Propuesta Incidencia Bien común

Proponemos un enfoque plural e interdisciplinario, y en esencia nuestra línea editorial reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta.

Revista Análisis de la Realidad Nacional

USAC TRICENTENARIA Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

Índice

Año 1 Edición No. 4 16 al 30 de abril 2012
Publicación quincenal

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Índice

EDITORIAL.....6

ANÁLISIS DE COYUNTURA
Primeros cien días de gobierno: Revolucionar, sin poder acelerar
IPNUSAC.....8

Bitácora
Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC..... 13

USAC TRICENTENARIA Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

PERSPECTIVA

La importancia de la información integrada en la seguridad y la justicia
Alejandro Sánchez
Área de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC.....14

"El Día de la Tierra", en un planeta de agua
Magaly Arrecis
Área Socioambiental IPNUSAC 19

Manejo de riesgos y estrategias de gobernabilidad
Edgar Gutiérrez
Coordinador IPNUSAC 23

¿Dónde está el poder?: El dilema de la gobernabilidad entre poderes de Estado
Cristhians Castillo
Área Sociopolítica IPNUSAC.....28

ACTUALIDAD

Promueven Iniciativa de Ley sobre Salud
Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC.....38

Taller de indicadores ambientales
Magaly Arrecis
Área Socioambiental IPNUSAC.....40

Estudiantes se capacitan en liderazgo y participación universitaria
Mario Rodríguez
Área de Educación IPNUSAC.....42

CONTRA PUNTO

La financiación de la política
Daniel Zovatto
Doctor en Derecho Internacional 43

Modernizar los instrumentos de defensa continental
Alfredo Fortti
Subsecretario de Defensa de Argentina.....51

Legalizar las Drogas. Un informe.....53
Revista Nexos

INVESTIGACIÓN

Cómo el cadmio afecta la salud
Marta María del Cid Mendizabal
Licenciada en Química USAC 61

PROPUESTAS

Iniciativa de ley 4313 sobre el uso de fosfatos en jabones y detergentes, fabricados, importados, distribuidos y comercializados en Guatemala
IPNUSAC.....66

LEGADO

50 aniversario de las jornadas de marzo y abril
CEUR 67

HORIZONTES

Enlaces de interés 68

Directorio

Rector
Carlos Estuardo Gálvez Barrios

Secretario General
Carlos Alvarado Cerezo

Coordinador General
Edgar Gutiérrez

Editora
Rina Monroy

Consejo Editorial

Nacional:
Edgar Gutiérrez, Mario Rodríguez, Lisandro Morán, Luis Leal, Carlos Martínez, Cristhians Castillo, Alejandro Sánchez, Diego Montenegro, Magaly Arrecis, Rina Monroy.
(Equipo IPNUSAC)

Consejo Asesor Internacional:
Alfredo Forti, Jorge Nieto Montesinos, Francisco Goldman

Diseño y versión electrónica
Jacqueline Rodriguez

EDITORIAL

El riesgo del Estado frágil

El *Análisis de Coyuntura* de esta edición de la Revista del IPNUSAC, realiza un balance de los primeros cien días del Gobierno que preside el general Otto Pérez Molina. El análisis dibuja tres escenarios, a partir de la constatación de que la nueva administración ha revolucionado los tiempos del aparato gubernamental, pero la marcha de éste es lenta, debido a daños estructurales en su funcionamiento.

Los escenarios tienen el común denominador de identificar márgenes de acción que pueden modificar, con distintos grados de impacto, el panorama actual. La cuestión de fondo, en todo caso, es la obsolescencia del aparato del Estado, es decir, de las instituciones y sus procesos, además de la extraña organización de la burocracia, que al final del día son los que permiten o no operar las políticas públicas.

La fragilidad del Estado guatemalteco es un problema que se asocia a la viabilidad de la sociedad entera, y trasciende los estancos ideológicos en que se situó el tema en los últimos 25 años de hegemonía neoliberal. El falso dilema entre Estado y mercado, donde el sacrificio de lo público liberaría las supuestamente incontenibles fuerzas de la competencia y el crecimiento económico sin límites, ha resultado a la postre una amenaza a la convivencia y al orden.

Las expresiones de disolución social ocurren a diario frente a nuestros ojos, pero no las procesamos en su significado histórico, es decir, como erosión de la comunidad, sino como accidentes aislados o manifestaciones extremas de supervivencia. Los linchamientos, los asaltos violentos, las agresiones permanentes y el aplastamiento del otro, de quien, por principio, hay que desconfiar, resumen un solo acto ciudadano que es el desacato de la ley, sea porque no se considera justa o porque se percibe ilegítima. Pero hay otras manifestaciones, quizá menos dramáticas, pero igualmente corrosivas: la elusión y evasión de impuestos, el escamoteo de las normas laborales, los negocios bajo la mesa para traficar influencias y corruptelas, la extorsión embozada de inversionistas, la imposibilidad práctica de ser ciudadanos

correctos en un sistema que solo se mueve a través del camino torcido.

Las preocupaciones diarias del Gobierno, de los políticos y, de hecho, de la ciudadanía en general consumen las energías y a veces oscurecen el horizonte. Todos decimos pensar en el largo plazo y, acto seguido, lo enterramos, porque está muy lejos. (Parece que un falso apocalíptico, Keynes, nos susurra: "En el largo plazo, todos estaremos muertos".) Y continuamos la inercia de la supervivencia. Esta estrategia de supervivencia, sin embargo, acaba en una degradación de la calidad de vida de los habitantes de la República. Como si el corto plazo no fuese un eslabón de la cadena del largo plazo, tendemos a disociarlos.

En el examen de la gestión de Gobierno se aprecia nítidamente esta contradicción: la administración Pérez Molina tiene la opción de hacer chapuces en una gestión que, a ojos vista, se está malogrando, y esos chapuces le podrían permitir sobrevivir el periodo, pero entregando un poder más devaluado y un aparato público más atrofiado a unas próximas autoridades electas.

A la vez, el gobierno tiene a la mano la tentación de romper las reglas del juego y tomar atajos legales, creyendo, falsamente, que sólo así se resuelve el problema. Aunque ya lo intentaron las autoridades de seguridad de Berger y de Colom, y ya vimos sus magros resultados, existe la creencia que la situación se compone solo mediante la vía autoritaria, sin considerar los daños atroces y la regresión histórica que esto supondría. Y, finalmente, está la opción de poner todo el sistema en cuestión, en duda, y llamar a un pacto nacional para reconstruirlo. O como dice el *Análisis*: llevar el carro al taller y aplicarle una reparación estructural.

Esa oportunidad está todavía abierta y es la verdadera prueba democrática de los nuevos inquilinos de Casa Presidencial, pero también de los políticos y de la sociedad civil, es decir, de la sociedad organizada. Que estos cien primeros días del nuevo Gobierno sirvan para reflexionar más allá del día a día, entendiendo que ese día a día forma parte del proyecto de vida en comunidad que aspiramos construir para esta y las próximas generaciones.

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Primeros cien días de gobierno: Revolucionar, sin poder acelerar

IPNUSAC

Los primeros cien días del gobierno de Otto Pérez se pueden analizar con la metáfora del carro que está sobre-revolucionado y, sin embargo, va despacio. O sea, el enfoque remite a un problema de mecánica del aparato gubernamental que, por su mal estado, conspira contra la eficacia que se le pretende imprimir. Así, para explicar el nuevo gobierno, sus alcances y perspectivas resulta más útil contrastar objetivos y ambiciones con los engranajes burocráticos, políticos y financieros, que solo referirse en abstracto a proyectos, o hacer extrapolaciones a partir de iniciativas de alcance táctico o declaraciones trascendentes.

Es tan determinante la mecánica a la hora de administrar el Gobierno, que a los líderes políticos no les quedará, al cabo, más que tres opciones: 1. Se conforman con la máquina que no da para más y la gobernanza se vuelve, conforme pasa el tiempo, afán de supervivencia para que no se funda el motor, 2. Se enojan, se bajan del carro y lo patean, lo cual implica un escenario en el borde de la legalidad y una apuesta por gobernabilidad pero con poca democracia, y 3. Deciden aceptar la realidad y buscan un taller para dar una revisión a fondo a la máquina, lo que significa un real acuerdo nacional para la reforma institucional del Estado, un acuerdo complejo y con riesgos de parálisis que además requiere operadores diestros.

La expectativa y el arranque

El candidato Otto Pérez fue un orador casi inexpresivo y poco amigo de improvisar. Sus manejadores de campaña, entonces, crearon la percepción de un hombre serio "de palabra", que, por su pasado militar, sabía cómo ganar seguridad y por su "carácter" podía arreglar la máquina de gobierno. La expectativa que levantó fue alta, sobre todo entre las clases medias urbanas, que le hicieron ganar la Presidencia en la segunda ronda electoral.

Esa expectativa popular se refería incluso a "si este militar no arregla las cosas, nadie lo hará", "es el último chance que tiene el país" y "no importa cómo lo haga, si tenemos que sacrificar libertades y tolerar abusos… pero urge que traiga seguridad". Otto Pérez, presidente, arrancó su gestión a tambor batiente. Ofreció cosas muy concretas en su discurso de toma de posesión y varias las tramitó rápido en el Congreso.

Pero el diagnóstico que los técnicos del Partito Patriota (PP) realizaron durante la campaña sobre el aparato gubernamental, resultó poco realista. A la maquinaria se le pedía una cosa y no reaccionaba o respondía lo que ella quería y simplemente mantenía su inercia. El presidente tenía urgencia de dar golpes de efecto y demostrar que había un cambio radical en la conducción de los asuntos públicos.

Fue entonces que empezó su sobre exposición mediática: el presidente habla de todo (incluso improvisa), está en todas partes y parece respirar sobre la nuca de sus ministros. Era una manera, mediática, de cubrir los déficits de la maquinaria y la desorientación de buena parte de su equipo. De todos modos las fallas resultaron inocultables. En los ministerios de Salud y Agricultura fueron más notables porque ahí se habían ofrecido cosas concretas muy inmediatas. Quizá por eso, antes de los cien días ya estaba la primera baja, con la salida del ministro Francisco Arredondo. En Gobernación comenzaron a operar las fuerzas de tarea con algunos resultados, pero en la calle la expectativa ha pasado de la duda hasta la decepción. Las autoridades no han querido arriesgarse, hasta ahora, a sacrificar legalidad por efectividad y, claro, eso tiene un costo en la percepción popular.

Otro problema del arranque fue la puja interna por los espacios de poder y nombramientos. Las cuatro esferas de influencia en torno al presidente han entrado en fricción tempranamente y, en ocasiones, en franco boicot entre sí. Esas esferas tienen como cabezas, en primer lugar, a la vicepresidenta Roxana Baldetti, la figura más beligerante pero a la vez más desgastada en este periodo a quien, en los grupos políticos y empresariales externos, se le atribuyen las culpas de lo que sale mal. En segundo lugar, el círculo de familia y militares amigos del mandatario, que discretamente han extendido sus áreas de influencias a los circuitos clave de la seguridad y los negocios. En tercer lugar, Alejandro Sinibaldi, el rival por excelencia de Baldetti, que tiene su área de influencia en la infraestructura y nuevas inversiones en energía, pero que también está acotado. Y por último la zona reformista del gobierno, cuya cabeza visible es el también desgastado ministro de Finanzas.

El atranque de la revolución

En el gobierno, entonces, los problemas son de burocracia, procesos engorrosos, falta de cuadros técnicos y de revoluciones con mucho ruido, pero poco andar. Aunque fue en el Congreso, donde todo parecía miel sobre hojuelas durante el primer mes, donde el escenario, políticamente, se revirtió.

Lo que podría calificarse como una típica provocación del partido LIDER, al llamar al ministro de Finanzas, Pavel Centeno, apenas al mes de asumir el cargo, se convirtió después de dos meses en un fiasco para el gobierno. La agenda legislativa se ha paralizado en el pleno, la bancada del PP bloquea la interpelación y los recursos legales han creado un limbo jurídico y político.

LIDER ha logrado su objetivo de ganar notoriedad y poner contra las cuerdas al Gobierno. Por su parte el nuevo Ejecutivo ha dejado en evidencia otra flaqueza: operadores políticos poco diestros. O, en su caso, una estrategia irreductible de choque que, ya se ve, no funciona estando en el poder. Esa estrategia, bajo el comando de Baldetti, le dio ciertos réditos al PP en la legislatura pasada frente al gobierno de la UNE, siguiendo esta mecánica: bloqueo férreo y abandono del pleno en el último momento "para no avalar", con lo cual, en la práctica, el PP allanaba el camino al partido oficial.

No se sabe, a ciencia cierta, si esa mecánica era parte de una negociación bajo la mesa del PP con la UNE, pero esta vez no ha funcionado. El Gobierno ha proclamado que LIDER quiere chantajearlo y rechaza en público cualquier acercamiento, y uno de los pocos diputados que le queda a la UNE, Mario Taracena, también ha denunciado que los interpelantes pretenden obras y plazas. Como sea, el mecanismo está atorado. El ministro Centeno ha quedado en medio de las tenazas de las dos fuerzas políticas y, progresivamente, es el principal sacrificado.

Con los atrasos en las transferencias condicionadas, en las adquisiciones de fertilizantes y en la retoma de la reforma policial, así como con las notables dificultades de aplicar la reforma tributaria (primero en las aduanas, pero, dentro de poco, además el ISR), lo único que hace flotar al gobierno es la idea (que se ha ido formulando y sustentando sobre la marcha) del presidente de despenalizar o regular las drogas. Aunque la audaz propuesta le ha traído un inédito rédito internacional, también tiene un costo –hasta ahora no cuantificado- en la relación con el gobierno de los Estados Unidos. La propuesta del presidente se va a filtrar en la cumbre de Las Américas, pero dudosamente

llegue más allá, aunque se siga promoviendo en otros foros, como las Naciones Unidas y en la cumbre de Iberoamérica, a celebrarse en noviembre.

Todo indica que Washington proseguirá su estrategia de contención del narcotráfico como hasta ahora, a través de capturas de capos (en las últimas semanas, tres líderes de los Zetas basados en Cobán) y de sus operadoras financieros (Marllory Chacón y Ana Sofía Castañeda) y mediante decomisos en las costas. Y esos golpes tendrán inevitablemente inquietantes efectos políticos, cuyos alcances son difíciles de prever.

¿Qué hacer con la máquina?

Como se ve, las altas revoluciones con las que arrancó el gobierno están haciendo aparecer, a la vista de la gente, un carro con mucho ruido que corre poco. Todo indica que las fallas mecánicas obligarán a adoptar decisiones una vez concluido el simbólico periodo de los cien días.

La pretendida "luna de miel" del gobierno con la prensa escrita, parece estar llegando a su fin, a juzgar por los editoriales de los medios más influyentes, como *Prensa Libre*. En el Congreso, dos fuerzas duras en pleno choque (PP y LIDER) están provocando demasiados daños colaterales a los poderes del Estado. La puja parece insostenible a corto plazo y tendrá que obligar a modificaciones tácticas y reacomodo de actores. Todo indica que la última palabra la tiene el presidente Pérez y sus escenarios parecen claros:

1. **Evitar que se funda el motor.** Aun el escenario más conservador, que es pensar en la supervivencia cuando apenas lleva tres meses en el ejercicio del poder, va a requerir ajustes de Gabinete, reasignación de roles y modificaciones tácticas en el Congreso. En este escenario debería esperarse una crisis de gabinete antes de junio y el reposicionamiento de los militares cercanos al mandatario y los reformistas, a la vez que la vicepresidenta Baldetti vería acotada su influencia en el Congreso y otras dependencias. El objetivo sería recuperar la gobernabilidad en el Legislativo y empujar con menos tensiones las tareas de gobierno. Este escenario sin ajustes acelera las revoluciones y baja la velocidad del carro, lo cual representa un riesgo de gobernabilidad democrática en muy corto plazo.

2. **Bajarse del carro y patearlo.** Hasta ahora el presidente se ha dejado conducir por una política correcta a ojos de la comunidad internacional, pero si esa política no le trae réditos inmediatos y el motor del carro se sobrecalienta, es muy probable que, bajo desesperación y

urgencia de resultados que le hagan recuperar apoyo político, endurezca posiciones, respondiendo a la expectativa popular de "mano dura", aunque ello signifique sacrificar alianzas externas y polarizar, en un viejo sentido ideológico, la sociedad. Un escenario así daría protagonismo a las posiciones más conservadoras y a la vieja guardia de la guerra fría, marginando y quizá obligando a la salida de los elementos reformistas. Este escenario, por otro lado, se concibe como un movimiento táctico para recuperar control, pero difícilmente sostenible.

3. **El taller de reparaciones.** Admitir que a pesar de las intenciones de acelerar la marcha del carro gubernamental, éste sufre de daños estructurales y que sólo el gobierno no puede repararlos, es una opción de estrategia que todavía tiene el presidente Pérez. El tiempo, en este escenario, no es neutral; corre en contra del gobierno, porque el escenario 1, sobre el que se camina en estos primeros cien días, implica desgaste, desapego y crisis de confianza. De manera que la convocatoria a un pacto nacional para la reforma institucional y política del Estado, tendría mayor eco y legitimidad antes de que concluya el 2012. El taller de reparaciones tiene como escenario principal el Congreso, lo que significa una operación política muy eficaz, aunque también el tiempo disminuye el abanico de opciones. Por ejemplo, conforme continúa el desgaste oficial, menos atractiva se vuelve para el propio presidente la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

También puedes consultar:

Bitácora

Relación de noticias de medios nacionales, del 01 al 15 de abril 2012, que recogen los principales sucesos en los ámbitos:

- Economía
- Política
- Seguridad / Justicia
- Sociedad Civil y Movimientos Sociales

Ingresar PDF

PERSPECTIVA

La importancia de la información integrada en la seguridad y la justicia

Alejandro Sánchez
Área de Justicia y Seguridad Ciudadana
IPNUSAC

Un sistema estadístico integrado en materia de seguridad y justicia, es fundamental para que la actividad de dichos sistemas sea adecuadamente descrita y se puedan inferir tendencias de comportamiento de los fenómenos que se estudien.

De esa cuenta la seguridad y la justicia han sido clásicamente descritas con métodos estadísticos a través del mundo entero. Todos los países con sistemas eficaces reportan mensualmente y presentan comparaciones de evolución de los fenómenos estudiados. La utilidad de la descripción y análisis estadístico es variada y nos permite conocer, entre otros:

- La demanda de servicios de los sistemas de seguridad y justicia.
- la oferta de dichos servicios
- la eficiencia (producción dentro de los plazos establecidos) de los sistemas.
- la eficacia de los sistemas (demanda de servicios/servicios prestados/resultados obtenidos.)
- la medición del desempeño de los empleados y funcionarios públicos que trabajan en ambos sistemas.
- el costo permanente de los servicios (la oferta mínima que debe prestar aún sin la demanda) y el costo de los servicios por unidad de servicio prestada.
- la proyección de crecimiento o decrecimiento de la demanda y oferta de los servicios en materia de seguridad y justicia.

El sistema de justicia penal, integrado por el Ministerio de Gobernación (Policía Nacional Civil y Sistema Penitenciario), el Ministerio Público, el Organismo Judicial, el Instituto de la Defensa Pública Penal y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses actualmente produce estadísticas en forma individual. Solo dos de ellas tiene libre acceso a sus estadísticas actualizadas a través de sus sitios Web www.inacif.gob.gt y www.idpp.gob.gt que arrojan información valiosa, pero desafortunadamente incompleta sobre el sistema. Por otra parte, el

sitio web www.oj.gob.gt presenta información no tan actualizada como la de las anteriores instituciones mencionadas.

La integración de la información estadística permitiría establecer el curso en el tiempo y en las instituciones (permitiendo el análisis de costos) de cada uno de los casos. La estimación de los tiempos de respuesta del sistema solo puede establecerse si se tiene la información integrada que permita medir el tiempo de respuesta del sistema ante cada uno de los casos que se presenten al sistema.

Por otra parte, esta integración permite establecer el nivel de eficiencia del sistema. Para el caso de la justicia penal, esto tendría su descripción ideal en los plazos normativamente establecidos y su contraste con el comportamiento real del cumplimiento de los plazos, arrojando así luces sobre si las dificultades provienen de los sistemas normativos o administrativos. Un ejemplo de esta problemática es el cumplimiento del plazo de 24 horas fijado por la Constitución Política de la República para la presentación ante juez competente de una persona detenida, cuyo incumplimiento es común ante la instalación de un sistema administrativo acorde a las exigencias temporales (juzgado de turno de 24 horas) del sistema normativo.

En cuanto a la eficacia, la integración de la información estadística permite hacer estimaciones precisas sobre la demanda insatisfecha. Por ejemplo, se señala que del total de casos conocidos por órganos jurisdiccionales en 2006 (273,862) solo el 6% logró obtener una sentencia condenatoria.[1] El dato aportado no refleja, por falta de integración con otras fuentes, la problemática de eficacia del órgano acusador oficial ni de las probables deficiencias en los órganos técnicos de investigación, lo cual no permite establecer más que la cifra dura de la demanda insatisfecha, sin poder estimarse siquiera la tasa de congestión del período estudiado y de su tasa acumulada.

Otro ejemplo, indispensable en esta discusión, es la problemática de la violación sexual que es un grave problema en el país. Se reportan 4921 violaciones sexuales en 2010 versus 4103 en 2008[2] presentando una tendencia ascendente. Por otra parte, es un asunto donde los problemas de registro estadístico son notables pues se encuentra una diferencia 1079% entre las cifras presentadas por la PNC frente a lo reportado

1 Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Desafíos actuales de la justicia penal. Quinto estudio julio 2006 – octubre 2008. Edición revisada. Página 65

2 Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Violencia en Guatemala. Panorama de la violencia delincuencial en la post-guerra y factores de riesgo en estudio de victimización. Primera edición. Enero 2012. Pág. 26. Gráfica 7.2

por el MP. Esta abismal diferencia estadística marca una gravísima preocupación, pues es obvio que con tales diferencias estadísticas difícilmente se encontrará un plan de acción para el combate de tan grave flagelo.

En otro aspecto, se puede observar que en la categoría de heridos por la violencia (arma de fuego y arma blanca) se encuentra que la PNC reportó 6960 en el 2008 y 7452 en el 2010, contrastando con 18110 en el 2008 y 23531 en el 2011 reportados por los Bomberos Voluntarios.

La determinación de costos tanto institucionales como sociales, en consecuencia, se puede hacer solo de una manera genérica. Para el caso de la justicia penal solo permitiría hacer una determinación de total de casos eficazmente resueltos versus costos totales del sistema de justicia penal, lo cual arrojaría una cifra poco útil en cuanto no permite conocer con detalle la tipificación ni la complejidad derivada de sus composiciones procesales. La determinación de costos es de vital importancia para estimar las necesidades de crecimiento del sistema, aunque se parte de la importancia de considerar que como servicio público siempre existirá un costo de permanencia del servicio independiente de su eficacia caso por caso.

Sin información integrada, puede afirmarse, que cualquier propuesta sobre los sistemas de seguridad y justicia se hará sin fundamento alguno y previsiblemente no tendrá efectos sobre la situación actual.

Demanda de los servicios en materia de seguridad y justicia. La demanda de servicios en materia de seguridad puede identificarse fácilmente con los informes indexados por tipo penal, y basados en un sistema de información geográfica, no solamente en el órgano de origen. Esas dos variables harían conocer con toda exactitud qué delitos son denunciados y en qué lugares, con lo cual se podría hacer una descripción básica del estado de situación de la seguridad.

Mayores grados de precisión en la información pueden proveer elementos para asignar eficazmente los recursos humanos y materiales con que se cuente por parte de las instituciones del sistema de justicia, facilitando las labores de inteligencia para la retroalimentación de las decisiones en materia de seguridad.

Hasta el día de hoy las escasas estadísticas provenientes de la PNC, presentan graves problemas en cuanto a la clasificación por tipo penal y la descripción geográfica de los hechos. Sumado a ello, las estadísticas policiales no coinciden con los reportes estadísticos del

MP en cuanto al número y tipo de denuncias, lo cual dificulta su utilización. La estadística policial, en consecuencia, podría ser un pilar sólido para la determinación de los cursos de acción de las agencias de seguridad del Estado y de la determinación de su contenido presupuestario, así como de la evaluación del desempeño de sus miembros.

Asimismo puede servir para medir el impacto que el desempeño individual tiene sobre la eficacia total del sistema, identificando en tiempo y espacio, empleados o funcionarios o grupos de ellos que mejoran o disminuyen la cantidad y calidad de los servicios de justicia que prestan. Este tipo de evaluación de desempeño permite tomar medidas correctivas inmediatas para que la ciudadanía no se vea afectada por las problemáticas derivadas del desempeño individual. Sin embargo, esto requiere de información actualizada para que la retroalimentación sea oportuna y prevenga riesgos que atenten contra la eficacia del sistema de justicia y seguridad.

Periodicidad de la información estadística

Como se indicó, la periodicidad de la información estadística integrada de los sistemas de justicia y seguridad permiten ejercer métodos de retroalimentación oportuna para corregir las deficiencias que se diagnostiquen. El Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia establecía:

> "50. Difundir mensualmente las estadísticas relacionadas con la seguridad y la justicia.

La periodicidad mensual es idónea para la medición de desempeño de los sistemas de seguridad y justicia. Por ejemplo, dichos indicadores mensuales son reportados por el Inacif (www.inacif.gob.gt) de manera que se puede establecer la tendencia de desarrollo de la problemática. Un tema particular surge en cuanto a la periodicidad mensual dado que el impacto del crecimiento demográfico también puede extrapolarse en forma mensual y así determinar cuántos recursos adicionales deben ser destinados en las planificaciones anuales para atender la demanda creciente y cuantificable de los servicios de seguridad y justicia.[3]

En la actualidad la única institución que tiene indicadores estadísticos actualizados de forma pública es el Inacif. Otras instituciones tienen alguna información disponible con escasa actualización y con poca posibilidad de comparación interinstitucional. Quizás el indicador que mejor refleje dicha dificultad, pero no el único, es el de homicidios. De las

3 Véase Instituto Nacional de Ciencias Forenses. Memoria de labores 2008. Mimeo. Cuadro 2. Página 35 y Tabla No. 51 Página 84 para un ejemplo de la aplicación de lo afirmado.

estadísticas de Inacif no puede concluirse cuál es la tasa real de homicidios, pues se incluyen categorías como asfixia que puede ser tanto accidental como de origen violento, lo que no permite estimar con certeza dicha tasa. Asimismo, vastas regiones del país carecen de presencia del MP, institución que podría producir un registro comparable para examinar inconsistencias, por lo cual, dicha tasa se calcula con una base imprecisa.

Es imperativo, para el estudio y mejoramiento del sistema de seguridad y justicia, contar con el sistema de indicadores estadísticos integrados, tanto para su examen desde el Estado como desde la ciudadanía. Un sistema de indicadores estadísticos es vital para discutir con profundidad las implicaciones presupuestarias del sistema de justicia penal y las consecuentes asignaciones que debieran incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.

"El Día de la Tierra", en un planeta de agua

Magaly Arrecis
Área Socioambiental IPNUSAC

El día de la Tierra nuevamente hace reflexionar sobre el estado actual en el que se encuentra el aire, el agua, el suelo y la biodiversidad del único planeta con el que contamos para habitar, y específicamente promueve el interés y la motivación hacia la acción positiva en beneficio de la calidad ambiental del lugar donde cada quien se desenvuelve.

El 22 de abril es una fecha que desde 1970 motiva a tener mayor responsabilidad en lo que se hace, o se deja de hacer, a fin de evitar la contaminación y degradación ambiental. Sin embargo, a pesar de este llamado de atención, que cada vez se hace más necesario, la diversa y numerosa cantidad de actividades humanas ha provocado mayor deterioro del planeta.

Situación ambiental del planeta

Actualmente, entre las principales causas del deterioro del planeta, incluyendo el caso de Guatemala, se puede mencionar el uso inadecuado de recursos naturales, el consumo de productos y la generación de desechos sólidos y residuos líquidos que de forma directa o indirecta contaminan el suelo, el aire, los océanos y vitales cuerpos de agua dulce, y provocan pérdida de la biodiversidad. Además, el aumento de la población, la falta de previsión y de medidas de manejo tanto de los recursos naturales, como de los desechos y residuos producidos afectan el ambiente en áreas urbanas y rurales.

La degradación actual ha sido parte de un proceso acumulativo, generado principalmente a partir de la Revolución Industrial y la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, hasta el siglo pasado, se consideraba que la Naturaleza proporcionaba recursos infinitos, se carecía de información acerca del funcionamiento de sus ciclos fundamentales, como el ciclo del agua y del carbono; y se desconocían y no se valoraban las condiciones que deben tener los ecosistemas para mantener su equilibrio.

Lamentablemente, antes y todavía, se tenía o se evitó tener conciencia y responsabilidad de los impactos reales de las actividades humanas sobre los ecosistemas; y es que ha prevalecido la práctica basada en que resulta más cómodo evadir, que invertir tiempo y dinero en reducir impactos. Es hasta hace unas décadas que se empezó a tomar en serio que el impacto sobre los ecosistemas dependerá del tipo de ecosistema que se trate, de la magnitud, de la intensidad y del tipo de impactos generados, así como de la capacidad de resiliencia de los ecosistemas.

Esa situación, con el tiempo, pone en mayor riesgo la sobrevivencia humana y la del resto de seres vivos, porque alterar el equilibrio de los ecosistemas reduce su capacidad para proporcionar bienes y servicios, muchos necesarios y algunos suntuosos. Si el Homo sapiens de verdad fuera sapiens (sabio), debería pensar y tomar las medidas necesarias para asegurar la cantidad y la calidad del ambiente y de los recursos naturales para toda la humanidad actual y para las siguientes generaciones, y no solamente para un grupo selecto, ya que la falta de esa previsión atenta contra los derechos humanos y genera conflictividad socioambiental.

Todos debemos de aportar para el cuidado del medio ambiente

¿Qué hacer?

Por ello, en un Día de la Tierra y todos los días porque aquí vivimos siempre, así como durante la Hora del Planeta y a todas las horas, minutos y segundos, es necesario ser consecuente con nuestras acciones. Esto porque cada vez se hace más evidente que es impostergable implementar modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles, equitativos y culturalmente pertinentes, pues las acciones del presente repercutirán en el futuro a corto, mediano y largo plazo.

Pensar globalmente y actuar localmente es fundamental porque la suma de todos los esfuerzos locales y las acciones individuales y grupales diarias cuentan, ya que en el planeta las interacciones naturales rebasan fronteras y con el tiempo, las malas prácticas muestran signos de la acumulación del deterioro, a veces ya irreversible. Como sucede con el agua limpia, que actualmente se considera un recurso natural potencialmente renovable, porque dependiendo del grado de contaminación (física, química o biológica) y la modificación de la hidrografía, el ciclo natural pierde su capacidad para regenerarla.

Por ello cada persona, tanto en áreas urbanas como rurales, en las diversas actividades (hogar, economía, recreación) debemos utilizar racionalmente el agua, evitar su contaminación y hacer un manejo adecuado de desechos sólidos y residuos líquidos para extender la disponibilidad del recurso en tiempo y a más personas.

El Día de la Tierra es un buen momento para meditar sobre nuestro estilo de vida y nuestros hábitos de consumo diario que nos permita cambiar ¡hoy!, empezar por cambiar uno mismo y no esperar a que otras personas lo hagan, porque simplemente no se vale ir a otro planeta. Considerando que diariamente hacemos uso de los recursos naturales y gozamos del ambiente que nos proporciona el planeta Tierra, de la misma manera, todos los días deberíamos meditar y actuar consecuentemente para utilizar racionalmente el agua, los combustibles fósiles (incluyendo el letal plástico), el aire, el suelo y los alimentos.

Es vital, además, velar porque el equilibrio de los ecosistemas se mantenga. Por ello es importante evitar alterar y destruir bosques, evitar tener plantas y animales silvestres como mascotas, mantener en buen estado los automóviles, consumir menos o bien consumir productos de industrias responsables con el ambiente, reusar o arreglar las cosas, producir menos desechos sólidos que contaminan, pues debido a su inadecuado manejo y disposición final contribuyen a poner en riesgo la salud humana, y, sobre todo, responsabilizarse del destino final de los desechos sólidos que generamos.

La verdad hay muchas cosas en las cuales cada persona puede colaborar, desde plantar un árbol y cuidarlo para asegurar su crecimiento, consumir productos orgánicos, ahorrar agua, apagar las luces, desconectar aparatos eléctricos que no se estén utilizando, reciclar lo que se pueda reciclar, hacer abono con los desechos orgánicos, evitar el uso de duroport, utilizar menos bolsas y envases de plástico. Y es que el

desecho de algunos de ellos, cuando termina su vida útil, provocan impactos ambientales que sumados con otros, van generando problemas más grandes.

A continuación, comparto los vínculos en internet de un vídeo hecho por Annie Leonard sobre el consumo, el proceso de la creación de bienes y la consecuente contaminación. La historia de las cosas (tres partes):

Parte 1
http://www.youtube.com/atch?v=x5NVqDPYKjg

Parte 2
http://www.youtube.com/watch?v=GUn-BoKlLeo

Parte 3
http://www.youtube.com/watch?v=47OV3U0Azjw

Manejo de riesgos y estrategias de gobernabilidad

Edgar Gutiérrez
Coordinador IPNUSAC

Vivimos el producto de dos décadas de mal funcionamiento de la democracia. Por un proceso de acumulación histórica de necesidades, nos corresponde la tarea de modernizar la democracia, justamente cuando se encuentra debilitada en la percepción de la sociedad. La democracia está debilitada no porque haya tendencias autoritarias en el Estado ni porque exista un renacimiento autoritario en el Ejército, sino porque no pasa el examen de eficiencia que todo sistema democrático debe de aprobar en los ojos de la sociedad.

La pobreza de los partidos impide que el malestar adquiera una forma institucionalizada, por eso los grupos de presión utilizan a los medios como canales de su descontento. Ello desplaza el escenario de eventuales negociaciones, pues la interlocución no es con instituciones políticas representativas. Nuestro dilema es cómo vincular adecuadamente los objetivos de corto y largo plazo, a fin de que la estabilidad sea premisa del cambio.

Estamos ante escenarios múltiples, diferenciados y confusos. En ellos operan factores de desestabilización social: una recesión económica, corrupción generalizada, riesgos de endeudamiento público y alto déficil fiscal, aumento de la tarifa de transporte, catástrofes naturales como terremotos o huracanes, o bien por errores de conducción política que abruptamente deslegitiman a los gobernantes.

Un análisis de riesgos permite identificar eventos que podían ocurrir durante el periodo actual. Se identifican dos tipos de problemas de gobernabilidad. A unos le denominaremos "factores activos", que representan los imputs del sistema y los definiremos como posibles "áreas de acción". A los otros los llamaremos "factores pasivos", que representan los "productos" del sistema y los definiremos como probables "áreas de impacto".

A la primera categoría (áreas de acción) pertenecen los siguientes problemas:

- La baja densidad de Estado en el territorio nacional.
- Los débiles mecanismos de control institucional de los poderes fácticos.
- El uso y la tenencia de la tierra no orientada al desarrollo sostenible.
- Las dificultades de implantar el Estado de derecho y
- La presencia invasiva del narcotráfico y el crimen organizado.

A la segunda categoría (áreas de impacto) pertenecen los problemas siguientes:

- Débil ejercicio de los derechos individuales y sociales.
- Elevados índices de pobreza
- Distribución altamente inequitativa del ingreso.
- Surgimiento de nuevos focos de tensión social y desestabilización del sistema político.

Me interesa en este artículo delinear la generación de estrategias y algunas opciones de acción derivadas de los factores tanto activos (imputs) como pasivos (productos) del sistema.

Sistema de justicia. En el sistema de justicia tres objetivos básicos saltan como obvios: 1) construir un Estado de Derecho que asegure la igualdad ante la ley, 2) la lucha contra la impunidad, que no es otra cosa que el cumplimiento de la ley misma y 3) la resolución eficaz y transparente de conflictos. Para cumplir esos objetivos es imprescindible la independencia de poderes, y mejorar la descentralización y aculturación de los órganos judiciales.

Las áreas de acción no son novedad: la reforma integral del sistema judicial, la coordinación entre las instituciones del sector judicial y reformas específicas del sistema.

Descentralización del Estado. En el terreno de la descentralización y modernización del Estado cae de su peso que trasladar las decisiones a las organizaciones básicas de la sociedad, impulsar formas participativas del ejercicio del poder público, responsabilizar a las autoridades electas a nivel local, acercar las instituciones a la población, hacer prevalecer el principio de subsidiariedad en las relaciones interestatales y mejorar la eficacia en la prestación de los servicios, sin duda no sólo mejorará la asignación de los recursos públicos, sino que además elevará la credibilidad y transparencia de las acciones estatales.

Contamos con una trilogía de leyes, la ley de consejos, el código municipal y la ley de descentralización, que nos ayudarán a reorganizar el Estado, fortalecer sus instituciones y modernizarlas de acuerdo a las necesidades sentidas de la población.

Seguridad ciudadana. En la seguridad ciudadana el incremento de la seguridad apunta a mejorar la calidad de vida de la población y reducir los altos costos sociales y económicos que afectan negativamente el clima de inversión. Estos costos afectan especialmente a las poblaciones pobres y particularmente a las mujeres pobres por estar expuestos sobre-proporcionadamente a situaciones de violencia e inseguridad. En esta área se necesita consensuar estrategias nacionales y locales de seguridad con los diferentes sectores de la población.

El crimen organizado, aunque es un problema ligado a la seguridad pública, amerita un trato especial. La estrategia apunta a evitar las incidencias altamente negativas que éste tiene en la sociedad, la economía y las relaciones internacionales, pues no sólo cambia de manera desleal las reglas de la actividad económica y financiera, sino también el ejercicio del poder y la ley, a la vez que debilita a las instituciones. Es preciso reformar ciertas leyes –un paso fundamental ha sido la ley el lavado de dinero y la de extinción de dominio- e institucionalizar la lucha contra el crimen organizado.

Sistema político y participación. En el sistema político, es fundamental reforzar los mecanismos que aseguren la legitimidad, transparencia y el control ciudadano en las relaciones entre los funcionarios elegidos y sus electores. Algunos principios básicos de gobernabilidad son que los partidos cuenten con una estructura democrática interna, transparencia en su financiamiento, y un programa político definido que les brinde perfil y estabilidad. Para ello será fundamental una buena reforma de la ley electoral y de partidos. Es preciso, además, establecer estrategias para los próximos años que aseguren reformas del Estado.

En torno a la participación ciudadana, es clave para la gobernabilidad generar la capacidad institucional en el sistema político administrativo de levantar consensos entre los poderes del Estado y la sociedad, manejar disensos y conflictos, y permitir la inclusión de la población en la toma de decisiones y la negociación de intereses. La participación, además, tiene un significado cultural, ya que provee la base para establecer lazos de solidaridad e identidad,

condiciones necesarias para la consolidación de una nación. Para ello es necesario fortalecer a los partidos políticos, empoderar a la sociedad y crear instancias de diálogo puntual entre el Estado y la sociedad.

Acceso a la tierra. Sobre el uso y tenencia de la tierra, la regulación del uso y tenencia de la tierra, a través de un catastro institucionalizado, juega un papel importante como mecanismo de resolución y prevención de conflictos. Se debe incrementar la seguridad sobre los derechos de propiedad de la tierra y recursos conexos, como agua y bosques, y especialmente fortalecer la capacidad de acceso a la tierra e instrumentos financieros que aseguren mayores recursos, más transparencia y mayor equidad. Para ello será indispensable actuar en el marco de una política de desarrollo rural y generar la institucionalidad capaz de conducir el proceso.

Crecimiento económico. Un mayor crecimiento económico y la mejora de la mayor competitividad pueden incidir positivamente en las condiciones de gobernabilidad al crear mayores márgenes para políticas redistributivas y de combate a la pobreza, en condiciones de estabilidad macroeconómica, lo cual reduce los focos de tensión social.

Corrupción. La transparencia y fiscalización, así como el combate a la corrupción es un asunto que atañe al sistema, no a las personas. Se requiere un diagnóstico preciso y focalizado, la participación de la sociedad, un liderazgo moral y un plan a seguir de reformas legales e institucionales.

Relación de poderes. En relación con el desequilibrio de poderes, el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa del Estado, depende del balance entre los poderes fácticos así como de la forma en que éstos se relacionan entre sí. En el marco de una estrategia de gobernabilidad se deben definir políticas orientadas a mantener un equilibrio de fuerzas con el propósito de permitir a los gobiernos llevar sus políticas y lograr sus objetivos básicos.

Conclusiones

1. La gobernabilidad democrática debe estar fuertemente ligada a un proyecto de desarrollo sostenible y con equidad. En Guatemala hay una convergencia de las políticas e instituciones necesarias para el desarrollo de la democracia y aquellas que estimulan el crecimiento económico y la inversión. Pero aún más importante es la relación existente entre gobernabilidad democrática y el alivio de la pobreza.

2. Esta relación debe abordarse desde temas concretos, pero de alta relevancia en el país, como es garantizar la libertad de vivir sin miedo a la persecución y el trato arbitrario, que afecta especialmente a los pobres; hasta temas más amplios como la lucha contra la corrupción, la cual afecta a los pobres de manera desproporcionada, ya que está estrechamente ligada al incremento de los precios y costos de oportunidad, y reducir las oportunidades de empleo y la competencia e innovación empresarial.

3. Además, el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala y su esfuerzo por alcanzar mayor equidad entre hombres y mujeres, hace obligatorio analizar inequidades estructurales en el acceso a recursos como la tierra y el crédito, y en los niveles de participación ciudadana y defensa de los derechos individuales y colectivos.

¿Dónde está el poder?: El dilema de la gobernabilidad entre poderes de Estado

Lic. Cristhians Castillo
Área Sociopolítica IPNUSAC

La Constitución de la República, en su artículo 140, define que "Guatemala es un Estado libre, independiente, y soberano… Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo"; de carácter presidencialista, característica histórica de los sistemas de gobierno latinoamericanos, que han tendido a concentrar el poder en personalidades que han presidido el poder público y marcado el devenir político en el continente.

Esta tradición se confronta con el modelo parlamentarista europeo, que se ha identificado como el ejemplo para lograr gobiernos representativos, con un ejercicio efectivo del poder. El éxito o fracaso del Estado, se evalúa desde parámetros de bienestar, que refleja la efectividad en el cumplimiento de las funciones del aparato estatal en uno u otro sistema de Gobierno.

Frente a esas dos formas de ordenar las relaciones sociales de dominación, la pregunta que orienta el presente artículo, es ¿cómo lidiar con un sistema republicano, cuya columna vertebral es la división o separación de poderes, que exige la coordinación de las funciones públicas para un desempeño eficiente del aparato burocrático y, además, debe funcionar dentro de la lógica de contrapesos para ejercer un control recíproco que garantice que las acciones de los poderes de Estado, se enmarcan dentro del régimen de legalidad vigente en el país?

Los poderes del Presidente

El régimen político democrático guatemalteco, ha fortalecido en el imaginario político nacional la figura del Presidente, quien, por mandato constitucional desempeña funciones no solo ejecutivas, sino además tiene capacidades legislativas y de última decisión en algunas funciones judiciales, construyendo de esa cuenta, un súper poder que tradicionalmente ha sido manejado de manera discrecional, puesto que su legitimidad proviene del sufragio universal y secreto, lo que le da un mandato de representación que no se compara con ningún otro funcionario electo.

La fortaleza cuantitativa que representa triunfar en dos rondas electorales, ha llevado a concentrar en la figura del presidenciable capacidades de decisión, que desde el partido político en campaña contribuyen a personalizar el poder. Una vez electo, como jefe de Estado, el presidente tiene la potestad de nombrar su gabinete de gobierno y el equipo técnico-político que administrará el Estado. Nuevamente la discrecionalidad le acompaña, en la medida que los electores pocas veces conocen de antemano los equipos de trabajo que integrarán el Ejecutivo, junto a los electos universalmente.

Por otro lado la Constitución confiere al presidente, capacidades de colegislador, que van desde la iniciativa de ley, el mandado de cumplir y hacer cumplir la Constitución; sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Carta Magna; ejerce derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso y convoca al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden. Estas disposiciones constitucionales le otorgan al primer mandatario funciones cuasi-legislativas, cuyo límite es su imposibilidad legal de disolver el parlamento; sin embargo le confiere una cuota de poder que puede alterar el equilibrio de poderes en la República.

El pacto social que abrió la era democrática, ha contribuido a una excesiva personalización del poder en nuestro Estado, que se traduce cada cuatro años en una esperanza mesiánica que levanta las expectativas del electorado en un todo poderoso individuo capaz de resolver de golpe las problemáticas que afectan profundamente el lazo social y la convivencia pacífica. Se ha dejando de lado la evidencia de que el efectivo desempeño Estatal, pasa por el fortalecimiento institucional y la adecuada coordinación entre los poderes públicos. La sucesión de autoridades en el Ejecutivo, ha conllevado la dinámica de borrón y cuenta nueva, que ensaya en cada periodo políticas públicas que no llegan a consolidarse como políticas de Estado, sino que se convierten en botines que representan fuentes de enriquecimiento para los que logran llegar al poder.

El contrapeso del Congreso

Como contrapeso a esa tendencia de los buscadores de rentas, el mismo marco constitucional intenta fortalecer capacidades de fiscalización y control cruzado mediante

una pseudo-parlamentarización, que pretende instituir un poder Legislativo, cuyas funciones son tan variadas que puede contribuir al equilibrio de poderes y frenar las tentaciones del abuso de poder desde el Ejecutivo. La naturaleza propia del Congreso de la República conlleva principalmente la función legislativa, de representación y negociación política, así como la función constituyente derivada. Por otro lado, la Constitución le confiere poderes de control político y presupuestario, así como potestades financieras y monetarias que regulan los ingresos y egresos del sistema en su conjunto y principalmente poderes para ejercer la fiscalización de la ejecución de los recursos del Estado, capacidades que pueden en su momento bloquear la funcionalidad de los ejecutores gubernamentales.

La Carta Magna concede de manera abierta poderes que en el imaginario político, constituyen mecanismos equilibradores de poder; es simbólico que este organismo de Estado, sea el que tome juramento de las autoridades que presiden los otros dos poderes de la República y además le de posesión de los cargos. Puede aceptar o no la renuncia del Presidente (no tiene capacidad revocatoria del mandato), declara si ha lugar o no la formación de causa contra funcionarios de Estado, así como la incapacidad física o mental del primer mandatario para el ejercicio del cargo.

No obstante que en la legislación no se contempla la revocatoria del mandato presidencial, la capacidad del Congreso de interpelación de Ministros, le da la potestad de voto de desconfianza que puede concluir con la destitución de funcionarios que integran el equipo del Gobierno Central. El juicio político que puede medir el desempeño de las carteras de Gobierno, se ha consolidado como una herramienta de freno a las dinámicas discrecionales en el uso del poder por parte del Ejecutivo; también se está utilizando como mecanismo para acorralar y negociar posiciones de poder con este último. El riego latente es convertir la transparencia en una bandera que lejos de fiscalizar se constituya en persecución política de la oposición intra o inter partidaria.

Principalmente la oposición política tiende a capitalizar el uso de la interpelación como contrapoder del oficialismo, durante la sexta legislatura,[1] la bancada del Partido Patriota presidió 8 de las 14 interpelaciones efectuadas a funcionarios del gobierno del Ex presidente Álvaro Colom, logrando con ello parquear dinámicas de Ministerios que representaban

1 Datos de El Periódico, edición del viernes 13 de abril del 2012, "Ránquin de Interpelaciones".

el talon del Aquiles del anterior gobierno. El resultado, no solo la "fiscalización" de las funciones ministeriales, sino principalmente el desgaste político del partido que se suponía sería la principal oposición electoral. Esto conllevo que el entonces Ministro de Gobernación Salvador Gándara, se le interpelara durante 8 sesiones del Congreso, teniendo detenida la agenda legislativa por tres meses. Similar situación se dio con el titular de la Cartera de Educación Dennis Alonzo, en quien ocuparon 7 sesiones para interpelarlo, deteniendo la agenda por un mes. Estos son los casos paradigmáticos sin embargo por lo menos 56 sesiones del Congreso durante la sexta legislatura, se utilizaron para la interpelación de ministros.

Esta tendencia, muestra que más que interés en la fiscalización, el control cruzado se convertido en una lucha de poderes para definir los asuntos de Estado más trascendentales, con la tentación implícita de priorizar estrategias electorales, antes que el adecuado cumplimiento de las funciones estatales. Durante la legislatura pasada, las interpelaciones se centraron en dinámicas propias de los programas de gobierno con tinte clientelar, así como desgaste de su política de seguridad y convenientemente en tiempos que permitieron evitar la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos, situación que le obligó a negociar de manera fragmentada la financiación de los agujeros fiscales del mismo.

El dilema que plantea la perversión del mandato constitucional, somete a valoración el impacto real que tiene en el ejercicio de poder, la ingobernabilidad que genera la confrontación entre Ejecutivo y Legislativo, que se disputan ante la opinión pública el liderazgo de las acciones que puedan contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población. El Estado de derecho está siendo instrumentalizado para resolver mediante mecanismos judiciales o de procedimientos constitucionales aquellos procesos políticos que debieran ser resueltos mediante la construcción de consensos, el diálogo y la negociación política.

¿Dónde está el poder?

Ante esa lucha de poderes la credibilidad de las autoridades públicas tiende a sufrir un desgaste acelerado que pone en entredicho la legitimidad del sistema y conduce a la sociedad civil a encauzar sus demandas, no por medio de sus representantes, sino por vías alternativas de negociación y de presión que han llevado a sobre utilizar medidas de hecho, que únicamente agudizan las crisis de gobernabilidad. La inoperatividad del Ejecutivo y la paralización del Legislativo se

están convirtiendo en la constante, reduciendo la efectividad del sistema democrático representativo y viabilizando el surgimiento de actores, sociales, del crimen organizado e internacionales que sobre determinan la dinámica político nacional.

En el escenario que se ha ido configurando a partir de este pulso de poderes, se ha hecho difuso determinar quien tiene la capacidad de decisión y quien manda en el país. Es atrevido posicionar el epicentro de las decisiones de Estado en Casa Presidencial o en el Legislativo, o en otros sectores que sin presidir la institucionalidad pública, financian campañas y dictan directrices de Gobierno que permiten cobrar las facturas políticas.

Los regímenes en transición han ido configurando las formas de gobierno con base a las circunstancias históricas y sociocontextuales de cada momento del proceso de democratización, consolidando la incertidumbre por encima de la institucionalidad, debido a que el principal motor de la actividad pública, se ha desplazado del bien común hacia la consecución de intereses privados desde el amparo del sector público. A menor ideología y planteamientos programáticos, mayor número de transacciones de acumulación para capitales y actores emergentes.

Tipos de presidencialismo

Se pueden identificar dos tendencias marcadas en los últimos cinco periodos presidenciales en los que se identifican dos tipos de presidencialismo, con tres tipos de correlaciones de fuerza entre organismos de Estado.

La caracterización va de un Presidente fuerte, cuyas capacidades de conducción le permiten tener un gabinete estable que oriente líneas definidas que consolidan el interés de Gobierno, operativizado mediante políticas públicas definidas; hasta un Presidente débil, con fragmentación de poder dentro de su gabinete, como expresión de la dispersión de poder partidario, que volatiliza su equipo de trabajo, relativiza el proyecto político y debilita el ejercicio del poder para la búsqueda de renta y un proyecto electoral de continuidad.

En estos extremos encontramos al presidente Álvaro Arzú, que responde al imaginario de fuerza, y al presidente Álvaro Colom, ejemplo del difuminar del poder Ejecutivo. Dentro de ambos extremos encontramos matices en los gobiernos de Alfonso Portillo y Oscar Berger, teniendo en cuenta que el ejercicio

de la administración púbica conlleva el socavamiento de la disciplina partidaria y el consecuente fraccionamiento de las estructuras de poder que empujan a un candidato al Gobierno. En este espectro se posiciona el presidente Otto Pérez, quien es un actor del caduco modelo de Estado contrainsurgente, que debe gobernar en una correlación de fuerzas definidas por el modelo democrático.

Estos tipos de presidencialismo deben gobernar conjuntamente con tres tendencias de articulación de poder en el Legislativo. La más cómoda y deseable para el control absoluto del Estado es la aplanadora, que viabiliza la correlación directa entre ambos poderes de Estado permitiendo el impulso de un proyecto político unificado; modelo propio de la tercera y cuarta legislatura en las predominó la aplanadora amarilla (PAN) y azul (FRG), respectivamente.

El segundo tipo de correlación lo representa la fragmentación controlada, en el que se rompe la lógica de la aplanadora, mediante un voto cruzado que castiga el poder absoluto del Presidente y delega de manera diversa la representación territorial. Aquí encontramos un número elevado de bloques legislativos que no representan unificadamente a los actores políticos tradicionales, sin embargo integran bloques de clase que logran acuerdos respecto del modelo económico y viabilizan la utilización del Estado para beneficiar intereses privados vinculados con los negocios y alianzas público-privadas. Este fue el escenario de la quinta legislatura, que sirvió de transición para la degeneración hacia el tercer tipo de correlación de fuerzas, que es el más perverso y el menos gobernable en términos de equilibrio de poderes.

La correlación de fuerzas oportunistas, el tercer tipo, presente en la sexta y lo que va de la séptima legislatura ha sido marcada por una elevada fragmentación del Legislativo, que se integra por más de doce bloques, los cuales representan una variopinta gama de actores de poder: desde los tradicionales, hasta los emergentes (lícitos e ilícitos) que buscan el control o inmovilidad de la estatalidad para beneficio privado. En este escenario la negociación se pervierte, convirtiéndose en un modelo transaccional que eleva los costos del consenso y la producción legislativa, lo que redunda en el control de las decisiones no solo parlamentarias sino de la agenda política del Gobierno Central, e incluso llega a politizar el desempeño del poder Judicial.

Dentro de esos modelos, hay matices en lo interno de la correlación de fuerzas del partido

oficial, y en la dinámica política del Legislativo. Frente a tal evolución del sistema republicano, el actual Gobierno está enfrentando una batalla de poder particular, no vista en los cuatro periodos anteriores, en el que la gobernabilidad debe construirse entre un Presidente "fuerte" y una oposición y fuerza legislativa bisagra, que se fortalecen coyunturalmente para frenar el ritmo de la plataforma oficial y del ejecutivo.

En el periodo transcurrido del actual Gobierno se pueden identificar dos momentos en esta trama política. En el momento inicial, el Gobierno iba con la pretensión de consolidar una aplanadora que no fue producto de las urnas, sino pretendía ser resultado del acopio de transfuguismo y cesión de prebendas. Así, lograron alinear al Legislativo y promover un cuerpo jurídico que sirviera de autopista para el impulso de los intereses del Gobierno. Sin embargo el costo de pasar por encima de la oposición con una maquinaria aplastante y sumada la indefinición y priorización de la búsqueda de rentas de los legisladores tránsfugas, rompieron las alianzas de la "aplanadora" y fragmentaron las posiciones, viéndose fortalecida la pequeña oposición encabezada por el partido LIDER y la articulación de los clientes que pueden negociar temas específicos para prestarse como banquito y alcanzar la mayoría simple o calificada según sea el caso.

El escenario futurible se opaca cuando se intenta proyectar el comportamiento de la "disciplina partidaria" del bloque oficial y el desgaste que produce la incapacidad de logar acuerdos para reactivar la operatividad interna y beneficiar algunos programas de Gobierno. Mientras tanto la oposición somete la agenda legislativa, mediante el derecho constitucional que le asiste de fiscalizar las acciones de los funcionarios, con lo que detiene la dinámica del oficialismo e impulsa una estrategia similar de desgaste a la aplicada al Gobierno anterior por el PP. El escenario se tornará crítico al momento de necesitar financiar con endeudamiento el erosionado presupuesto de 60 millardos. Asímismo la negociación en torno al Presupuesto 2013 será el punto de quiebre en el que prevalecerá la negociación subterránea, para lograr consenso en un año que se proyecta será de pocos resultados legislativos.

Responsabilidad compartida

¿Dónde está el poder? Es la pregunta que se debe plantear la ciudadanía para exigir el cumplimiento de las funciones de Estado e interpelar a los representantes designados para promover acciones públicas. Para evaluar

la efectividad de las autoridades, ya no basta con responsabilizar al Presidente de lo bueno o lo malo que logre en su Gobierno, ahora es necesario fijar la puntería en la fiscalización ciudadana del Legislativo, no conformándose con emitir juicios despectivos de su desgastada imagen pública, sino justipreciar la corresponsabilidad en la ineficiencia.

Es momento de puntualizar en un elemento que pervierte el modelo democrático, vinculado con el principio de alterabilidad en el poder. Sumado a la superposición de funciones en el marco constitucional, el Legislativo se ha ido robusteciendo en la acumulación de poder y, quizá por eso, extralimitando.

Se ha creado una cierta clase política "especializada", que no enfrenta limitantes en su reelección (tabla 1), haciendo de las curules parlamentarias trincheras desde donde se explota la experiencia como capital personal y negociaciones espurias. Tenemos, por otro lado, la prohibición constitucional de reelección presidencial, y esta situación contribuye a debilitar la gobernabilidad, debido a que se tiende a usar la estabilidad parlamentaria como plataforma de francotiradores.

Tabla 1 Diputados de la Séptima Legislatura con más de tres reelecciones

No	DIPUTADO	1985	1990	1994	1999	2003	2007	2011
1	Aristides Crespo Villegas		PAN	FRG	FRG	FRG	FRG	FRG
2	Baudilio Elinohet Hichos Lopez			UCN	FRG	FRG	UCN	UCN
3	Cesar Leonel Soto Arango	DC	DC	FRG	FRG	UCN		UCN
4	Haroldo Quiej Chen		FRG	FRG	FRG			PATRIOTA
5	Jose Alfredo Cojti				PAN	PAN	PATRIOTA	PATRIOTA
6	Luis Fernando Perez Martinez				FRG	FRG	FRG	FRG
7	Mario Israel Rivera Cabrera			DC	FRG	FRG	FRG	FRG
8	Mario Tarecena	UCN	PAN			PAN	UNE	UNE
9	Nineth Varenca Montenegro Cottom			FDNG	ANN	ANN	EG	EG
10	Oliverio Garcia Rodas	UCN	UCN			GANA	PATRIOTA	PATRIOTA
11	Oswaldo Ivan Arevalo			UCN	FRG	FRG	FRG	FRG
12	Carlos Santiago Najera Sagastume				FRG	FRG	UNE	UNE

Fuente: Elaboración del Área Sociopolítica del IPNUSAC, en base a las memorias electorales del TSE.

A los funcionarios autocráticos, los trabajadores permanentes del Estado, están acostumbrados a aguantarlos en una primera etapa, a desgastarlos en un segundo momento y a ignorarlos al final de su periodo, pues lo finito del mandato de representación contiene la vulnerabilidad de la autoridad pública. Cuando esta tendencia la trasladamos hacia la correlación de fuerzas entre poderes de Estado, identificamos que los ejecutivos son vulnerables a estrategias parlamentarias que pueden encapsular la autoridad y capacidad de maniobra, hasta provocar el inmovilismo y la inoperatividad del aparato burocrático, que por su naturaleza es lento y poco productivo.

La forma de elección también contribuye a difuminar la presencia de actores transversales en el Congreso, en la medida que las listas cerradas permite el uso de productos políticos mediáticos, que se posicionan durante los período de campaña; es así como encontramos que los listados son encabezados por los perfiles de moda, pero van acompañados de actores que garantizan la cooptación de espacios internos de decisión que al final se convierten en operadores políticos y facilitan la penetración en el Congreso por grupos fácticos. El transfuguismo excesivo es otro mecanismo que evidencia que el fin último de los diputados no es necesariamente la representación y la intermediación de sus electores, sino la forma de mantenerse vigentes en la dinámica política.

Consideraciones finales

La aproximación hecha al pulso de poder que se está dando en el sistema político, puede anticipar que el sacrificar recurrentemente la sana gobernabilidad entre Ejecutivo y Legislativo, puede derivar en un recalentamiento del sistema democrático, tanto por el lado de la confrontación de organismos de Estado, como por el lado de la insatisfacción de la sociedad que no recibe incentivos que satisfagan las necesidades que dieron origen al pacto social y aceitan la funcionalidad del modelo electoral. La dinámica pendular se mueve entre la anhelada estabilidad política y el posicionamiento confrontacional que está llevando al actual Gobierno a cumplir su ofrecimiento de Mano Dura, lo que puede redundar en un retroceso de la incipiente democracia representativa.

Lo que nos lleva a evaluar la viabilidad y pertinencia de la discusión planteada por el actual Presidente, de promover una Asamblea Nacional Constituyente que corrija las interpretaciones distorsionadas de la Carta Magna y la actualice, para contribuir a la consolidación democrática y hacer eficiente el aparato estatal en su conjunto. Sin embargo,

la correlación de fuerzas entre actores tradicionales, actores emergentes (lícitos e ilícitos) y representantes de la sociedad civil que aspiran a ser actores políticos, está provocando una dinámica de reacomodo ante la cual los sectores empobrecidos y vulnerables de nuestra sociedad, deberán continuar esperando que el Estado atienda las graves condiciones en las que subsisten.

Las posibilidades de negociación y consenso se empantanan tempranamente y la credibilidad y el apoyo social al actual Presidente no duran todo el tiempo que la clase política quiera pasar peleando sus intereses. Es fundamental determinar los puntos de encuentro en los cuales se puede beneficiar a la población y obtener los réditos que incentivan la participación de nuestros representantes políticos. Lejos estamos de un servicio público comprometido y transparente que tenga como objetivo primordial el Bien Común. Mientras tanto hay que impulsar acciones para fiscalizar a los fiscalizadores y comprometerse con la evaluación cruzada de los poderes del Estado.

ACTUALIDAD

Promueven Iniciativa de Ley sobre salud

Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC

Para dar a conocer la importancia del estudio "Diagnóstico Nacional de Salud 2012", la Comisión de Salud del Congreso de la República se reunió con entidades nacionales, internacionales y centros académicos para plantear propuestas para mejorar la condición de salud que se brindan a los guatemaltecos y guatemaltecas.

Por parte del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, IPNUSAC, participó Lisandro Morán, quien solicitó al Ministerio de Salud Pública, MSPAS, retomar el Consejo Nacional de Salud, el cual no se ha reunido en los dos últimos meses y plantear la necesidad de que la Comisión de Salud del Congreso continúe con el proceso de promover la propuesta de Iniciativa de Ley 4216 de Cobertura Universal en Salud y su Financiamiento, que recibió dictamen favorable de dicha Comisión.

En su intervención, el analista del área de Salud del IPNUSAC recordó que esta propuesta surge de un consenso entre la Comisión del Legislativo, el MSPAS, el Colegio de Médicos Colmedegua, el Instituto de Problemas Nacionales, IPNUSAC, con el acompañamiento de la Organización Panamericana de la Salud, OPS, y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID.

Representantes de entidades nacionales e internacionales, instancias parlamentarias y centros académicos.

Participaron el diputado Roberto Kestler, Presidente de la Comisión de Salud del Congreso de la República, diputados que integran la Comisión, Viceministro Administrativo Roberto Calderón, Viceministro de hospitales Roberto Pérez Bran.

Por la OPS, Guadalupe Verdejo, representante de país, Carlos Ayala, asesor en sistema y servicios de salud, Luis Augusto Moya Barquín, del Colmedegua, y por el IPNUSAC, el analista Lisandro Morán.

Para conocer el documento del Diagnóstico Nacional de Salud 2012, recomendamos consultar:

http://sitios.usac.edu.gt/ipn_usac/wp-content/uploads/2011/08/Diagnostico-Salud-marzo-2012.pdf

Taller de indicadores ambientales

Magaly Arrecis
Área Socioambiental IPNUSAC

La Red de Desarrollo de Metodologías, Indicadores Ambientales y Programas para la Evaluación Ambiental Integral y la Restauración de Ecosistemas Degradados (RESECODE) del Programa Iberoamericano de Ciencias y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), la Autoridad para el Manejo Sustentable del Lago de Atitlán y su Entorno (AMSCLAE) y la Escuela de Química de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala organizaron del 26 al 28 de marzo en Panajachel, Sololá, el "taller sobre análisis de estado y tendencias de ecosistemas degradados y elaboración de indicadores de estado" en el cual participaron más de 20 expertos de siete países de América (Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Panamá y Uruguay).

El objetivo del taller fue realizar un intercambio de experiencias en el tema para identificar indicadores de estado ambiental, considerados como una herramienta para el monitoreo de ecosistemas y contribuir a la restauración de los mismos. Dentro de las actividades también se realizó un muestreo de agua y fitoplancton por parte de la Escuela de Química, en varios puntos del Lago de Atitlán, considerado un ecosistema clave por CYTED. Posteriormente se seguirán haciendo otros muestreos para comparar y monitorear el estado del lago.

La Escuela de Química de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia es el enlace de la Red CYTED en el país. Según el Dr. Francisco Pérez, director de dicha Escuela, el Lago de Atitlán es considerado por la Red RESECODE como uno de los ecosistemas acuáticos estratégicos que se estarán trabajando como parte de las actividades de la Red, debido a los problemas ambientales que lo han afectado en los últimos años, y con ello esperan obtener información para generar propuestas que puedan ser aplicadas a mediano y largo plazo, para la conservación de dicho ecosistema.

Otra de las actividades de CYTED consiste en publicar periódicamente los resultados de las investigaciones desarrolladas por los miembros de la Red, así como las propuestas que se generan para informar a las autoridades de instituciones públicas y privadas de cada país, para que se tomen acciones que ayuden a minimizar el deterioro ambiental.

Profesionales que recibieron el taller

Para el IPNUSAC, como parte del Observatorio Ambiental de Guatemala (OAG), este taller aportó información fundamental que será de utilidad para la construcción de una línea basal de indicadores de estado de ecosistemas y del monitoreo de algunos indicadores que servirán para la incidencia ambiental, principalmente en la política pública.

Estudiantes se capacitan en liderazgo y participación universitaria

Mario Rodríguez
Área de Edicación IPNUSAC

Despúes de la pausa por la Huelga de Dolores y las vacaciones de Semana Santa se reanuda el diplomado de liderazgo y participación estudiantil que el Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC viene impulsado con el apoyo de la Dirección de Bienestar Estudiantil.

Este proyecto nació para darle un nuevo impulso a la formación de un nuevo liderazgo universitario estudiantil y generar un esfuerzo profundo de transformación cultural a través de la formación política en la juventud universitaria sobre la base ética del compromiso con la universidad y la sociedad.

La respuesta obtenida ha sido muy buena. Con entusiasmo y compromiso, estudiantes de diversas facultades y escuelas se han sumado al diplomado. Asímismo los facilitadotes han sido de una calidad extraordinaria, que con su experiencia y conocimiento han aportado muchas horas de formación a los jóvenes en aras de generar un liderazgo que contribuye a mejorar la educación superior en San Carlos y que al mismo tiempo apoye la transformación social del país.

Las actividades del diplomado reiniciarán el 20 de abril en las instalaciones del edificio M2, en donde funciona la Escuela de Ciencias de la Comunicación.

Entre las actividades que se desarrollarán se contempla la proyección de las películas “Un Maravilloso” de Luis Estrada y “El Experimento” de Paul Scheuring.

CONTRA PUNTO

La financiación de la política

Daniel Zovatto G.Ruíz
Doctor en derecho internacional

Por financiamiento de la política entendemos la administración de los ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto para sus actividades electorales como para su funcionamiento ordinario.

La relación entre el dinero y la política es esencial para la salud y la calidad de la democracia, dado el papel del dinero dentro del sistema político. La relevancia de este tema va de la mano con su complejidad y con los intensos debates que en torno al mismo se generan, en particular, la tensión entre el principio de libertad de expresión por un lado y, por el otro, los principios de ecuanimidad y equidad de la competencia electoral. En efecto, incluso las democracias avanzadas no han logrado, aún, encontrar una solución satisfactoria a estas cuestiones, ni han podido escapar a los escándalos, como lo demuestran diversos casos en los Estados Unidos, Japón, Francia, España, Inglaterra y Alemania.

No es ésta una materia nueva, ya que la relación dinero-política ha acompañando a los partidos prácticamente desde su origen. Sin embargo, el tema presenta hoy características especiales respecto del pasado, debido entre otras razones a la nueva manera de hacer política (videopolítica), a la importancia creciente de la propaganda, así como al incremento exponencial de los gastos electorales.

En América Latina este tema guarda hoy estrecha relación con la crisis de la ética en la función pública y suele asociarse, con bastante frecuencia, con los escándalos de corrupción y tráfico de influencias. Sin embargo, y pese a la importancia que hoy se reconoce a esta cuestión, la misma no fue considerada prioritaria durante la primera etapa de la transición política. Empero, una vez que las elecciones fueron ganando credibilidad y aceptación, la agenda política fue incorporando temas vinculados con la calidad de la democracia y su perfeccionamiento, entre ellos el del financiamiento.

Es así como el tema viene recibiendo cada vez mayor atención, habiéndose convertido en varios países de la región en verdadera "manzana de la discordia", en tanto su incidencia se reconoce decisiva para: (i) garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral; (ii) asegurar niveles de transparencia y rendición de cuentas acerca del origen y destino de los recursos públicos y privados; (iii) evitar, tanto como sea posible, el tráfico de influencias y las oportunidades de corrupción política, y (iv) prevenir el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, el narcodinero.

Los ejes del debate actual

El establecimiento de la democracia en América Latina llevó a los partidos a recuperar su papel de actores principales de la escena política, permitiéndoles legitimarse, mediante su constitucionalización, como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena, con funciones de carácter general e interés colectivo. Consecuencia de ello, y debido al creciente encarecimiento de las campañas electorales -recostadas cada vez más en la televisión, la mercadotecnia, el empleo de asesores, las encuestas y los grupos focales-, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial.

A la necesidad de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas y de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente, se suma la declinación de las cuotas de los afiliados; combinación ésta que ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, sin indagar muchas veces sus orígenes, abriendo de este modo la puerta al financiamiento ilegal.

En este contexto, surgió en América Latina el debate sobre el financiamiento en torno a cuatro ejes fundamentales:

1. La discusión sobre si regular o no, y, en caso de optar por la regulación, cuánto regular. En este ámbito no existe un comportamiento uniforme entre los países de la región, ya que en tanto algunos países cuentan con un detallado marco regulatorio (México), en otros, en cambio, las regulaciones son escasas (Uruguay, Panamá y Perú). El tema es complejo, pues mientras, por una parte, existen razones de peso que justifican la necesidad de establecer reglas claras para el juego tendentes a lograr un mayor control público sobre los movimientos financieros de los partidos, se hace evidente, por otra, el riesgo de la sobrerregulación que podría conducir a una inobservancia mayor.

2. Las diversas modalidades del financiamiento giran en torno a dos cuestiones principales: a) financiamiento privado, público o mixto; y b) en caso de optar por el financiamiento mixto, ¿cuál es el balance adecuado entre fondos públicos y fondos privados? La discusión de este tema se ha visto favorecida por el cuestionamiento que diversos sectores políticos y sociales han planteado sobre la pertinencia de que el Estado disponga un volumen significativo de sus recursos para los partidos, sobre todo en el contexto de crisis fiscales; cuestionamiento que cobra mayor fuerza debido a la generalizada crisis de credibilidad de la clase política.

3. ¿Cómo disminuir la demanda de dinero en la actividad electoral?, ¿cómo lograr un acceso más equitativo de los partidos a los medios de comunicación?, y ¿cómo lograr un mejor uso de los recursos públicos utilizados en la actividad política? Este debate surge ante la necesidad de contrarrestar los elevados costos de las campañas electorales y los riesgos que esto conlleva, en términos de la independencia partidaria y del financiamiento ilegal. Su propósito es la búsqueda de mecanismos que a la vez que reduzcan los disparadores del gasto electoral, logren al mismo tiempo un mejor empleo de los recursos públicos, pasando del concepto de gasto al de inversión electoral.

4. Establecer y/o fortalecer los mecanismos y órganos de control, así como del régimen de sanciones, con el propósito de lograr una mayor transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento de la legislación en esta materia.

Principales tendencias del proceso de reforma

Mantenimiento del sistema mixto. En toda América Latina, salvo en Venezuela, predomina el sistema mixto, con una gran variedad de modalidades. No existe en la región una tendencia clara en favor del financiamiento público o del privado. La reforma mexicana de 1996 puso énfasis en el financiamiento público y una orientación similar parecieran seguir los proyectos de reforma electoral de Argentina, Brasil y Colombia; Venezuela, en cambio, marcha en sentido opuesto al haber prohibido absolutamente el financiamiento público. Por su parte, países como Chile y Perú cuentan únicamente con financiamiento público indirecto.

Pasar del gasto electoral a la inversión electoral. Se constata, igualmente, una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en los diferentes países.

Esta tendencia se ve acompañada de una

reorientación en el uso de los recursos públicos destinados al fortalecimiento y modernización de los partidos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación. Las reformas electorales en la región -aprobadas y/o en trámite- han introducido en el financiamiento público directo una tercera ventana dirigida a promover el fortalecimiento de la cultura política, así como las actividades de investigación y capacitación de los partidos.

Limitar las contribuciones privadas. Los escándalos de corrupción y la vinculación de los partidos y sus candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico, junto con la percepción generalizada de que en la mayoría de los países los fondos privados -cuyos montos totales no se conocen a ciencia cierta- superan a los fondos públicos, han conducido a la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones privadas, tanto en lo que refiere al origen (quiénes pueden aportar) como con respecto a los topes de las mismas (montos máximos permitidos).

Una razón adicional que justifica estas medidas es evitar grandes desequilibrios o asimetrías entre los recursos de los partidos, así como disminuir la influencia de las contribuciones "plutocráticas" y el consiguiente peso de los fat cats o grandes contribuyentes.

Entre las prohibiciones establecidas se presentan dos tendencias principales. Una destinada a impedir las donaciones extranjeras (gobiernos, instituciones o individuos), incluso aquellas previstas para apoyar actividades de formación/capacitación/educación de los partidos. La experiencia demuestra que este tipo de contribuciones suele abrir un portillo peligroso que imposibilita el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de éstas. La otra apunta a prohibir las contribuciones anónimas, exceptuando las obtenidas a través de colectas públicas.

Lograr un acceso equitativo a los medios. Otra tendencia que viene cobrando fuerza es aquella que procura facilitar a los partidos un acceso equitativo a los medios, en especial a la televisión. Mientras ciertos temas rayan el límite de la sobrerregulación, el acceso equitativo a los medios, salvo en Brasil, Chile y México no está regulado adecuadamente. En este sentido, la mayoría de las legislaciones han venido incorporando normas tendentes a garantizar el acceso gratuito a los medios (derecho de antena), principalmente a la televisión, ya que en tiempos de la videopolítica es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (el 40% y el 70% del total de los gastos).

No obstante esta tendencia, en la mayoría de los países de la región queda aún un largo camino por recorrer si se desea reducir los niveles actuales de iniquidad en que compiten las fuerzas políticas; condiciones que pueden atribuirse a:

- El predominio de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios y la posibilidad de contratación de espacios adicionales en los medios privados, aspecto que por lo general está poco regulado y resulta difícil de controlar.

- Los dueños y administradores de los medios de frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos y políticos. Aun en los medios de propiedad colectiva, es común que quienes controlan las acciones tengan intereses que los llevan a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, los benefician.

- El bajo "rating" o nivel de audiencia que caracteriza por lo general a las televisoras y frecuencias del Estado, obliga aun a los pequeños partidos a optar por la contratación de medios privados.

- El cambio acelerado en la tecnología de las comunicaciones provoca algunos vacíos regulatorios que afectan la igualdad de condiciones en el acceso de los partidos a los medios (por ejemplo, la televisión satelital y/o por cable).
- En muchos países las regulaciones establecen espacios gratuitos para los partidos, pero en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda, tarea que requiere por lo general de cuantiosas sumas de dinero.

- El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios está, en algunos casos, parcializado en favor o en contra de determinados partidos o candidatos.

- Los mensajes y cadenas nacionales que emiten los gobiernos de turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de sus políticas, tienden a generar ventajas en el marco de la campaña electoral, a favor del partido oficial.

- La ausencia de disposiciones en materia de tarifas dificulta el acceso a los medios y el control de las sumas cobradas por estos a los diferentes partidos.

Una segunda tendencia consiste en un mayor involucramiento de los organismos electorales en el seguimiento y control de las disposiciones relacionadas con el acceso equitativo de los partidos a los medios. Sin embargo los or-

ganismos electorales no cuentan con la estructura y/o medios adecuados que les permitan un eficaz y eficienca manejo de la propaganda política y la comunicación social. Donde más se ha avanzado en esta materia es en México, donde a raíz de la reforma electoral de 1996, se fortalecieron ampliamente las atribuciones de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE). Una de las labores fundamentales de esta Comisión es realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión de las campañas, los noticiarios y el grado de imparcialidad de la información.

Mejorar la rendición de cuentas y transparentar el manejo de los recursos. Se constata una tendencia creciente a exigirle a los partidos rendir cuentas no sólo por el manejo de los recursos públicos, sino también de los privados, tendente a lograr mayores niveles de transparencia en cuanto al origen, manejo y destino de los recursos. Este proceso lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias, limitándose, en la mayoría de los casos, a la publicación de los balances financieros de los partidos en los boletines, gacetas o diarios oficiales; publicaciones poco leídas por la mayoría de la ciudadanía.

Fortalecer los mecanismos y órganos de control. Si bien los organismos electorales son en la mayoría de los países los encargados del control, éstos adolecen de limitaciones para el cumplimiento de su labor (regulación inadecuada, régimen de sanciones, prácticas políticas favorables a la transgresión), que ha desembocado en una tendencia dirigida a fortalecer sus competencias y recursos -económicos, técnicos, humanos-, en especial el reforzamiento de sus facultades para la revisión de los informes que presentan los partidos, unido al fortalecimiento de sus capacidades para investigar el origen, manejo y destino de los recursos de las organizaciones políticas. En algunos países se ha planteado la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control, como las contralorías generales (El Salvador), o una combinación de ambos (organismo electoral/contraloría), como en el caso de Costa Rica, o la Contraloría General, el Órgano Electoral, el Ministerio de Hacienda y Crédito y la Procuraduría Electoral, en el caso de Nicaragua.

En cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de control, las principales medidas adoptadas en varias de las reformas llevadas contemplan: (I) hacer de la fiscalización de los partidos una actividad permanente y no coyuntural; (II) regular la obligación de los partidos de presentar informes acerca de sus ingresos y gastos; (III) establecer la obligación de llevar a cabo auditorías de verificación y control de los recursos

financieros, con el rigor técnico que ello exige; (IV) uniformar los procedimientos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes; (V) hacer de las auditorías un ejercicio continuo que funcione como intervenciones preventivas; (VI) dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías, así como a los informes presentados por los partidos (preferiblemente antes de las elecciones); (VII) mejorar la calidad de los registros de donantes, haciéndolos más claros; y (VIII) establecer al interior de los partidos los "Consejos de Control Ético", el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del "Mandatario Único Financiero" como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido.

Endurecer el régimen de sanciones. El talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen de sanciones eficaz. Estos mecanismos suelen efectuar verdaderas "autopsias de lo ilícito", actúan de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral.

En un buen número de países de la región ha surgido la tendencia a endurecer el régimen de sanciones. Ha cobrado importancia la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, y el establecimiento de los procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Otra tendencia pasa por incrementar la responsabilidad de los candidatos y donantes ante la ley, ya que gran parte de las contribuciones privadas, debido al incremento de la personalización de la política, se dirigen directamente a los candidatos o a sus más cercanos colaboradores, sin pasar por las tesorerías u órganos de control de las estructuras partidarias.

Finalmente, se observa un progresivo y alentador papel, aunque aún incipiente, de los medios y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Balance

De 1978 a la fecha se han producido avances importantes en materia del financiamiento de la política. No obstante, resta aún mucho camino por recorrer. Éste es un tema dinámico, en constante desarrollo y está forzado a la sucesión de distintas reformas legales que se ajusten a las necesidades de un país determinado en un momento dado. Las reformas en este campo suelen tener, un carácter coyuntural y los avances se van logrando mediante aproximaciones sucesivas. En Alemania, país que ha

venido prestando atención a este tema en los últimos 40 años, se le denomina la "legislación interminable".

Pese a la importancia que reformas de este tipo tienen en pro del mejoramiento del sistema de financiamiento de la política, lo importante es tener conciencia de que es imprescindible ir más allá de las reformas electorales. Éstas serán poco efectivas si no son acompañadas del cambio en la manera de hacer política, es decir en la actitud, los valores y el comportamiento de los políticos. La transparencia, la ética y la razonabilidad del financiamiento público y privado dependen en gran medida de las conductas de los dirigentes, pero también de la actitud vigilante y militante de los ciudadanos, así como de los medios. La solución de esta difícil y compleja cuestión demanda, además de un adecuado marco jurídico, de un reacercamiento entre la ética y la política.

Modernizar los instrumentos de defensa continental

Alfredo Fortti
Subsecretario de Defensa de Argentina

Desde hace casi dos décadas, y a causa de las transformaciones registradas en el sistema internacional –fin de la contienda Este/Oeste–, desaparecieron los factores que dieron fundamento político a la Junta Interamericana de Defensa (JID), haciéndose desde entonces cada vez más notorio el anacronismo de la institución militar continental que, además, en no pocas ocasiones, había sido claramente disfuncional a los intereses de las naciones latinoamericanas.

La reforma del Estatuto de la Junta –año 2006–, si bien estableció con claridad las misiones y funciones de la instancia militar hemisférica –asesorar en temas de defensa y militar a las naciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) y a los estados miembro– no logró sin embargo modificar los cimientos ni la naturaleza de esta organización militar ni tampoco corregir las distorsiones de su desempeño: la JID aún hoy no refleja a nivel interamericano el esquema propio de un Estado de derecho, fundado en la conducción y gobierno político de las cuestiones de la defensa, ordenamiento a partir del cual las instancias civiles definen los lineamientos que los niveles castrenses implementan.

A la disfuncionalidad histórica que tuvo para con nuestros países latinoamericanos, debe agregarse que, en el presente, la Junta Interamericana de Defensa reitera comportamientos institucionales propios de otro tiempo, caracterizados por reiterados intentos de desempeño y accionar autónomo, que comprometen a las instancias políticas nacionales a las cuales este órgano militar continental debiera responder.

Es en este sentido que, entre otros ejemplos posibles, cabe destacar su propuesta de plan hemisférico en atención a desastres naturales. El anacronismo y la distorsión de dicha propuesta formulada por la JID radica en que, pese a carecer por estatuto de mandato operativo, la Junta pretende auto-asignarse el rol de instancia coordinadora a nivel hemisférico para atender a las situaciones de emergencia antes mencionadas, pasando con ello por alto no sólo las atribuciones y responsabilidades de los organismos especializados en la materia

de la OEA sino también, y fundamentalmente, los ordenamientos nacionales de nuestros países, que en la casi totalidad de los casos, le asignan a las Fuerzas Armadas una condición instrumental para estos casos; por trascendente que fuere, debe señalarse que este es sólo uno de los ejemplos posibles de mencionar de autonomía militar motorizados por la JID.

A efectos de resolver disfuncionalidades como las expuestas, en los últimos años la República Argentina ha venido planteando celebrar un serio y genuino debate para definir el futuro de los instrumentos hemisféricos en materia de defensa: por iniciativa argentina, en la última Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas –Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2010–, se recomendó la realización de una Conferencia Especial a estos fines, ofreciéndose la Argentina como nación anfitriona.

En la firme convicción de que es necesario institucionalizar conforme al Estado de derecho y a la conducción política de la defensa a las instancias militares y de defensa del hemisferio, la República Argentina está trabajando con especial esfuerzo en que en la próxima Conferencia de Ministros de las Américas– Uruguay, 2012– se definan avances concretos que nos acerquen a estos objetivos: no se trata sino de articular y plasmar coherentemente a nivel continental los ordenamientos nacionales internos de conducción política de las instancias militares.

Legalizar las drogas. Un informe[1]

Revista Nexos

El consenso punitivo sobre las drogas vive una crisis de eficacia global. Sus resultados son pobres y sus costos altos. La prohibición, nacida en la Convención Internacional del Opio de 1912, se expandió paso a paso entre 1949 y 1961, y fue asumida por todos los países signatarios de la ONU en 1998. Su fin declarado: "Reducir tanto la oferta ilegal como la demanda de drogas".

Nada indica que esto haya sucedido. En los países consumidores, luego de medio siglo de persecución, no han descendido ni la oferta ilegal ni la demanda. Se ha mantenido estable el consumo de cocaína y heroína. Ha crecido el de metanfetaminas y mariguana. Según la propia ONU, en 2008, diez años después del acuerdo universal de prohibición, consumían drogas entre 155 y 250 millones de personas, es decir, entre 3.5% y 5.7% de la población mundial, un rango similar al de la década anterior.

No hay cifras precisas sobre el mercado global de enervantes. Todas son más bien indicativas, muchas de ellas con rangos de variación enormes. Instituciones y especialistas disputan sobre las fuentes y la forma de medir el fenómeno, cuyo conocimiento preciso ha sido una de las primeras bajas de la prohibición.

Según la ONU, en 2003 el valor global del mercado de drogas ilícitas era de 322 mil millones de dólares. De ellos, 140 mil millones correspondían a la mariguana, 70 mil a la cocaína, 65 mil a los opiáceos y la heroína, 44 mil a las metanfetaminas. Del total del valor añadido a esas drogas por su carácter ilegal, el 76% se quedaba en los países consumidores y el 24% restante en los países productores y de paso.

Estados Unidos sigue siendo el mayor mercado consumidor de enervantes, seguido de cerca por Europa Occidental. Desde 1960, en casi todos los grupos de edad, casi la mitad de los estadounidenses declara haber probado alguna droga ilegal. En 2008, 40% del consumo de cocaína se concentraba en Norteamérica, seguido por Europa con el 30%. En cambio, la mayor parte del mercado de la heroína, 47%, estaba en Europa Occidental y Rusia. El mundo

1 Extractos. Octubre de 2010.

desarrollado pelea sin esperanza contra su propio mercado: como revelan las cifras, el consumo de drogas en esos países es a la vez potente, irreprimible e ilegal.

Es posible, según apuntan los defensores de la prohibición, que el consenso punitivo haya detenido la expansión del mercado en los países consumidores, logro no desdeñable. Pero es un hecho que no lo ha reducido, como era su propósito. En todo caso, con el paso del tiempo lo que se ha visto es un proceso de "maduración" de ciertos mercados, que no crecen más porque han llegado a un límite: una franja de equilibrio práctico entre consumo, tolerancia y persecución. Sabemos, en cambio, que la prohibición hizo esos mercados muy rentables para los traficantes de dentro y los proveedores de fuera, añadiendo daños colaterales o "consecuencias no buscadas", cuya acumulación empieza a resultar indefendible y, para algunos países, intolerable.

Los beneficios prohibicionistas son modestos comparados con sus costos. Los daños son altos, afirma The Economist, y "caen de manera desproporcionada sobre países pobres y sobre la gente pobre de los países ricos". Los barrios pobres y la población marginal de las grandes ciudades de los países consumidores pagan los costos más altos por mantener la oferta de drogas ilícitas que requieren millones de consumidores recreativos. El espejo de la población carcelaria de Estados Unidos es elocuente. La Comisión Europea calcula que hay en el mundo un millón de presos por delitos vinculados a las drogas: 500 mil están presos en Estados Unidos, la mayoría son negros o hispanos.

Y, sin embargo, el mercado sigue tan estable como siempre en las grandes ciudades estadounidenses, en un esquema de territorios tolerados cuya dialéctica de control puede entreverse en series como The Wire, que ficcionaliza el fenómeno en la ciudad de Baltimore, o El cártel de los sapos, que lo ve desde los tratos de los cárteles colombianos.

Por la concentración del esfuerzo mundial en reducir la producción y el tráfico, los países productores y de paso pagan costos mayores en todos los órdenes. Son los verdaderos escenarios de la "guerra contra las drogas", sin ser, como se ha visto, los beneficiarios mayores del valor añadido por el tráfico ilegal.

Países de producción y paso como Myanmar, Afganistán, Irán, o en América Latina, Perú, Colombia, Guatemala y México, han pagado en violencia, corrupción, inseguridad y desarticu-

lación institucional, costos superiores a los que el consumo de las drogas prohibidas hubiera provocado en su salud, su economía, su seguridad o su equilibrio social.

El ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, señala la desigualdad del impacto: Los países desarrollados, los principales consumidores, han impuesto políticas dañinas sobre los países productores de drogas. Estas políticas han tenido consecuencias terribles, como la corrupción de las fuerzas policiacas y judiciales, y la violencia relacionada al tráfico, en el desarrollo económico y la estabilidad política de los países productores. Estos países en especial tienen derecho a señalar y repudiar los costos del consenso punitivo, pues no se asientan en su territorio ni siquiera los modestos logros de contención del mercado que pueden alegarse para los países consumidores.

En los países de producción y tráfico de América Latina crecen los índices de homicidio: Venezuela, Guatemala, Honduras, Perú, Colombia y México. Las regiones donde se concentran los homicidios en muchos casos coinciden con rutas del narcotráfico. La política de prohibición consume grandes partidas de dinero público, proporcionalmente mayores en los países de producción y paso que en los países consumidores. Por ejemplo: Estados Unidos gasta 40 mil millones de dólares al año en la "guerra contra las drogas". México gasta nueve mil millones, el triple del gasto estadunidense si se comparan las cifras con sus respectivos productos internos.

La debilidad institucional de los países productores y de paso añade otros costos. El mercado negro de las drogas da a los traficantes recursos extraordinarios para corromper autoridades, reclutar aliados, comprar armas y establecer el control territorial violento de rutas y zonas, control necesario para reducir los riesgos y las incertidumbres que entraña el mercado ilegal. Para los países productores y de paso todo es costo, crisis y desmoronamiento de su de por sí precario orden institucional.

Quien dice legalizar, dice, en realidad, regular

Cada una de las drogas que persigue el consenso punitivo tiene valores psicotrópicos, riesgos médicos y efectos sociales distintos. No puede darse el mismo trato legal a drogas suaves como la mariguana, a drogas duras como la cocaína y la morfina, y a siniestros derivados de las drogas duras como el crack o el crystal meth. Regular implica separar los mercados de drogas y proteger a los consumidores permitiéndoles consumir con acceso a buena información sobre los riesgos. La Transform Drug Policy Foundation ha propuesto en los últimos años distintos esquemas de regulación según los riesgos. Veamos tres tipos de drogas.

Mariguana. La mariguana es la más comprobadamente inocua de las drogas prohibidas, inferior en todas sus consecuencias al alcohol, al cigarrillo y a muchos fármacos que se expenden legalmente con receta. Acusa también una propensión relativamente menor a generar dependencia o adicción. La regulación de la mariguana debería seguir las experiencias del mercado legal de tabaco y alcohol.

Es necesario distinguir entre mariguana ingerida y fumada y dar al consumidor información sobre la dosis recomendada. El producto debe alertar explícitamente sobre los daños a la salud que ocasiona su consumo. Los precios deben estar gravados con fuertes impuestos y su publicidad debe estar restringida o prohibida. Debe crearse un sistema de licencias de venta, como con el alcohol, para que la autoridad pueda escoger las zonas de comercio (lejos de las escuelas, por ejemplo) y el número de establecimientos.

Cocaína. Basada en la hoja de coca, el consumo recurrente de cocaína genera daño físico y psicológico, en particular en personas con un consumo problemático y en adictos. Una de las características del mercado ilegal de cocaína es que termina siendo un producto caro que pocas veces se consigue en su forma pura, normalmente se adquiere mezclado con otros ingredientes tóxicos. Al regular su venta, la autoridad debe exigir 100% de pureza, como si se tratara de un medicamento, y el uso de ingredientes no dañinos para diluirla. Los puntos de venta deberían estar restringidos a farmacias, su publicidad prohibida y la droga sólo sería accesible a mayores de edad.

La producción debe estar en manos del Estado o de un solo intermediario designado por las autoridades sanitarias. Para dar ayuda médica a los usuarios que pudieran requerirla y para mantener un control explícito del mercado, es necesaria la identificación del usuario y un esquema de venta con límites de consumo. Esto implica un sistema de licencias negativas para los consumidores: cualquier adulto puede obtener una licencia de consumo, pero el que incurra en un uso problemático, consuma en lugares públicos o dañe a terceros (chocar bajo el efecto de la cocaína, por ejemplo), puede perder el derecho a la compra legal. La regulación de la cocaína implica la de sus derivados. Algunos de ellos, más fuertes y peligrosos, como el crack, y otros con menos riesgos y menos potencia como el té de coca.

Metanfetaminas. Aunque es un mercado más pequeño, el de las metanfetaminas puede ser más difícil de regular, porque muchas de ellas de hecho son legales y ya están reguladas como medicamentos cuya venta requiere receta médica. Sin embargo, la excesiva regulación hace que dominen el mercado ilegal las variantes más potentes y las de contenido más incierto. Una forma de disminuir la venta ilegal es permitiendo la venta sin receta de las variantes más débiles y de efecto retardado, para que quienes decidan consumir anfetaminas, antes de recurrir al mercado ilegal, acudan a un mercado legal en el que pueden obtener información sobre los usos de mayor riesgo.

El éxtasis debe ser tratado de manera distinta debido a que sus efectos físicos y psicológicos no son los mismos que los de otras anfetaminas. Hay poca información sobre los efectos de largo plazo del éxtasis debido a su prohibición, pero lo que se sabe hasta el momento es que en muy pocas personas genera daño físico o psicológico permanente. El riesgo más grave vinculado al éxtasis es la ausencia total de información sobre su contenido.

Legalizar: Beneficios y maleficios

Los beneficios de la legalización pueden enunciarse con relativa sencillez, lo que no quiere decir que sean inobjetables. Son, sí, otra perspectiva del problema, un camino alternativo al aparente callejón de salida de las sociedades contemporáneas que combinan avidez privada y prohibición pública de drogas. Convendría reconocer que no existe ni existirá un mundo sin drogas. Puede existir sólo un mundo con control razonable sobre las drogas.

Beneficios. La legalización tendría un efecto serio sobre los márgenes de ganancia del crimen organizado: reduciría su capacidad de corrupción, reclutamiento y violencia. Reduciría también los conflictos y la inestabilidad política en los países productores y de paso. Reduciría los costos sociales poniendo fin a una de las causas principales del crimen y de la prostitución callejeros. Reduciría el tamaño de la población carcelaria no violenta.

Abriría un espacio a la regeneración de barrios pobres, tomados por el narcomenudeo en innumerables ciudades del mundo desarrollado y del no desarrollado. Liberaría una enorme cantidad de recursos públicos dedicados hoy a la persecución, para canalizarlos a la educación y la salud, en un entorno de mayor transparencia sobre los efectos del consumo de drogas en las costumbres y la conducta de la población.

Países de producción y paso como México y Guatemala podrían concentrar sus esfuerzos de seguridad pública no en perseguir el tráfico, sino en contener los crímenes que afectan la vida diaria de los ciudadanos: homicidio, secuestro, extorsión. Y a contener las actividades de un crimen organizado de proporciones controlables. Garantizaría, como sucede con el alcohol, la calidad industrial o química de los estupefacientes, y la responsabilidad pública, como negociantes legales, de los encargados de satisfacer la demanda.

Para México y Guatemala la legalización tendría un beneficio político adicional: las drogas desaparecerían de la agenda bilateral con Estados Unidos, reduciendo significativamente los conflictos con ese gobierno. Lo que la legalización no puede resolver es la existencia de usuarios de consumo problemático o adictivo, que se enganchan en las drogas con daños irreparables, a veces mortales, para su salud.

Tampoco resuelve los problemas subyacentes al abuso de las drogas: pobreza, desempleo, falta de oportunidades, trastornos mentales. Tampoco termina con el crimen organizado.

Puede suceder incluso que durante un tiempo aumenten las actividades criminales de grupos despojados de sus rentas y ansiosos de volver a ellas. Pero los gobiernos dispondrán de más recursos para lidiar con el problema y el crimen organizado tendrá menos para crearlo.

En todo caso, nadie propone la legalización como una panacea, sino como una elección pública de un "mal menor". Legalizar las drogas en el sentido apuntado de regularlas implica un riesgo y tiene un costo. Nadie puede decir que es inocua y que no planteará problemas de consumo, adicciones y otras "consecuencias no buscadas".

Maleficios. Los argumentos inteligentes contra de la legalización suelen basarse en dudas sobre sus beneficios. En ***primer lugar***, está el argumento de qué hará el crimen organizado cuando se vea ahogado por la falta de grandes ganancias. ¿Se extenderá criminalmente a otros delitos como el secuestro y la extorsión? ¿La legalización puede traer consigo un aumento de crímenes distintos al narcotráfico? ¿Veremos consolidarse una gigantesca astronomía de mafias dedicadas a extorsionar a los ciudadanos ya que no obtienen ganancias de los consumidores de enervantes?

Creemos que no, por la naturaleza misma del crimen que se persigue. La diferencia entre el narcotráfico y crímenes como la extorsión o el secuestro, es que en la narcoventa los delincuentes gozan de la complicidad de sus víctimas. Los consumidores de drogas prohibidas quieren consumir, buscan a sus proveedores: son la mitad activa del delito. Los secuestrados y extorsionados, no. Todo lo contrario: huyen de sus victimarios. Para los criminales es más riesgoso, y al final menos rentable, obtener una ganancia de quien los rehúye que de quienes establecen con ellos un acuerdo voluntario de comercio para comprar drogas ilegales.

A diferencia del consumidor de drogas, las víctimas de secuestro o extorsión buscan como aliada a la autoridad que puede protegerlos, no a los narcotraficantes que les venden lo que quieren. Si se legalizan las drogas, quizá los narcotraficantes busquen el negocio en otros crímenes. Pero la diferencia en las rentas, en los riesgos y en el interés de las víctimas, permite suponer que fuera de la lógica de las drogas prohibidas el crimen organizado no tendrá el poder corruptor, la capacidad de violencia ni la complicidad social de que goza.

En ***segundo lugar*** está la pregunta obvia: ¿por qué un mercado legal regulado no daría lugar también a un mercado negro no regulado? Seguramente sí. Pero los volúmenes, los már-

genes de ganancia y la cantidad de personas involucradas en el crimen organizado serían mucho menores. Quienes decidan participar en el mercado enfrentarán menos costos si lo hacen legalmente y tendrán ganancias menores pero más estables. Querrán evitar los costos de violencia que hay en los mercados ilegales.

Habrá, sin duda, mercados negros, como los hay del alcohol, del tabaco, de las medicinas, y piratería de otros productos. Pero, ¿tienen esos mercados negros las mismas consecuencias que el mercado ilegal de drogas? Es obvio que no, porque la regulación y las leyes importan. Pueden no cumplirse, pero eso no implica que su cumplimiento no genere beneficios, y su incumplimiento, costos.

En ***tercer lugar***, está el argumento del efecto de largo plazo de un mercado legal de más sustancias tóxicas disponibles para una sociedad que de por sí vive en altos niveles tóxicos y con severas consecuencias de adicciones con sustancias que ya son legales. Aunado a esto, hay indicios de que el consumo de ciertas drogas, incluyendo el alcohol, generan cierto tipo de crímenes, violentos o imprudenciales. Quienes abogamos por legalizar el mercado de drogas pensamos que sus riesgos y daños pueden ser mejor atendidos mediante la regulación, la información y la educación.

El esquema prohibitivo ha hecho que nuestras sociedades renuncien a educarse a sí mismas en el daño que pueden causarle las drogas. La experiencia del tabaco y el alcohol, que generan daños a la salud, es que con información y políticas públicas pueden controlarse las consecuencias negativas. En el largo plazo, tal vez una de las lecciones más interesantes es que el consuno de drogas no depende sólo de su disponibilidad. Hay pruebas en diferentes sociedades de que las drogas, pese a ser muy accesibles, mantienen un nivel de consumo bajo. Hay casos también de países en que la prohibición y las medidas punitivas han sido estrictas y, pese a ello, el consumo siguió elevándose.

Por lo demás, es la prohibición lo que ha dado paso a las drogas más dañinas del mercado ilegal. Drogas rebajadas y de elaboración casera, como el crack y el crystal meth, que son más nocivas que otras, probablemente nunca se hubieran inventado si la prohibición no hubiera elevado los costos de consumir drogas más puras.

En ***cuarto lugar*** está la preocupación del efecto que la oferta legal de enervantes podría tener sobre los jóvenes. Es una preocupación válida.

Si algo hay que regular con cuidado es precisamente el acceso de los jóvenes a las drogas. Entre más joven empieza una persona a consumir drogas legales o ilegales, mayores son las posibilidades de que desarrolle hábito o adicción. El fin de la prohibición implicaría que los espacios de socialización de los niños y adolescentes ofrezcan información abundante sobre el peligro que entraña el consumo de drogas. El entorno familiar y la escuela deben jugar un papel fundamental en la educación relativa al consumo de drogas, y no sólo, como hoy, en ignorarlas.

INVESTIGACIÓN

Cómo el cadmio afecta la salud[1]

Marta María del Cid Mendizabal[2]
Licenciada en Química USAC

El cabello es un reflejo de la salud del cuerpo. Una porción del mismo puede ser empleado como muestra susceptible a pruebas analíticas e indicar desequilibrios, deficiencias y excesos de elementos tóxicos. El pelo humano es utilizado para estudios cuantitativos debido a que proporciona datos confiables de la presencia de sustancias extrañas al cuerpo, las cuales pueden llegar a ser tóxicas o nocivas. Permanecen y se acumulan en el cabello, por medio de la metabolización y proporcionan información de meses e incluso hasta años de los procesos celulares ocurridos.

Es decir, cualquier evidencia de trazas de sustancias tóxicas en el cuerpo permanece por cierto tiempo, pero en el cabello ¡no desaparece! y trasciende a través del tiempo. Esta facultad hace factible estudiar el cadmio en el cabello.

¿Por qué estudiar el cadmio?

El cadmio es un metal pesado, que presenta similar toxicidad a la del mercurio. Se han realizado estudios que indican que la presencia de cadmio en altos niveles puede causar problemas de aprendizaje en menores de edad y varias enfermedades en adultos, como la irritación severa en el estómago, que provoca vómitos y diarrea, daños graves en los pulmones y, en el caso de los riñones, la acumulación de cadmio a largo plazo causa deficiencia renal.

Para aquellos casos de enfermedades que no tienen causa aparente, determinar el cadmio en el organismo puede ser una prueba alternativa, ya que al hacer un análisis intracelular (como el que se emplea en medicina forense), puede llegar a determinarse envenenamiento por dicho metal.

Cuando el cabello se encuentra en crecimiento interno, sus células se exponen a procesos metabólicos del entorno celular y entran en contacto con fluidos como la sangre. En este punto, a nivel intracelular atrapa diversas sus-

1. Resumen del estudio "Determinación de cadmio en cabello de estudiantes de Análisis Inorgánico II del 2008", de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, como parte del Proyecto de Investigación del Curso de Química Ambiental Aplicada.

2. Licenciada en Química, profesora de Análisis Inorgánico II y Química Ambiental, encargada de la gestión de calidad del Laboratorio de Investigación Química y Ambiental –LIQA-, Departamento de Análisis Inorgánico, Escuela de Química, Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia.

tancias y al salir a la superficie, el cabello se endurece y acumula productos metabólicos, que pueden ser cuantificados meses o años más tarde.

¿Qué tan tóxico es el cadmio?

Como se anotó, es un metal pesado y la toxicidad que presenta es similar a la del mercurio. Se encuentra presente en la corteza terrestre de donde principalmente es liberado al ambiente en cantidades altas (toneladas por año) por la descomposición de las rocas, los incendios forestales y la erupción de volcanes. El resto se libera por procesos industriales. El cadmio llega a los cuerpos de agua por vertido de aguas residuales, pero en su mayoría se libera al aire por la quema de desechos sólidos urbanos como baterías a base de cadmio, empleadas para aparatos electrónicos, y por el desecho de productos derivados de combustibles fósiles.

La ingesta de cadmio en los humanos en pequeñas cantidades puede ser considerada normal y beneficiosa, ya que se encuentra en algunas comidas elaboradas con champiñones, mariscos, mejillones, paté, cacao o algas secas. Pero la acumulación en cantidades riesgosas en el organismo, y la presencia de los efectos adversos y toxicológicos, se observan en considerable aumento cuando las personas respiran el humo de los cigarrillos, ya que el tabaco (planta empleada para fabricar cigarrillos) contiene cadmio y el humo del mismo se convierte en el medio de transporte directo del cadmio hacia los pulmones.

Exposición al humo de tabaco

Además de la población fumadora, la población considerada fumadora pasiva o fumadores secundarios (quienes no fuman, pero inhalan cadmio al respirar el humo de cigarro a su alrededor, sobre todo en lugares cerrados porque conviven con personas fumadoras) resultan ser la población más expuesta al cadmio porque todos los cigarrillos lo contienen. Situación que también deteriora la salud humana por los efectos sobre el sistema respiratorio provocado por fumar.

Según la literatura, muchos fumadores y fumadores pasivos presentan alrededor del doble del cadmio en sus organismos que las personas que no tienen contacto con el humo de cigarro. Esto se debe a que al inhalar el humo tóxico, se aumenta la concentración de cadmio en el organismo, que de forma cotidiana se acumula por otras fuentes (alimentos, agua y aire contaminado). El cadmio es un metal que las células retienen fácil y fuertemente, así que incluso en bajas dosis puede constituir un peligro a largo plazo si la absorción es durante un largo período y si las condiciones ambientales,

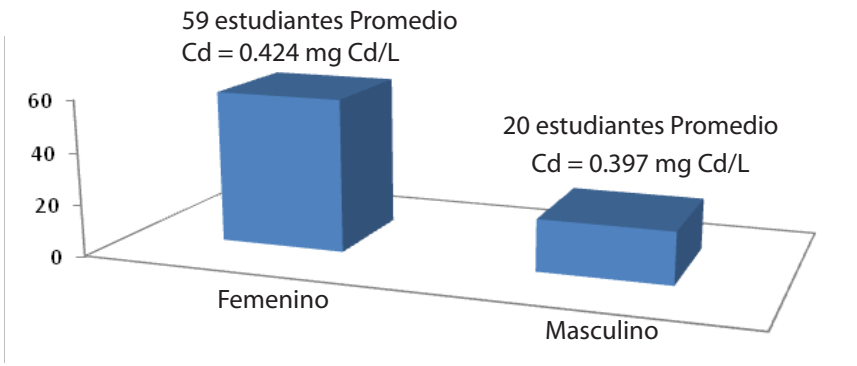
sociales y económicas, aumentan la exposición al mismo, se absorbe y se acumula en altas cantidades.

El 30%-50% del cadmio inhalado se absorbe por el organismo porque pasa directamente a procesos metabólicos que se llevan a cabo en las células y por ello se genera la acumulación del cadmio y el daño al organismo. El cadmio que no ingresa a procesos metabólicos se traslada a los riñones, donde se acumula. Un fumador que consuma un paquete de cigarrillos por día o un fumador pasivo expuesto a esa cantidad de humo de cigarrillo, inhala cadmio y puede absorber hasta el doble del cadmio que una persona libre de humo de cigarrillo.

Medición de cadmio en el cabello de estudiantes

En la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia se realizaron varios estudios sobre este preocupante tema. En el 2008 se tomaron y analizaron muestras de cabello de estudiantes cuyas edades oscilaban entre los 20 y 25 años y los resultados confirmaron lo expuesto: altos contenidos de cadmio en personas fumadoras, en fumadores pasivos o secundarios, en usuarios del transporte público (debido a la inhalación de humo de combustiones incompletas observadas en la mayoría de buses de la ciudad capital).

Promedio de cadmio acumulado en cabello
de estudiantes del curso Análisis Inorgánico II en 2008



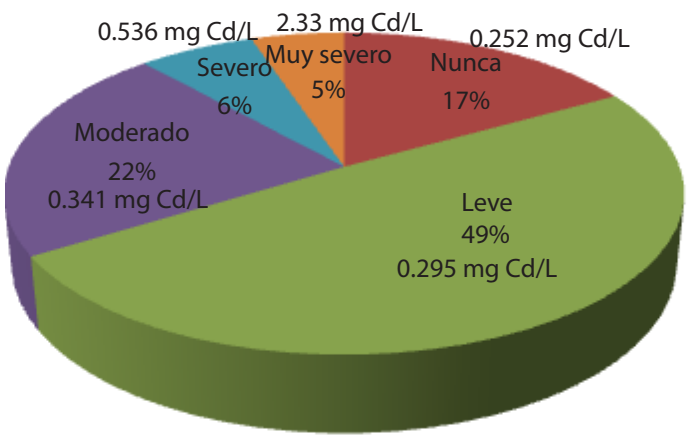
Fuente: Proyecto de Investigación del Curso de Química Ambiental Aplicada.

De los 79 estudiantes que participaron en el estudio aportando una muestra de su cabello, se encontró que la concentración de cadmio en el cabello de las mujeres es mayor (0.424 mg Cd/L, cantidad promedio de 59 muestras [1]), que la concentración de cadmio en el cabello de los hombres (0.397 mg Cd/L, cantidad promedio de 20 muestras). Solamente 17% de los estudiantes presentaron concentraciones de cadmio consideradas normales (nunca expuestos al humo de tabaco), mientras que el 83% de los estudiantes que aportaron una muestra para el estudio estaban expuestos al

1 La mayoría de la población estudiantil en esta Facultad es de mujeres.

tabaco inhalado en niveles que van de leve (50%), moderado (22%), severo (6%) y muy severo (5%). Para cada nivel de exposición se encontró que entre mayor exposición al tabaco, también hay mayor acumulación de cadmio en el cabello.

Relación del porcentaje de exposición al tabaco inhalado y la concentración de cadmio en cabello de estudiantes



Fuente: Proyecto de Investigación del Curso de Química Ambiental Aplicada.

La concentración de cadmio aumenta considerablemente entre los estudiantes que están expuestos al tabaco inhalado en los niveles severo y muy severo, quienes presentan en su cabello entre 1.6 y 4.4 veces más cadmio que los estudiantes que nunca han tenido exposición al tabaco inhalado. En cuanto a las diferencias entre las concentraciones de cadmio entre mujeres y hombres, los resultados pudieron deberse a que de alguna forma, las mujeres han estado más expuestas al humo del cigarrillo siendo fumadoras, fumadoras secundarias o teniendo las dos exposiciones. Sin embargo, deberán estudios más amplios para poder determinarlo con mayor certeza y seguir estudiando esta problemática porque de no darse una alerta de salud, tenderá a incrementarse.

Recomendaciones

Ante esta grave afección a la salud de la población es importante tomar medidas preventivas para regular las descargas de cadmio al ambiente, como prohibir la combustión de baterías y en su lugar crear mecanismos adecuados de manejo de este tipo de desechos; proteger a las personas que por otra causa se encuentran sobreexpuestas a este metal pesado como niños y jóvenes en contacto con el humo del cigarro que fuman sus familiares y personas con quienes conviven; y aumentar la información para la población en general para generar una actitud más activa contra la contaminación por este metal pesado.

Siglas utilizadas

Cd = cadmio.

mg Cd/L = miligramos de cadmio por litro de disolucion resultante de la digestión de cabello.
Los porcentajes representan la fracción de estudiantes asociados a algún nivel de exposición.
La concentración de cadmio está calculada como promedio de concentración entre los individuos de un sólo nivel.

Muy severo= fumadores frecuentes con amigos fumadores y/o fumador frecuente viviendo en su casa.

Severo= fumadores sin amigos fumadores o sin familiares que fuman en casa.

Moderado = no fumadores con amigos fumadores y/o fumador fuerte viviendo en su casa (estos son conocidos como fumadores pasivos).

Leve = no fumadores con o sin amigos fumadores, sin familiares fumadores.

Nunca = no fumadores sin amigos fumadores y sin familiares fumadores.

PROPUESTAS

Iniciativa de Ley 4313 sobre el uso de fosfatos en jabones y detergentes, fabricados, importados, distribuidos y comercializados en Guatemala

IPNUSAC

La iniciativa de ley fue conocida por el pleno del Congreso de la República por parte del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos el 05 de abril de 2011.

Guatemala es un país rico en recursos hídricos, entre los que se encuentran aguas subterráneas y superficiales como ríos y lagos, con volumen suficiente para satisfacer las necesidades de agua potable por parte de la población y la demanda de la industria.

Sin embargo, el 98% de las fuentes de agua superficiales se encuentran contaminadas, lo cual provoca que más del 40% de la población no tenga acceso a agua potable y se tengan tasas de mortalidad infantil superiores a un 40 por mil nacidos vivos, siendo un 24% de las muertes, debido a enfermedades diarreicas. Las áreas de pobreza y pobreza extrema son las más afectadas, donde por la falta de higiene, salud y mala nutrición, los infantes sufren las consecuencias padeciendo retrasos en su desarrollo, y un bajo nivel de vida. Entre las enfermedades relacionadas con la mala calidad del agua y la falta de agua potable para la higiene que tienen incidencia en Guatemala, se encuentran la diarrea, tifoidea, hepatitis, malaria y dengue.

Si desea ver el documento completo, por favor siga el siguiente enlace:

http://sitios.usac.edu.gt/ipn_usac/wp-content/uploads/2011/08/Iniciativa-de-Ley-43132.pdf

LEGADO

50 aniversario de las jornadas de marzo y abril

Centro de Estudios Urbanos
y Regionales -CEUR-

Esta es la reimpresión de la transcripción de la última actividad académica celebrada por uno de nuestros miembros fundadores: Manuel Alberto Colom Argueta.

El trabajo se titula "Guatemala: el significado de las jornadas de marzo y abril", conferencia quefuera dictada en la Facultad de Arquitectura de nuestra casa de estudios por el distinguido académico y líder político, en conmemoración de la gesta popular de 1962, en la víspera de su cobarde e inaudito asesinato, ocurrido el 22 de marzo de 1979[1].

1 El crimen en contra de la persona del Lic. Colom Argueta y sus acompañantes, todavía continua impune. Como
ha ocurrido tradicionalmente, no se castigó a nadie. Véase, Mario Payeras, (1987) "El trueno en la ciudad".
México, Juan Pablos Editores. 105 p.

Se ha incluido para esta reimpresión unas notas del editor con una bibliografía básica para consulta, que amplía el espectro de lo afirmado por Colom Argueta, a la luz de estudios e investigaciones, algunos de ellos publicados después de su muerte. Se hace también para estimular a los lectores que deseen profundizar su conocimiento sobre la historia contemporánea de Guatemala.

Lic. Manuel Alberto Colom Argueta (1932-1979)

Si desea ver el documento completo, por favor siga el siguiente enlace:

http://ceur.usac.edu.gt/pdf/DH/DH_CEUR_01.pdf

HORIZONTES

Otros links relacionados:

- Día de la Tierra en Latinoamérica
  http://blogs.tudiscovery.com/treehugger/2012/04/latinoamerica-se-prepara-para-el-dia-de-la-tierra-2012-con-eventos-en-toda-la-region.html
- Historia de los electrónicos http://www.youtube.com/watch?v=0lH5BaspPvk
- Historia de los cosméticos http://www.youtube.com/watch?v=B38kSVaKy1Q
- Historia del agua embotellada
  http://www.youtube.com/watch?v=LGRlZBoot3A&feature=related
- Medición de cadmio
  http://www.atsdr.cdc.gov/es/phs/es_phs5.html
- Revista Nexos
  www.nexos.com.mx
- Diagnóstico Nacional de Salud 2012
  http://sitios.usac.edu.gt/ipn_usac/wp-content/uploads/2011/08/Diagnostico-Salud-marzo-2012.pdf
- Centro de Estudios Urbanos y Regionales -CEUR-
  http://www.ceur.usac.edu.gt/

Periodicidad quincenal,
16 al 30 de abril 2012

Instituto de los Problemas Nacionales
IPNUSAC

Versión Electrónica www.ipn.usac.edu.gt
www.revistaipnusac.org

Universidad de San Carlos
de Guatemala

Edificio S-11, Oficina 100,
Ciudad Universitaria

ipnusac@gmail.com
00 502 2418-7679

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Nota:

Su aporte será bienvenido.
Las colaboraciones deben ser enviadas a:

ipnusac@gmail.com

Síguenos

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Índice