemala	88.7

Jutiapa	Jutiapa	88.3
Chiquimula	Olopa	87.1
Escuintla	Masagua	86.0
Totonicapán	Santa María Chiquimula	85.4
Huehuetenango	San Juan Atitán	85.3
Totonicapán	San Francisco El Alto	84.2
San Marcos	San Lorenzo	83.9
Quiché	San Antonio Ilotenango	82.6
Jutiapa	Comapa	82.6
Huehuetenango	San Sebastián Coatán	81.5
Escuintla	San Vicente Pacaya	81.5
Chimaltenango	Santa Cruz Balanyá	81.1
Huehuetenango	Santa Bárbara	81.1
Huehuetenango	San Miguel Acatán	80.9
Chimaltenango	San Juan Comalapa	80.8
Quiché	Chicamán	78.8
Quetzaltenango	Palestina de los Altos	78.7
Escuintla	Siquinalá	78.1
El Progreso	San Agustín Acasaguastlán	72.8
San Marcos	Río Blanco	72.8
Huehuetenango	Huehuetenango	71.7
Jalapa	San Carlos Alzatate	71.3
San Marcos	Tajumulco	70.0
San Marcos	Sipacapa	69.9
Alta Verapaz	Chisec	69.8
Totonicapán	San Cristóbal Totonicapán	69.5
Quiché	San Juan Cotzal	69.0
Quiché	Chinique	68.4
San Marcos	Sibinal	67.7
Alta Verapaz	San Miguel Tucurú	67.7
Sololá	Sololá	66.8
Chimaltenango	San Martín Jilotepeque	66.1
Alta Verapaz	Tactic	65.7
Jutiapa	Asunción Mita	64.1
San Marcos	La Blanca	63.9
Sacatepéquez	Antigua Guatemala	63.1

Chiquimula	Camotán	62.6
Baja Verapaz	Purulhá	61.7
Alta Verapaz	Santa María Cahabón	60.3
Chimaltenango	Acatenango	60.2
Huehuetenango	Tectitán	59.3
Chiquimula	Jocotán	59.2
Quiché	Chichicastenango	58.6
Quetzaltenango	San Juan Ostuncalco	58.6
Baja Verapaz	Cubulco	58.0
Santa Rosa	Taxisco	57.3
Chimaltenango	Tecpán Guatemala	57.1
Sololá	San Pablo La Laguna	57.0
Chiquimula	Chiquimula	56.8
Alta Verapaz	Fray Bartolomé de las Casas	55.9
Baja Verapaz	Rabinal	55.8
Santa Rosa	Guazacapán	55.7
Huehuetenango	La Democracia	55.4
Quiché	San Bartolomé Jocotenango	55.2
Sololá	San Pedro La Laguna	54.8
San Marcos	Tacaná	54.8
Sololá	Santa Catarina Ixtahuacán	53.8
San Marcos	San Cristóbal Cucho	53.7
Santa Rosa	Pueblo Nuevo Viñas	53.4
San Marcos	San Marcos	53.0
Huehuetenango	San Pedro Necta	52.6
San Marcos	Esquipulas Palo Gordo	52.2
Suchitepéquez	San Gabriel	51.9
Sololá	San Antonio Palopó	51.5
Chimaltenango	Chimaltenango	50.9
San Marcos	San Antonio Sacatepéquez	50.6
Zacapa	La Unión	50.5
Zacapa	Teculután	50.1
Baja Verapaz	Granados	49.0
Quetzaltenango	Quetzaltenango	47.8
Escuintla	Tiquisate	47.6
Huehuetenango	San Mateo Ixtatán	47.5

Jalapa	San Pedro Pinula	47.2
Sacatepéquez	Sumpango	47.0
Guatemala	Amatitlán	47.0
Alta Verapaz	Cobán	46.6
San Marcos	Pajapita	46.5
San Marcos	El Tumbador	46.4
Huehuetenango	San Rafael La Independencia	46.1
Sacatepéquez	Santa Catarina Barahona	45.5
Sololá	San Andrés Semetabaj	45.5
Suchitepéquez	Zunilito	45.0
Quetzaltenango	Sibilia	44.9
Escuintla	Escuintla	44.4
Jutiapa	Santa Catarina Mita	44.0
Suchitepéquez	Mazatenango	43.8
Chiquimula	San Juan Ermita	43.8
Escuintla	Santa Lucía Cotzulmalguapa	43.8
San Marcos	San Pedro Sacatepéquez	43.0
Chimaltenango	Patzicía	42.6
Quetzaltenango	San Martín Sacatepéquez	42.6
Chimaltenango	San Pedro Yepocapa	42.3
Izabal	El Estor	42.1
Retalhuleu	Nuevo San Carlos	41.1
El Progreso	Guastatoya	40.7
Quiché	Chiché	40.4
San Marcos	Malacatán	40.3
Santa Rosa	Santa María Ixhuatán	40.1
Quetzaltenango	Génova	40.0
Sacatepéquez	Alotenango	39.9
San Marcos	La Reforma	39.7
Suchitepéquez	San Juan Bautista	39.6
Quiché	Chajul	39.6
Chiquimula	San Jacinto	39.4
Chimaltenango	Zaragoza	39.1
Quiché	Nebaj	38.9
Retalhuleu	Retalhuleu	38.9
Sololá	Concepción	38.8

Quiché	Sacapulas	38.5
San Marcos	Catarina	38.3
San Marcos	San Pablo	37.9
Escuintla	San José	37.9
Petén	San Luis	37.4
Guatemala	San Raymundo	37.1
Suchitepéquez	Santo Domingo Suchitepéquez	36.9
Huehuetenango	Nentón	36.8
Escuintla	Iztapa	36.4
Totonicapán	San Bartolo Aguas Calientes	36.0
Baja Verapaz	Salamá	35.7
Sacatepéquez	San Miguel Dueñas	35.6
Sacatepéquez	Santo Domingo Xenacoj	35.5
San Marcos	Nuevo Progreso	35.3
San Marcos	Ayutla	35.3
Jutiapa	Conguaco	34.7
Jutiapa	El Progreso	33.7
Sololá	Santiago Atitlán	33.5
Jalapa	Mataquescuintla	33.5
Quetzaltenango	Huitán	32.9
Zacapa	Zacapa	32.8
Quetzaltenango	El Palmar	32.6
Sololá	Santa Catarina Palopó	32.2
Petén	San José	32.0
El Progreso	Sansare	31.8
Alta Verapaz	San Juan Chamelco	31.4
San Marcos	El Quetzal	31.2
Escuintla	Guanagazapa	31.1
Izabal	Los Amates	31.1
Guatemala	Chuarrancho	30.6
Quiché	Ixcán	30.6
Chiquimula	Quezaltepeque	30.5
Chiquimula	San José La Arada	30.4
Alta Verapaz	San Agustín Lanquín	30.3
Zacapa	Usumatlán	30.2
Quetzaltenango	Cabricán	30.0

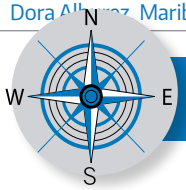
Sololá	San Juan La Laguna	30.0
Suchitepéquez	San José El Ídolo	29.8
Suchitepéquez	Pueblo Nuevo	29.7
Jalapa	Jalapa	29.7
Huehuetenango	Colotenango	29.5
Chimaltenango	San Andrés Itzapa	29.4
Escuintla	La Gomera	29.4
Quetzaltenango	San Carlos Sija	29.2
Quetzaltenango	Coatepeque	29.2
Baja Verapaz	San Miguel Chicaj	28.8
Escuintla	Sipacate	28.7
Sololá	Santa Lucía Utatlán	28.3
Huehuetenango	La Libertad	28.0
Petén	Sayaxché	27.6
Suchitepéquez	San José La Máquina	27.5
Alta Verapaz	Santa Cruz Verapaz	26.9
El Progreso	San Cristóbal Acasaguastlán	26.3
Chimaltenango	San José Poaquil	26.2
Chiquimula	Ipala	26.1
Sololá	Santa Cruz La Laguna	25.7
Totonicapán	Momostenango	25.5
Sacatepéquez	Magdalena Milpas Altas	25.3
Quiché	Pachalum	25.2
Izabal	Livingston	24.9
Izabal	Puerto Barrios	24.8
Sacatepéquez	Santiago Sacatepéquez	24.5
Quetzaltenango	Salcajá	24.5
Totonicapán	Totonicapán	24.5
Jutiapa	San José Acatempa	24.4
Quiché	Zacualpa	24.0
Zacapa	Estanzuela	23.9
Escuintla	La Democracia	23.5
Santa Rosa	Chiquimulilla	23.3
Petén	Poptún	22.9
Petén	San Francisco	22.6
Quetzaltenango	Concepción Chiquirichapa	22.4

Santa Rosa	Santa Cruz Naranjo	22.2
Suchitepéquez	San Francisco Zapotitlán	22.1
Jutiapa	Quesada	22.0
Quetzaltenango	Colomba	21.7
Zacapa	San Diego	21.6
Chiquimula	Concepción las Minas	21.6
Escuintla	Nueva Concepción	20.9
Sololá	Santa Clara La Laguna	20.9
Sololá	San Lucas Tolimán	20.7
Quiché	Patzité	20.7
El Progreso	San Antonio La Paz	20.6
Jalapa	San Luis Jilotepeque	20.3
Huehuetenango	Chiantla	20.2
Alta Verapaz	Raxruhá	20.2
Santa Rosa	Nueva Santa Rosa	20.2
Zacapa	Cabañas	20.1
San Marcos	El Rodeo	20.0
Petén	El Chal	19.9
Quetzaltenango	Zunil	19.8
Jutiapa	Agua Blanca	19.7
Sacatepéquez	Ciudad Vieja	19.5
Santa Rosa	Oratorio	19.4
Guatemala	San Juan Sacatepéquez	19.2
Sololá	San Marcos La Laguna	18.9
Quetzaltenango	Flores Costa Cuca	18.8
Totonicapán	Santa Lucía La Reforma	18.7
Sacatepéquez	San Antonio Aguas Calientes	18.6
Petén	La Libertad	18.5
Petén	Melchor de Mencos	18.3
Jutiapa	Atescatempa	18.3
El Progreso	Morazán	18.0
Sacatepéquez	Santa Lucía Milpas Altas	17.3
Chimaltenango	El Tejar	17.3
Santa Rosa	Barberena	17.2
Retalhuleu	San Felipe Retalhuleu	17.2
Escuintla	Palín	17.0

Suchitepéquez	Río Bravo	16.4
Sacatepéquez	San Bartolomé Milpas Altas	15.8
Quetzaltenango	Cantel	15.8
Huehuetenango	Malacatancito	15.7
Alta Verapaz	Tamahú	15.6
Sacatepéquez	Santa María de Jesús	15.3
Quetzaltenango	Olintepeque	15.1
Zacapa	Gualán	15.1
Huehuetenango	Petatán	14.6
Suchitepéquez	Santo Tomas La Unión	14.6
Huehuetenango	Aguacatán	14.3
Huehuetenango	Concepción Huista	14.2
Sacatepéquez	Jocotenango	14.1
Petén	San Benito	14.1
Huehuetenango	Unión Cantinil	14.1
Baja Verapaz	San Jerónimo	14.0
Quiché	San Andrés Sajcabajá	13.9
Guatemala	Palencia	13.8
San Marcos	San Rafael Pie de la Cuesta	13.8
Petén	Flores	13.8
Alta Verapaz	Santa Catalina La Tinta	13.6
Quiché	San Miguel Uspantán	13.2
Huehuetenango	San Gaspar Ixchil	12.9
Chimaltenango	Parramos	12.6
Chiquimula	Esquipulas	12.4
Santa Rosa	San Juan Tecuaco	12.3
Guatemala	Villa Canales	12.3
Jutiapa	Zapotitlán	11.9
Quetzaltenango	San Mateo	11.9
Suchitepéquez	Patulul	11.9
Sololá	Santa María Visitación	11.8
Jutiapa	Pasaco	11.8
Quiché	Canillá	11.7
El Progreso	El Jícaro	11.7
Santa Rosa	Santa Rosa de Lima	11.6
Quetzaltenango	Almolonga	11.6

Guatemala	San Pedro Sacatepéquez	11.5
Sololá	San José Chacayá	11.4
Sololá	Panajachel	11.3
Chimaltenango	San Miguel Pochuta	11.3
Jutiapa	Yupiltepeque	11.2
Suchitepéquez	San Miguel Panán	11.1
Guatemala	Fraijanes	10.9
San Marcos	Ocós	10.9
Suchitepéquez	San Pablo Jocopilas	10.7
Zacapa	Río Hondo	10.7
Alta Verapaz	Chahal	10.5
Izabal	Morales	10.5
Sacatepéquez	Pastores	10.1
Suchitepéquez	Santa Bárbara	9.9
Huehuetenango	Santiago Chimaltenango	9.6
El Progreso	Sanarate	9.5
Petén	San Andrés	9.5
Huehuetenango	San Rafael Pétzal	9.4
Petén	Las Cruces	9.4
Retalhuleu	Santa Cruz Muluá	9.2
Petén	Santa Ana	9.0
Quetzaltenango	San Miguel Sigüila	8.8
Petén	Dolores	8.7
Retalhuleu	San Andrés Villa Seca	8.1
Totonicapán	San Andrés Xecul	7.9
Retalhuleu	San Martín Zapotitlán	7.4
Guatemala	San Pedro Ayampuc	7.1
Sacatepéquez	San Lucas Sacatepéquez	7.1
Baja Verapaz	Santa Cruz El Chol	6.9
Guatemala	San José Pinula	6.3
Santa Rosa	San Rafael Las Flores	6.2
Jalapa	Monjas	6.2
Quiché	Joyabaj	6.1
Huehuetenango	San Antonio Huista	5.8
Suchitepéquez	Samayac	5.7
Retalhuleu	Champerico	5.7

Guatemala	Villa Nueva	5.2
Huehuetenango	Jacaltenango	5.1
Santa Rosa	Casillas	5.1
Zacapa	San Jorge	4.7
Quetzaltenango	San Francisco La Unión	4.3
Suchitepéquez	San Bernardino	4.3
Retalhuleu	San Sebastián	4.2
Quetzaltenango	La Esperanza	3.9
Retalhuleu	El Asintal	3.6
Huehuetenango	Santa Ana Huista	3.6
Jalapa	San Manuel Chaparrón	3.4
Zacapa	Huité	3.2
Guatemala	Santa Catarina Pinula	2.6
Suchitepéquez	San Lorenzo	2.5
Suchitepéquez	San Antonio Suchitepéquez	2.3
Guatemala	San José del Golfo	2.0
Suchitepéquez	Chicacao	1.8
Quiché	San Pedro Jocopilas	1.2
Guatemala	Chinautla	0.5
Jutiapa	Jerez	0.4
Guatemala	Mixco	0.2
Suchitepéquez	Cuyotenango	0.0
Jutiapa	El Adelanto	0.0



Contrapunto

Factores que influyen en la salud psicosocial del personal que responde a la emergencia COVID-19 en Guatemala[1]

M.A. Luis Rolando Sánchez Valverth
Investigador principal – Investiga Centroamérica

Licda. Silvia Elizabeth Lima Gutiérrez
Investigadora asistente– Asociación Guatemalteca de Apoyo Psicológico Integral (AGAPI)

M.A. Dora Ninette Alburez Valenzuela de von Ahn
Investigadora asistente – Psicología Clínica y Salud Mental

Licda. Maribell Odeth Alvarado Arauz
Investigadora asistente - Comunicadora Social

Resumen
La investigación ha demostrado que los factores internos y externos relacionados de manera personal y profesional al contexto del equipo que responde a la emergencia de la COVID-19 afectan la salud psicosocial de éste. Sin embargo, así como existen factores que afectan a las personas, hay también factores de protección que ayudan a fortalecer su estado emocional, como el uso de las diferentes formas de comunicación social. Por ello esta investigación pretende describir y comprender cuáles son los factores que pueden afectar a las y los trabajadores que responden a la pandemia, así como las diferentes variables que afectan y sirven de protección en esta situación. Se encontró que las personas que trabajan en la emergencia de la COVID-19 en Guatemala se ven afectadas y reconocen sus efectos psicológicos como: negativos, positivos y factores protectores, sociales, cognitivos, conductuales, y organizacionales. Por lo tanto, es necesario generar los mecanismos que preparen, capaciten, fortalezcan, y atiendan en salud psicosocial al momento de cualquier emergencia en Guatemala.

Palabras clave
Pandemia, trabajadores en emergencia, cuidado de salud psicosocial, estrés, comunicación social y COVID-19.

1. La investigación en la cual se basa este artículo se realizó con la coordinación general de Investiga Centroamérica (INVESTIG-CA), el respaldo técnico profesional de Asociación Guatemalteca de Atención Psicosocial Integral (AGAPI) y el soporte académico de la Escuela Superior de Estudios de Gestión Integral del Riesgo (ESEGIR).

Abstract
Research has shown that internal and external factors related personally and professionally to the context of personnel responding to the COVID-19 emergency affect its psychosocial health. However, just as there are factors that affect people, there are also protective factors that help strengthen their emotional state, such as the use of different forms of social communication. For this reason, this research aims to describe and understand the factors that can affect the workers who respond to the pandemic, as well as the different variables that affect and serve as protection in this situation. It was found that the people who work in the COVID-19 emergency in Guatemala are affected and recognize its psychological effects as: negative, positive and protective factors, social, cognitive, behavioral, and organizational. Therefore, it is necessary to generate the mechanisms that prepare, train, strengthen, and attend to psychosocial health at the time of any emergency in Guatemala.

Keywords
Pandemic, emergency workers, psychosocial heath care, stress, social communication and COVID-19

Contexto / justificación

A finales de 2019 en Wuhan, China, se registraron los primeros casos de neumonía en esa localidad, lo que posteriormente se reconoció públicamente como un nuevo coronavirus (*2019-nCoV*) (Chang, Lin, Wei et al, 2020), y fue este el inicio de la cadena de contagios que se convirtió en una pandemia que ha afectado a la mayoría de los países en el mundo. Estudios alrededor de esta enfermedad, realizados en el primer trimestre de 2020, revelaron que 2019-nCoV podría contagiarse de humano a humano, principalmente a través de gotículas por contacto cercano de una persona con síntomas de enfermedad respiratoria, y también a través del contacto entre personas (Chan, Yuan, Kok et al, 2020).

Guatemala es uno de los países más vulnerables en el mundo, según el *Índice de País de Notre Dame-Global Adaptation Index* (*ND-GAIN*) (Chen, Noble, Hellmann et al, 2020), estando desde hace 20 años entre los países más bajos que el promedio en las mediciones realizadas, año con año, desde 1998. La cantidad de eventos adversos de diferentes índoles que se registran en el país son significativos, y el número de personas que trabajan en respuesta en organizaciones, nacionales e internacionales, se traduciría en pocas para las necesidades que se tienen en el país, considerando el tiempo de respuesta y trabajo de recuperación que se necesita para atender a este tipo de eventos.

Las organizaciones tienen entrenamientos y personal capacitado para las respuesta a eventos adversos, sin embargo la cantidad de los mismos así como la magnitud de estos puede hacer que el personal sea afectado por sobre carga en el trabajo (*largas jornadas laborales, falta de equipo protector, soledad, fatiga y separación de sus familias, entre otros*) (Kang, Li, Hu et al, 2020) y por factores psicosociales.

La falta de preparación y atención psicológica pre, durante y post emergencia, dirigida a quienes responden a eventos adversos pone en riesgo la atención a las personas afectadas por las emergencias o desastres que se presentan; así como también a los trabajadores que participan en la atención de crisis humanitarias y a sus familias.

Aunque existen protocolos nacionales e internacionales sobre la atención psicosocial en general, el trabajo directo con el personal de emergencias es importante para mantenerles estables y sanos para la atención a la población afectada. "Debido al brote de la epidemia COVID-19, el personal no tuvo suficiente preparación psicosocial, y aunado a la falta de comprensión del nuevo coronavirus, resultó en diferentes niveles de presión psicológica" (Huang, Han, Luo, et al, 2020). Existen varias acciones que ayudan a la mitigación de los efectos que la emergencia provoca en los trabajadores que responden eventos adversos, para esto deben de fortalecerse las capacidades para afrontar el trabajo y los desafíos asociados para reducir el riesgo de salud mental (Iversen, Fear, Ehlers, et al).

Las organizaciones que trabajan en la respuesta a situaciones y crisis humanitarias, tienen

regularmente sistemas de atención para sus colaboradores que, en su mayoría, surgen ante la necesidad manifiesta de las personas, y no precisamente como prevención o de manera constante durante un evento, que pueda generar situaciones de estrés. Esta situación repercute en la su salud personal y del entorno de quienes trabajan en el ámbito humanitario, e incluso puede llevarles al extremo de cometer suicidios (Creighton, Oliffe, Ferlatte et al, 2018) como se han registrado alrededor del mundo en personal de salud y bomberos en 2020 (Qual, Health, & Res) y es por eso la importancia de evidenciar y trabajar con los factores que afectan su salud psicosocial.

La cantidad, calidad y forma de la información que reciben quienes responden a la emergencia, les llega por diferentes vías, generando condiciones que pueden alterar su salud psicosocial (Liu, Yang, Zhang et al, 2020). Algunas personas participantes del estudio, optaron por no atender a las informaciones de los diferentes medios debido a los efectos que la misma puede provocar en su ámbito personal y en su entorno. (Xiang, Yang, Li et al, 2020).. En términos comunicacionales se ha encontrado que la cantidad y calidad de información hacia población en general puede incluso afectar a las personas que responden a la emergencia, al nivel de generarles angustia, ya que ellos son más vulnerables al riesgo de contagio de la COVID-19 (Horesh, & Brown, 2020).

En Guatemala y en varias otras partes del mundo no existe un protocolo especial de atención psicosocial para las personas que atienden las emergencias (Taylor, 2019). Por ello es necesario elaborar las herramientas para trabajar sobre la salud mental dirigida a los equipos de respuesta, tanto de instituciones públicas como de organizaciones de cooperación, no gubernamentales y de sociedad civil (Chen, Liang, Li et al, 2020).

Algunas organizaciones, nacionales e internacionales, tienen opción de brindar atención psicosocial a sus empleados, como requerimiento o promoción interna de la salud en la organización (World Health Organization, 2020), sin embargo no se encuentra estandarizado como un protocolo para los equipos humanitarios ni de emergencia en Guatemala. Tampoco existe un protocolo operacional que incluya la atención para quienes responden emergencias en el

país, y por esta razón se plantea el presente estudio para documentar los factores que influyen en la salud psicosocial de las personas que trabajan en emergencias y la necesidad de brindar esta atención. Esto a partir de la hipótesis *"cuantos más factores internos y externos relacionados al contexto de la emergencia del COVID-19 estén vinculados de manera personal y profesional con quienes responden a la misma, la salud psicosocial de las y los individuos se verá afectada".*

Metodología

Este trabajo de recolección de datos fue realizado durante la pandemia de la COVID-19, del 30 de abril al 28 de mayo, y el instrumento fue validado por 13 profesionales de diferentes especialidades técnicas, así como avalado académicamente por la Escuela Superior de Estudios en Gestión Integral del Riesgo (ESEGIR) en Guatemala. Tomando en cuenta que la investigación fue conducida durante la pandemia, las directrices gubernamentales en temas de distanciamiento físico y toque de queda en el país, redujeron la posibilidad de recolectar los datos por medio de una encuesta de forma presencial.

Por esta razón, las herramientas utilizadas en el proceso de consulta fueron de características cuantitativas, a través de una encuesta electrónica y anónima, y cualitativas por medio de entrevistas a profundidad. Se tuvo como meta una muestra de 383 participantes, y se logró el interés de 647 personas, de las cuales dieron su consentimiento informado 553 (312 hombres, 56%; 237 mujeres, 43%), y cuatro que prefirieron no identificarse (1%). Las personas participantes estuvieron comprendidas entre las edades de 18 y 65 años, y son personas trabajadoras de las instituciones abajo descritas, que atienden emergencias o desastres en diferentes departamentos de Guatemala; tomando en cuenta que no se tiene el número total de trabajadores activos en una base de recursos humanos consolidada de las diferentes organizaciones donde laboran, se estima que podrían rondar las 25 mil, por lo que por el número de la muestra planteada representa un 5% de margen de error y 95% de confianza. Los sectores que se definieron como objetos de estudio en la presente investigación fueron los siguientes:

- Ministerios, Secretarías u otras entidades de gobierno.

- Cruz Roja Guatemalteca.
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (ONU).
- ONG nacional o internacional.
- Comunicación y/o periodismo.
- Secretaría Ejecutiva de CONRED.
- Ejército de Guatemala.
- Municipalidades.
- Organizaciones de Bomberos.
- Sector Salud.

La recolección de la información se realizó por medio de dos metodologías:

1) Formulario electrónico en la plataforma open source Google Forms. Las personas que dieron su consentimiento para participar respondiendo al instrumento de recolección de datos utilizaron computadoras, tabletas o teléfonos celulares para ingresar al enlace del cuestionario de 36 preguntas antes mencionado. Las personas participantes fueron contactadas por medio de una red de profesionales de las diferentes instituciones donde se logró difundir la invitación a participar, por correo electrónico y WhatsApp, ya que la muestra fue muy específica y no podía hacerse la convocatoria para responder el instrumento públicamente.

La encuesta estuvo dividida en:

- Información general sobre los participantes.
- Información sobre su sector de trabajo.
- Factores de afectación en la salud psicosocial.
- Factores de protección en la salud psicosocial.
- Comunicación y COVID-19.

2) Entrevistas a profundidad semi estructuradas a 3 personas por área de trabajo encuestada.

Resultados

Se obtuvo resultados de 21 departamentos del territorio nacional, haciendo un total de 553 respuestas válidas, siendo el departamento de Guatemala el que más porcentaje tiene con un 61%, seguido por Izabal en un segundo lugar con

7%, y Escuintla, Quetzaltenango, Retalhuleu, Sacatepéquez y Zacapa con un 3%. El Progreso fue el único departamento que no registró respuestas. El 57% de las personas que respondieron tenían cinco semanas o más, atendiendo la emergencia (entre el 30 de abril y el 28 de mayo), y el 33% ha trabajado en la emergencia de manera intermitente.

Tabla 1.
Participantes por departamento (n%)

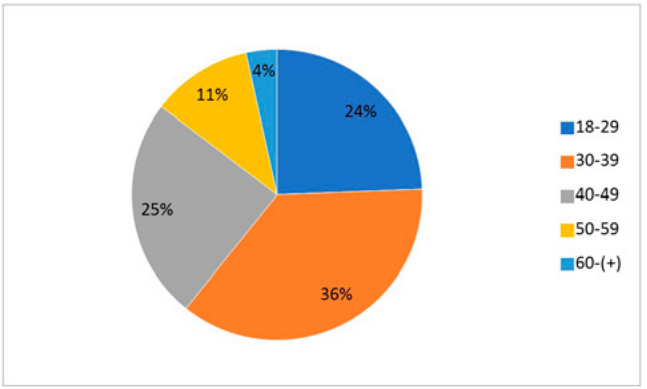
Departamento	Número de personas por departamento	% de personas por departamento
Alta Verapaz	10	2%
Baja Verapaz	7	1%
Chimaltenango	8	1%
Chiquimula	5	1%
Escuintla	18	3%
Guatemala	337	61%
Huehuetenango	6	1%
Izabal	40	7%
Jalapa	5	1%
Jutiapa	11	2%
Petén	4	1%
Quetzaltenango	19	3%
Quiché	10	2%
Retalhuleu	17	3%
Sacatepéquez	17	3%
San Marcos	5	1%
Santa Rosa	1	0%
Sololá	3	1%
Suchitepéquez	5	1%
Totonicapán	6	1%
Zacapa	19	3%
Total general	553	100%

Fuente: Elaboración propia

Demografía

Edad. El 60% de las personas que responden a la emergencia tienen menos de 40 años, y se evidencia una disminución de personas al subir el rango de edad, hasta llegar a un 4% de mayores de 60 años.

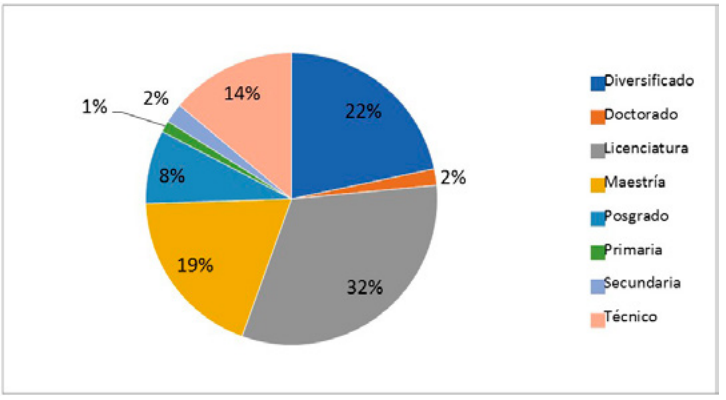
Gráfica 1.
Rangos de edad



Fuente: Elaboración propia

Nivel de estudios terminado: Los niveles de estudio comprenden desde primaria finalizada hasta doctorado.

Gráfica 2.
Nivel de estudios terminado

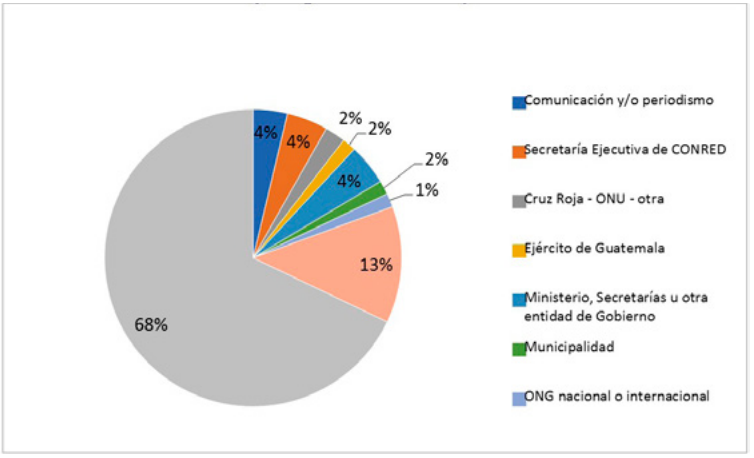


Fuente: Elaboración propia

Sector de trabajo: La participación estuvo dividida en nueve sectores, identificados como los que responden a la emergencia del COVID-19 en Guatemala, y que aceptaron la participación a responder la encuesta electrónica que se les compartió.

Los sectores que más respondieron y que tienen más personal en campo trabajando cercanos a la emergencia fueron: Salud, Organizaciones de bomberos, Secretaría Ejecutiva de CONRED, Ministerios, Secretarías u otras entidades de gobierno, y Comunicadores y/o periodistas.

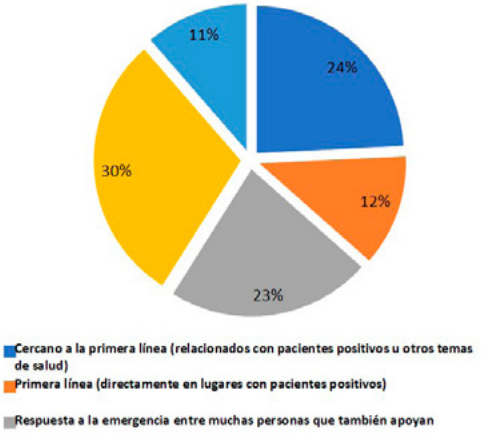
Gráfica 3.
¿En qué sector trabaja?



Fuente: Elaboración propia

Nivel de trabajo en respuesta. Se plantearon cinco diferentes clasificaciones por niveles de trabajo en la emergencia, en relación con la cercanía a la primera línea, los primeros dos, que estarían relacionados a trabajar directamente con pacientes positivos COVID-19 suman más de un tercio del total participantes.

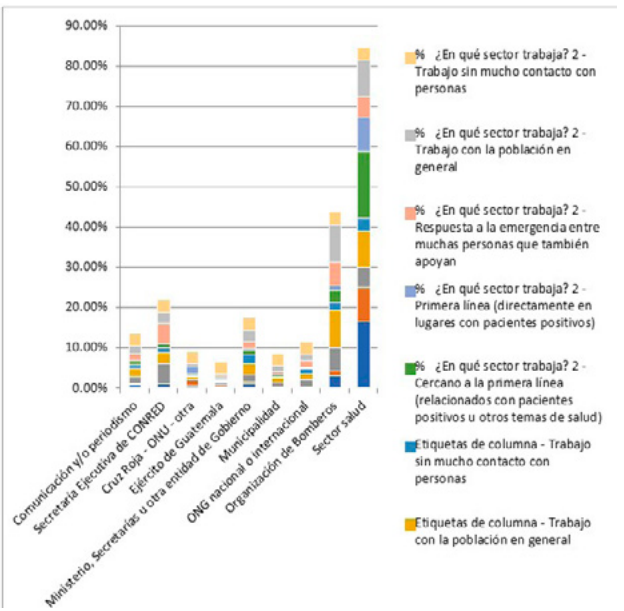
Gráfica 4.
¿En qué nivel de la respuesta está trabajando en esta emergencia?



Fuente: Elaboración Propia

En la siguiente gráfica (4) se evidencia que los sectores Salud y Bomberos son quienes más personal tienen en las dos primeras clasificaciones dentro de la muestra que participó.

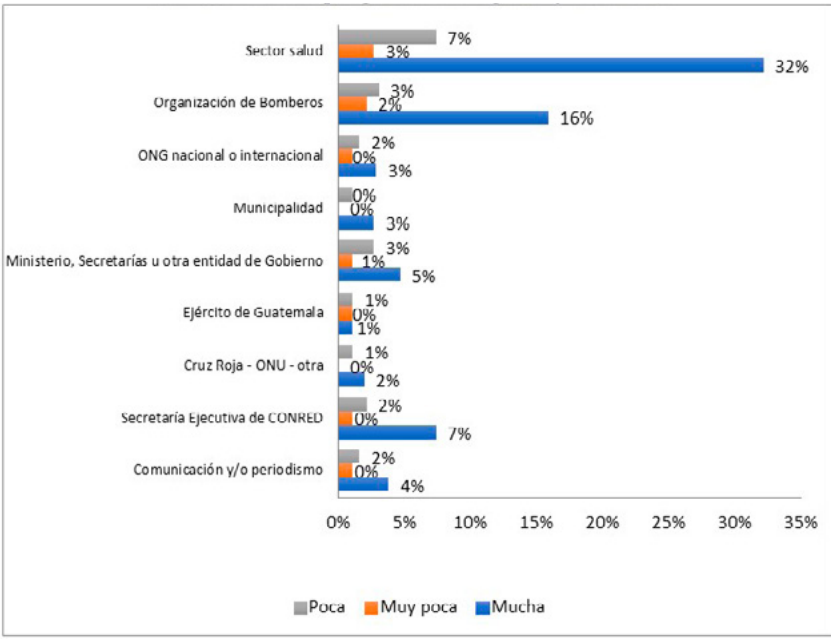
Gráfica 5.
Nivel de trabajo en respuesta por sector



Fuente: Elaboración Propia

Nivel de tensión que le genera contagiarse y transmitirlo a sus seres queridos. Este se clasificó en tres estratos, donde a nivel general, el 72% indicó que le genera mucha tensión, 21% poca y 7% muy poca. Al presentarlo por sectores se mantiene la tendencia con números más altos en relación con la cercanía a la primera línea por sector de la gráfica 4.

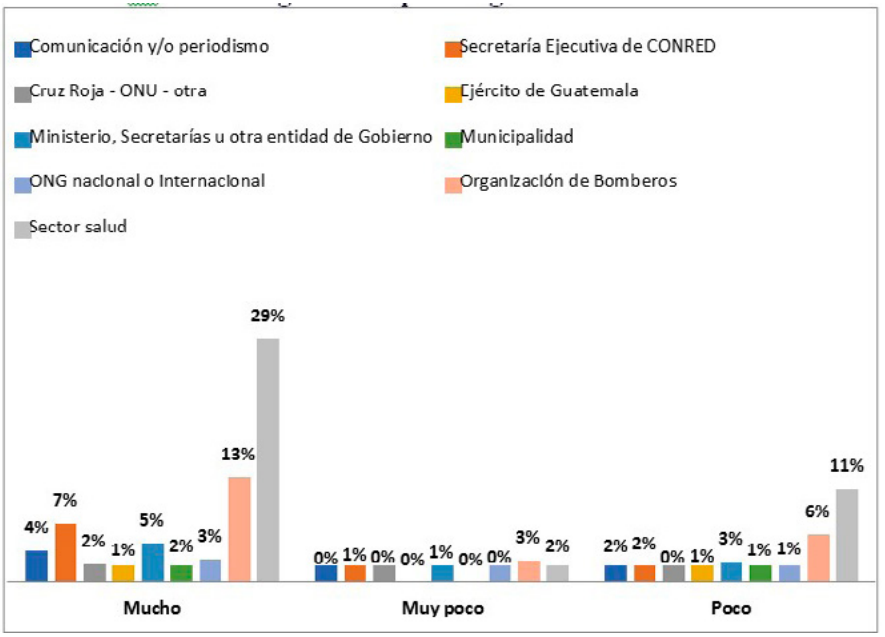
Gráfica 6.
Nivel de tensión que genera contagiarse y trasmitirlo



Fuente: Elaboración propia

Nivel de nerviosismo relacionado con el aumento de contagios en el país. Este se clasificó en tres estratos, donde a nivel general, el 66% indicó que le genera mucho nerviosismo, 27% poco y 7% muy poco. Al presentarlo por sectores se mantiene la tendencia con números más altos en relación con la cercanía a la primera línea por sector de la gráfica 4.

Gráfica 7.
¿En qué nivel considera usted que el aumento de los contagios en el país le genera nerviosismo?



Fuente: Elaboración propia

¿Cuenta con el equipo completo especial de protección para evitar el contagio COVID-19 que requiere su posición de trabajo? (ejemplo básico... mascarilla, guantes, etc., y dependerá de lo que hace usted por el nivel de protección que necesita). Uno de los factores que se consideraron como posibles causas que afectan la salud psicosocial es la protección personal por medio de equipo especializado para cada labor, misma que se relaciona con el riesgo de contagio en mayor o menor nivel. Entre los tres niveles de respuesta, el que evidencia mayor porcentaje fue la opción de equipo completo con 56%, y la opción de falta algo en 37%, y el personal que no tiene equipo quedó en 7%.

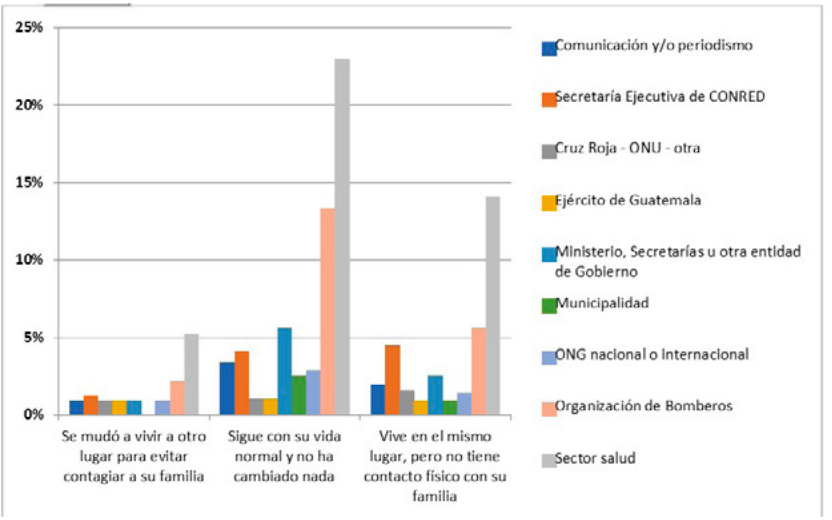
Gráfica 8.
Disponibilidad de equipo de protección

Fuente: Elaboración propia

Cambios en rutina de vida. Se consultó sobre los cambios en la rutina diaria y se identificó que más del 40% ha realizado cambios en su rutina, desde no tener contacto físico con personas que viven en el mismo lugar (33%), hasta mudarse a vivir a otro lugar para evitar contagiar a familiares (10%), lo que evidencia que se convierte en un factor que afecta la salud psicosocial.

Sector Salud y Bomberos siguen siendo quienes tienen más modificación de rutina y se deduce que es por el riesgo que se corre al estar relacionados más directamente con pacientes positivos.

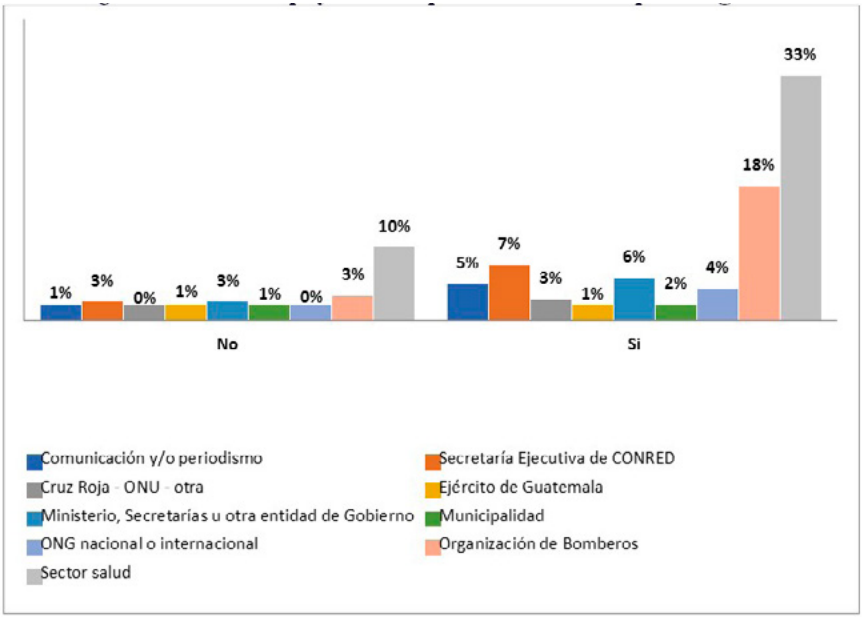
Gráfica 9.
Cambios en la rutina de vida



Fuente: Elaboración propia

¿Consideraría apoyo de un profesional de la psicología? El 79% mencionó que sí consideraría apoyo psicosocial, lo que denota la necesidad de trabajar esta área por la alteración que provoca la emergencia COVID-19, no importando la vía por la que se reciba. Algunas organizaciones, aunque tienen disponible apoyo, no lo utilizan. La única organización que se identificó que tiene atención de apoyo psicosocial constante durante la emergencia fue Cruz Roja Guatemalteca.

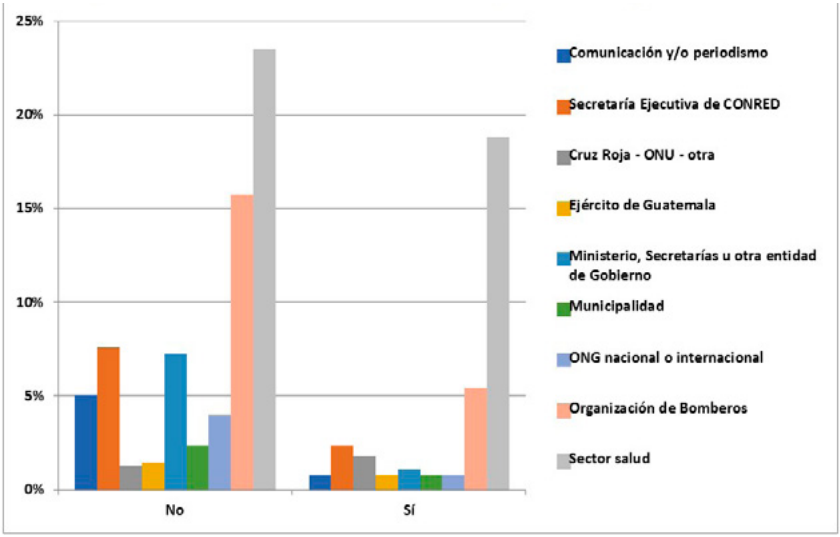
Gráfica 10.
¿Consideraría apoyo de un profesional de la psicología?



Fuente: Elaboración propia

¿Se ha sentido discriminado o aislado por la labor que realiza? El 32% mencionó que sí se ha sentido así, mientras que el resto no. El uniforme de la institución y el que las personas, especialmente vecinos conozcan el lugar de trabajo, ha sido unas de las razones mencionadas por las que se han sentido discriminados. Aunque no se han recibido agresiones, sí se ha evidenciado el distanciamiento de las personas respecto de las y los laborantes que trabajan en la crisis sanitaria desde que inició la emergencia.

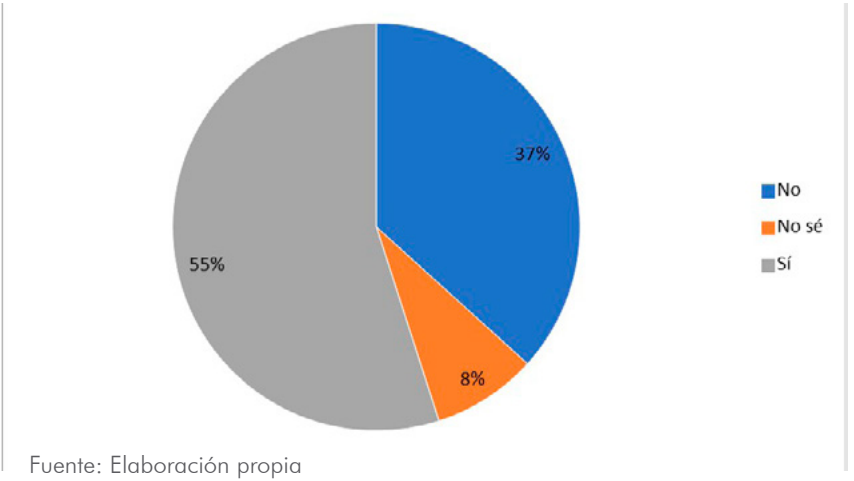
Gráfica 11.
¿Se ha sentido discriminado o aislado por la labor que realiza?



Fuente: Elaboración propia

¿Le generan angustia o ansiedad el tipo y cantidad de información en medios de comunicación? El 55% de las personas encuestadas sienten que les genera "angustia" el tipo de información que reciben en medios de comunicación y redes sociales, así como la forma de abordar la información y presentarla en forma de noticia, mientras que en una pregunta similar, el 56% confirma que les genera "ansiedad" la cantidad de información que recibe a través de los diferentes medios de comunicación, incluyendo redes sociales y grupos de WhatsApp. Al mismo tiempo, en una tercera pregunta relacionada, se puede evidenciar que las mismas redes sociales y medios de comunicación sirven como herramientas de protección, siendo la respuesta más relevante, la que indica que les ayudan a pensar en otros temas (54%) (Distracción).

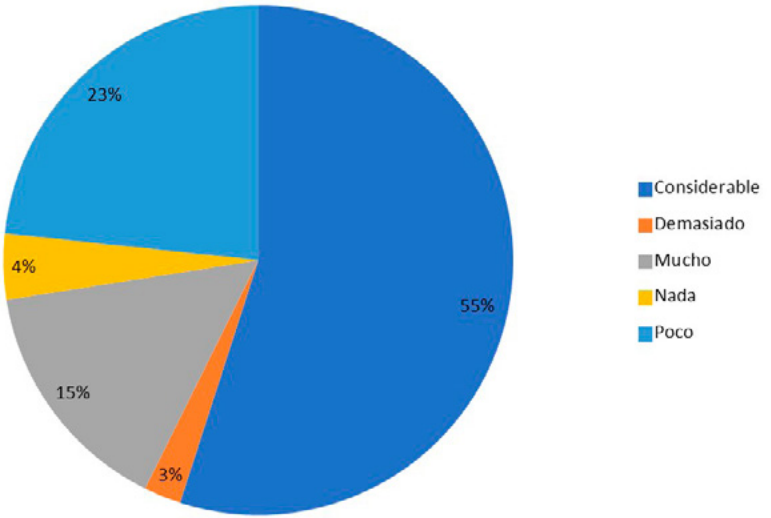
Gráfica 12.
¿El uso de los medios de comunicación antes consultados, le genera algún tipo de angustia por el TIPO de información sobre COVID-19 que recibe?



Fuente: Elaboración propia

¿Cuál es su nivel de estrés? Más de dos tercios de las personas participantes respondieron que tienen estrés. El 3% califica su nivel como demasiado, el 15% lo califica como mucho y el 55% como considerable, dichos porcentajes contrastan en una pregunta abierta (No. 36 del cuestionario) y relacionada. En las entrevistas a profundidad se obtuvo información respecto que, el estrés al que se refieren afecta su salud psicosocial de manera negativa.

Gráfica 13.
En este momento, ¿cuál sería según usted su nivel de estrés?



Fuente: Elaboración propia

En la última pregunta del cuestionario se solicitó a las personas que comentaran de forma abierta su percepción acerca de su salud psicosocial, en relación con su labor dentro de la respuesta a la emergencia. De las respuestas recibidas, se realizó un análisis técnico de los conceptos que las personas participantes mencionaron.

A partir de lo anteriormente expuesto, se definieron los siguientes efectos psicológicos:

- Negativos: se refieren al estrés y la depresión, y son los mencionados con mayor frecuencia.
- Positivos o protectores: se incluyen el bienestar, y la resiliencia y el autocuidado.
- Sociales: se visibilizó la discriminación y la estigmatización.
- Cognitivos: la racionalización se observa como un mecanismo para afrontar la emergencia.

- Conductuales: se representa por medio de la alteración del sueño.
- Organizacionales: se presenta por medio de la inseguridad laboral y en el exceso de horas trabajadas.

Imagen 1.
Percepción sobre su salud psicosocial en relación con su labor dentro de la respuesta a la emergencia

Fuente: Elaboración propia

Discusión

Según los resultados encontrados en esta primera investigación sobre el tema en Guatemala, existen variables que afectan la salud psicosocial de las personas que atienden la emergencia de la COVID-19, dentro de las cuales se comprobó que tienen un rol activo en la alteración de la salud de los trabajadores que responden a la pandemia.

Con esta investigación se coincide, como en la realizada en Wuhan, China, por L. Kang et al. 2020, que las largas jornadas laborales, la falta de equipo protector, la

fatiga, entre otros, afectan al personal de emergencia.

También se concuerda con el planteamiento de H. Jizheng et al. 2020, sobre que el personal no fue entrenado psicológicamente sobre la COVID-19, lo que generó mayor presión psicológica, al igual que en Guatemala, donde se evidenciaron seis niveles de efectos psicológicos divididos en: cuatro áreas y clasificados como negativos, sociales, conductuales y organizacionales, y dos más como positivos o protectores, y cognitivos.

La necesidad evidenciada de atención psicosocial del 79% del personal que atiende la emergencia confirma la afectación actual de los trabajadores.

Encontrar un 18% de nivel de estrés entre mucho y demasiado, demuestra que existe una vulnerabilidad dentro de este personal humanitario en la pandemia de la COVID-19 en Guatemala, mismo que puede convertirse en posibles víctimas de suicidio concordando con G. Creighton. et al 2020.

Aunque se encontró que existen organizaciones que mencionan tener apoyo psicosocial disponible para sus trabajadores, así como un área del Ministerio de Salud de Guatemala especializada en atención psicológica, no se recolectó ningún dato afirmativo sobre apoyo institucional directo, sino solo un apoyo psicosocial indirecto a miembros de primera respuesta de la Cruz Roja Guatemalteca, por medio de su voluntariado.

La investigación se enfocó en la emergencia de la COVID-19, y demuestra un panorama específico de una emergencia sanitaria que podría tener similares factores psicosociales en otro tipo de eventos adversos, pero demuestra una debilidad en no haber tomado datos de anteriores emergencias por medio de preguntas relacionadas, que pudieron haber servido de comparativo o afirmativo sobre la situación actual.

Será importante realizar un seguimiento en un nuevo estudio para comprobar que los resultados de esta investigación son similares o distan, pero que podrían tener las mismas bases sobre la afectación de la salud psicosocial del personal que atiende emergencias en Guatemala.

Debilidad de este proceso investigativo fue la baja y alta cantidad

de representantes de algunos de los sectores, lo que podría tomarse como una muestra no balanceada, aunque se corroboró que la tendencia de las respuestas se mantuvo en los mismos rangos y da validez a los resultados en cada uno de los instrumentos de recolección.

La salud psicosocial no es un tema común en el país, y menos en el sector humanitario, lo que hace que este trabajo se presente como una de las bases para promover futuras investigaciones relacionadas para la incidencia en la toma de decisiones, en bien de las personas que responden a las emergencias, desde la visión de formación de personal hasta la generación de instrumentos y procesos, que ayuden a brindar una atención adecuada a las y los trabajadores de los diferentes sectores.

Los datos recolectados por este estudio demuestran que no existe una coordinación inter institucional en temas psicosociales, con protocolos que sean activados al momento de una emergencia, sino solo la coordinación de análisis inter institucional a nivel de clúster de salud, comentada por algunos de las personas entrevistadas. Pero que no tiene un carácter inmediato, sino más bien se enfoca en un análisis de la situación, aunque lo que se requiere es una respuesta inmediata, y es aquí donde la Secretaría Ejecutiva de CONRED debe de tomar el liderazgo para la preparación, mitigación y respuesta en futuras situaciones similares a la estudiada, tomando como base cada uno de los datos obtenidos en este trabajo y su legitimidad, como ente rector en el tema de emergencias.

La comunicación es vital como herramienta para las emergencias, pero para la actual situación de la COVID-19 se ha evidenciado que puede tener áreas positivas, donde la utilización de la misma para expresarse se convierte en una válvula de escape de la tensión que genera el trabajo en la emergencia, pero también el ser receptores de información de baja calidad, en mucha cantidad, no certera, o errónea, puede convertirse en un elemento que se vuelve negativo, tal y como lo resalta Florez, F.S. (1982): "sería necio negar que los factores favorables han sido superiores" en general donde los medios han permitido informar.

Otro de los resultados que se resaltan en la investigación y confirmados en las entrevistas a

profundidad, son los sectores que se sienten más discriminados por la labor que realizan en la actual emergencia sanitaria, y son los que están plenamente identificados por sus conocidos o por el uniforme que portan, encontrando que la información sobre los riesgos de sus trabajos son relacionados también con el riesgo de ser portadores de la COVID-19.

Conclusiones

1. Los factores que afectan la salud psicosocial de las personas que atienden la emergencia de la COVID-19 en Guatemala, encontrados en esta investigación son: el estrés durante su trabajo en la emergencia, reducción en el número de horas de sueño por trabajo, sentimiento de vulnerabilidad por no contar con equipos de protección completos y/o desechables, miedo a contagiarse y contagiar a sus seres queridos, incremento del número de contagios en el país, sentimiento de discriminación por la labor que realiza, excesiva cantidad y falta de calidad en la información recibida a través de diferentes medios de comunicación y redes sociales, pero al mismo tiempo son un canal de expresión y liberación de estrés.

2. Las entidades para las cuales trabajan quienes responden a la emergencia de la COVID-19 no están proveyendo el equipo completo ni suficiente, para que éstas realicen su labor sin mayor riesgo al contagio, lo que afecta la salud psicosocial de las y los trabajadores en la emergencia.

3. Existe una alta necesidad de apoyo psicológico para los trabajadores que atienden la emergencia de la COVID-19, pero la accesibilidad y disponibilidad al mismo es limitada o nula.

4. La comunicación por medio de redes sociales y la mensajería instantánea, así como los de medios de comunicación masivos y tradicionales, generan dos tipos de afectaciones: a) negativa, como sentimientos de enojo y angustia provocados por rumores, fake news, exceso de información, entre otros. b) positiva, como sentimientos de alivio por canalizar su estrés hacia afuera por medio de mensajes en cada una de estas plataformas digitales, así como por distracción personal.

5. Las entidades en Guatemala no están organizadas para atender en temas psicosociales a los equipos de emergencia, por la falta de coordinación previa inter institucional.

6. La salud psicosocial de las personas que trabajan en la emergencia de la COVID-19 no ha sido una prioridad para las organizaciones y aunque el tema de afectación psicosocial se ha mencionado mucho en los medios de comunicación no se ha dado respuesta a la necesidad de la misma.

Recomendaciones

1. Generar un protocolo de atención psicosocial para respondedores de emergencias en Guatemala, desde la coordinación de la SE-CONRED en una mesa técnica con participación del sector gobierno, academia, equipo humanitario de país, y sector privado, que busque las diferentes fases del protocolo basados en la Gestión Integral del Riesgo (prevención, mitigación, respuesta y recuperación).

2. Crear brigadas de atención psicosocial inter institucionales, por medio de alianzas del mismo tipo, que cuenten con personal capacitado para acompañar a personal que responde a emergencias, y que sean coordinadas por medio de la mesa técnica de atención psicosocial coordinada por la SE-CONRED.

3. Realizar desde la SE-CONRED una coordinación inmediata de atención psicosocial, para quienes trabajan en la emergencia de la COVID-19 durante lo que reste de la atención de la pandemia, y así dar respuesta a las necesidades del personal de emergencia evidenciadas en esta investigación.

4. Generar alianzas de formación y promoción de buenas prácticas con el liderazgo de la SE-CONRED y la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, para la mejora del manejo de información basado en evidencias históricas desde los medios de comunicación masivos, para que la réplica de lo que éstos publican llegue a otro tipo de medios como las redes sociales, con datos reales y concretos que ayuden a informar y a formar a la población, y a que estos tengan certeza de lo que sucede en

cualquier emergencia, así como de promover las decisiones informadas sobre la multiplicación de información no oficial.

5. Dar seguimiento a la presente investigación por medio de futuros estudios que puedan profundizar en los resultados por sector y por tipo de evento, que generen conocimiento en el área de Gestión Integral de Riesgo en Guatemala, para que las decisiones sean respaldadas por datos.

Referencias bibliográficas

- Chang D, Lin M, Wei L, et al. (2020) Epidemiologic and Clinical Characteristics of Novel Coronavirus Infections Involving 13 Patients Outside Wuhan, China. JAMA. 2020;323(11):1092–1093. doi:10.1001/jama.2020.1623

- Chan JF, Yuan S, Kok KH et al (2020) A familial cluster of pneumonia associated with the 2019 novel coronavirus indicating person-to-person transmission: a study of a family cluster. Lancet S0140-6736(20)30154–30159

- Chen, C.; Noble, I.; Hellmann, J.; Coffee, J.; Murillo, M.; Chawla, N. (2015) University of Notre Dame Global Adaptation Index Country Index Technical Report. University of Notre Dame, 3. https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf / https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/

- Creighton, G., J.L. Oliffe,O., Ferlatte, J., Bottorff, A., Broom, E., K.Jenkins (2018) "Photovoice ethics: critical reflections from men's mental health research" Qual. Health. Res, 28 , pp. 446-455, 10.1177/1049732317729137

- Florez, F. S. (1982). Efectos positivos y negativos de los medios de comunicación social. *Medicina*, 4(2), 49-51.

- Horesh, D., & Brown, A. D. (2020). Traumatic stress in the age of COVID-19: A call to close critical gaps and adapt to new realities. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy, 12*(4), 331-335. http://dx.doi.org/10.1037/tra0000592

- Huang Jizheng, Han Mingfeng, Luo Tengda, et al. (2020) "Encuesta de salud mental del personal médico del nuevo hospital de admisión de punto fijo de neumonía por coronavirus" [J / OL]. *Revista China de Salud Ocupacional y Enfermedades Profesionales*, 2020,38 (2020-03-04) .http: / / rs.yiigle.com/yufabiao/1183760.htm. DOI: 10.3760 / cma.j.cn121094-20200219-00063.

- Iversen AC, Fear NT, Ehlers A, et al. (2008) Risk factors for post-traumatic stress disorder among

UK armed forces personnel. Psychol Med2008;38:511 22. doi:10.1017/S0033291708002778 pmid:18226287

- L. Kang, Y. Li, S. Hu, M. Chen, C. Yang, B.X. Yang, Y. Wang, J. Hu, J. Lai, X. Ma, J. Chen, L. Guan, G. Wang, H. Ma, Z. Liu (2020) The mental health of medical workers in Wuhan, China dealing with the 2019 novel coronavirus. Lancet Psychiatry, 7 (3) (2020), p. e14 https://spass.es/es/salut-psicosocial-coaching.html?cookies_ok=1

- Liu, S., Yang, L. L., Zhang, C. X., Xiang, Y. T., Liu, Z., Hu, S., & Zhang, B. (2020). Online mental health services in China during the COVID-19 outbreak. The Lancet Psychiatry, 7(4), e17–e18. doi:10.1016/S2215-0366(20) 30077-8.

- Q. Chen, M. Liang, Y. Li, J. Guo, D. Fei, L. Wang, L. He, C. Sheng, Y. Cai, X. Li, J. Wang, Z. Zhang (2020) Mental health care for medical staff in China during the COVID-19 outbreak Lancet Psychiatry, 7 (4) , pp. e15-e16

- Taylor S., (2019) *The Psychology of Pandemics: Preparing for the Next Global Outbreak of Infectious Disease.* Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing,

- World Health Organization. Mental Health Considerations During COVID-19 Outbreak. Geneva, World Health Organization, 2020.

- Xiang, Y. T., Yang, Y., Li, W., Zhang, L., Zhang, Q., Cheung, T., & Ng, C. H. (2020) Timely mental health care for the 2019 novel coronavirus outbreak is urgently needed. The Lancet. Psychiatry, 7(3), 228–229. doi:10.1016/ S2215-0366(20)30046-8

Contrapunto

¿Cuánto cuesta el futuro posCOVID-19 y cómo medirlo en escenarios de incertidumbre? Una mirada desde las expectativas de cambio y reforma institucional[1]

Caryl Alonso Jiménez[2]
Consultor y docente universitario

Resumen
Desde el debate de la coyuntura sanitaria del COVID-19 y la resonancia de sus efectos e implicaciones a lo largo de la región y el hemisferio, el articulo aborda el repaso de las decisiones gubernamentales que evidencian la debilidad de políticas y gestión pública, que son incapaces de responder con agilidad a la emergencia sanitaria, donde es notable la ausencia de acciones complementarias de servicios estatales a causa de un sistema rehén y perverso en el reparto del botín electoral. Destaca la decisión política antes que médica y social. Sin juzgar el contexto, el momento resulta oportuno para reclamar procesos de cambio y reforma ante el fracaso de servicios públicos de calidad. Más que entusiasmos señeros, resalta que la infraestructura jurídica Estatal fue diseñada con blindajes legales para detener cambios o reformas que dificultan salidas estructurales y cuya primera barrera son los partidos políticos, eslabones de poder representados en el Legislativo. La salida es un acuerdo por la unidad que contemple eventuales reformas graduales en el tiempo; de otra forma el retorno a nueva normalidad futura será la síntesis del mismo modelo que no cambia.

Palabras clave
Estado, COVID-19, políticas, políticos y reformas estatales

1. El artículo aborda las ideas centrales de la ponencia virtual presentada en el Foro Euro Latinoamericano, realizado del 23 al 25 de junio de 2020, organizado por la Universidad de Extremadura, Universidad de Panamá, Centro de Estudios para el Desarrollo de Proyectos Sociales de México y El Instituto Nacional de Administradores Públicos de México.
2. Doctor en Política y Sociología.

Abstract
From the debate on the health situation of COVID-19 and the resonance of its effects and implications throughout the region and the hemisphere, the article addresses the review of government decisions that show the weakness of policies and public management that is incapable to respond swiftly to the health emergency, where the absence of complementary actions by state services is notable due to a hostage and perverse system in the distribution of electoral loot. Without judging the context, the moment is opportune to demand processes of change and reform in the face of the failure of quality public services. More than enthusiastic leaders, it highlights that the State legal infrastructure was designed with legal shields to stop changes or reforms that hinder structural exits and whose first barrier is the political parties, power links represented in the legislature. The exit is an Agreement for the unit that contemplates eventual gradual reforms in time; otherwise the return to new future normality will be the synthesis of the same model that does not change.

Keywords
State, COVID-19, policies, politicians and State reforms

Introducción

Al parecer, medir el tiempo y sus costos siempre es el sueño y la esperanza por descubrir un atisbo de expectativas, para un porvenir de plenitud y prosperidad… En este siglo XXI para algunos fueron sueños hechos realidad al subir en la escala social… pero caminando en ese fatal equilibrio económico de la cuerda floja de la economía y la política.

¿Cómo entender el futuro? Para Carl Sagan (1994) fue el calculó de los años luz. Para Pablo Neruda (1921), en la resistencia que se necesita para amar; para Nelson Mandela (1994), en un largo camino hacia la libertad… para Marx (1818-1883) el tiempo para alcanzar una sociedad igualitaria; para Smith (1767), en el tamaño de las riqueza y prosperidad de las naciones; y finalmente, para Stiglitz (2010) en la reducción de la desigualdad y Gailbraith (1970), en la eliminación del fraude inocente.

Sin embargo, para los que se quedaron atrapados en los círculos históricos de la sobrevivencia rural sin tierra ni medios de trabajo, para aquellos atrapados

en la informalidad laboral de los prósperos centros citadinos de este hemisferio… aquellos que la promesa del emprendimiento los abandonó en el puerto de la desesperanza y del endeudamiento, vida sigue siendo un sueño (Calderón, 1635)

Los emprendedores más entusiastas, con los cantos de sirena financieros, abordaron los buques de la prosperidad y zarparon en este siglo… pasajeros inundados de elevados entusiasmos, donde la luminosidad dorada les trazó rumbo al paraíso… pero, marcados por las tasas de interés bancarios que los endeudó de por vida… no les dijeron que 75% de los emprendimientos no llega a los primeros dos años de vida, sin explicarles las razones válidas para sobrevivir en un capitalismo competitivo (Ladagga, 2016).

¿Dónde estuvo la crucial diferencia entre los pasajeros de la abundancia y los abandonados por el tiempo? ¿Fallas en el cálculo para el trazo estratégico? ¿Errores de la matemática política? O simple marketing financiero…

El repaso de la historia siempre tendrá esa virtud que Marc Bloch (1942) nos legó en aquello de que "el destino de la sociedad está íntimamente conectado con el hombre". Aguda manera de señalar los riesgos de aquellos cuya manera de ver la vida, la historia y el porvenir que se entrecruzan con poder, codicia y deseo, como repite Moisés Naím (2015).

Pero ¿cómo calcular el futuro posCOVID-19? Seguramente las formulas marginales de la prosperidad no nos permiten el sacrilegio complejo de medirlo desde la huella social, y más cuando los jóvenes, mujeres y niños marginados, pueblos indígenas excluidos, campesinos pobres y los miles y miles de obreros en las urbes de este hemisferio, se encuentran en pleno proceso de caída en los peores índices de pobreza (elPeriódico, 2020) que esta pandemia nos dejará en su balance final.

De esto se trata este debate ¿cómo calcular los costos del futuro en una realidad donde la complejidad de la virtud política convive con las fortunas de la impunidad, la opacidad y ausencia de rendición de cuentas?

La etapa es reveladora: estamos en democracias que ya no tienen la autoridad para limitar el poder político, que las despoja el ideal

de las libertades y los derechos civiles que deben convivir con las responsabilidades constitucionales.

El momento resulta crucial; Enrique Cardozo (2020) lo denomina el terraplanismo, que se extiende como amenaza en esa simbiosis intencionada de ideología y religión, populismos de un raro conservadurismo que acecha a conglomerados frustrados hacia aventuras electorales con promesas ilusas alimentadas por la desesperanza, extensos conglomerados ahora devastados por autoritarismos legitimados en curiosas alternabilidades electorales y sostenidas por poderes paralelos. De ese escenario latinoamericano y más particularmente en Guatemala, se repasa desde la discusión reflexiva hacia un escenario posCOVID-19.

De la política artesanal a la inmovilidad institucional

El debate sobre las expectativas del desarrollo posCOVID-19 no puede menos que ser una invitación a la audacia, en tiempos en que no hay puerto de llegada. Sin embargo, una epidemia es un fenómeno social y necesita una respuesta social (Sachs, 2020) y es desde allí que el Estado y el gobierno deberán asumir la principal estrategia social, económica, política y sobre todo sanitaria.

La vacuna (OMS, 2020) aún se encuentra en fases de prueba y, aunque representa la solución, todavía sigue siendo el instrumento de negociación de la tragedia universal entre intereses financieros y matizados en esa compleja envoltura entre los gigantescos poderes comerciales geoestratégicos globales.

En esta primera etapa del aplanamiento de la curva, como estrategia para la contención del contagio a gran escala, fue evidente que las decisiones políticas prevalecieron por encima de las médicas. Aunque moralmente es criminal usurpar calidades, estuvo claro que no se puede confundir las ciencias médicas con el poder político. Lo que confirma la inexistencia de proyectos políticos de largo alcance.

Por ello resulto extraño que administrar la crisis sanitaria desde la manipulación política, que carecía de toda ética y sentido de la lógica médica en el hemisferio, excepto de Uruguay,

Chile, Argentina y Costa Rica, demostró que no existen partidos políticos cuya existencia dependa de proyectos de Estatales de largo plazo, donde la decisión política gubernamental se mide por el cálculo del bienestar que es el que cuenta en el escrutinio de la alternabilidad. Si es esto es cierto ¿por qué hacer lo contrario? Seguramente y más temprano que tarde la historia pasará el ajuste de cuentas.

La primera víctima de esta pandemia es la tragedia humana diaria por las condiciones de salud propias, a causa de la ausencia de políticas sociales, desempleo y desnutrición crónica; también lo es a causa de la débil institucionalidad pública. Pero la verdadera tragedia estará en los efectos de una contención que apagó la economía.

En países del primer mundo (Japón, Suecia, Finlandia, Nueva Zelanda) los sistemas de contención construyeron barreras para mitigar confinamientos y cierres del sistema productivo y comercial. Los servicios hospitalarios no solo estaban preparados sino que fueron capaces de reconvertirse para enfrentar emergencias.

Esta pandemia, como las otras pandemias (pobreza, marginación, exclusión) enseñó a gran parte de la población que no se puede confundir astronomía con astrología. Esto no se detiene con magia, ni religión, ni demagogia… esto se detiene con políticas públicas, institucionales, dirigidas con la pericia para gestionar la emergencia… y con políticos dispuestos a construir las defensas estatales de la ciudadanía.

A costa del desplante teatral aprendimos qué es una pandemia global de larga duración… con enfoques bajo diversos riesgos y efectos nacionales y locales. En este hemisferio estamos en la etapa más trágica: Según informes diarios de la Universidad John Hopkins, pasamos de los 100 mil muertos en América Latina. ¿Cuántos faltan para sumarse a la tragedia sanitaria pero también estatal por la omisión del bienestar…?

En países con historia democrática e instituciones mejor construidos, se gestiona con mayor sentido institucional de planificación pública; con presupuestos, cuya fortaleza de sus políticas fiscales no depende de valoraciones ideológicas, sino de estructuras políticas con capacidad de actuar de forma conjunta con todos sectores de su sociedad.

En este continente, como resultado de respuestas estatales, algunos obviaron asumir responsabilidades y otros optaron por la contención mediante largos confinamientos que no terminan… y con la suspensión de la vida económica y productiva. Esta etapa impulsó medidas financiera del Estado, con endeudamientos que solo revelaron la fragilidad de las políticas macroeconómicas.

En los países desarrollados la deuda fue un 28% de su PIB. En el caso de Guatemala apenas es el 2% del PIB, lo que tendrá serias repercusiones en la incidencia para la reactivar la economía. El desempleo, el hambre y la frustración podrán ser presas de padres desesperados en el continente. No tenemos claridad del tamaño del sufrimiento de los pueblos indígenas, campesinos, jóvenes, niños y mujeres. Se apela a la solidaridad para paliar el día a día. Cruel manera de un sistema secular de libertades para enfrentar por la vía individual la sobrevivencia del marginado y excluido.

Hasta ahora después de 100 días solamente se han revelado las fragilidades institucionales y la ausencia de liderazgos. Solo se confirmó la tesis de la devastación estatal sufrida desde el desmantelamiento institucional de los años ochenta en el siglo pasado.

¿Cómo sigue galopando la pandemia? La BBC (2020), informó que el Dr. Faucci, responsable de la Casa Blanca en temas del Instituto de Enfermedades Epidemiológicas, dijo que "No estamos en una segunda ola de la pandemia, es que no hemos terminado aún la primera…".

¿Qué hemos aprendido de la crisis del COVID-19 hasta ahora?

Debo afirmar que todavía estamos aprendiendo; la incertidumbre acecha las puertas de un hemisferio que duda aun sobre exactamente los acontecimientos, mientras las instituciones multilaterales como el FMI (2020) llevan el termómetro de la caída del crecimiento y vaticinan indicadores de América Latina por abajo del 9.4%, mensaje que anuncia un retroceso de 15 a 20 años.

Sin embargo, frente a la incertidumbre de la emergencia son tres grandes estrategias que se han sido notables para enfrentar la crisis:

a. Contención, basado en la exacerbación de protocolos de confinamiento, aumento al máximo el alejamiento social, abrir y mantener el control social a través de toque de queda. Sin embargo, en sociedades con altas tasas de informalidad económica resulta un contrasentido, sin transporte público y con severo control de horario ¿cómo resolver el problema de la sobrevivencia diaria?

   Los programas para atenuar el desempleo no llegan a todos y se extienden sentimientos de frustración de la ciudadanía. Igualmente se extienden peligrosamente dudas y sospechas sobre altos niveles de opacidad en la adquisición de equipos e insumos médicos (Honduras, Ecuador, Perú y Guatemala).

b. Gestión de la crisis, hasta ahora ha sido notable la incapacidad para mantener el sistema sanitario. Se muestra débil. Debilidad en los equipamientos médicos, así como frustración y agotamiento de los cuerpos médicos son, al parecer, generalizados en el continente. La comunicación entra en franjas de dudas. La matemática de la muerte no coincide. Por razones extrañas se confunde legitimidad con simpatía política.

c. Emprender el retorno a la recuperación, se propone reactivar la economía (tema conocido y antiguo) venimos reactivando la economía hace ya 50 años en estos países y no finalizamos. Ahora tendremos otra excusa para reinvenciones y genialidades para la prosperidad.

Sin embargo, ¿qué vamos a recuperar? empresas de servicio e industria no pararon. Paró la informalidad, sumida en la transacción diaria de sobrevivencia que se encuentra en plena desesperación, a ellos los paró la política sanitaria. ¿Qué razones había para extender el hambre y la pobreza? Podemos engañarnos en esto, pero no tenemos cifras reales que puedan explicar el costo. Pero si se a recuperar la economía del sector informal, significa finalmente que tenía razón Hernando de Soto (2006) sobre la extralegalidad en Guatemala.

¿Qué revelaciones encontramos en estos 100 días de la crisis?

Si no en todos los casos, los contextos son en generalizados a nivel del hemisferio; hay diez áreas con alta incidencia:

a. Liderazgo gubernamental insuficiente y con amplio margen de desgaste.

b. La política, bastión de la democracia y justificador de las razones que imprimen la esperanza de los ciudadanos democráticos, junto a los partidos políticos intermediadores de la demanda ciudadana, sin capacidad de convertirse en los liderazgos ciudadanos, alejados, opacos… sin poder definir la expectativa de largo plazo… los partidos políticos ya sufrían crisis de representación de la ciudadanía…. De esta deberán plantearse su sustitución, pero los sistemas están secuestrados.

c. Políticas públicas, ausencia total de dirección. Luis Aguilar Villanueva insiste en un modelo racional de actuación, hasta no existen planes de largo plazo.

d. Gestión pública con altos niveles de improvisación, sin capacidad para la efectividad de su función para administrar los bienes públicos. Están inmovilizados.

e. Organizaciones sindicales sin capacidad de interlocución laboral y sin visiones propositivas.

f. Empleados públicos inmovilizados, sin capacidad de generar propuesta.

g. Sistemas estratégicos estatales: energía, transportes, cadenas de producción y redes de abasto alimentario con dificultades para operar, aunque con la permisividad del sistema. Ya estaban desregulados y sin control desde los años 80.

h. La seguridad, curiosamente alineada a los toques de queda. Persiguiendo obreros y amas de casa.

i. Las remesas siguen siendo la esperanza para la estabilidad macro económica y la posibilidad de sostener a miles y miles de ciudadanos en las áreas rurales.

j. Los conglomerados vulnerables: pueblos indígenas, juventud, mujeres y niños en las áreas rurales se encuentran desprotegidos. No se tiene información ni los costos proyectados del costo para recuperar su atención.

k. Los efectos de la pobreza y pobreza extrema se verán reflejados en la más cruel de las políticas la desnutrición crónica, que es el resultado de la ausencia de trabajo pleno y en consecuencia acceso a bienes de consumo; las cifras de la CEPAL son alarmantes… pero ¿para quién…?

Las implicaciones internacionales

El presidente Zapatero (2020) durante el Foro Ibero Latinoamericano y el doctor Stiglitz (2020) en la celebración de los 50 años del aniversario de la Corporación Financiera Andina (CAF) coincidieron en una serie de distorsiones que han venido repitiendo en los organismos internacionales:

a. Empeoramiento de las condiciones financieras internacionales.

b. Suspensión de las importaciones de los países latinoamericanos.

c. Aumento de la deuda externa.

d. Implicaciones en el aumento de la desigualdad.

i. Fragilidades de las democracias y el estado de derecho.

Dentro estas percepciones, aunque no se tiene todavía una interpretación definitiva, se considera que se pone en riesgo la globalización en el enfrentamiento de China y Estados Unidos. En el que América Latina no puede tomar partido, excepto para reclamar consensos como el caso último de la presidencia del BID.

La agenda para la recuperación obliga a repensar nuevamente los grandes temas no resueltos y demandan un nuevo consenso regional y hemisférico

Aunque no ha habido liderazgos o no los hemos escuchado excepto a la voz de Tedros Adhanom Ghenebreyesus de la OMS, las entidades como la Organización de los Estados Americanos, el Sistema de Integración de Integración de Centroamérica y las Naciones Unidas, poco o nada han asumido posturas en los temas cruciales de América Latina, donde, una vez superada la emergencia eventualmente a finales del otoño del 2020,

los procesos de recuperación real sentarán las bases para complejos procesos para el 2021, que será el momento de medir compromisos y será el momento del eventual ajuste de cuentas por parte de la ciudadanía.

El mayor problema y los temores de quienes para la discusión posCOVID-19, es que no se está trabajando públicamente en esa ruta. Es razonable, estamos aún en la emergencia. Pero es el momento de construir y administrar las rutas estratégicas, por lo que resalto cuatro aspectos fundamentales:

1. Los gobiernos deberán actuar con legitimidad, rendición de cuentas y transparencia. Las decisiones deberán legitimarse con los ciudadanos. En esa perspectiva el gasto público deberá enfocarse en recuperar el rol hacia las agendas sociales que tengan en cuenta la reducción de la desigualdad, lo que conllevara revisar la gestión pública y su efectividad, principalmente los resultados de los programas de emergencia.

2. Enfrentar la política fiscal sobre el tamaño y las responsabilidades estatales, que deberá incluir un nuevo escenario para enfrentar la deuda pública. Repensar la banca de desarrollo que asista con pericia técnica las planificaciones de la mega infraestructura vial que garantice la supervisión imparcial.

3. Cooperación, dentro de la que resalta aumentar multilateralidad como instrumento para el desarrollo en un marco de integración regional y continental, y

4. Responder con transparencia y enfrentar la corrupción de forma implacable; ya no hay retorno: el cohecho pasivo y activo deberán prevalecer como objeto e instrumento de vigilancia.

¿Cómo nos integrarnos en esta crisis para enfrentar la situación sanitaria, que deja de ser coyuntura para pasar a regularidad en la región de Centroamérica, Panamá y el Caribe? Aceptar definitivamente que aunque nuestras elites económicas dominan el debate, dar paso a tres escalas:

a. Negociar en bloque en la región: aunque representamos el voto individual por país en los organismos internacionales, no representamos posturas de defensa regional al mercado internacional.

b. Armonizar la adquisición de suministros de manera regional: los suministros médicos ya son una experiencia positiva que puede constituir la primera medida para armonizar las leyes de contrataciones, habrá que aceptar que la región es rehén del mercado internacional de medicina.

c. Respaldar de forma intensiva y territorial el apoyo y asistencia de las pequeñas y medianas empresas; su inserción será vital en la recuperación económica.

d. Vigorizar el empleo, las cadenas de suministros y consumo.

e. Emprender de forma sostenida el intercambio de bienes.

No podemos ser parte de la trama de nacionalismos históricos, debemos apuntar a un enfoque de los idealismos de las relaciones internacionales, en un marco de multilateralidad para el intercambio de tecnologías.

En conclusión

En racionalidad jurídica nacional no hay optimismo en cambios y reformas de corto plazo. El COVID-19 reveló deficiencias, pero los poderes económicos históricos y los políticos no tienen la menor intención de reformas. Por otro lado, no hay conciencia ciudadana o conocimiento real de los escenarios de la política; esto genera la falsa pirotecnia de los sectores políticos en creer que el festejo dura para siempre.

Sin embargo, vale la pena reconocer los mensajes del COVID-19:

a. La emergencia del COVID-19 tiene en perspectiva la vacuna; según la OMS (2020) existen diez estudios avanzados, que eventualmente llegarán a finales de enero 2021, que obliga a estrategias de cooperación para acceder a la misma.

b. Vigilar a los políticos, gobierno y sector farmacéutico para no generar negocios vandálicos de las soluciones sanitarias.

c. El Estado y el gobierno deben actuar con mayor liderazgo, creer en la función del bienestar desde la inversión en capital social; esto resulta complejo dado que el papel rector del Estado en materia de capital social se encuentran desincorporado.

d. Liderar el funcionamiento de la administración pública que obliga a ser implacables en enfrentar la corrupción y la rendición de cuentas.

e. Fortalecer el estado de derecho, mediante reformas del sector justicia.

f. El impulso a reformas electorales para abrir un nuevo marco de participación y renovación de liderazgos.

Factores clave en agenda rumbo al Plan PosCOVID-19

a. La nueva normalidad plantea incertidumbre frente a la recuperación de la regularidad económica, con implicaciones sociales derivadas en la pobreza extrema que profundiza la desigualdad, ello demanda claridad para una agenda social.

b. El impacto de la deuda externa, que ya era una carga para el Estado, se vuelve ahora la soga que hace rehén al Estado de los acreedores nacionales de los bonos y la deuda internacional.

c. Peligros de una democracia que cambia la faz de los derechos civiles y pierde el sentido de la participación ciudadana. Eliminar los autoritarismos que incentivan confrontaciones que polarizan a la sociedad.

d. El diálogo político, que sea capaz de revisar un nuevo escenario de valores de la democracia con sus implicaciones institucionales. Ampliarlo a pueblos indígenas y organizaciones campesinas ¿con quienes hablar? son los mismos políticos y los mismos poderes de los años ochenta, valdrá construir escenarios de confianza.

e. La gestión pública si bien se limita al sentido de su acción legal, su único liderazgo es su capacidad de ser efectivos, se deberá actuar para evitar burocracias insostenibles.

f. Una de las principales herramientas constitucionales para un plan nacional de alcances territoriales sin precedentes es el artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG): descentralización y autonomía. ¿Conocerán la existencia de este artículo los decisores políticos actuales?

El alineamiento del Plan de Gobierno y los sistemas de coordinación interinstitucional ejercerían el liderazgo político suficiente (Alonso, 2011).

g. La expectativa de una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público en tiempos del COVID-19 demanda mayor presencia institucional de control superior.

Los dilemas del pasado y su peso en la expectativa futura

a. El sistema jurídico actual, excepto por decisiones políticas legislativas que podrían generar consensos, no tiene por ahora (2020-2023) posibilidad de cambio y no va a cambiar en el corto plazo. No se visualiza ninguna señal, mensaje o diálogo real de cambio. Aun el Estado sigue siendo la gran hacienda (Torres-Rivas, 2005), con poderes ocultos y adláteres temporales que administran los hilos republicanos.

b. El sistema económico productivo, cuestionado por el modelo histórico podría emprender reformas que los distancien del privilegio y enfrenten la competitividad con mayor industrialización y tecnologías e innovación. No es fácil, dependerá de recursos y de 10 a 20 años de reconversión y capital social formado en áreas altamente técnicas en electrónica, genética y química. Ahora existe más oferta académica suntuaria privada en ciencias sociales (MSc. y Ph.D.) que son contribuciones humanísticas pero no articuladas al desarrollo económico futuro. ¿Por qué no está diseñada la política de formación superior en línea al diseño de políticas de desarrollo en tecnologías e innovación? ¿Cuántos ingenieros se necesitan para los siguientes 10 y 20 años? Eso de ser disruptivos suena bien, pero en la práctica ¿quiénes emprenderán el proceso?

c. El sistema de participación ciudadana deberá pasar por una nueva ley de electoral para ampliar la renovación de liderazgos. Si la juventud no demanda mayores espacios nos engañamos. ¿Quién o quiénes sostienen la política en condiciones de inmovilidad hacia las reformas? ¿Visualizan el cambio los sectores de

poder? O ¿simple alucinación del activismo político social?

d. En esa línea, los pueblos indígenas deberán actuar con mayor capacidad de organización e incidencia política. Sus dirigentes deberán de una vez por todas ponerse de acuerdo para un Plan Político, Social y Económico, de otra manera la espera será larga en el tiempo.

e. La política fiscal deberá crear las condiciones suficientes para un sistema funcional del Estado, que por ahora resulta improbable, el modelo corporativo y pétreo de los artículos 132 y 133 (CPRG) no tienen ninguna posibilidad de proyectos estatales.

Finalmente ¿Cuánto cuesta el futuro? Solamente lo podremos cuantificar por el tamaño del bienestar que construyamos para los ciudadanos. Por ahora la comparación de los índices de Desarrollo Humano (2019), Prosperidad (2020) y Transparencia Internacional (2019) podrían animar a debates internos para visualizar procesos de reforma ¿Quién los conoce y los entiende para explicar la realidad de Guatemala?

Seguramente es el momento de reflexiones estructurales, que sin salidas cruentas y más con inteligencia estratégica; sin la ayuda de estrategas del miedo, ni de pactos oscuros y menos de ventanillas precoces de poder heredado. Emprender ejercicios para el acuerdo nacional que defina rutas, no para el reparto, sino para articulación podrá encontrar aliados. Vale recordar que en 2021 se celebran los 200 años de la disputa del Estado. Llegó el momento de integrarlo en una sola dirección, sin ajuste de cuentas, con valentía, con la mira puesta en el futuro.

La forma como se armonice la sociedad puede ser capaz de reconocer que el Estado es el equilibrio de intereses que justifican la vida y el porvenir. Suena bien esa frase, pero ¿lo entenderán los políticos, las elites y la ciudadanía?

Referencias bibliográficas

- Alonso, C. (2011). *La coordinación como instrumento de políticas. La territorialización de políticas.* Costa Rica: DEMUCA.

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

- Bloch, M. (2001). *Apología de la historia o el oficio del historiador.* México: Fondo de Cultura Económica.

- Calderón, P. (1635). *La vida es un sueño.* Obra teatral.

- CNN. (2020). Entrevista a Enrique Cardoso. Marcelo Longobardi (30.4.2020) CNN. Atlanta.

- FMI. (2020). "Caída de la economía de América Latina". Noticia INFOBAE

- Ladagga, R. (2016). "¿Por qué fracasan los negocios?", en revista digital Entrepreneur.

- Legatun Institute. (2019). Índice de Prosperidad. Londres.

- Naim, M. (2015). *El fin del poder.* México: Editorial Debate.

- OMS. (2020). Informe público a medios. Organización Mundial de la Salud. Ginebra.

- Programa de las Unidas para el Desarrollo. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano.* Nueva York: PNUD.

- Sachs, J. (2020). "G20 cúrate a ti mismo", en *elPeriódico*, 26 de julio de 2020.

- Torres-Rivas, E. (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios.* Guatemala: F&G Editores.

- Transparency International. (2020). *Índice de percepción de la corrupción 2019.* Berlín. Alemania: Transparencia Internacional.

Polifonía

San Juan Comalapa: Una sarta de verdades y 30 segundos que bastan[1]

Adrián Chávez
Revista digital *Público GT*

Como parte de las actividades que el propio gobierno denomina "Diálogo de puertas abiertas", el presidente Alejandro Giammattei se reunió con autoridades de la municipalidad indígena en Sololá, Quiche y San Juan Comalapa.

En este último municipio, se tuvo la intervención de uno de los representantes de la autoridad local, quien con gran elocuencia advirtió que cumpliría con su responsabilidad de trasladar fielmente el pensamiento y el sentir del pueblo. Inicio señalando que la población maya constituye el 62% de la población guatemalteca, que, en el contexto de la pandemia, aporta con la producción de alimentos en las comunidades, por lo que orientar la atención a las comunidades rurales es estratégico, para evitar el contagio y el estancamiento de la producción agrícola que nutre al país.

"Nuestros planteamientos se hacen como sector y actor fundamental para el desarrollo de nuestras comunidades. El mensaje que vamos a compartir integra el sentir de la mayoría y para que este encuentro no sea solo acto de "folklorismo" y buenos deseos, con todo respeto -hace una pausa quitándose el sombrero- Dr. Alejandro Giammattei nuestros planteamientos, demandas y necesidades ante la pandemia", después de la breve aclaración, continuó su intervención apoyándose en la lectura de un documento el cual desarrollaba los siguientes puntos:

1. Publicado el 19 de julio de 2020. Tomado de https://publicogt.com/2020/07/19/san-juan-comalapa-una-sarta-de-verdades-y-30-segundos-que-bastan/?fbclid=IwAR1R-TAXx3oS83OXIJSXf5ID7grvIdE30EYNbzen_SsmS6IWrEUrHGSuOr6w

1. Afirmó que el derecho a la salud de la población está siendo vulnerado y solicitó que se restituya dignamente. "Es ineludible la falta de dotación de los insumos que han sido causa de que más de 40 médicos han muerto y la dignificación de los médicos y personal, lamentablemente hay médicos y enfermeras que, sin recibir un solo centavo, algunos han muerto y otros han tenido que renunciar por el sacrificio que hacen…" haciendo mención del personal de primera línea que labora en el parque de la industria.

2. Habló de los 10 programas implementados por el Gobierno de la República, para apoyar a la población durante la crisis. "Es ineludible de que existe acá en Comalapa un desconocimiento de ellos y de los mecanismos para acceder a ellos. Al comienzo nos dijo que llegaría un código, les llegó un código para recibir una posible ayuda, pero han quedado con la ilusión porque les dijeron que tenían que hacer una declaración jurada y llegar a la capital para una posible ayuda de Q. 1,000. Solo hacemos de su conocimiento que en estas circunstancias un viaje a la capital tiene un costo mínimo de Q 400 más lo que podría cobrar el licenciado para hacer la declaración…" y continuó agregando "Los de la tercera edad se han ilusionado, hasta la fecha no tenemos conocimiento de alguien que ha sido apoyado en San Juan Comalapa".

3. Se refirió a los Q.100 millones aprobados para que el MAGA apoye a los agricultores, denunciando que, a la fecha, los agricultores del lugar no han obtenido ni un saco de fertilizante y solicitó además evitar la burocracia y politización que en términos concretos promueven más corrupción.

4. Animó a las autoridades a no apoyar únicamente al sector económico tradicional: "Debe apoyar a las comunidades y a los pueblos indígenas pues actores que aportamos al PIB, pero somos invisibilizados y excluidos. ¿Usted ya apoyó a los empresarios, pero a los pobres hasta cuándo? Seguimos llorando, nuestro sentir y nuestro pensar y es la demanda de nuestra gente", refiriéndose al nulo papel de la DIACO, ante

los abusos perpetrados por ENERGUATE, en el cobro de la tarifa eléctrica.

5. Se refirió a las tensiones generadas al tratar de expropiarse las tierras comunitarias sin que haya una consulta previa… "y hablando de territorios, la minería nos ha hecho sufrir mucho a los mayas kaqchikeles…"

Fue justamente en este instante cuando la impaciencia desbordada del gobernante le hizo interrumpir al representante comunitario, preguntándole tajantemente: ¿Cuantas minas hay en Comalapa? A lo que sin titubear el comunitario responde: "Aquí no hay y no queremos", estas palabras no fueron bien asimiladas por el gobernante y mientras la autoridad local se disponía tranquilamente a continuar con la lectura del documento, se agotó el decoro presidencial y cualquier intención al diálogo fue abortada cuando el señor presidente sentenció: "yo vine aquí a un diálogo y no vine a oír una sarta de inconsistencias que usted está expresando…" siguió hablando por 30 segundos mientras interrumpía cualquier intento de continuar… en ese instante cayeron las máscaras y la señal del enlace directo fue convenientemente interrumpida.

El diálogo constituye un instrumento inexorable para la resolución de cualquier problema, asumirlo como un programa de gobierno, resulta tan loable como peligroso, sobre todo si no se tiene la claridad de que un ejercicio de este tipo no solo conlleva algarabía, apeñuscamiento, regalos y la posibilidad de ser escuchado. Un diálogo, sincero y abierto supone darse la oportunidad de escuchar las ideas y posicionamientos de la contraparte, por más incomodas que estas resulten.

Con la soberbia y prepotencia expresada, el presidente demostró su intolerancia a los disensos y ratificó, que al menos por ahora, no está preparado para un ejercicio de este tipo.

El derecho a la salud ha sido un derecho negado de forma histórica y sistemática a los guatemaltecos, y aunque este abandono no es algo atribuible únicamente a su gobierno, tiene que aceptar que es una vergüenza que, aún a estas alturas de la epidemia y a pesar

de contar con los recursos financieros necesarios, el 60% de los trabajadores de salud vinculados a la atención directa y que laboran en el Ministerio de Salud no cuenta con los insumos y el equipo de protección personal necesario para brindar atención a los pacientes con covid-19 sin que este represente un riesgo para su propia vida.

Si no les cree a las encuestas universitarias o a los médicos que en primera línea siguen clamando por auxilio, pregúntele al abogado en Jutiapa o al Dr. Villeda en Chiquimula, ¿qué los motiva a estar haciendo la cooperacha de insumos y equipo entre la población para poder proteger a los colegas del hospital nacional? Si tampoco les cree a ellos, despójese de las cámaras, pregúntele a la viuda del Dr. Hernández, quien trabajando en el Parque de la Industria, fue uno de los primeros en denunciar el desabastecimiento, terminando enfermo y falleciendo en el propio hospital donde prestó sus servicios.

Pregúntele a un lavador de carros como don Leónidas, ¿por qué no ha podido recibir un solo centavo de sus programas?; vaya con los agricultores de Comalapa a ver si es mentira lo que dijo su representante; acérquese usted mismo a las familias que se tuestan bajo el sol en el puente El Naranjo, mientras juegan con el vaivén de ese trapo que alguna vez fue blanco y que ahora está shuco y percudido por la indiferencia; pregúntenos a nosotros los clasemedieros ¿qué pensamos del retardado veto al decreto 15-2020 y de sus penas por complacer a los financistas de siempre?; o mejor, pregúntele a la gente en las comunidades, el terror que se siente cuando hay un conflicto de tierras.

Resulta señor presidente, que el representante comunitario, trasladó fielmente el pensamiento y el sentir del pueblo de San Juan Comalapa y de la mayoría de la población guatemalteca, que vio cómo una sarta de verdades y 30 segundos bastaron para sentirse más representados por la autoridad municipal indígena de San Juan Comalapa que por su propio presidente.

El feudalismo y finquerismo racista de Alejandro Giammattei[2]

María Aguilar
Diario *elPeriódico*

El viernes 17 de julio, el presidente Giammattei se reunió con autoridades indígenas en Sololá, Chichicastenango y Comalapa. En los primeros dos lugares fue recibido con reverencia y hasta con regalos. Sin embargo al llegar a Comalapa, el mandatario, como es común, estalló en ira, evidenciando la mentalidad feudal, finquera y racista bajo la cual se formó y vive, y retratando el racismo cotidiano del sector ladino y mestizo del país, al cual él pertenece. Un racismo que no solo se concentra en el sector conservador, sino también en un sector que aparenta ser progresista.

Fue tanta la violencia racial del presidente que el canal de TV del gobierno borró la evidencia. Sin embargo, la periodista Francelia Solano, de Nómada, logró una recopilación, en donde se observa que Giammattei se altera al escuchar el rechazo de la comunidad a la minería. Y le dice a la autoridad indígena de Comalapa, que lo que él expresa, al hablar de territorio y exponer el daño que la minería hace al país, son "una sarta de inconsistencias" y en tono amenazante agrega "y se las voy a demostrar". La respuesta rábica no sorprende, ya que, desde la firma de la paz, las elites guatemaltecas han concentrado sus esfuerzos en despojar a las comunidades indígenas –que sobrevivieron el genocidio– de sus territorios y vedarles el derecho de decidir sobre el control de sus recursos.

Posteriormente, acusó a agricultores y productores de no pagar impuestos. Otra falacia de la elite. Giammattei dijo: "¿cuánta de la gente que vende verduras aquí paga impuestos? Porque si estamos hablando de equidad hablemos de equidad. Hay la

1. Publicado el 21 de julio de 2020. Tomado de https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/07/20/el-feudalismo-y-finquerismo-racista-de-alejandro-giammattei/

necesidad de formalizarnos. Todos queremos buenos hospitales, pero de a grolis, no pagan impuestos, que de al pelo". Si hablamos de equidad, ¿cuándo Giammattei le gritará así al CACIF, los mayores evasores de impuestos, exigiéndoles que paguen y no que evadan? En otro momento, como parte de una analogía sobre "igualdad", Giammattei señaló a un miembro de las autoridades indígenas para describir a quienes eran "feos". Sin embargo, como buen ladino que se apropia de lo maya a conveniencia y por folclor, terminó hablando de los nahuales, agregando que Guatemala era un "gusano feo" que, debía transformarse en mariposa.

En Comalapa, Giammattei evidenció su racismo visceral, pero también el del país. Sus palabras fueron el látigo bajo el cual se ha subsistido en la Guatemala-finca, que construyó la derecha y que reproduce la izquierda, que asume a los indígenas como seres infantiles, mantenidos, que no aportan a la economía ni al país, que son feos, mentirosos, ignorantes porque no saben lo que es mejor para sus territorios. Todo para justificar violencia, dominación, control de la vida y del territorio maya.

Estado de sitio, política agraria gubernamental[3]

Adrián Zapata
Diario *La Hora*

El pasado 19 de julio, mediante el Decreto 13-2020, el gobierno declaró estado de sitio en tres municipios de Izabal y en dos de Alta Verapaz. Lo justifica afirmando que "Diversos habitantes y grupos armados han efectuado actos violentos y ataques contra las fuerzas de seguridad…". Agrega que "Las acciones de esos grupos del crimen organizado han provocado la pérdida de empleos, la ejecución de múltiples delitos contra las personas y sus bienes y pretenden convertir la región en un área controlada por criminales, incluso de extranjeros y de antiguos integrantes de facciones armadas".

3. Publicado el 11 de julio de 2020. Tomado de https://gazeta.gt/los-grupos-responsables-de-esta-debacle-en-guatemala/

Esta declaratoria tiene un antecedente que lo explica, una conferencia de prensa vía virtual realizada por ACDEPRO, Asociación para la Defensa de la Propiedad Privada, donde se señaló que "las invasiones de fincas son un problema latente que afecta en su mayoría a zonas de Alta Verapaz, Izabal y Petén", agregando que "No ha existido voluntad de las autoridades para ejecutar los desalojos que ya han sido autorizados".

Inmediatamente que se decretó el Estado de Sitio, las organizaciones empresariales rápidamente lo apoyaron. ACDEPRO, reaccionó de inmediato, apreciando que el gobierno hubiera respondido positivamente a su solicitud, arriba referida. Declaró que "respalda el estado de sitio decretado por el gobierno central en municipios de Izabal y Alta Verapaz…", afirmando que "… confía en que se ejecuten las órdenes de desalojo que están pendientes desde hace varios meses …", y también solicitó que "se ejecuten las órdenes de captura contra los líderes de los usurpadores, quienes se escudan en las invasiones para cometer actos delictivos que tienen relación con el crimen organizado".

La Gremial de Palmeros, GREPALMA, denunció que "las operaciones de empresas del sector se han visto amenazadas por la situación de ingobernabilidad del área, siendo constantemente afectadas por actos violentos, invasiones a propiedad privada …", también solicitando al gobierno que "se actúe durante este estado de sitio para asegurar los derechos constitucionales y resguardar las inversiones que permiten el desarrollo".

Por su parte, la Cámara del Agro reaccionó pidiendo que "Este estado de sitio sirva para que se ejecuten todas las órdenes de desalojo…. Y se procese como establece la ley a quienes hayan cometido los delitos de usurpación y usurpación agravada…".

La Cámara de la Industria fue parte de este coro empresarial y al apoyar al gobierno por el establecimiento del Estado de Sitio en esos municipios, le pide "…que se investigue, capture y se someta a la justicia a los autores intelectuales y materiales de invasiones, destrucciones, usurpaciones a la propiedad privada, bloqueos y otros actos vandálicos que han puesto en riesgo los empleos de la zona".

Agregando que "… a partir de estas acciones, se mantenga la presencia de fuerzas de seguridad en el área…".

Esa es la política agraria del presidente Giammattei: estado de sitio, militarización y represión. Paralelamente, desmantela la institucionalidad agraria, ya que la Secretaría General de la Presidencia está preparando la desaparición de la Secretaría de Asuntos Agrarios. Va por el camino equivocado. La conflictividad agraria no se resolverá así, sólo se alimentará la bomba de tiempo de la convulsión social en el campo.

Aunque grite no puede callarlos[4]

Virgilio Álvarez Aragón
Revista digital *Gazeta*

Guardaré silencio
para escucharte
pero
no hablés
para callarme.

Humberto Ak'abal – "El silencio"

En el abanico de incapaces que la élite económica tenía para imponernos como gobernante, por escaso margen se impuso en el primer turno Alejandro Giammattei, quien no tiene más tarjeta de presentación que haber permitido que siete reos, bajo su custodia, fueran asesinados impunemente. Autoritario y prepotente, en sus escasos seis meses de gobierno ha demostrado que, además, tiene la pésima característica de la impaciencia y el descontrol.
En los casi quince años en los que ejerció la oscura profesión de candidato presidencial, verbigracia Mario Estrada, el ahora presidente aprendió a negociar financiamientos revestidos de donaciones, a gastar a manos llenas y a hacer promesas

4. Publicado el 23 de julio de 2020. Tomado de https://gazeta.gt/aunque-grite-no-puede-callarlos/

falsas, turbias habilidades con las que creyó poder administrar el país, para que los mismos de siempre saquen beneficios y las inmensas mayorías se hundan cada día más en la pobreza.

Por eso armó un equipo de perdedores electorales. Coherente con su estilo, y el de sus financistas, rifó los cargos de alta responsabilidad con opciones de enriquecimiento ilícito entre sus compañeros de campaña. No buscó a los mejores, mucho menos a los más honestos y responsables, sino que se ha dedicado a colocar en cuanto cargo público exista, a los que de una u otra manera le sirvieron de escalera para alcanzar un cargo que, en lo absoluto, no está preparado para ejercer.

Más eso ha sucedido desde el inicio del presente siglo. Mientras al gran capital se le permita incrementar ganancias con el más mínimo esfuerzo e inversión, los grupúsculos de politiqueros estafadores pueden acceder al poder sin cortapisas. Fue así con la cuadrilla del FRG y Portillo; con los pseudoempresarios azucareros de la GANA y su perezoso Berger; con los disfrazados de socialdemócratas de la UNE; con la gavilla de fanfarrones avorazados del PP, y, no se diga, con la banda criminal del FCN y su histriónico Jimmy Morales.

Por décadas, la élite se ha dedicado a imponer y dejar hacer a politiqueros que, sin más ideología que el enriquecimiento ilícito, han destruido la escasa institucionalidad democrática que a duras penas se ha construido.

Pero Alejandro Giammattei ha dado un paso más al frente y, como su antecesor, no solo se ha desesperado por aparecer cortando cintas y realizando mítines propagandísticos para entretener a la población, sino, incapaz de enfrentar con seriedad y responsabilidad la pandemia, ha decidido dejar de lado su combate y hacer fiesta de lo que no le cuesta.

De esa cuenta, si su Comisión Presidencial Contra la Corrupción no es más que un golpe escénico para embaucar ingenuos, su Coprecovid no es más que un señor de corbata mariposa que se mofa de los médicos y enfermeras que, en el combate desigual

a la pandemia, han resultado contagiados y pagado algunos hasta con su propia vida. Víctimas de un sistema ineficiente, ni aún muertos han recibido un mínimo reconocimiento, ya no digamos el intento por protegerles seriamente y mejorar significativamente sus remuneraciones. Al señor del corbatín apenas se le ocurrió pedir toque de cacerolas para saludar a los que combaten la pandemia, en lo que no insistió porque, según parece, no estaba en su contrato.

Mientras tanto, los contagios se multiplican, y las autoridades esperan, sentadas, el día infeliz en el que contabilicemos los 50 000 casos positivos para salir, irresponsablemente, a la caza de los 100 000 contagios. Ya no hay triunfos que mostrar, mucho menos periodistas que, pagados, salgan a pregonar falsos éxitos, por lo que el presidente, agotado en su deambular ineficiente, quiere continuar de fiesta y jolgorio. De allí que, al afirmar «Démosle la vuelta ya a la hoja del COVID-19», no solo ha declarado su derrota, sino también su desinterés para apoyar a la población en su lucha diaria por evitar el contagio y la muerte.

Acostumbrado a los disfraces, con los recursos públicos se fabricó una chaqueta con tela «típica» y se sentó, al estilo ubiquista, a supuestamente escuchar a los líderes indígenas, con el claro propósito de ser visto por los criollos y ladinos de riquezas ilegítimas, y mostrarles que él seguiría teniendo a los indios sumisos y sometidos, mientras le acompañaba uno de sus serviles diputados.

Pero este 17 de julio, en la puesta en escena de la tragedia de la dominación y el vasallaje en San Juan Comalapa, se complicaron los roles. Ya no fue una comedia de saludos educados y listado de demandas frente a la mesa del capataz de la semana anterior, pues si en esa reunión en los propios salones del gobernante se llamaba al cuidado de las formas, ir hasta la sede de la Municipalidad Indígena de San Juan Comalapa exigía, supuestamente, mayor humildad y aquiescencia del dominado.

Sin prensa, pero con transmisión directa y promoción de los medios comerciales semioficiales, el 9 de julio eran varios líderes indígenas los que presentaban, en el Palacio Nacional de la Cultura, su lista

de demandas, muy particulares, más que claras, y entonces el capataz Giammattei intentó escuchar e hizo como que tomaba nota. Quien intermedió la audiencia había conseguido darle aires de tranquilidad, y el hombre cerró el evento eufórico, prometiendo que reformaría el Fondo de Desarrollo Indígena (Fodigua), sin que le importara un comino el conjunto de demandas concretas que los distintos líderes indígenas habían presentado.

Tal vez por ello, Amiliana Catú, alcaldesa indígena de San Juan Comalapa, cargo que por cierto se ejerce ad honorem, al iniciar el acto no repitió el listado de requerimientos que el 9 de julio había presentado a nombre de su comunidad en el Palacio Nacional de la Cultura, sino que recorrió rápidamente todos los sufrimientos de los pueblos indígenas, recordando que sus demandas ancestrales no han sido resueltas. El capataz habló generalidades, y posiblemente esperaba de Julian Bal un listado de zalamerías que le hicieran sentirse el sucesor directo de Jorge Ubico y de todos los que con látigo y rosario han impuesto su voluntad en estas tierras.

Pero el señor Bal, que no había asistido al besamano del 9 de julio, dispuso no presentar un pliego de demandas locales, sino el sentir más general y amplio de los pueblos indígenas. Eso que el violento y autoritario presidente calificó de una «ensarta de inconsistencias», porque, entre otras cosas, se tocó el asunto de la minería, que tanto él como su antecesor defienden porque las mineras les han embadurnado las manos y les aceitan el Congreso.

Muy probablemente el funcionario público, que cobra más que cualquiera de sus iguales, entró al pequeño salón ya molesto, pues los versos de Galeano que cuelgan de la pared le han de haber dolido más que un golpe al hígado. Bal salió entero del embate, aceptó las interrupciones pero continuó con su texto. El gritón no pudo callarlo.

Los adláteres serviles del presidente suspendieron la transmisión, quedando para la posteridad solamente el final menos tenso

de una reunión que, para su pesar dejó, entre todos, la clara evidencia del racismo, la intolerancia y el autoritarismo del gobierno y los suyos, del que con certeza ni indígenas ni mestizos podemos esperar nada bueno.

La abrupta caída de Giammattei arrastra consigo a todo el sistema político guatemalteco[5]

Iskra Soto
Prensa Comunitaria

No he conocido en mi mediana vida un gobierno que se desgaste y que se desmorone con la rapidez que lo ha hecho del gobierno encabezado por Giammattei. ¿Podríamos atribuirlo a la crisis del coronavirus? Quizá, lo cierto es que en tan solo seis meses los guatemaltecos y guatemaltecas hemos sido testigos, además de víctimas, de las más evidentes aberraciones políticas que solo pueden darse en Guatemala, el país de la eterna ineptitud, impunidad e inhumanidad.

El pasado domingo 26 de julio, en cadena nacional, Giammattei presentaba el plan que supuestamente va a sacar a Guatemala adelante en medio de la crisis sanitaria. Un mensaje presidencial caracterizado nuevamente por la burla y las contradicciones. Centremos nuestra reflexión en dos puntos de su intervención: El primero, la apelación a la responsabilidad individual en cuanto al uso de mascarilla, el lavado de manos y mantener el distanciamiento social, dejando en manos de la ciudadanía la responsabilidad de la evolución de la pandemia de cara a la "apertura económica" y eximiendo al Estado de toda responsabilidad. El segundo punto, la reactivación económica para salvar vidas.

Reflexionando sobre el primer punto vemos que si bien es cierto, la responsabilidad individual es fundamental para garantizar la

5. Publicado el 28 de julio de 2020. Tomado de https://www.prensacomunitaria.org/la-abrupta-caida-de-giammattei-arrastra-consigo-a-todo-el-sistema-politico-guatemalteco/

seguridad colectiva, la responsabilidad colectiva debe ser guiada por el Estado, ya que se refiere a actos individuales en un esfuerzo de convivencia colectiva y que pueden afectar a terceros, por ejemplo, ¿se imaginan ustedes que el ordenamiento del tráfico se basara en el criterio y responsabilidad individuales? El resultado seria el caos y un aumento de víctimas en consecuencia. Por tanto, se hace necesario que intervenga el Estado, trace normas de funcionamiento, leyes y mecanismos que permitan ordenar nuestro papel individual y que las personas podamos cuidarnos las unas a las otras. En este sentido, son las instituciones del Estado las que dibujan los carriles, hacen las carreteras, determinan las vías de circulación, ponen los semáforos, designan el control a órganos como la policía, ponen multas ante el incumplimiento, etc. Lo mismo debería ocurrir con el Covid-19.

Por otro lado, durante cuatro meses el gobierno ha tenido el tiempo suficiente para diseñar y poner en marcha políticas que garanticen el empleo y protejan a la clase trabajadora, medidas de seguridad en los centros de trabajo y en los espacios públicos. También han tenido el tiempo y los recursos necesarios (a través de préstamos millonarios) para dotar al sistema de salud con los insumos necesarios que permitan brindar una respuesta sanitaria de calidad a la población. Pero no, todo se resume a un "si se cuida usted, me cuida a mí".

Retomando el segundo punto, Giammattei formula una frase lapidaria: "Como gobernante siempre lo he dicho, primero es la salud, por eso esta noche vamos a presentar como vamos a ir logrando la reactivación económica del país de una manera gradual". Una afirmación que en sí misma está marcada por la contradicción: ¿lo primero es la salud y por eso vamos a reactivar la economía? El trasfondo de esta contradicción viene dictada desde antes, está recogida en el plan de gobierno que Giammattei traía bajo al brazo, un plan neoliberal, que a claras luces, responde a los intereses particulares de las élites económicas y financieras del país. Las mismas elites que se sentían optimistas frente a la entrada de un gobierno que preveía cumplir con las expectativas empresariales y los compromisos de la inversión privada en salud, como el Seguro Colectivo de Salud Convencional para Clase Media, el cual

me atrevería a afirmar, que ya quedó resuelto con el pretexto del coronavirus, y que además se hace a través de dinero público, la ecuación perfecta.

Hablamos de una élite y un gobierno que nunca han valorado positivamente aumentar la recaudación tributaria que permita aumentar la inversión social y la redistribución de la riqueza en servicios básicos como lo es la salud y, por otro, no identifica la necesidad de crear un sistema de salud público, gratuito y universal que garantice el derecho humano a la salud de la población guatemalteca. Porque para las élites, la salud de las personas es un negocio.

No perdamos de vista que el incremento de la recaudación, es la principal fuente de financiamiento de los gobiernos, y por tanto una importante herramienta para el desarrollo de políticas públicas. En un país como Guatemala, en el que aproximadamente el 70% de la población vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, la recaudación necesariamente debe darse a través de la reducción de la evasión y fraude fiscal de las grandes fortunas. Este debería ser el punto de partida para la reactivación económica y no el endeudamiento público o abrir el país para que la gente se las arregle como pueda.

Desde que inició el estado de emergencia, este gobierno ha impuesto estados de sitio para favorecer la actividad minera y las megaplantaciones de monocultivos. Al mismo tiempo que ha generado al país una deuda sin precedentes, ha mostrado su cara racista y discriminatoria con las autoridades locales. Los escándalos de corrupción acechan nuevamente a un gobierno que "juró" combatir la corrupción como medida medular de su gestión. La ingobernabilidad y la crisis institucional de las Cortes y del Congreso de la República nos muestran cómo el sistema político se cae a trozos, de la mano de un presidente que deja en evidencia su desempeño como un esbirro más, que representa a un sistema que intenta afianzarse con el control absoluto del poder político, de las instituciones del Estado y de las formas de acumulación total de las riquezas del país. La consecución de esos fines espurios requiere cerrar etapas históricas como los

Acuerdos de Paz y reducir a su mínima expresión el papel de las organizaciones y movimientos sociales, dejando a la población general en un estado de desamparo absoluto, una vez más.

Nuevamente es la población guatemalteca quien pagará las consecuencias de este modelo político instalado desde hace décadas al servicio de los intereses de una minoría que, incluso en tiempos de una crisis como la que padecemos, pretende ver aumentados sus beneficios y privilegios, por encima del bienestar general. Ante este escenario tan obscuro, solo nos queda decir ¡Basta! y poner en marcha una movilización masiva que abra la puerta a un futuro posible, en el que las personas seamos las protagonistas y el Estado cumpla con su obligación de garantizar nuestros derechos.

Giammattei: Abusivo, insolente, racista y discriminador[6]

Flaminio Bonilla
Diario La Hora

El 28 de marzo de 2020, el presidente de Guatemala, le dijo al diputado Aldo Dávila de la Bancada de WINAQ, que era un ESPERPENTO; Giammattei es un abusivo, despótico, despreciable, desconsiderado, con un atropello contra este diputado; el presidente hizo una bajeza y vileza. Si el diputado es gay –homosexual– a nosotros no nos importa. Giammattei es un homofóbico. El diputado es un dignatario. Recuerden en la Jornada de la Paz para la Educación de Mensaje de Sumo Pontífice de la Iglesia Universal Pablo VI para el año de 1971: TODO HOMBRE ES MI HERMANO. ¿Entonces Giammattei también es hermano del diputado Dávila? Un ESPERPENTO,

6. Publicado el 30 de julio de 2020. Tomado de https://lahora.gt/giammattei-abusivo-insolente-racista-y-discriminador/

según el Diccionario de La Real Academia Española (RAE): persona "fea o ridícula", "disparatada o absurda" ó "rasgos grotescos".

Nuestra Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 4°. "Libertad e igualdad. En Guatemala todos los humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cual que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidad. Ninguna persona puede ser sometida o servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí." "Artículo 182.- Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo. El Presidente de la República actuará siembre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República". " . . . "Artículo 183.- Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República: a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y la leyes; . . ." Giammattei ¿ha leído nuestra Constitución?, usted tiene varios abogados buenos en su gobierno, entonces léanlo juntos.

No creo que Giammattei sea bipolar, lo que es un narcisista, fatuo y un altanero. Una persona bipolar, tiene depresión maníaca; es una enfermedad mental que causa cambios extremos en el estado de ánimo. Nuestro presidente es un cínico. Son personas desvergonzadas que actúan en desacuerda con sus principios para cometer actos inmorales, siempre y cuando consigan algún beneficio para sí o para sus más cercanos colaboradores. Por ello José Ingenieros afirma que Gil Blas, Tartufo y Sancho son los árbitros inapelables de esa ciencia y de ese arte. La palabra cínico es ahora sinónimo de falta de escrúpulos, indiferencia, insensibilidad y se definido el cínico como la desvergüenza en defender ó practicar acciones vituperables.

El viernes 17 de julio, Giammattei estuvo en Juan Comalapa, Chimaltenango con autoridades indígenas, expuso entre otros

los problemas de estos locales y que sufre a hora por la Pandemia COVID-19. Todo iba bien, pero cuando le dijeron lo de la minería, no le gusto. El mandatario estalló en ira, fue un racista y discriminador. Fue un prepotente, un soberbio, iracundo, un intolerante. Guatemala es multilingüe y pluricultural. Guatemala es un país con más de diez millones de indígenas, porque decir aquí INDIO, más que un vocablo que denota raza, pujanza, ancestral cultura y hondas raíces. La dignidad Cakchiquel y Q´eqchi –los mayas-, los autoridades indígenas de Comalapa fueron correctos con elegancia, con humilde y fueron cordiales. El presidente fue pedante, ególatra, ruin y envanecido. Giammattei, Guatemala está cansada de cínicos, fariseos, abusivos y con arbitrariedad. Nunca más, sin dar un paso atrás; por las necesidades históricas de los indígenas. Y aun cuando ha sido anatematizada por la sin la razón de los poderosas y caducos, que obstante ser estigmatizada y criticada con virulencia y con odio.

Giammattei es otro Jorge Ubico Castañeda -TATA- con 14 años como dictador y otro Manuel Estrada Cabrera "el benemérito", "ojo y oídos", otro dictador con 22 años. ¿Nuestro Presidente ahora crea otro DICTADOR? El domingo del 17 de julio de 2020, en elPeriódico, otra colaboración de José Luis Chea Urruela, le dice a Giammattei "el gran impostor".

Tanto el diputado Aldo Dávila de Bancada Winaq, como los autoridad indígena de Comalapa, merecen siempre respeto. La vida, la honra, la dignidad, la seguridad, que desde luego y fundamentalmente son los grandes valores proclamado por el cristianismo, del que debe nutrirse nuestro espíritu y que debe ser norte de nuestras actuaciones en todas las áreas del desempeño humano.

Creo atinado cerrar esta columna, con este escritor guatemalteco, Efraín de los Ríos (rip), autor de este libro: Ombres contra Hombres –Drama de la Vida Real-. Ahora en Guatemala de 2020, este es un libro escrito en 1945, "es la vida del prisionero político en el interior de la Penitenciaría Central, bajo una de las tiranías más ignominiosas que se han implantado en el Continente Americano". Este libro "quisiera ser una especie subordinada para la historia

que se escribirá después; una simple contribución a la documentación histórica que se está formando, una pincelada en el gran cuadro de horror que los hombres actuales están pintando para exhibir, ante las generaciones venideras, como ejemplo asombroso y desconcertante comparación". Es un parangón, como semejanza, confrontación y concordancia. En el pasado Siglo XX, hay "Ombres contra Hombres". Y hoy en este SIGLO XXI: ¿Quiénes merecen respeto? ¿El diputado, las autoridades indígenas de Chimaltenango o Giammattei? ¿Quiénes son los "OMBRES CONTRA HOMBRES"? La inquietud queda y al que le venga el guante que se plante.

PROPUESTA

USAC TRICENTENARIA Universidad de San Carlos de Guatemala

Comunicado del Rector, Ing. Murphy Olympo Paiz Recinos a la comunidad universitaria y pueblo de Guatemala

Considerando las últimas disposiciones de apertura del país, dadas a conocer recientemente:

En relación con determinadas noticias que tienden a confundir a la comunidad sancarlista, me permito exponer que el Consejo Superior Universitario ha establecido que durante el mes de agosto se debe trabajar en casa aprovechando la metodología virtual.

Que de igual manera, durante los próximos días, se evaluará si hay condiciones para implementar a partir de septiembre actividades académicas de conformidad con los protocolos correspondientes para laboratorios o prácticas, que aseguren las competencias de formación de algunas profesiones; y en lo administrativo, el regreso escalonado.

El Consejo Superior Universitario, en el uso de sus facultades, y su servidor, en representación de la Universidad de San Carlos de Guatemala, desde el 13 de marzo, fuimos claros y firmes en suspender las actividades presenciales. De continuar la tendencia en un aumento que ponga en peligro a la comunidad universitaria, a sus familias y sociedad en general, dicha disposición no cambiará.

En mi calidad de Rector, me permito solicitar:

A las autoridades de gobierno central, invertir todos los recursos necesarios en el plan de contingencia al covid-19, lo cual significa mejora de la inversión de compra de equipo de protección de salud, pago de salarios, y, especialmente, la entrega de la bolsa de estudios para los alumnos que han logrado sostener a través del Ejercicio Profesional Supervisado parte de la responsabilidad del trabajo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en diferentes comunidades.

Al Congreso de la República de Guatemala, analizar y evaluar la iniciativa de ley para el resarcimiento a los profesionales del sector salud y sus familias presentada como Universidad de San Carlos de Guatemala, evaluar la figura de un fondo que asegure a los jóvenes universitarios el tener acceso de conectividad en internet para no perjudicar sus estudios y aprobar el presupuesto necesario para que a partir del año 2021 se puedan iniciar diferentes profesiones del sector salud como parte de la oferta académica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en diferentes departamentos o regiones del país, y cumplir con una mejora sustancial del sector salud a nivel nacional.

Por lo tanto, manifiesto:

Nuestro compromiso a colaborar y acompañar al pueblo de Guatemala en esta lucha que debemos sobreponer a muchas adversidades, confiando en nuestra capacidad y confianza como personas responsables y solidarias con nuestros hermanos guatemaltecos, respetando lo valiosa que es la vida de todo ser humano.

"Id y enseñad a todos"

Guatemala, 27 de julio de 2020

Investigación

Aplicación del modelo Tristán-López para el dictamen cuantitativo de validez de contenido del cuestionario de evaluación de estrategias de aprendizaje para estudiantes universitarios para un contexto guatemalteco[1]

Karla Irene Aldana-Rabanales[2]
Facultad de Ciencias Médicas / USAC

Resumen

El artículo describe la aplicación del modelo Tristán-López para el dictamen cuantitativo de validez de contenido del cuestionario de evaluación de estrategias de aprendizaje para estudiantes universitarios (CEVEAPEU). El panel evaluador lo conformó un grupo reducido de especialistas en instrumentos de evaluación y redacción de ítems, conocedores del constructo: estrategias de aprendizaje y del contexto al cual va dirigido el instrumento. Los resultados fueron analizados siguiendo cada uno de los pasos del modelo Tristán-López. Se concluyó que el instrumento posee validez de contenido (CVI, con 0.96 que es superior a la constante del modelo = 0.58 para dictaminar la validez de contenido, confirmando la aceptación de la totalidad del CEVEAPEU. El panel de expertos sugirió cambios de algunos términos para así lograr la contextualización.

Palabras clave

Validez, categoría de los ítems, Lawshe, psicometría, estrategias de aprendizaje.

1. Agradecimientos. Se agradece a cada uno de los expertos su dedicación e interés en este proceso de evaluación al CEVEAPEU, en la aplicación del modelo Tristán-López para la validez de contenido y sus aportes para lograr una adecuada contextualización del instrumento. Al profesor Bernardo Gargallo, de la Universidad de Valencia, por su comunicación y anuencia para autorizar los cambios introducidos al CEVEAPEU y el apoyo brindado a la investigación. Al profesor Agustín Tristán-López por su propuesta al revisar el modelo Lawshe para lograr la validez de contenido de los instrumentos de medición con un panel reducido de expertos.
2. Licenciada en Psicología. Máster en Educación de valores. Profesora titular del Área de Formación y Desarrollo Académico (AFDPA). Escuela de Estudios de Postgrado. Facultad de Ciencias Médicas. Universidad de San Carlos de Guatemala

Abstract
This article describes the application of the Tristán-López model for the quantitative opinion of content validity of the learning strategies evaluation questionnaire for university students The evaluation panel was made up of a small group of specialists in evaluation instruments and item writing, familiar with the construct: learning strategies and the context in which the instrument is directed. The results were analyzed following each of the steps of the Tristán-López model. It was concluded that the instrument has content validity [CVI], with 0.96 that is higher than the model constant = 0.58 to dictate the content validity, confirming the acceptance of the entire CEVEAPEU. The panel of experts suggested changes to some terms in order to achieve contextualization.

Kewords
Validity, item category, Lawshe, psychometry, learning strategies.

Las estrategias de aprendizaje son un constructo polisémico, que necesita explorarse por medio de instrumentos cualitativos o técnicas de evaluación. Argibay (2006) explica que el propósito de una técnica de evaluación es "operacionalizar algún constructo hipotético" (p. 16). Para ello, se eligió de Gargallo, Súarez-Rodríguez y Pérez-Pérez (2009), el *cuestionario de evaluación de las estrategias de aprendizaje de los estudiantes universitarios* (CEVEAPEU). El objetivo de este estudio es medir la validez de contenido del CEVEAPEU y adaptarlo a un contexto guatemalteco, aplicando el modelo Tristán-López.

El CEVEAPEU es de uso libre y ha sido sometido a procesos de validación y confiabilidad en Perú (Bustos, Amparo, & Sancho, 2017) y en México (Hilt & Rodríguez, 2013); (Juárez-Lugo, Rodríguez-Hernández, & Escoto-Ponce, 2017). Dentro de sus bondades se encuentran las propiedades psicométricas y una visión global de los factores que influyen en las estrategias de aprendizaje del estudiante. Se ha aplicado en diversos programas con fines predictivos, así como en vinculación directa con otros instrumentos de medición o ha sido la base para la creación de los mismos.

Previo a la aplicación, es ineludible verificar que cuenta con un índice aceptable de validez de contenido. Para ello, se solicitó el dictamen cuantitativo de un panel de expertos; y se determinó la necesidad de introducir cambios en algunos ítems, con el fin de disminuir las dificultades de comprensión en el momento

de la aplicación en un contexto guatemalteco. Para establecer el índice de validez de contenido al CEVEAPEU se aplicó el modelo Tristán-López (2008).

Cuestionario de evaluación de estrategias de aprendizaje de los estudiantes universitarios (CEVEAPEU)

El cuestionario de evaluación de estrategias de aprendizaje para estudiantes universitarios (CEVEAPEU) tiene su origen en España y fue elaborado por Gargallo, Súarez-Rodríguez y Pérez-Pérez (2009). Los autores, a partir de la experiencia docente, establecieron la necesidad de crear un instrumento para medir estrategias de aprendizaje, acciones concretas que ejecuta el aprendiz para lograr objetivos académicos. "Conjunto de procedimientos y recursos cognitivos que los estudiantes ponen en marcha cuando se enfrentan al aprendizaje" (Valle, Barca, González, & Nuñez, 1999, p. 53). Según Gargallo (2012):

> Las estrategias de aprendizaje, integran elementos: afectivos-motivacionales y de apoyo, ("querer", lo que supone disposiciones y clima adecuado para aprender), metacognitivos ("tomar decisiones y evaluarlas", lo que implica autorregulación del alumno) y congnitivos ("poder", lo que comporta el manejo de estrategias, habilidades y técnicas relacionadas con el procesamiento de la información) (pág.250).

Para construir el CEVEAPEU, los autores parten del modelo de aprendizaje autorregulado del Pintrich y Schrauben (1992) y de la clasificación de *estrategias de aprendizaje* propuesta por Gargallo (2000). Proponen una clasificación integradora "que abarca las tres dimensiones fundamentales de la mente humana relacionadas con el aprendizaje: voluntad, capacidad y autonomía (querer, poder y decidir)" (pág.3).

El cuestionario, inicialmente, fue evaluado en cada uno de sus ítems por un panel de diez expertos. Bajo el criterio de los expertos, los autores desecharon los ítems que se determinó que no cumplían con su finalidad. Construyeron un instrumento con 165 ítems y lo aplicaron a una muestra aleatoria de 545 estudiantes de 19 titulaciones de dos universidades de Valencia. Posteriormente, lo aplicaron a 1,127 estudiantes de segundo y tercer ciclo de tres universidades siempre de Valencia, España. El instrumento, está

construido con una escala tipo Likert de cinco opciones en orden ascendente: *Muy en desacuerdo; en desacuerdo; indeciso; de acuerdo, muy de acuerdo.*

Los niveles de confiabilidad se determinaron con el Alfa de Cronbach, estableciendo para la escala uno α=.819, la segunda escala α=.864 y para el total del instrumento α=.897. Los resultados de cada ítem, permitieron descartar los que carecían de consistencia interna. Finalmente el cuestionario se construyó con base en la fundamentación teórica y el riguroso análisis estadístico, aplicando el diseño de validación de pruebas con dos escalas, seis sub-escalas y veinticinco estrategias de aprendizaje a evaluar, por medio de los ochenta y ocho ítems.

Modelo Tristán-López para el dictamen cuantitativo de validez de contenido

Para determinar la validez de contenido del *CEVEAPEU* en un contexto guatemalteco, se aplicó el modelo *Tristán-López (2008)*. El modelo, permite lograr el propósito con un número reducido de jueces. La validez de contenido es un paso primordial en la elaboración de pruebas que pretendan medir cualidades psíquicas o percepciones del individuo, sobre todo si serán aplicadas en investigación educativa en un contexto diferente al que fueron construidas. Para ello usualmente se invita a un panel de expertos a evaluar cada uno de los ítems que conformarán el instrumento. Los especialistas evalúan y sus respuestas deben coincidir en un alto porcentaje para que el ítem sea válido. De no lograr el consenso, es necesario replantear o eliminar el ítem.

Sin embargo, una de las dificultades en este proceso es encontrar expertos en la materia, con la disponibilidad de tiempo para evaluar un instrumento. Por tal razón Tristán-López propuso una alternativa para llegar a establecer la validez de contenido con un método cuantitativo y sin un alto número de jueces. Cada uno de los jueces o expertos debe contar con un ejemplar de la prueba y clasificar los ítems, en las categorías: *"esencial; importante pero no indispensable; no necesario"* (Tristán-López, 2008, p.48) y seguidamente se contabiliza el total de casos para cada clasificación.

Otra ventaja del modelo es que el panel de expertos no debe estar reunido al mismo tiempo. Cada

uno evalúa los ítems bajo tres categorías y posteriormente se hace el recuento de las coincidencias.

La base del modelo Tristán-López, es la propuesta de Lawshe sobre la Razón de Validez de Contenido (Content Validity Ratio, CVR), cuya modificación en el modelo alternativo pretende brindar una mejor interpretación a los acuerdos de los expertos evaluadores, tomando en cuenta principalmente la categoría "*esencial*". El autor, enfoca su trabajo en "revisar el modelo de Lawshe y establecer una modificación al cálculo de los valores mínimos de aceptación para los ítems en general, pero sobre todo cuando se cuenta con pocos panelistas" (Tristán-López, 2008, p. 38).

Con el afán de mejorar y superar las limitaciones del modelo Lawshe, Tristán-López:

> Revisa el modelo de establecimiento de los valores de CVR mínimos, se identifica la condición que hace que la exigencia del modelo depende del número de panelistas y se ve su ámbito de aplicación, de manera de poder utilizar el modelo con el menor número posible de panelistas, no necesariamente en consenso unánime (pág. 39).

El modelo alternativo de CVR' de Tristán-López "consiste simplemente en la proporción de categoría "esencial", con respecto al número de jueces (…) el mínimo aceptable para CVR' es de 0.5823" (p.44).

Expresión [13] = $CVR' = \frac{n_e}{N}$

Donde:

Ne = número de panelistas que tienen acuerdo en la categoría "esencial"

N = número total de panelistas

"Para que un instrumento o banco de ítems pueda considerarse como aceptable, requiere contar por lo menos con un 58% de los ítems en condición satisfactoria de CVR´" (Tristán-López, 2008, pág. 46).

Al obtener los valores de CVR´ se puede determinar el Índice de Validez de Contenido (Content ValidityIndex. CVI) de toda la prueba, siguiendo el diseño original de Lawshe "como promedio simple de los ítems aceptables" (pág.45). El CVI se debe interpretar como "la concordancia entre la capacidad (habilidad, competencia,

conocimiento, etc.) solicitada en un dominio específico y el desempeño solicitado en la prueba que trata de medir el dominio" (Tristán-López, 2008, p.39). La expresión de CVI es:

Expresión [2] = $$CVI = \frac{\sum_{i=1}^{M} CVRi}{M}$$

Donde:

CVRi= Razón de Validez de Contenido de los ítems aceptables de acuerdo con el _____criterio de Lawshe.

M=total de ítems aceptables en la prueba (pág.39).

En cuanto al índice de validez de contenido (CVI) "se espera que brinde valores superiores a 0.58, de ahí surge una aplicación interesante para dictaminar la validez de un instrumento o de un banco de ítems y que se puede plantear como una extensión del modelo de Lawshe" (Tristán-López, 2008, pág.45).

Materiales y métodos

El diseño de la investigación es cuantitativo, con un alcance descriptivo. La aplicación del modelo Tristán-López, permitió establecer el índice de validez de contenido (CVI) del CEVEAPEU. La muestra, se integró por un panel de siete expertos en estrategias de aprendizaje e instrumentos de evaluación. Cada uno fue invitado a participar por llenar el perfil para el tipo de instrumento que se debía evaluar. Dentro de las características de los expertos se encuentra que son profesionales de la pedagogía, medicina y psicólogos del campo educativo, con estudios de postgrado en currículum, evaluación o docencia universitaria.

A ello se suma la experiencia docente, el conocimiento del contexto y el desarrollo curricular en el cual el instrumento se aplicaría. Se les dieron las instrucciones de forma verbal y escrita, previamente llenaron un consentimiento informado, respondiendo con ello a los parámetros éticos de toda investigación. Además del instrumento se proporcionó la tabla que contiene la organización del cuestionario y los datos de fiabilidad de los ítems (Gargallo, et. al. 2009).

Como técnica, se aplicó el CEVEAPEU, adaptando las opciones de respuesta para el panel de expertos que evaluaron cada uno de los ítems. Los jueces, realizaron este proceso por escrito. Se modificó el cuestionario, de manera que, en lugar de contener la escala tipo Líkert original del

instrumento, evaluara cada uno de los ítems en las tres categorías propuesta en el modelo Tristán-Lopez: *esencial, importante pero no indispensable, no necesario.* Este instrumento, también contó con un área de observaciones, donde anotaron comentarios y sugerencias.

Los datos recogidos en una escala de Likert, fueron traducidos a datos numéricos y posteriormente procesados. Esto permitió determinar el nivel de pertinencia de cada uno de los ítems y proponer cambios puntuales al instrumento.

Resultados

El análisis se realizó en función de la evaluación de los expertos a cada uno de los 88 ítems del CEVEAPEU. Si bien es cierto la totalidad de ellos fueron aceptados, no significa que se contó con un consenso unánime.

La evaluación de los jueces en las tres categorías propuestas por el modelo Tristán-López dio como resultado de los 88 ítems que 82.95% ítems fueron aceptados por los expertos en la categoría de "Esencial". Mientras que 12.5% fueron catalogados como "Importante aunque no indispensable" y 4.54% como "No necesarios". Finalmente se consideraron todos los ítems como válidos para formar parte del instrumento. Cada uno de ellos alcanzó la razón de validez de contenido (Content Validity Ratio, [CVR´]), mínimo para ser aceptados, ya que es igual o superior a 0.58230, del modelo Tristán-López. Complementariamente, se supera el 58% de los ítems en condición satisfactoria de CVR´.

Con los datos anteriores se realizó la sumatoria de CVR´ que es igual a 84.80, que al dividir en los 88 ítems que fueron los aceptados, da un índice de validez de contenido (Content Validity Index, [CVI]) de 0.96 superior al 0.58 para dictaminar la validez de un instrumento según el modelo Tristán-López, con lo cual se confirma la aceptación de la totalidad del instrumento.

Las observaciones de los evaluadores fueron principalmente para que el vocabulario utilizado respondiera de manera específica al contexto donde se pretende aplicar el instrumento, en este caso: la Facultad de Ciencias

Médicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. En la tabla No. 1 se resumen las sugerencias de los jueces para hacer las adaptaciones a la redacción de algunos ítems.

Tabla 1.
Resumen de las sugerencias de los jueces en relación al vocabulario para la contextualización del instrumento

No. de ítem del cuestionario original.	Vocabulario original del cuestionario	Vocabulario sugerido por jueces expertos
6,9,15,18,30	Asignatura o materia	*Unidad didáctica*
8,15	Curso	*Año de la carrera*
27	Suspender un curso	*Perder o reprobar un curso*
50	Escojo compañeros adecuados para el trabajo en equipo	Como los grupos son asignados por control académico, se agrega: *dentro del salón de clase*
58	Soy capaz de seleccionar la información necesaria para estudiar con garantías las asignaturas	Garantía, cambia a *estudiar con mayor seguridad cada una de las unidades didácticas*
65	Tomo apuntes en clase y soy capaz de recoger la información que proporciona el profesor	Recoger cambia por *captar*
85	A la hora de responder un examen, antes de redactar, recuerdo todo lo que puedo, luego lo ordeno o hago un esquema o guión y finalmente lo desarrollo	Los exámenes en los tres primeros años de la carrera son de selección múltiple, por lo que se sugiere cambiar a: *a la hora de realizar una guía de trabajo o informe*

Fuente: elaboración propia

La evaluación de jueces para establecer el nivel de validez de contenido del CEVEAPEU, permitió interpretar los resultados desde el modelo Tristán-López, con un panel reducido de expertos. En esta experiencia los jueces dictaminaron la pertinencia del instrumento para un contexto guatemalteco, sugiriendo modificaciones al vocabulario empleado, encontrando en el modelo la viabilidad de llegar a un dictamen que tiene su base en el cálculo de los acuerdos emitidos por los jueces, con la ventaja de no tener un panel reunido al mismo tiempo, en un mismo lugar y que

deba coincidir en sus criterios. Por otra parte, el modelo Tristán-López fundamenta, desde la teoría, el origen del índice de validez de contenido de un instrumento.

El proceso para determinar el índice de validez de contenido es riguroso y complejo, pero es relevante realizarlo y contextualizar los instrumentos que se aplicarán en investigación educativa, garantizando que son accesibles, claros y de fácil comprensión, deben cumplir, a la vez, los parámetros requeridos de: validez, confiabilidad, objetividad.

Discusión

Como resultado final, cumpliendo con el objetivo del estudio, fue posible determinar el nivel de validez de contenido (CVI) del CEVEAPEU al aplicar el modelo Tristán-López, contando ahora con un instrumento que mide estrategias de aprendizaje y que responde, en su redacción y lenguaje, a un contexto guatemalteco, respetando la estructura y características psicométricas del cuestionario original.

Se compartió, vía correo electrónico con Bernardo Gargallo López, catedrático de teoría de la educación, de la facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Universidad de Valencia, uno de los autores del CEVEAPEU, las modificaciones introducidas para solicitar su autorización, la cual se obtuvo sin inconveniente, considerando el autor que la contextualización era pertinente.

El trabajo de los expertos que accedieron a participar en la evaluación de cada uno de los ítems del instrumento permitió, desde su experiencia y al conocer el contexto, cambios acertados.

El modelo Tristán-López permite establecer el nivel de validez de contenido de un instrumento. Esto se logra por medio de una evaluación cuantitativa, inclusive, con un grupo reducido de expertos. El modelo detalla claramente el origen de los datos, pero sobre todo de los resultados obtenidos.

Para las ciencias de la educación el aporte de Tristán-López da rigurosidad y sentido a la evaluación de un instrumento, que se aplicará en investigaciones educativas, buscando que cumpla con un nivel de validez de contenido satisfactorio e idealmente sea contextualizado previo a su aplicación.

Referencias bibliográficas

- Argibay, J. C. (2006). Técnicas psicométricas. Cuestiones de validez y confiabilidad. *Subjetividad y procesos cognitivos*(8), 15-33.

- Bustos, V., Amparo, L., & Sancho, P. (2017). Propiedades psicométricas del CEVEAPEU: validación en población peruana. *Educación XXI, 20*(1), 299-318.

- Gargallo López, B. (2000). *Procedimientos. Estrategias de aprendizaje. Su naturaleza, enseñanza y evaluación*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

- Gargallo, B. (2012). Un aprendiz estratégico para una nueva sociedad. *Teoría de la educación, educación y cultura en la sociedad de la información, 13*(2), 246-272.

- Gargallo, B., Suárez-Rodrigue, J., & Pérez-Pérez, C. (2009). El Cuestionario CEVEAPEU. Un instrumento para la evaluación de las estrategias de aprendizaje de los estudiantes universitarios. *RELIEVE Revista ELectrónica de Investigación y EValuación Educativa, 15(*2), 1-31.

- Hilt, J., & Rodríguez, J. (2013). Validación del CEVEAPEU en estudiantes universitarios mexicanos. *Validación del CEVEAPEU en estudiantes universitarios mexicanos* (págs. 1-12). México: XII congreso nacional de investigación educativa.

- Juárez-Lugo, C., Rodríguez-Hernández, G., & Escoto-Ponce, M. (2017). Estrategias atencionales y rendimiento académico en estudiantes de educación superior. *Revista de educación y desarrollo, 41,* 77-83.

- Tristán-López, A. (2008). Modificación al modelo Lawshe para el dictamen cuantitativo de la validez de contenido de un instrumento objetivo. *Avances en Medición, 6*, 37-48.

- Valle, A., Barca, A., González, R., & Nuñez, J. (1999). Las estrategias de aprendizaje. Revisión teórica y conceptual. Revista latinoamericana de psicología., 31(3), 425-461.

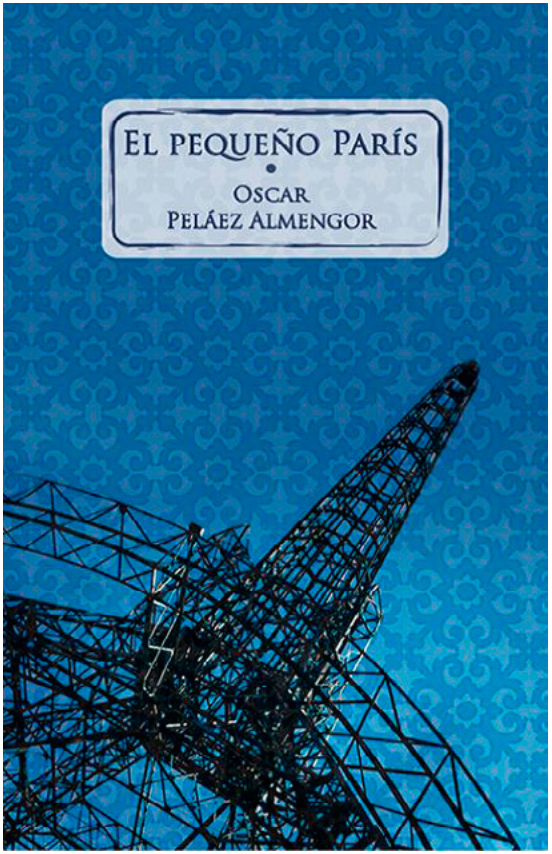
LIBROS

Desarrollo urbano, terremotos, epidemias e insurrección popular: Un comentario sobre el libro *El pequeño París*, de Oscar Peláez Almengor[1]

Enrique Gordillo Castillo
Historiador
Profesor Investigador
Dirección General de Docencia

En Guatemala siempre debe ser motivo de celebración la publicación de libros, pero lo debe ser más cuando se trata de libros que tienen por objetivo desentrañar períodos importantes de la historia del país y desarrollar interpretaciones que se proyectan y encuentran paralelismos con el presente. El aparecimiento de la 3ª. edición de El pequeño París (USAC-CEUR, 2019) de Oscar Peláez evidencia que se trata de un libro importante, en el que se analizan las consecuencias políticas de no atender adecuadamente el impacto de los eventos naturales que causan desastres en la población. El libro evidencia, además, que se necesitan más estudios de diversos temas que permitan realizar análisis más complejos para enriquecer y profundizar en el conocimiento de la historia de Guatemala.

1. Este texto fue elaborado por el autor sobre la base de las notas utilizadas como guía para la presentación virtual de la tercera edición de El pequeño París, efectuada el 28 de julio de 2020.



Sería interesante desentrañar por qué hay tan pocos estudios sobre el periodo de la dictadura de los veintidós años y por qué esos escasos estudios se centran exclusivamente en los eventos políticos del derrocamiento y en la figura despótica del dictador. Es probable que entre las razones se encuentren las pugnas al interior de la elite liberal y las confrontaciones que llevaron al asesinato del presidente Reyna Barrios en 1898 y el ascenso al poder de un obscuro personaje como Manuel Estrada Cabrera. Como lo analiza Oscar Peláez, el período se caracteriza, entre otras cosas, por la desaceleración del impulso de desarrollo urbano e institucional de la ciudad de Guatemala que se inició en 1871. Además, la forma brutal en qué el autócrata intentó mantenerse en el poder no fue motivo de orgullo para la élite liberal, que lo protegió durante todo su gobierno. De tal forma que el triunfo sobre la dictadura se lo apropió un disminuido grupo de conservadores (entre los que se encontraba Carlos Herrera Luna), aliado oportunamente con grupos de intelectuales, empresarios, religiosos, artesanos y obreros. Como lo aborda también el libro, ese triunfo y el breve gobierno de Herrera fueron los últimos estertores del antiguo partido conservador, ya que a finales de 1921, los liberales retomaron el control del Estado, por medio de un golpe de Estado.

El libro tiene una introducción, tres capítulos y una conclusión que tratan sobre los eventos ocurridos en la Nueva Guatemala de la Asunción entre los años 1917 y 1920. Se enfoca específicamente en los efectos devastadores de los

terremotos de diciembre de 1917 y enero de 1918. Aborda el impacto de la epidemia de influenza que afectó a Guatemala a finales de 1918 y principios de 1919, y el bombardeo del ejército de Manuel Estrada Cabrera sobre la ciudad, entre el 8 y el 13 de abril de 1920, dentro de los acontecimientos de la llamada "semana trágica", último episodio de la dictadura de los veintidós años.

El autor analiza cómo las condiciones de sobrevivencia que tuvieron que afrontar los vecinos de la ciudad de Guatemala, no solo ante los efectos devastadores de los fenómenos naturales, sino del total abandono del gobierno, crearon un profundo malestar social. A Estrada Cabrera (y posteriormente también a Carlos Herrera Luna) le preocupaba más la reconstrucción de los edificios públicos para la celebración del Primer Centenario de la Independencia de Centro América, que la salud y el bienestar de la población capitalina.

Esto creó, por un lado, un profundo malestar que atravesó las clases sociales, y, por otro, el surgimiento de formas de organización social, visibles en la organización artesanal y obrera y en la fundación de un partido político (el Partido Unionista) que aglutinó a todos los opositores del gobierno, incluyendo a la Iglesia Católica. Oscar Peláez argumenta que la conjugación de estos elementos, más la torpeza política del gobernante, provocaron el derrocamiento del gobierno de Manuel Estrada Cabrera. Las preguntas planteadas por Peláez son (1) de qué forma afectaron a los capitalinos las condiciones materiales de vida en los campamentos y parques habilitados durante la emergencia; (2) cuáles fueron los efectos de las epidemias; (3) cuáles fueron las acciones del gobierno ante las calamidades, y (4) cómo este conjunto de situaciones adversas influyeron en el ánimo de los capitalinos al grado de llevarlos a las armas.

En el primer capítulo, titulado "El pequeño París", Oscar Peláez utiliza testimonios de viajeros y testigos de los acontecimientos para mostrar el desarrollo de la ciudad entre 1871 y 1917. El autor muestra como la ciudad inició un proceso de transformación urbana, impulsado indudablemente por la élite liberal cafetalera interesada en la vinculación con el mercado internacional. De tal forma que

puede verse un cambio paulatino de la antigua ciudad colonial, llena de edificaciones religiosas, hacia un nuevo modelo de ciudad con un predominio de edificaciones públicas en función de la producción y comercialización del café. Nevin O. Winter, quien visitó el país en 1908, señaló en términos burlescos que los guatemaltecos decían que la ciudad de Guatemala era un "pequeño París", comparada con el resto de las ciudades centroamericanas. Comparación que al viajero le resultaba divertida, ya que lo que él vio fue más bien un pueblo grande.

En términos de desarrollo urbano de la ciudad de Guatemala, Oscar Peláez describe el primer rompimiento del recuadro original de la ciudad de Guatemala y el inicio del proceso de expansión de la periferia de la ciudad hacia el sur y el oriente. Esto se dio en dos fases. La primera entre los años 70s y 80s, guiada por la "necesidad y la utilidad" y la segunda, en la última década del siglo XIX, con fines esencialmente decorativos en el diseño y desarrollo del Cantón Exposición (actual zona 4) y el Paseo de La Reforma. Los bienes inmuebles expropiados a la Iglesia se utilizaron para construir edificios para las nuevas instituciones (Registro de la Propiedad Inmueble, Palacio Presidencial, Aduana, y otros).

A finales del siglo XIX, el "centro" de la ciudad tenía nuevos edificios estatales, las calles estaban adoquinadas, tenía servicio de alumbrado público, telefonía y transporte público. Fuera del recuadro original, la ciudad se expandió hacia el sur, por la 7ª avenida y por el paseo de La Reforma. Absorbió los llanos de Tívoli, Santa Clara y los pueblos de Ciudad Vieja y la Villa de Guadalupe. También se consolidaron los barrios pobres, en la actual zona 8 de la capital. A principios del siglo XX la ciudad había cambiado, en 1921 la población era más del doble de la que había en 1871 (112,086 habitantes). Sin embargo, este impulso de desarrollo urbano tuvo un freno durante el gobierno de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920).

Oscar Peláez describe la cadena de eventos sísmicos que devastaron la ciudad de Guatemala. El primero ocurrió el 25 de diciembre de 1917, otro más el 29 de diciembre y luego una serie de réplicas durante todo el mes de enero del siguiente año, con un último evento fuerte el 24 de enero de

1918. Peláez señala que desde los primeros momentos del desastre, Estrada Cabrera cometió el grave error de centralizar la distribución de alimentos y ayuda. El gobierno recibió equipo, medicina y víveres donados por otros países, pero todo fue centralizado en "La Palma", la casa del señor Presidente, en la actual zona 5 de la ciudad de Guatemala.

Desde el primer momento, el gobierno se centró en el descombramiento de los edificios públicos, utilizando el tren urbano (Decauville) para trasladar el ripio hacia la barranquilla, al sur de la ciudad. Utilizando las fuentes oficiales, Oscar Peláez describe todas las acciones desarrolladas por la Empresa Nacional de Descombración, dirigidas exclusivamente al descombramiento de los edificios públicos. Los abastos e insumos, centralizados en La Palma, eran enviados exclusivamente a los trabajadores que descombraban edificios públicos. La prioridad del presidente era el remozamiento de los edificios para la celebración del Primer Centenario de la Independencia de Centroamérica. Los vecinos de la ciudad se instalaron en campamentos supuestamente provisionales, sin ningún tipo de apoyo gubernamental. Resulta dramático que diez años después, muchas personas continuaban viviendo precariamente en esos asentamientos. Los obreros, abandonados a su suerte, empezaron a organizarse desde 1918 en el "Comité del Contingente Obrero para la reconstrucción de la Capital" y empezaron a reconstruir escuelas.
En el segundo capítulo, titulado "La reconstrucción", Peláez trata sobre las acciones del gobierno para enfrentar la reconstrucción, en medio de una crisis agudizada por la epidemia de influenza o "Gripe Española" que afectó al país en los últimos meses de 1918 y los primeros de 1919. El autor se centra en el esfuerzo sistemático del gobierno por limpiar de escombros la ciudad a partir de la creación de la Empresa Nacional de Descombración, que inició sus trabajos en enero de 1919. El autor analiza con detalle el funcionamiento de la Empresa (métodos, lugares, organización), y el inicio de los conflictos políticos contra el gobierno, liderado por Manuel Cobos Batres y Silverio Ortiz.

El argumento central del libro se enfoca en cómo el deterioro de las condiciones de vida causadas por un fenómeno sísmico, sumado al abandono del

gobierno y aumentado por una pandemia, crean un ambiente propicio para la organización y la acción política. Si bien, desde los primeros momentos de su gobierno, Estrada Cabrera sufrió atentados, la situación posterior a los terremotos aglutinó a todos los desafectos al régimen. Las alianzas entre empresarios conservadores, religiosos, intelectuales, estudiantes, artesanos y obreros se fortalecieron y confluyeron con la fundación del Partido Unionista. En ese momento aparece, como nuevo elemento, la torpeza política del señor Presidente y sus aliados. En lugar de acercarse, negociar y atender las demandas mínimas de los vecinos, Estrada Cabrera optó por la aplicación de la fuerza bruta. En la manifestación del 11 de marzo de 1920 mandó disparar contra los manifestantes y, cuando la Asamblea lo declaró incapacitado para gobernar, desató toda su furia bombardeando la ciudad.

En el tercer capítulo, titulado "La hora final", Peláez se centra en el inicio de los movimientos para derrocar al presidente Estrada Cabrera, particularmente los atentados contra su persona, la "semana trágica", el bombardeo de la ciudad, la derrota militar del gobierno y la instalación del régimen unionista en 1920. Seguidamente, Peláez se centra en las acciones del gobierno de Carlos Herrera y las preocupaciones del momento centradas en la celebración del Centenario de la Independencia y el esfuerzo de los unionistas por cambiar la Constitución de la República. Peláez analiza el derrocamiento de Carlos Herrera en diciembre de 1921 y los primeros pasos del gobierno de José María Orellana con respecto a la reconstrucción.

La sección de conclusiones es particularmente importante. En ella el autor se enfoca en seis puntos: (1) Un balance de la ciudad antes y después de los terremotos desde el desarrollo urbano; (2) los problemas que afrontaron los vecinos luego de la catástrofe; (3) las condiciones políticas y sociales luego de los fenómenos naturales; (4) los problemas que enfrentó el régimen de Carlos Herrera Luna y su falta de atención a los vecinos de la ciudad; (5) los factores que se conjugaron en la crisis política de 1920; y (6) los elementos que se deben considerar en el desarrollo de la ciudad en el siglo XX.

Desde el punto de vista del desarrollo urbano de la ciudad de

Guatemala, en El pequeño París, Oscar Peláez describe la primera ola de expansión de la ciudad original hacia el sur y el oriente. Nos dice que los vestigios de la antigua ciudad colonial fueron "buen ripio" para el relleno de la 12 avenida que abrió una nueva ruta de expansión urbana. Como en cualquier otra sociedad fuertemente estratificada, con un Estado al servicio exclusivo de las élites, las áreas apropiadas para construir viviendas fueron inmediatamente ocupadas por los sectores pudientes, en tanto que a los menos favorecidos no les quedó más que ocupar los barrancos (como el famoso barrio precario "La Limonada", en la hondonada creada por el relleno de la 12 avenida), para quedar nuevamente en alta vulnerabilidad ante los eventos naturales.

Quizá el aporte más notable del libro es el desarrollo de una interpretación muy sólida para entender la insurrección popular de 1920 contra Manuel Estrada Cabrera. Esta insurrección fue particularmente importante porque incluyó a sectores de todas las clases sociales. Peláez afirma que se dio una conjugación de factores diversos luego de los terremotos de 1917 que llevaron al límite de la tolerancia a la población. El nivel de la violencia represiva gubernamental fue extremo, por lo que también es comprensible la reacción violenta de la población.

El libro recoge los primeros momentos de lo que conocemos actualmente como historia del movimiento obrero, con acciones de arrojo y valentía, así como el liderazgo de personas como Silverio Ortiz. Sin embargo, también queda la evidencia de las maniobras politiqueras de las elites guatemaltecas. Los grandes ganadores del momento fueron los empresarios conservadores fundadores del Partido Unionista, que inmediatamente reclamaron la paternidad del movimiento, tomaron posesión del gobierno y disminuyeron la participación de los artesanos y obreros. La prioridad del nuevo presidente también fue la celebración del Primer Centenario de la Independencia de Centro América, mientras que los afectados por los desastres continuaron viviendo en los campamentos.

Queda la impresión de que los liberales quisieron borrar de la historia los eventos de extrema violencia de la "semana trágica" de abril de 1920, probablemente por el carácter popular de la insurrección. Entre los factores

que se conjugaron para tales eventos Oscar Peláez encuentra el autoritarismo y la política vigente desde 1871 de anular la oposición. También el papel de la Iglesia Católica, la situación de los vecinos en los campamentos, con problemas de higiene y salud, sin perspectivas de mejoramiento. La organización política del Partido Unionista, y la torpeza política de Estrada Cabrera y sus militares al bombardear la ciudad. También la mediación del cuerpo diplomático. Y finalmente el arrojo y valentía de personas como Silverio Ortiz.

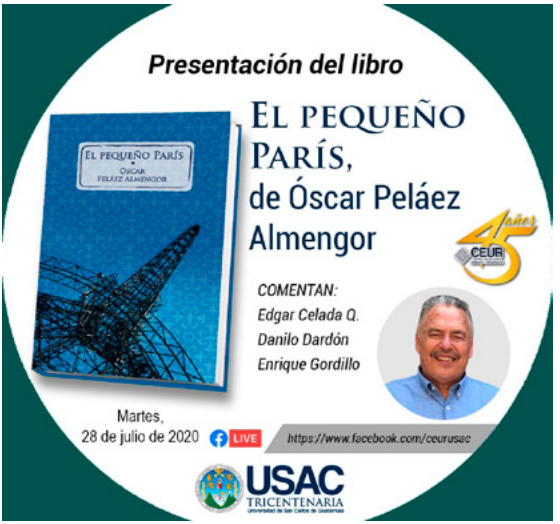
De acuerdo con Peláez, la ciudad de Guatemala actual es resultado del siglo XX. Los terremotos de 1917-18 acabaron con los vestigios de la ciudad colonial fundada en 1776. Las construcciones coloniales se convirtieron en ripio de buena calidad para hacer los rellenos de la 7ª y 12 avenidas hacia el sur de la ciudad. El resultado fue la lotificación y ampliación de los límites de la ciudad. Se desarrolló un nuevo tipo de arquitectura con el uso de nuevos materiales de construcción y especialmente del cemento. Oscar Peláez concluye que la ciudad ha cambiado, pero la estructura social piramidal que generó esos conflictos continúa vigente.

LIBROS

El *pequeño París* y la tentación de los paralelos[1]

Edgar Celada Q.
Revista Análisis de la
Realidad Nacional / IPNUSAC

Empiezo por agradecer la deferencia del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala al invitarme a participar en esta presentación, y compartir con colegas profesionales de la ciencia histórica. Historiadores cuyas credenciales académicas superan con creces las de quien les habla. Deferencia, que espero no defraudar y, por el contrario, contribuir con este apunte a motivar la lectura de un estudio de gran valía historiográfica.



El estudio hace un recorrido a lo largo de cerca de medio siglo de la historia de Guatemala, específicamente de la ciudad capital, teniendo como

1. Texto leído durante la presentación virtual de El pequeño París, efectuada el 28 de julio de 2020.

uno de los ejes interpretativos la idea de que con los terremotos de 1917-1918, y la posterior reconstrucción, desaparece la urbe colonial fundada en 1776 pero modernizada en el último tercio del siglo XIX, precisamente en el período en que –no sin una carga de ironía– se le denomina como "la pequeña París".

El texto tiene tres partes principales, en cada una de las cuales el autor se plantea propósitos diferenciados en la construcción del discurso histórico y su propuesta interpretativa.
Así, se explica que en la primera parte se haga énfasis en la descripción de la ciudad, su topografía, su arquitectura, su estructura social y su entorno natural, a partir de la visión de visitantes extranjeros de la época, cuyos relatos ofrecen percepciones concurrentes y complementarias de la urbe, impregnada todavía de un fuerte como dominante sello colonial.

En esa primera parte, si bien se alude a las obras de modernización y expansión urbana a partir de la revolución "liberal" de 1871 y sobre todo gracias a la bonanza cafetera de finales del siglo XIX, queda claro que el "nuevo soplo" insuflado por el auge del cultivo y exportación del aromático, no fue otra cosa que –según la expresión de Pinto Soria– "un acomodamiento de la vieja matriz colonial a las nuevas exigencias de la época" (Peláez, 2019, página 21).

Dicho en palabras del autor, el desarrollo de las nuevas instituciones impulsadas por el liberalismo triunfante desde 1871, planteó la necesidad de nuevos edificios agregados a la urbe colonial, que empezó a extenderse hacia el sur, el suroriente y el suroccidente del valle.

Pero no se trata de un crecimiento espectacular sino más bien pausado, al ritmo de las variaciones demográficas de una pequeña ciudad con casi 56 mil habitantes en 1880, que 13 años después sólo ha aumentado su población en 12 mil personas, pero que hacia el final del período estudiado ya ha duplicado el número de sus habitantes, que suman 112 mil almas en 1921.

Es un crecimiento urbano y demográfico que deja invariable la estructura social piramidal descrita por H.W. Bates, y que, por consiguiente, no logra superar la sensación de que se trata de una ciudad pobre, sobre todo en las áreas que se van alejando del primer cuadro central. Es esa ciudad, herencia colonial en vías

de lenta modernización, la que será destruida por los terremotos de diciembre de1917 y enero de 1918.

La descripción de la magnitud del desastre ocupa buena parte del primer capítulo, mientras en la segunda sección del libro se dedica a referir los trabajos de descombramiento y reconstrucción.

Es en esta segunda parte donde se hilvana con finura el argumento de cómo la desatención gubernamental a las necesidades de la población pobre, contrastante con las aparatosas obras de demolición y limpieza de los edificios estatales, contribuye a crear el malestar social que culminará con el derrocamiento del gobierno de Manuel Estrada Cabrera, como resultado de la crisis política de marzo y abril de 1920.

A esos acontecimientos y al efímero gobierno de Carlos Herrera se dedica precisamente la tercera parte del libro, el cual cierra con un breve capítulo de conclusiones, al cual cabe sugerir a los lectores una atención especial.
Estamos hablando de un libro de breves 112 páginas, detrás de las cuales se percibe el paciente trabajo de búsqueda, organización del material historiográfico y formulación reflexiva de una propuesta de lectura de la historia de la ciudad de Guatemala, en un momento crítico de su, ya para entonces, centenaria historia.

Lo que nos ofrece Óscar Peláez en esas 112 páginas es solamente la porción no sumergida de un enorme témpano de conocimientos, tratamiento crítico de las fuentes, seguimiento de indicios e información pacientemente recuperados y reagrupados, un producto de orfebrería, solo posible en la pasión del historiador consumado que reconocemos en el autor.

Con el ánimo de invitar a adentrarse en esa lectura particular de nuestra historia, me tomo la libertad de hacer algunos apuntes, acudiendo tanto a la obra que comentamos como a otras fuentes pertinentes.

El primero de esos apuntes se refiere a la descripción de la ciudad, que es tanto el escenario como el objeto de estudio al que se dedica Peláez. Es un acierto del autor acudir a las miradas de Henry Walter Bates, Erwin Paul Dieseldorff y Nevin Winter, quienes desde su mirada eurocéntrica externa dejan retratos, contrastantes y complementarios, de esa ciudad en muy lento tránsito de su

matriz colonial hacia una dudosa modernidad, que los "liberales" herederos de Justo Rufino Barrios, llegarían a llamar "París chiquito".

Por cierto, y permítase una digresión que viene totalmente al caso: aquella comparación de la élite gobernante de hace cien años se reproduce ahora en la mentalidad de al menos una parte de la élite contemporánea, cuando llaman a un sector de la zona 14 capitalina como "pequeño Manhattan". En cosa de un siglo, para esos nostálgicos, olorosos a perfume oligárquico, Guatemala pasó de ser la "pequeña París" a la muy moderna "little Manhattan". Vivir para creer…

Pero ¿qué era realmente el "París chiquito"? Así lo describe Federico Gamboa, diplomático y novelista mexicano quien tuvo en suerte ser protagonista de las relaciones del gobierno de su país con el de Estrada Cabrera:

> El aspecto general no es seductor: calles rectas, tiradas a cordel, como casi todas las ciudades hispanoamericanas; casas bajas de un solo piso, con ventanas enrejadas y techo de tejas. Las casas altas no abundan, al contrario, y aunque esto no sea culpa de los guatemaltecos, sino de los temblores, tan frecuentes en todo Centroamérica, el hecho existe y afea la ciudad. Hay cuatro o cinco líneas de tranvías, y como originalidad extraordinaria, carece de coches de plaza… En cambio, no escasean las carretas tiradas por bueyes, lo que contribuye a dar a la ciudad un pintoresco aspecto de aldea enriquecida… (Gamboa, 1922, página 142, las negritas son mías).

La imagen que trasmite el autor de Santa es difícil referirla a un año preciso puesto que el libro de memorias del cual fue tomada la cita se publicó en 1922, pero Gamboa estuvo por primera vez en Guatemala en 1888, después tuvo una estadía de cuatro años (de 1899 a 1902) y una tercera en 1910, en las postrimerías del porfiriato.

Una visión bastante más idílica, bajo sospecha de ser financiada por el gobierno de Estrada Cabrera, es la de Charles Pepper, quien en su monografía *Guatemala, el país del futuro,* nos dice en 1906, que

Guatemala, la capital, es la mayor ciudad en América Central. Su emplazamiento es inusualmente saludable, a cinco mil pies sobre el nivel del mar. La ciudad está

situada en una escala espléndida, con muchas finas avenidas y parques. Está mejorando su sistema de tranvías cambiando hacia los movidos por electricidad… (Pepper, 1906, página 11).

Tras de enumerar los edificios públicos "especialmente notables", esos mismos cuya destrucción por los terremotos y posterior descombramiento reseña Peláez, este viajero nos informa que "algunos de los parques, plazas y vías públicas están adornadas con muy bellas estatuas de mármol o bronce", entre las cuales menciona las de Cristóbal Colón, J. Rufino Barrios, Miguel García Granados y fray Bartolomé de las Casas (ibídem, pág. 12).

Otro testimonio citable, escrito aún dentro del inmediato postcabrerismo es el de Aldous Huxley, quien visitó el Caribe, Venezuela, Guatemala y México a finales de la década de los 20 del siglo pasado. Concuerda con Gamboa; dice:

> La capital es agradable, algo fea, más o menos tan populosa como Norwich, pero más extensa. Los terremotos son frecuentes y, por lo tanto, se acostumbra construir casas de un solo piso. La falta de altura debe ser compensada por exceso de largo y de ancho; se puede recorrer una distancia sorprendentemente larga sin llegar al límite de esta ciudad de tan solo ciento veinte mil habitantes. En superficie, por lo menos, es una metrópoli (Huxley, s/f, página 66).

Huxley habla de una "aristocracia hispanoamericana local que tiende a mantenerse cerrada en sí misma… Muchos rasgos familiares de la vida colonial se reproducen en Guatemala con fidelidad puntual…" (ibídem)

Estos testimonios de autores o viajeros contemporáneos del liberalismo durante Estrada Cabrera y después de él, se refieren la ciudad como espacio físico o arquitectónico, pero pocos –salvo Huxley– se ocupan del componente socio político. Por eso resulta oportuna la estampa que el entonces aspirante a doctor en Filosofía, y después diplomático estadounidense, Dana Munro, plasmó en 1918 en su tesis doctoral en la Universidad de Pennsylvania. En él no encontraremos una descripción física de la ciudad, pero sí de su clima opresivo; el gobierno, dice

> mantiene firme su autoridad por medio de un gran ejército permanente y una fuerza

> policial, y verifica rápida y despiadadamente la más mínima manifestación de insatisfacción popular. Un elaborado servicio secreto intenta, con gran éxito, informarse plenamente de todo lo que ocurre en la República. Los supuestos enemigos del partido en el poder son vigilados de cerca, a través de sus vecinos, sus sirvientes, e incluso a través de los miembros de sus propias familias…

Es peligroso expresar una opinión sobre asuntos políticos, incluso en una conversación privada. Gran parte del correo, y especialmente el que proviene del extranjero, se abre y lee en la oficina de correos. Se desaconseja la formación de clubes sociales debido a los posibles resultados políticos, y es imposible para un hombre destacado en los círculos oficiales tener muchos amigos sin despertar desconfianza. Las personas que son sospechosas son encarceladas o restringidas en su libertad, o incluso desaparecen misteriosamente… (Munro, 1918, página 53; traducción libre).

He dejado deliberadamente esa extensa cita en este lugar para de aquí saltar otro asunto que me interesa destacar del libro de Óscar Peláez. Me refiero a cómo se derrumba la dictadura a pesar del sistema de espionaje mencionado por Munro. Quienes conocimos esa parte de la historia a través de las páginas de Ecce Pericles, de Rafael Arévalo Martínez, o *El autócrata*, de Carlos Wyld Ospina, podemos captar la importancia de la conexión que en *El pequeño París* se hace entre el malestar social post terremoto y los acontecimientos políticos de marzo y abril de 1920.

Es verdad que Peláez no llega a abordar la cuestión en los términos en los cuales me refiero a ella, seguramente porque no es el objeto de estudio de su obra. Sin embargo la lectura del libro nos permite ver cómo se gesta un proceso de erosión de la legitimidad del gobierno de Estrada Cabrera, que se derrumba no tanto por el terremoto cuanto por la insensibilidad frente a las demandas ciudadanas no atendidas después de la catástrofe.

Si bien el régimen cafetero-liberal logra recomponerse después de un breve período (precisamente lo que dura el gobierno de Carlos Herrera), no cabe duda que de la pérdida de la legitimidad se pasó a la ingobernabilidad y a la ruptura de la hegemonía del bloque en el poder.

Es precisamente en virtud de ese proceso, en el cual pueden identificarse muchos componentes de una situación revolucionaria, que triunfa un movimiento insurreccional, urbano y policlasista, que no logra consolidarse ni cimentar un proyecto alternativo de nación. Como sabemos, lo que sigue a continuación es la recomposición a partir del golpe de estado encabezado por José María Orellana, en diciembre de 1921.

Si bien esa ya es otra historia, que nos aleja del periodo estudiado por Óscar Peláez en este libro, resulta interesante dejar plantada la provocación de un paralelo histórico entre la restauración neocabrerista, de hace casi cien años, y la que se ha dado en llamar, precisamente, la restauración conservadora luego de la crisis político-institucional de 2015, su prolongación entre 2016 y 2019, y su nuevo capítulo a partir de enero de 2020.

Evito ir más adelante en ese paralelo y en la provocación académica implícita, pero en cambio vinculo de nuevo el presente con el pasado. Me refiero, obviamente, a la actual pandemia y la antecedente de hace 100 años, a la que *El pequeño París* hace puntual referencia. Y precisamente porque resulta muy actual e invita de nuevo al paralelo histórico, es el caso hacer una cita extensa. Dice Óscar Peláez:

> El cuadro de desolación y muerte no estaba completo. En los últimos meses de 1918, las epidemias hicieron su aparición. Primero la fiebre amarilla, cuya trágica secuela se concentró en los departamentos suroccidentales del país. (…) Por fortuna, las medidas tomadas anteriormente por los galenos nacionales habían logrado aislar las zonas contaminadas sometiéndolas a una estricta cuarentena. En segundo lugar, y como producto de una epidemia que se extendió por varios países del mundo, llegó a Guatemala la influenza, proveniente de México, y que rápidamente se extendió por todo el país. En la capital guatemalteca su combate se dificultó debido a lo improvisado y mal construido de las viviendas provisionales en los parques y alrededores de la ciudad. Los campamentos no contaban con las medidas higiénicas necesarias (Peláez, 2019, página 45).

A renglón seguido informa de la muerte de Alvin M. Strusse, presidente del Consejo Superior

de Salubridad y jefe la oficina de la fundación Rockefeller, e inmediatamente escribe algo que podríamos haber leído en cualquier periódico de estos días: el fallecimiento de "médicos guatemaltecos que murieron en el cumplimiento de su deber".

Ese primer párrafo del segundo capítulo cierra con una afirmación que hoy podría sonar premonitoria: "De esta manera los males que sufrió la población se vieron agravados, acumulando factores de intranquilidad social que posteriormente se manifestarían con toda su fuerza" (ibídem, página 46).

Estoy muy lejos de sugerir que los ecos premonitorios de ese comentario puedan convertirse en una fatalidad histórica. Vivimos tiempos muy distintos a los de hace cien años, pero mal hace un país que se niega a escudriñar en su historia para atisbar lecciones para el presente y el futuro.

Los paralelos que he planteado con un propósito totalmente provocador, ojalá pudieran estimular a nuestras y nuestros colegas, historiadores y periodistas, a explorar esas vetas. Especialmente la de la epidemia de la mal llamada influenza española. Gracias a la acuciosidad de paisanos residentes en México pude encontrar algunas referencias periodísticas: tres debidas a la no menos acuciosa labor de José Molina Calderón, verdadero decano del periodismo económico nacional en su columna en *Prensa Libre*, y otra más surgida del teclado de Méndez Vides, quien la publicó en *elPeriódico*.

Pero aún hay mucho por hacer en investigación histórica, en particular del período del que se ocupa *El pequeño París*. Y precisamente porque hay todo ese trabajo por delante, debemos congratularnos por esta tercera edición pues aquí se nos muestra el camino, se proponen temas, se ejercitan métodos y se dan lecciones fecundas sobre el tratamiento de las fuentes.

En hora buena para Guatemala, en hora buena para la Universidad de San Carlos y una agradecida congratulación a su autor.

Referencias bibliográficas

- Gamboa, Federico (1922) *Impresiones y recuerdos.* México D.F.: E. Gómez de la Puente, Editor.

- Huyxley, Aldous (S /f.) *Beyond the Mexique Bay. A Traveller's Journal.* London: Chatto & Windus.

- Munro, Dana (1918) *The five republics on Central America. Their political and economic development and their relations with the United States.* New York: Oxford University Press / University of Pennsylvania.

- Peláez A., Óscar (2019) *El pequeño París.* 3ª. Edición. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

- Pepper, Charles (1906) *Guatemala. The country of the future. A monograph.* Washington, D.C.

Entorno

Apuntes para entender la gestión de la crisis generada por el COVID-19 en El Salvador

René Franco[1]

Resumen

La gestión del Estado en El Salvador se ha realizado sin procesos de planificación. Esto se encuentra relacionado con la ausencia de un servicio público de carrera, prestación de servicios públicos de mala calidad, y la falta de garantía del derecho a la buena administración. El COVID-19 ha puesto a prueba el aparato público, nuevamente, a un año de gestión del presidente Bukele, es importante considerar algunos elementos, con el fin de hacer propuestas en estos temas, que deben ser colocados en la agenda pública.

Palabras clave

Estado, planificación, función pública, COVID-19

Abstract

The management of the State in El Salvador has been carried out without planning processes. This is related to the absence of a public career service, poor quality public service provision, and the lack of guarantee of the right to good administration. COVID-19 has put the public apparatus to the test, again, one year after President Bukele's tenure, it is important to consider some elements, in order to make proposals on these issues, which must be placed on the public agenda.

Keywords

State, planning, civil service, COVID-19

1. René Franco, ciudadano centroamericano nacido en El Salvador, politólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala, estudiante de la Maestría en Administración Pública por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y consultor independiente.

Antecedentes sobre las formas de planificación en El Salvador

En su artículo 1, la Constitución de la República de El Salvador establece que "*El origen y el fin de la actividad del Estado es la persona humana*"; de manera que toda la actividad pública debe girar en torno al cumplimiento de derechos y garantía de libertades de la persona humana, además de condiciones básicas para la autorrealización de sus ciudadanos. Esta garantía implica que el aparato gubernamental debería tener a su base procesos de planificación estratégica que permitan –desde la realidad objetiva- cumplir a su ciudadanía, mediante la gestión institucional y el ciclo de políticas públicas.

La comprensión actual de los temas de planificación estratégica, función pública, gestión por resultados, ciclo de políticas públicas, manejo de crisis; entre otros, no puede entenderse sino se acude al tipo de Estado en el que vivimos, en su obra "El sistema político salvadoreño" el politólogo salvadoreño Álvaro Artiga González propone cuatro grandes etapas en la historia política de El Salvador: El periodo autoritario (La República Liberal, La dictadura militar personalista: el Martinato, La dictadura militar institucional: el PRUD y el PCN), El cambio de régimen o transición política, los Acuerdos de Paz de 1992 y Democratización del régimen, a su vez plantea que cada una de estas etapas es parte de la construcción del régimen actual, que Artiga considera como híbrido, sobre esto se afirma "Los Acuerdos de Paz habrían dejado instaurado un régimen político híbrido, con organizaciones y procedimientos democráticos que conviven con organizaciones y procedimientos autoritarios, todo ello en medio de una cultura política autoritaria." (Artiga, 2015, pág. 195)

El sistema político salvadoreño, pues, tiene dos grandes antecedentes que determinan la actividad política en la actualidad, la Constitución de la República de 1983 y los Acuerdos de Paz de 1992. De manera que, si bien vivimos en un contexto de democracia en la

que cada tres y cinco años, de acuerdo al calendario electoral, las autoridades del Estado son electas, aún se conservan vicios del autoritarismo en la gestión del Estado y la Administración Pública.

El Salvador, un Estado no planificado

Existen algunos antecedentes sobre el tema de planificación en El Salvador. Durante el gobierno del presidente Arturo Armando Molina (1972-1977) hubo un primer esfuerzo por planificar al Estado en el marco de la organización del gobierno, entidad que continuó su existencia durante el gobierno del presidente Carlos Humberto Romero (1977-1979).[2] Esta entidad siguió con su existencia durante la gestión de la Junta Revolucionaria de Gobierno, en 1979, durante el gobierno del presidente Álvaro Magaña, en el gobierno del presidente José Napoleón Duarte, en el gobierno del presidente Alfredo Cristiani, durante el gobierno del presidente Armando Calderón Sol; luego este ministerio desapareció y durante el primer gobierno del FMLN fue creada una Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

Luego hay que apuntar el hecho que durante la década de los noventas se llevaron a cabo una serie de transformaciones a nivel mundial, pero que también marcaron las matrices de las administraciones, en la región centroamericana, debe hacerse referencia a la reducción del tamaño del aparato estatal, por medio de la adopción de una política económica neoliberal, a través del Consenso de Washington, lo que tuvo, como consecuencia inmediata, la desaparición del Ministerio de Planificación durante el gobierno del presidente Armando Calderón Sol, en el que además se fueron acentuando las privatizaciones de los servicios públicos en El Salvador, en particular de la distribución de la energía eléctrica y la telefonía, por mencionar algunos.

Planificación en los gobiernos del FMLN

En 2009 y luego de 20 años y cuatro gobiernos de derecha con

2. Para ampliar lo relacionado a las estructuras de gobierno en los que hubo entidades de planificación, puede consultarse el libro "El Sistema Político Salvadoreño" de Álvaro Artiga González, en sus páginas: 96, La referencia bibliográfica se encuentra al final de este ensayo. (Artiga, 2015, págs. 95, 96, 124, 131, 146, 173, 223, 224, 230)

el partido ARENA, arribó al poder un gobierno de izquierda presidido por Mauricio Funes y el FMLN. Una de las acciones más importantes que llevó a cabo durante el primer gobierno de izquierda en El Salvador y en sus primeros años, fue la conformación de una serie de secretarías y comisiones presidenciales que tendrían cargos y funciones específicas para la gestión del país, entre ellas la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República, que tendría como función proyectar el horizonte programático, en particular lo relacionado a la gestión institucional y el ciclo de políticas públicas. Estas secretarías y comisiones presidenciales jugaron un rol importante en los gobiernos entre 2009 y 2019 porque permitieron la generación de evidencia empírica e insumos, sobre los grandes temas de país y que a su vez determinan la conformación de la agenda pública.

En 2019 esta serie de secretarías desaparecieron con la llegada al poder del actual presidente Nayib Bukele, bachiller, empresario de publicidad y parte de las familias más acaudaladas de El Salvador, ex alcalde de Nuevo Cuscatlán y de San Salvador, con antecedentes importantes en esas gestiones municipales, sobre todo lo que tiene que ver con recuperación de espacios públicos, endeudamiento y gestiones muy publicitadas.

Función pública como necesidad vigente

Uno de los aportes más importantes llevados a cabo entre 2009 y 2019 fueron los esfuerzos de modernización de la función pública. Esto significó un esfuerzo importante en la democratización del acceso al aparato del Estado y sus instituciones, pues, aunque no todas se adhirieron a este esfuerzo, fue importante y muy significativo el esfuerzo del sitio web de empleos públicos.

Además, permitió que muchas personas que tenían la aspiración de ingresar al Estado, lo hicieran garantizando con eso, que el personal capacitado para ejercer distintos cargos en la Administración Pública, se colocaran en las distintas instituciones. En retrospectiva, tiene que señalarse el hecho que ha sido muy negativo para el país, el hecho de haber desechado al personal que laboraba en la Administración Pública durante el gobierno anterior, si bien es cierto ha existido un proceso de nepotismo en la incorporación de personal a la función pública vía partidos políticos, no todo el

personal se ha colocado de esta forma, buena parte del personal se ha colocado de manera meritocrática, dándole valor público al puesto que desempeñan en la función que les fue encomendada en su momento.

El hecho de despedir gente no tiene únicamente como consecuencia dejar a ciertas personas sin una fuente de empleo y de subsistencia, sino además que las instituciones pierdan la posibilidad de contar con personal que ha recibido mucha tecnificación y capacitación en temas específicos en la Administración Pública. Dicho sea de paso, con buena parte del personal que fue despedido, no se siguió el proceso apegado a la Constitución y las leyes secundarias.

La mejora en la prestación de servicios públicos no pasa únicamente solo por fortalecer el trabajo de las instituciones públicas, a través de la adopción de normas de calidad, o adopción de mejores prácticas; también implica la incorporación de tecnologías de información y comunicación, una amplia mejora en el servicio público por medio de la incorporación de mecanismos de gestión de recursos humanos que garanticen la contratación del personal más capacitado en las instituciones públicas en todos los niveles, incluyendo el gerencial o directivo.

La transformación del servicio público debe tener como finalidad la prestación de servicios públicos de calidad, que garantice el ejercicio de una gobernabilidad democrática, el irrestricto respeto a los Derechos Humanos, el cumplimiento de obligaciones por parte del Estado, adquiridas por la ratificación y adopción de tratados internacionales, y su debida incorporación a la legislación secundaria; pero principalmente lo establecido en la Constitución de la República como derechos y garantías fundamentales por parte de los servidores públicos.

Reformar al Estado y la función pública, implica un proceso de amplio consenso y de democratización de la administración del poder público, pues esta toma de decisiones para la gestión pública tiene afectaciones sobre los grupos vulnerables para los cuales se gobierna. En este punto debe destacarse el rol protagónico que ha tomado el equipo impulsor de la Ley de la Función Pública, con el involucramiento de entidades de sociedad civil como FUSADES y academia, como la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, por medio

de su Departamento de Ciencias Jurídicas, y otros actores.

Según Quiroga "A una Administración Pública tradicional, cuyas funciones eran exclusivamente mantener el orden y administrar los servicios públicos, se sustituye una administración promotora del desarrollo económico y social que, para desempeñar sus nuevas tareas, necesita personal competente". (Quiroga, s.a, p. 1).

Función pública en la gestión pública

La población va planteando nuevas demandas, a las que la Administración Pública debe irse adaptando para suplir las necesidades que la población exige, y por tanto el personal que ejecuta las peticiones que esboza la ciudadanía también debe irse adaptando a estas nuevas demandas que surgen por parte de la ciudadanía que acude a los servicios públicos.

La falta de una carrera administrativa moderna, que priorice las condiciones laborales y profesionales de los servidores públicos, en concordancia con la misión institucional de la entidad para la cual son contratados limita las capacidades que tienen los funcionarios en su profesionalización, las capacidades que poseen las instituciones gubernamentales para operar su misión institucional, la consolidación de una institucionalidad eficiente, ya que al no contar con un personal público competente, esto impacta directamente en la calidad de los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía.

Además de lo anterior, debe hacerse alusión a la imperativa necesidad de formación por parte de los funcionarios públicos, respecto de lo cual, Morales considera

> La existencia de una carrera en la Administración Pública es un poderoso incentivo al impulso de planes de formación que acompañen el desarrollo profesional del personal. No es casualidad que los países con una larga tradición de servicio civil profesional cuenten en su mayoría con escuelas o institutos de formación pública. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Colombia o la Escuela Nacional de Administración (ENA) en Francia son algunos ejemplos. (Morales, 2019, pág. 56)

Por otra parte, la carencia de un sistema público de contratacio-

nes eficaz, eficiente, democrático y transparente limita al servicio público en el sentido de contar con la mejor calidad de funcionarios públicos y a la ciudadanía de contar con la mejor calidad de servicios públicos, lo que en el mediano y largo plazo tiene consecuencias perceptibles para la mayoría de la población. Esto deviene en un notable detrimento en la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía, en particular en aquellas políticas que son vitales para la población como educación, salud o vivienda. Respecto de esto, FUSADES plantea

> El clientelismo distorsiona las reglas de distribución de las políticas públicas, manipulando las carencias de los votantes a favor de la consolidación de carreras políticas individuales. En una Administración Pública politizada los procesos de selección de personal consideran la pertenencia a un partido y la lealtad al mismo, como condición necesaria para el ingreso a las estructuras administrativas, afectando la capacidad técnica y gerencial de las instituciones. (FUSADES, 2019, pág. 13)

Administración y función pública en el gobierno de Bukele

El actual gobierno asumió funciones el 01 de junio de 2019. En el actual gobierno, buena parte de las instituciones tienen como titulares a personas que no cuentan con las credenciales académicas, técnicas y profesionales para ejercer los cargos asignados, más bien son funcionarios que únicamente aprueban lo aprobado por el presidente, sin cuestionar o tener certeza sobre el rigor técnico que puedan tener las decisiones que toman. Algunos de estos funcionarios vienen de los círculos de confianza de Bukele, ya sea por haber formado parte de sus empresas en el pasado, por haber sido socios en negocios o empresas con la familia del presidente, familiares directos del presidente o por haberlo acompañado en sus administraciones anteriores como alcalde en Nuevo Cuscatlán o San Salvador, algunos de estos funcionarios ya tienen antecedentes de haber cometido distintos delitos en el pasado, como trata de personas o contratos amañados y aun así forman parte del actual gabinete.

El hecho que las instituciones del Estado tengan a personas incom-

petentes al frente de las mismas como titulares o como parte de las gerencias o mandos medios dificulta no solo el cumplimiento de la misión institucional de las entidades del Estado, sino que además pone en peligro la cobertura de necesidades básicas de la población sujeta de la cobertura de las mismas, y por tanto vidas humanas que pueden perderse producto de la negligencia de los tomadores de decisión.

A esto debe sumarse las acentuadas restricciones en materia de acceso a información pública. De manera que no hay avances en materia de gobierno abierto, transparencia, acceso a información pública y digitalización. De hecho, mucha debería estar publicada en los portales web del gobierno, no lo está porque no hay directrices relacionadas con la publicación de información pública, sino al contrario, hay directrices para ocultar información que ya debería estar publicada. De tal cuenta, que es complicado avanzar en la consolidación de la democracia en un contexto como el actual, en el que además impera un ambiente de autoritarismo, falta de consenso, permanente discordia, desacuerdos y ausencia de diálogo.

El Salvador no escapa a la realidad de la corrupción y apropiación de fondos del Estado para fines ilícitos. Un estudio llevado a cabo por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales que aborda el tema de la corrupción y su impacto en Centroamérica, afirma respecto de El Salvador "Con base a esta convención técnica, el ICEFI calcula que los casos emblemáticos de corrupción analizados ascendieron a USD 550.9 millones, equivalentes al 2.1% del PIB de 2015" (ICEFI, 2017, pág. 179), siendo los principales rubros de corrupción la partida secreta de la Presidencia de la República y las obras públicas en general. Los casos de corrupción en El Salvador son muchos; y desde luego que ha tenido consecuencias en la calidad de vida de la ciudadanía.

El impacto que la corrupción como fenómeno tiene, suele tener más impacto cuando se trata de casos que tienen un alcance nacional, promovidos desde instituciones y funcionarios cuyo radio de acción tiene un margen más amplio de maniobra. No obstante, en el nivel municipal también se dan y existen casos de corrupción, por supuesto, que por la autonomía que poseen los municipios en su autorregulación, en ocasiones

es más complicado detectar los casos de corrupción, perseguirla, y promover mejores prácticas para evitar su comisión. Sin embargo, existen casos en los que se ha logrado promover buenas prácticas en materia de transparencia, anticorrupción, acceso a información pública y gobierno abierto.

En otro orden de ideas, es necesario atender a la necesidad –y, por tanto, demanda– de confeccionar una política de Estado en materia de Gobierno Abierto, más allá de una política de gobierno; pues el hecho de recoger en una política pública de Gobierno Abierto, los principales componentes que deben regir este tema, concretiza las acciones que pueden tomarse para su abordaje e implementación, definición de actores, responsables, recursos, y establecer cronogramas de trabajo a nivel nacional y por cada una de las instituciones del Estado, que se involucren en el tema de Gobierno Abierto. La oferta por parte del Estado debe ser la de facilitar los espacios para la construcción del nuevo Plan de Gobierno Abierto, y, por tanto, sentar las bases para la confección de una Política de Estado, con un enfoque participativo, que transversalice toda la política, y que además involucre a sociedad civil, grupos vulnerables, entidades públicas rectoras del tema y cooperación internacional.

Plan Cuscatlán y transición gubernamental

El actual gobierno tiene como su plan nacional de gobierno el "Plan Cuscatlán", que contiene diferentes temas, subtemas, ejes estratégicos y los grandes proyectos que se plantean trabajar durante el actual gobierno, sin embargo, este plan ha recibido muchas críticas, por ser un plan plagiado, un plan que carece de rigor técnico, metodológico y científico, por lo que es difícil tomar a este documento como un "Plan de Gobierno", debe considerarse además, que se ha subido a los portales web de las entidades del Estado.

En gobiernos anteriores se han convertido los planes de oferta de campaña en verdaderos planes de gobierno, que ya una vez instalados en el poder, han regido la actividad pública y han servido como faro orientador de las instituciones del Estado, para lo cual se han ido conformando equipos de transición entre los gobiernos tanto entrantes, como salientes, para ultimar detalles sobre el Estado en el que se encuentra

el gobierno que sale como el gobierno que entra.

Sin embargo, debe apuntarse que este es un gobierno que no solamente no tiene un plan de gobierno como tal, sino que tampoco hizo un proceso de transición gubernamental, como se había hecho en gobiernos anteriores. Dicho sea de paso, tampoco hay planes estratégicos institucionales en las instituciones del Estado y mucho menos la existencia de Planes Operativos Anuales —al menos no publicados en las páginas oficiales de las instituciones— también la información que se encuentra publicada en los portales web se encuentra desfasada y a esto debe sumarse el hecho que algunas de las políticas que se han trabajado en el pasado y cuya cobertura también alcanza para este gobierno, como la política de género, política de mujeres, o también, la política de juventud han caído en desuso, es decir que las acciones y actividades públicas que se llevan a cabo en la actualidad no corresponden con los planes desarrollados en el pasado y tampoco con políticas sectoriales.

El estilo dictatorial, el poco conocimiento de los preceptos básicos de la democracia, los principios básicos del republicanismo que incluye entre otras cosas, la división de poderes del actual gobierno quedó demostrada el 28 de febrero, cuando Bukele invadió la Asamblea Legislativa, usando recursos públicos, coaccionando empleados públicos y rompiendo el orden constitucional. El clima de frágil gobernabilidad y gobernanza de Bukele ha propiciado un clima de inestabilidad en la gestión pública.

COVID-19 y gestión de la emergencia

A finales de 2019 trascendió la noticia del surgimiento del COVID-19, una cepa del Coronavirus en la ciudad de Wuhan, China que se esparció poco a poco a nivel mundial hasta llegar al territorio salvadoreño. Tanto la OMS, como diferentes entidades académicas y científicas han identificado al COVID-19 como uno de los virus más letales y contagiosos en la historia de la humanidad, mismo que ha dividido en 4 grandes fases: 1. "FASE 1: PREPARACIÓN, FASE 2: CONTENCIÓN, FASE 3: CONTAGIO COMUNITARIO, FASE 4: TRANSMISIÓN SOSTENIDA.

Para las primeras fases se tomaron acciones pertinentes, ya que se

cerró el aeropuerto, fronteras y se bloqueó el acceso al territorio de la República, se conformó un Equipo Interdisciplinario de Contención Epidemiológica que tiene como misión el abordaje de la pandemia, conformado por el Ministerio de Salud (MINSAL), Fuerza Armada, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Turismo, Viceministerio de Transporte, Dirección General de Protección Civil (DGPC), Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOBDT) y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

La comunicación sobre la pandemia se ha venido dando por medio de distintas conferencias de prensa de funcionarios clave del gabinete, así como información por medio de las redes sociales y distintos medios de comunicación, prensa escrita, radio; entre otros.

Las decisiones tomadas en este sentido han consistido en medidas relacionadas con salud pública, a través de la rehabilitación de infraestructura hospitalaria, construcción de hospitales temporales, y la construcción de un hospital específico para el combate al COVID-19, en el parqueo del Centro Internacional de Ferias y Convenciones, el cual ha recibido muchas críticas en razón de los atrasos que su construcción ha tenido y el elevado costo que el mismo ha representado, al tiempo que se ha habilitado un portal web en el que se va actualizando la información relacionada con la pandemia y su avance en el país.

Al mismo tiempo se ha tomado una serie de medidas en materia económica y que buscan palear un poco la situación en la que vivimos en la actualidad, como la entrega de un bono de $300.00 a las familias más empobrecidas de nuestro país, medida que tampoco fue bien vista por buena parte de la ciudadanía ya que no fue tomada con la mejor base técnica que pudo tomarse, las fuentes que usaron para identificar a las familias más pobres, el sitio informático en el que subieron la información colapsó, a lo que debe sumarse el tema de las aglomeraciones que se dieron en algunos lugares donde se entregó el bono de los $300.00, ya que buena parte de la población no se encuentra bancarizada por lo que debieron retirar el bono de manera física.

A quienes no salieron beneficiados con el bono de los $300.00 se les ha prometido la posibilidad

de recibir canastas o bolsas con alimentos por parte del gobierno central, también de algunas municipalidades que es una acción que ya se ha venido realizando ante la falta de posibilidad para establecer alguna coordinación con el gobierno central, la falta de esta coordinación también ha sido fuertemente criticada, ya que son los gobiernos locales los que tienen esa cercanía con la población y conocimiento de los territorios, algo que el gobierno central no conoce y que quedó evidenciado con el cierre del Puerto de La Libertad, además de las violaciones a Derechos Humanos que esto ha significado.

A nivel económico ha habido cierto encuentro con el gran empresariado del país, en lo que respecta al tema de pago de tributos y reapertura económica, también con los medianos empresarios se han ofrecido microcréditos y créditos para que puedan subsistir y no tengan que cerrar sus negocios en los que dura la emergencia, sin embargo, también han habido desencuentros con la ANEP, que es la principal gremial empresarial del país, a la vez que con CAMARASAL sobre el tema de la confrontación y la ausencia de diálogo, debe tenerse en cuenta que ya tuvo sus primeras consecuencias, pues se había conformado un equipo entre gobierno y sociedad civil en el que participaban entidades como la ESEN, la UCA, FUSADES, CAMARASAL y la ANEP, con el objetivo de definir el rumbo económico del país, mismo que no funcionó en razón de la falta de transparencia en el manejo de fondos y el tema de decisiones por parte del gobierno central.

Las medidas que se han tomado sobre el manejo de la emergencia han sido oficializadas en el Diario Oficial mediante decretos legislativos y ejecutivos y han sido objeto de críticas por parte de las entidades de sociedad civil que trabajan en la defensa de los Derechos Humanos, al tiempo que mediante distintos comunicados han puesto en evidencia la necesidad imperiosa de respetar los Derechos Humanos, haciendo énfasis en la nula existencia de la falsa dicotomía entre el respeto a los Derechos Humanos y salvaguardar la economía al tiempo que se combate la pandemia del COVID-19.

Lo más grave que quizá resulte ser el hecho de aparecer en el listado de los países que más violan Derechos Humanos bajo la bandera de combatir la pandemia, en el Congreso de Estados Unidos, además de haber sido objeto de

llamados de atención por parte de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, lo que desde luego sienta un mal precedente para nuestro país.

El comunicado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en El Salvador, afirma:

> El Gobierno ha ignorado reiteradas resoluciones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de abstenerse de implementar medidas para hacer cumplir la cuarentena domiciliaria sin una ley debidamente adoptada por la Asamblea Legislativa. El Presidente ha indicado públicamente que no cumplirá con las sentencias judiciales, y en su lugar ha emitido varios decretos ejecutivos para hacer cumplir la cuarentena.
> "El derecho internacional permite a los gobiernos restringir algunos derechos cuando se enfrentan a una emergencia como la causada por la COVID-19. Sin embargo, estas medidas deben ser necesarias y proporcionales. Estas deben además estar en concordancia con la Constitución y las normas y estándares internacionales de derechos humanos. También debe haber supervisión judicial y legislativa vinculante para el poder ejecutivo, y el ejecutivo debe acatarla. Me preocupa que este no ha sido el caso en El Salvador y que el gobierno está, por consiguiente, faltando a los principios fundamentales del estado de derecho", dijo Bachelet. (OACNUDH, 2020, s.n.)

Existen distintos reportes de prensa que reportan las distintas violaciones a Derechos Humanos que se han dado incluyendo las denuncias en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y entidades de sociedad civil, sobre todo por abusos cometidos por parte de la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil en contra de la ciudadanía, lo que resulta muy preocupante, tal y como lo han venido señalando distintos sectores de la sociedad.

A esto debe sumarse la enorme cantidad de recursos de Hábeas Corpus que se ha presentado ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que ha fallado en favor de los denunciantes en la mayoría de casos, pues ha permitido que a

distintas personas se les practiquen sus exámenes de salud, pruebas de COVID-19 y que eventualmente regresen a sus hogares, incluidos las personas que fueron privadas de libertad, por haber violado lo establecido en los decretos oficiales que restringen la libertad de circulación, así como el decomiso de vehículos por parte de las autoridades.

Esto último ha generado una serie de desencuentros entre los órganos de Estado, en particular entre el Ejecutivo y la Sala de lo Constitucional, debido a las resoluciones que la misma ha emitido declarando como inconstitucionales algunos de los decretos que han sido emitidos por el Ejecutivo porque además han sido violatorios de Derechos Humanos, sobrepasando sus funciones y los preceptos fundamentales de la Constitución de la República.

Entre los distintos decretos que han sido aprobados, se encuentra la Ley de Restricción de Derechos Constitucionales específicos, el cual era innecesario porque no abonaba en absolutamente nada al combate a la pandemia, pues el Código de Salud ya le otorga facultades al gobierno que pueden ser consideradas para el combate al coronavirus, además de haber sido aprobado mediante fraude de ley debido a la sustitución de diputados en la sesión plenaria que fue aprobada, dicho sea de paso tanto la FAES como la PNC se han excedido en el cumplimiento de sus funciones, pues se ha llevado personas detenidas, privadas de libertad sin justificación alguna, torturando física, psicológica y emocionalmente a las personas privadas de libertad; no existe la figura de "retenciones", algo respecto de lo cual, la Sala de lo Constitucional ya sentó postura.

Aún y cuando han habido intentos de diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo, esto no ha sido posible debido a que el Ejecutivo quiere imponerse, sin mayor diálogo, lo que claramente dificulta la reapertura del país, el cual si bien preocupa en el aspecto económico por las consecuencias que esto pueda tener también preocupa en el tema educativo, ya que se encuentra en peligro e incertidumbre la finalización del año escolar en el sector público, pues las instrucciones que han girado apuntan hacia la repartición de guías escolares, a los estudiantes de los distintos niveles, pero también al uso de Tecnologías de Información y Comunicación en el sistema educativo.

A nivel privado también hay una sentida preocupación, ya que

muchos estudiantes de centros educativos privados tampoco tienen acceso a Internet, en virtud de la brecha digital que existe, pero no solamente por el tema del acceso a Internet, sino también al manejo técnico de las Tecnologías de Información y Comunicación o al hecho de contar con una plataforma de acceso a las mismas, además de los retrasos que existen en los cobros y cuotas que exigen tanto los centros educativos privados como las Universidades.

Sobre el tema de los varados también se sienta un mal precedente, ya que aún y cuando la mayoría de países del mundo han hecho loables y notables esfuerzos por repatriar a sus conciudadanos que se encuentran varados en distintos países del mundo, en el caso de El Salvador no lo han hecho, aún y cuando la Sala de lo Constitucional ha ordenado que se debe diseñar un plan para repatriarlos por medio de Cancillería.

Dentro de las medidas que promueven el confinamiento se encuentra la metodología el abastecimiento de insumos básicos por parte de la población no ha sido la mejor porque ha generado algunos problemas a nivel logístico, en algunas ocasiones aglomeraciones, aunándose la nueva situación de emergencia generada por la tormenta tropical Amanda, inundaciones, pérdidas materiales y la pérdida de vidas humanas, en medio de un Sistema de Protección Civil inoperante, sin gobernadores nombrados y sin una estructura de territorio. También se debe mencionar el tema del teletrabajo, pues no todas las personas tienen las capacidades, las habilidades para trabajar desde sus hogares, a lo que debe sumarse el hecho de que no todos los trabajos pueden realizarse desde sus casas, ya hay una buena cantidad de empleos que se han perdido a raíz de la crisis.

Una consecuencia colateral que se ha generado es a nivel de salud mental, ya que hay mucho estrés colectivo y otras enfermedades como depresión, cuadros de ansiedad, entre otros, pues eso es lo que genera confinamiento, también debe hacerse hincapié en el tema de los feminicidios, ya que no se han detenido en esta crisis, sino que han ido en aumento pues muchas mujeres son víctimas de violencia de género, y han tenido que estar confinadas con sus agresores.

Crisis como catalizadora de la reforma del Estado

Para que las políticas públicas tenga éxito en su objetivo e implementación y por tanto un programa de gobierno también sea exitoso deben confluir una serie de factores que determinan el nivel de éxito de la implementación de una política, como la voluntad política de los actores involucrados, la formación técnica, las capacidades instaladas, la desconcentración y descentralización de las instituciones públicas, la sensibilización de su personal, la prestación de servicios con calidad y calidez, la incorporación de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, suficiente asignación presupuestaria, transparencia en el gasto público, eficacia y eficiencia en la administración de los recursos existentes; y una estrategia de comunicación interna que evite procesos burocráticos excesivos e innecesarios, al tiempo que agilice la implementación de dicha política.

También debe mencionarse que colocar un problema público en la agenda política de los tomadores de decisión deviene en muchas ocasiones, de la movilización colectiva por parte de los grupos de la población afectados por una determinada problemática, de ahí que la acción participativa se convierte en la principal fuente de investigación, que permite a los tomadores de decisión nutrirse de las demandas de la ciudadanía.

En virtud de estos elementos, se hace necesaria la creación de un Ministerio de Planificación que absorba a distintas secretarías de la Presidencia de la República, para que sobre la base de información técnica hagan recomendaciones al Presidente de la República, por medio de documentos técnicos, con respaldo y sustento empírico, para que el presidente por medio del consejo de ministros tome las decisiones más adecuadas en los distintos problemas de nación que aquejan a la ciudadanía.

El primer año de gobierno es un buen momento para tomar decisiones en este sentido, ya que planificar en función de los problemas del país y no en función de las agendas de los partidos políticos o gobiernos de turno, facilitará la priorización de los problemas a resolver y los rubros a invertir. El diálogo debe ser la herramienta por excelencia que permita construir consensos, tomar decisiones, adoptar una política de alianza, trabajo interinstitucional y organizativo, resolver problemas y

construir colectivamente conocimientos y saberes; siguiendo esta ruta se garantizará el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a una buena Administración Pública; el cual constituye una serie de garantías que la ciudadanía debe recibir por parte del Estado, deben priorizar el interés general y bien común, facilitando la vida a la ciudadanía en los aspectos que concierna al gobierno, además de contar con una serie de principios que la rijan.

Este derecho debe estar presente en la legislación nacional y debe tener como finalidad el colocar la institucionalidad pública en función de las necesidades de la ciudadanía. El derecho a una buena administración debe tener como premisa la adopción de la legislación relacionada con la Administración Pública por parte de las instituciones públicas y su personal, en el sentido de hacer reformas de forma y fondo situando al ciudadano como centro de la actividad del Estado, y por parte de la ciudadanía se debe exigir una buena Administración Pública, usando los mecanismos establecidos para corregir errores o deficiencias.

Las crisis siempre ponen en evidencia a los sectores más vulnerables de la población, de ahí que es imperativo que sean profesionales capaces y competentes, quienes asuman las riendas de las instituciones, la gestión pública no puede seguir siendo un eterno conflicto entre los actores involucrados y tomadores de decisión. El tema de la transparencia es fundamental en las compras públicas, el actual gobierno se ha destacado por su opacidad y renuencia a brindar información pública, la legislación aprobada en la actual emergencia también le ha permitido hacer compras públicas de manera expresa, sin considerar lo que resulte más conveniente para las finanzas del país.

Sobre esto, de Michelle afirma

> Sin embargo, los desastres naturales, epidemias, crisis humanitarias o actividades para estimular la economía son situaciones en las cuales se manifiestan riesgos altos de uso indebido de los recursos públicos. Cuando hay fraude y corrupción se pierde dinero indispensable para enfrentar la crisis de manera efectiva. Esto, a su vez, genera un círculo vicioso donde se ve afectada la gobernabilidad, especialmente por la merma de confianza de la ciudadanía en las instituciones. Como muestra un reciente estudio del Banco

> Mundial, la efectividad en el uso de los recursos asociados con la ayuda al desarrollo es un tema central, especialmente para que el dinero llegue a los más vulnerables y no termine en paraísos fiscales. (de Michelle, 2020, s.n.)

Reflexiones finales

A un año de la toma de posesión del gobierno de Bukele y en medio de una emergencia, la actual crisis debe servir como una plataforma para realizar una reingeniería completa del Estado, pues es necesario que las autoridades reparen en el hecho que el Estado debe planificarse, no pueden ejecutarse planes, programas, proyectos si se parte de la nada, en lugar de planes que se elaboren y que busquen la posibilidad de cumplir misiones institucionales y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía; no obstante, es necesario que el personal a cargo de las instituciones clave sean funcionarios capaces y competentes para los cargos tanto a nivel de titulares como quienes ejercen las acciones. Indudablemente, la actual crisis generará muchas crisis conexas, retrasará el cumplimiento de agendas, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, del alcance de resultados y una mejora sustancial en la calidad de vida de la ciudadanía.

Mucho del éxito en los gobiernos tiene que ver con la capacidad que también tenga el presidente en tomar decisiones y ser el depositario de la unidad nacional, no puede hacerse gobierno sin el concurso de todos los sectores de la vida nacional. De ahí que una reforma de gran calado en la Administración Pública, la modernización de la Función Pública e incorporación de procesos de planificación estratégica, se hacen urgentes en en la agenda pública.

Referencias bibliográficas

- Artiga-González, Á. (2015). El sistema político salvadoreño.

- de Michelle, R., & Vieyra, J. C. (2020). COVID-19: Transparencia para asegurar políticas efectivas en momentos de crisis. Recuperado de https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/covid-19-transparencia-como-un-medio-para-asegurar-la-efectividad-de-las-politicas-en-momentos-de-crisis/

- FUSADES. Desafíos y oportunidades de la Función Pública en El Salvador. 2019.

- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2017. La corrupción, sus caminos e impacto en la sociedad y

una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano. Guatemala.

- Morales Carbonell, José Antonio. Función Pública y gestión del talento humano en El Salvador, Avances y desafíos. San Salvador, 2019

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). El salvador: Bachelet preocupada por la erosión del estado de derecho en medio de las medidas para la COVID-19. Recuperado de http://www.oacnudh.org/el-salvador-bachelet-preocupada-por-la-erosion-del-estado-de-derecho-en-medio-de-las-medidas-para-la-covid-19/

- Quiroga Leos, Gustavo. El servicio civil de carrera. México. S/a.

Instrucciones a los autores

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que se deben tomar en cuenta para publicar en la *Revista Análisis de la Realidad Nacional*.

ABRIR »»

Periodicidad quincenal,
16 al 31 de julio de 2020

latindex
En línea

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edificio S-11, Salón 100 y 103,
Ciudad Universitaria, zona 12
Ciudad de Guatemala

2418 7679 2418 7616

Nota:
Su aporte será bienvenido.
Las colaboraciones deben ser enviadas a:
ipnusac@gmail.com

Versión Digital:

www.
ipn.usac
.edu.gt

IPNUSAC
ipn_usac