

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Año 1 Edición No.11

01 al 15 de agosto 2012

Publicación quincenal

ISSN 2227-9113



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Propuesta

Incidencia

Bien común

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Año 1 Edición No. 11 01 al 15 de agosto 2012
Publicación quincenal

Revista **Análisis** de la Realidad Nacional

Índice

EDITORIAL	05
ANÁLISIS DE COYUNTURA	
Los actores políticos ante la coyuntura IPNUSAC.....	08
Bitácora	
Rina Monroy Comunicación IPNUSAC.....	10



“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



PERSPECTIVA

■ Población, desarrollo y desigualdad social
 Mario Rodríguez Área de Educación IPNUSAC.....11

■ Reflexiones sobre la política económica
 Carlos Martínez Área Socioeconómica IPNUSAC.....17

■ Una cita 10 años después: Guatemala y el
 Estatuto de Roma
 Alejandro Sánchez Área de Justicia y Seguridad
 Ciudadana.....22

ACTUALIDAD

■ IPNUSAC analiza gestión semestral en salud
 Lisandro Morán Salud y Seguridad IPNUSAC 33

■ IPNUSAC participa en Foro
 Rina Monroy Comunicación IPNUSAC.....36

CONTRA PUNTO

■ Nueve hipótesis sobre la evolución
 socioeconómica y política de Guatemala,
 desde 1980

1. Sobre el tipo de democracia
2. Sobre la nueva generación empresarial
3. Sobre la crisis del aparato productivo
4. Sobre el nuevo modelo económico
5. Sobre el aparato público en el nuevo contexto
6. Sobre el movimiento social emergente

7. Sobre la disputa de los recursos naturales
 8. Sobre el significado de los Acuerdos de Paz
 9. Sobre las principales tendencias del período
 Edgar Gutiérrez Coordinador General IPNUSAC.....38

INVESTIGACIÓN

■ Mapeo de Académicos e Investigadores de la
 Universidad de San Carlos de Guatemala a Nivel
 Nacional Relacionados con temas
 Ambientales y Recursos Naturales
 DIGI-IPNUSAC
 62

PROPUESTA

■ El Consejo Superior Universitario, ante la
 propuesta de Reformas Constitucionales que
 promueve el Presidente de la República64

LEGADO

■ Breve reseña de los antecedentes históricos de la
 Universidad
 División de Desarrollo Organizacional.....77

HORIZONTES

■ Enlaces de interés.....78





Directorio

Rector

Carlos Estuardo Gálvez Barrios

Secretario General

Carlos Alvarado Cerezo

Coordinador General

Edgar Gutiérrez

Editora

Rina Monroy

Consejo Editorial

Edgar Gutiérrez, Mario Rodríguez,
Lisandro Morán, Luis Leal,
Carlos Martínez, Cristhians Castillo,
Alejandro Sánchez, Diego Montenegro,
Magaly Arrecis, Lizandro Acuña,
Rina Monroy.

Consejo Asesor Internacional

Alfredo Forti, Jorge Nieto Montesinos,
Francisco Goldman

Colaboradora Bibliotecológica

Dora María Cardoza Meza

Diseño

Jorge Hernández
Helder Chávez
Ideas-Frescas

Versión Electrónica

Jacqueline Rodriguez

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C.A.
Edificio S-11 oficina 100
2418-7679
ipnusac@gmail.com
www.ipn.usac.edu.gt

Índice



Editorial

Recuperar y reconstruir la noción de Estado

Las recurrentes crisis financieras de la última década en el mundo, están avisando, pertinazmente, que el problema del proceso de globalización en marcha es que los Estados no lo gobiernan. Mientras ese proceso –que ha redituado notables avances en el campo de la información y las comunicaciones- siga siendo controlado por un puñado de corporaciones globales, el exorbitante crecimiento y acumulación de riqueza continuará inestable, descargando los costos en las sociedades, en particular sobre las clases trabajadoras y las clases medias, y sobre los Estados nacionales y sus autoridades democráticas, que seguirán viendo erosionadas las bases de su legitimidad.

Estamos asistiendo a los típicos periodos de los “Estados de malestar”, que se caracterizan porque las ganancias se privatizan, mientras los costos se socializan. Y ese malestar se traduce en desapego hacia el sistema por parte de las sociedades, en protestas populares, a veces violentas, y la adhesión de las masas a salida radicales.

En tanto los líderes del mundo no adopten el paso comunitario de gobernar políticamente la globalización, ese malestar e inestabilidad financiera continuarán y aumentarán, hasta provocar una crisis política generalizada.

Ese contexto global tiene su aplicación a Guatemala, donde, desde hace tres décadas, el Estado ha sido sometido a un “sacrificio estratégico”. La sección Contrapunto de esta edición de la Revista Análisis de la Realidad, presenta un ensayo que discute ese proceso de desmantelamiento y desnaturalización del Estado guatemalteco, hasta convertirlo en lo que es ahora: un aparato ineficaz y opaco,



alienado de los fines y deberes que le asigna la sociedad y que se resumen en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República: velar por el bien común y garantizar la vida, la seguridad y el bienestar de la persona humana.

El único sentido que a estas alturas tiene una reforma de la Constitución, como la que es objeto de debate y controversia en estos días, es la recuperación y reconstrucción de la noción de Estado. Esto pasa por recuperar y reforzar los bienes y deberes del Estado y reasignarle funciones de regulación en la economía, así como recursos financieros estratégicos para que pueda llevar a cabo sus planes, políticas y programas en los campos de la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, entre otros.

Sin la base financiera el Estado no está en capacidad de llevar a cabo una reforma política como la que se discute hoy en el Congreso, según la cual los partidos se financian con recursos públicos. Tampoco es posible cumplir mayores asignaciones del presupuesto público al Organismo Judicial, al Ministerio Público y a las municipalidades, como lo demandan las comunidades de la provincia. Ni se podría

poner en marcha el conjunto de compromisos que se adquirirían con los pueblos indígenas, respecto de la promoción y protección de su cultura, idiomas y acceso a lugares sagrados.

Desde luego, con una clase media golpeada por las crisis financieras y de empleo, y con una clase pudiente que repudia pagar impuestos, no es viable que esos recursos públicos provengan de otra reforma tributaria. Tampoco es admisible para la sociedad que el sector público acreciente una deuda con la banca privada local, cuyos intereses son carísimos (fuera de los márgenes del mercado internacional) y tienen el agravante de neutralizar la función de intermediación financiera que los bancos deben cumplir en el aparato productivo.

Por tanto, la única vía social y financieramente sostenible que tiene el Estado para reconstituirse sobre bases firmes y duraderas es creando el patrimonio de la nación, no solo con la participación accionaria en las empresas que exploten recursos naturales y no



naturales, sino con aquellas que prestan servicios públicos que han sido privatizados durante las tres últimas décadas y que tan gravosas han resultado para los guatemaltecos e incluso para la competitividad de la economía.



Análisis de coyuntura

Los actores políticos ante la coyuntura

IPNUSAC

Este año se ha dibujado una agenda nacional que reposiciona a los actores sociales y políticos. El Gobierno no logra articular a las élites, pero éstas carecen de un centro gravitacional. Así, unos empujan, otros resisten y los demás especulan.

Los principales temas de la agenda pública son las reformas constitucionales, a la Ley Electoral, la Ley de Desarrollo Rural, la reforma educativa, las leyes de transparencia y la diversa conflictividad social. Además hay una agenda menos pública, pero más determinante para los actores de poder, donde se incluyen la

renovación de frecuencias electrónicas, las licencias mineras y de proyectos de energía, la concesión de la línea del ferrocarril y contratos de obra pública.

Después de que en los primeros meses el presidente Otto Pérez titubeó sobre la dirección de los mensajes de autoridad de su administración (el caso paradigmático fue el estado de sitio en Barillas), ahora una línea parece encaminarlo dándole coherencia a sus acciones: el objetivo de recuperar el poder del aparato del Estado.

En los diálogos y negociaciones con distintos actores, el gobernante da muestras de flexibilidad, pero comienza a entrar en tensión cuando nota bloqueos a su objetivo. En la siguiente tabla se resumen los posicionamientos de los actores principales en esta coyuntura:



Actores/Temas	Ref. Constitucional	Ref. Electoral y Partidos	Ley Desarrollo Rural	Reforma educación	Leyes transparencia	Conflictividad social
Empresarios - Grupo 8 (corporaciones)	No les gusta, pero no se oponen abiertamente	Interés común es limitar financiamiento ilícito y recuperar espacios, pero sin demasiada injerencia de financiamiento público	Se inclinan por modernización del campo	De acuerdo con la reforma y puesta en marcha inmediata. Disgusto por oposición de estudiantes. Aun no hay mirada estratégica sobre educación y modelo educativo de largo plazo	De acuerdo con todo lo que tenga que ver con auditar funcionarios y limitar poder discrecional	Se entiende como una molestia innecesaria que debe de ser controlada de cualquier manera. Dominan las tesis conspirativas de la Iglesia católica, aliados de Chávez y países cooperantes
-Cacif	Se oponen abiertamente		Se teme los tintes "socialistas" y reforma agraria			
-Capital emergente	Pueden ser aliados del Gobierno a cambio negocios estratégicos		Apetito por proyectos de inversiones			
Partidos políticos -PP y aliados	Apoyo condicionado, sin restar poder a los intereses actuales en los partidos	Iniciativa de las elites políticas, en negociación con Gobierno	Nudo de contradicciones de grupos de interés. Esperando a línea de Gobierno y/o de financistas	Posición mediadora. No hay corriente dominante de apoyo o rechazo	Nudo de contradicciones de grupos de interés. Esperando línea de Gobierno y/o de financistas	Nudo de contradicciones de grupos de interés. Esperando línea de Gobierno y/o de financistas
-LIDER	Oposición total	Más poder a diputados distritales				
Pueblos indígenas (varias corrientes)	Desconfianza Rechazo Actitud de negociación Sin compromiso de apoyo público	Proceso de análisis Más receptividad que a reforma política en Constitución	Apoyo en general, aunque con varias observaciones sobre pertinencia económica	Apoyo en general, aunque con varias observaciones sobre educación bilingüe intercultural	Apoyo en general, sobre todo en relación a auditoría de poderes locales	Reivindicación de derechos sobre recursos naturales y reconocimiento de las consultas
Movimientos populares (campesinos, sindicatos)	Desconfianza Rechazo Actitud de negociación Escaso compromiso de apoyo público	Proceso de análisis Más receptividad que a reformas en Constitución	Apoyo en general, aunque con profundas observaciones sobre la marginalidad campesina	Empatía con normalistas y opositores. Exigencia de mayor compromiso oficial para no exclusión de estudiantes de escasos recursos	Apoyo en general, sobre todo en relación con gasto discrecional, ley de compras y ley de servicio civil	Reivindicación del derecho de protesta y movilización. Temores de represión selectiva y procesos judiciales
Cooperativistas	Apoyo, en general Reivindicación de participación en entidades corporativas	Apoyo en general, sobre todo al financiamiento público de parti-	Apoyo en general, con énfasis en mayor promoción social y económica	Apoyo a la reforma, promoción de medidas de conciliación y subsidio	Apoyo en general y participación en entidades de control	Preocupación porque la conflictividad local se estigmatiza entre las
	como la Junta Monetaria	dos y estímulo de nuevos liderazgos locales	del Estado y de las entidades bancarias	para estudiantes meritorios	público	partes
Profesionistas y academia	Opuestos públicamente a la modificación de comisiones de postulación y el status quo de los poderes del Estado, pero modificando posiciones	En general, viendo con simpatía la democratización del sistema de partidos	En general, apoyo, pero con observaciones sobre viabilidad técnica	En principio hay apoyo, pero sensibilidad a los reclamos estudiantiles. Apoyan el diálogo	En general apoyo público, pero contradicciones internas, pues hay quienes se benefician del statu quo	Promueven la conciliación y sugieren soluciones técnicas
Grupos civiles (ONG, sectoriales, intelectuales, formadores de opinión) y eclesiales	Crean que la propuesta es superflua y los temas se pueden tratar mediante leyes ordinarias y reglamentos	Apoyan la reforma, algunos quieren cuotas y participan que ésta debe anteceder al cambio de la Constitución	En general, se identifican con las demandas campesinas, de pueblos indígenas y profesionistas	Están de acuerdo con la profesionalización, pero piden atender las demandas de los estudiantes. Apoyan el diálogo	De acuerdo con desmontar el aparato paralelo de gasto e implantar más controles administrativos, judiciales y sociales	Explican que la conflictividad es producto de la desatención estatal y la influencia que los capitalistas ejercen en las instituciones públicas



También puedes consultar

Relación de noticias de medios nacionales, del 16 al 31 de julio de 2012, que recogen los principales sucesos en los ámbitos:

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

Ingresar
PDF

Perspectiva

Población, desarrollo y desigualdad social.

Mario Rodríguez
Área de educación IPNUSAC

El Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas PNUD, estableció en el año 1989 el Día Mundial de la Población. El objetivo fue resaltar la importancia que tienen los temas demográficos, referentes a las cuestiones del desarrollo y la urgente necesidad por encontrar alternativas y soluciones a la problemática que se presenta. El rápido y continuado crecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida que se registran en algunas de las regiones en desarrollo, hace que dicha celebración se convierta en un punto importante para la reflexión sobre el futuro de la población, su tendencia y los retos que ello representa.

Guatemala muestra contrastes sorprendentes en materia de población. Cuenta con una diversidad étnica y cultural que se plasma en una sociedad multilingüe y pluricultural. El crecimiento de su población registra una tasa anual del 2.64 por ciento y su distribución espacial también es parte de esos contrastes, cuando más del 60 por ciento de su población se ubica en zonas rurales. Dichos contrastes se ven reflejados en las desigualdades que se manifiestan en torno a la disponibilidad de alimentos, el deficiente acceso a los servicios básicos, como salud y una precaria educación, que hacen que las diferencias se marquen más entre la población indígena.

Dichas desigualdades provocan importantes flujos migratorios, especialmente de población rural que se desplaza interna o externamente en busca de mejores oportunidades de empleo. Esos desplazamientos provocan disparidad en los servicios, desajustes en los programas gubernamentales y marginación de importantes núcleos de población. Al mismo tiempo provoca un crecimiento



desordenado y amorfo de ciudades y pueblos que no cuentan con los recursos necesarios para cubrir los requerimientos de estos conglomerados sociales y por consiguiente, generan un círculo de pobreza, marginación y exclusión social que se agrava con la crisis económica y la falta de oportunidades existentes en la actualidad.

Para tener una panorámica completa de la situación de la población de un país, es importante identificar la dinámica en que se desarrollan los patrones reproductivos, tanto de supervivencia, como la movilidad existente de la población provocada especialmente por las desigualdades sociales, la pertinencia y viabilidad de los derechos, que en última instancia determinan las oportunidades que se puedan generar. Las políticas públicas, en función de articular prácticas adecuadas de intervención para enfrentar los cambios sociales que las variaciones poblacionales plantean, deben responder al reto de conocer e identificar el comportamiento demográfico existente. Esta celebración, es un momento oportuno para reflexionar sobre los avances que el país ha tenido en materia demográfica y cómo han respondido las políticas públicas a estos retos

que presenta el crecimiento constante de la población.

La Ley de Desarrollo Social, decreto 42-2001, aprobada el 19 de octubre del 2001, es el punto de partida para establecer parámetros que permitan observar el grado de avance del país en esta materia. Dicha Ley establece la "Política Nacional de Desarrollo Social y Población", como instrumento de política que permite lograr una coordinada cooperación inter institucionalidad, con el objetivo de alcanzar el bienestar y el desarrollo de la población guatemalteca.

La Ley de Desarrollo Social, expresa los principios rectores que en materia de población y desarrollo están vigentes en el país, estos son:

- 1) Igualdad;
- 2) Equidad;
- 3) Libertad;
- 4) Familia;
- 5) Derecho al desarrollo;
- 6) Grupos de especial atención; y
- 7) Descentralización.



Bajo estos principios, la Ley enfatiza la importancia del análisis demográfico, para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, especialmente en aquellos programas orientados sobre la educación, la salud, el empleo, la vivienda y el ambiente. La Ley también estipula que todas las instituciones de gobierno que realicen planes y programas en materia de desarrollo social y población; deberán manejar estadísticas de población a efecto de lograr una eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos que manejan; y dicha información les servirá para diseñar programas de largo plazo.

Es importante resaltar que el objetivo de la Política de Desarrollo Social y Población es “Contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población”. Al igual destacar la importancia que tiene este objetivo concreto para el desarrollo de una política, que permita orientar y contribuir a generar un entorno de bienestar para la población guatemalteca.

Ese objetivo se debe apoyar en otros esfuerzos que permitan confluir a mejores resultados.

Haber logrado un acuerdo en torno a los Objetivos del Desarrollo del Milenio es un paso positivo para avanzar en esa dirección. La meta debe ser que los Estados logren cumplir con sus compromisos y ahí toda la sociedad también tiene una responsabilidad histórica. Para lograrlo, es imprescindible conocer los comportamientos de la población, incluidas las condiciones de desigualdad que se reproducen en ella, para que las políticas se conviertan en un elemento fundamental no sólo para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, sino también para alcanzar los objetivos sociales que las políticas públicas se plantean.

Las políticas de población tienen diversas dimensiones y están relacionadas con diversidad de temáticas. El análisis de las experiencias en la formulación de políticas públicas referidas a temas de población, debe ir acompañada por dimensiones esenciales que permitan abarcar la cuestión económica, étnica, geográfica, política, de salud, educativa y cultural. Esas especificidades socio demográficas emergen precisamente de las



desigualdades existentes en la sociedad guatemalteca. Conocer las tendencias de los grupos de población para incidir en materia de reproducción, mortalidad y movilidad son elementos esenciales que pueden contribuir adecuadamente al logro de un crecimiento y desarrollo económico equitativo y sostenible que beneficie al país.

En el marco de la conmemoración del Día Mundial de la Población, se espera contribuir al logro del acceso universal de los servicios de salud reproductiva, que incluya la planificación voluntaria de la familia, la asistencia del parto y la prevención de las infecciones de transmisión sexual y del VIH. Según dice el Fondo de Población de las Naciones Unidas el logro debe ir orientado a “lograr un mundo donde cada embarazo sea deseado...donde cada parto se realice en condiciones de seguridad...y donde se plasme el potencial de cada joven”.

Para alcanzar dichos objetivos es pertinente reconocer que los cambios demográficos, implican también readecuaciones en las políticas públicas. Un conocimiento y comprensión del comportamiento del crecimiento poblacional, permitirá una mejor asignación de recursos y

una transición demográfica en donde se prioricen los grupos vulnerables. Esos comportamientos deben ir acompañados con la participación social para generar una amplia capacidad para decidir libremente, tanto en términos individuales como sociales, los requerimientos necesarios para garantizar un marco adecuado para el desarrollo, brindando oportunidades e instrumentos reales para materializar el bienestar a través del cumplimiento de los objetivos propuestos.

En general, existe una discusión entre los procesos de desarrollo y las tendencias demográficas, el cual se centra básicamente en las repercusiones que el crecimiento de la población tiene sobre los procesos de bienestar. Se debe superar esa visión. El cambio demográfico es una oportunidad para impulsar políticas que logren satisfacer las demandas sociales y contribuir a mejorar la calidad de vida de las poblaciones. Un desarrollo económico equilibrado, con justicia social, es un requisito indispensable para el logro de sociedades más armónicas, equitativas y con bienestar.



La estrategia de desarrollo impulsada por los Acuerdos de Paz tuvo dos vertientes. Por un lado, uno apegado a la solución de los rezagos existentes en materia social, que entre otros aspectos buscaba solucionar las condiciones sociales y materiales que habían dado origen a la lucha armada. Pero por otro lado, en materia económica, se impulsó una agenda de apertura y liberalización de la economía, en donde se priorizó la suscripción de Acuerdos internacionales de libre comercio. Las condiciones de pobreza y marginación de la población no han mejorado. Por lo tanto, una crítica a la visión simplista del crecimiento económico, como mecanismo para alcanzar un nivel de desarrollo, debe ser cuestionada, por los resultados que ha provocado. Hoy hay más riqueza en el mundo, pero también hay más desigualdad, pobreza y hambre.

Resulta preocupante esa forma de desarrollo, porque se basa en el uso de los recursos naturales escasos, para procesos productivos que no dejan más que conflictos sociales, marginación y pobreza y que a la larga repercuten en la sustentabilidad nuestra. A la par de ello, la población sigue demandando soluciones. En términos generales, el crecimiento

de la población puede generar dinámicas complementarias para el logro del crecimiento económico, pero también puede ocasionar mayores problemas para enfrentar la conflictividad social que ello provoca, si las políticas públicas no están orientadas hacia cubrir las necesidades de los grupos marginados y vulnerables.

Los intereses políticos que se expresan en formas desproporcionados en las esferas públicas y en las prácticas estatales, generalmente olvidan el interés general. Los censos de población, deberían ser una herramienta fundamental para la asignación de recursos del estado destinados a la inversión social, a reducir los niveles de marginación y desigualdad existente y a favorecer a los municipios con mayores rezagos sociales, al margen de la práctica clientelar existente en la actualidad en la designación de obras y fondos que se registran actualmente.

El censo de población debe convertirse en un instrumento fundamental para conocer la realidad demográfica del país. Conocer cuántos somos, quiénes somos, dónde



estamos es esencial para lograr desarrollo. En ese aspecto reviste especial importancia, la distribución territorial de la población, las condiciones de vida, la situación educativa y de salud en que se encuentran, el empleo y los aspectos materiales de la vida cotidiana.

Mejorar la tasa bruta de escolaridad, tanto del sector primario como del secundario, que en la actualidad está por debajo de la media latinoamericana; disminuir la tasa de fecundidad y lograr que se reduzca la tasa de dependencia demográfica para el 2050; y alcanzar el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, deben ser los temas prioritarios en el país en materia de población y desarrollo.



Perspectiva

Reflexiones sobre la política económica

Carlos Aníbal Martínez C.
Área Socioeconómica IPNUSAC

Es aceptado generalmente que el desempeño y eficiencia del sistema económico se mide por la magnitud del incremento anual del Producto Interno Bruto (PIB)¹ tanto a nivel global como por ramas económicas particulares. Este método de medir, por definición incorpora el aporte y grado de eficiencia de la fuerza laboral, las mejoras tecnológicas aplicadas a la producción y el aumento de las distintas variantes de capital productivo. No obstante, esta metodología deja al margen verdades esenciales de la economía que resultan incómodas para el juicio de la política económica.

En primer lugar, cada día se amplía el sector informal de la economía,² el cual está fuera de toda cuantificación y no existen esfuerzos significativos de la política económica para reducir la brecha de informalización. El dato parece simple, pero no lo es. Un sistema económico que abrigue en su seno un gran sector de economía precaria, del que se conoce poco, adolece de fallos estructurales. Y llevar a cabo una política que formalice progresivamente a de centenas de miles de pequeños emprendedores, significa, en última instancia, democratizar los mecanismos de acceso al crédito, ampliar y diversificar la competencia de bienes, servicios y precios, y en resumen romper con una estructura económica dominante que nació y se sustenta en los privilegios de la protección estatal.

¹El PIB es el conjunto de bienes y servicios finales que se producen en el país, medidos con los precios de cada año, o lo que se conoce como precios de mercado. Los bancos centrales por lo regular reportan el PIB medido a precios constantes o reales, lo que a groso modo significa que restan el efecto inflación en los precios, para convertir el monto del PIB al valor que la moneda tenía en un año anterior determinado, que ha sido tomado como base, para poder comparar y establecer cuánto realmente aumenta la economía.

²La economía informal que acá se refiere, no comprende la economía originada por el delito.



En segundo lugar, la metodología de medición citada oculta lo que sucede con la distribución del ingreso. Refleja el aumento de las magnitudes económicas a nivel general, e incluso sectorialmente, pero esconde las fallas del sistema relacionadas con la estructura de desigualdades que alimenta.

Por ejemplo, de acuerdo al Banco de Guatemala, el PIB de 2011 alcanzó la suma de Q365,122.5 millones (al valor del quetzal de 2011). Pero ¿qué ocurre en términos de distribución del ingreso?. En cifras generales, el monto total de las remuneraciones en los sectores privado y público, incluidas las prestaciones básicas, representa alrededor de 12.1% del total del PIB.³ Este es un porcentaje de vergüenza, si se compara con el 28% de México,⁴ nación que posee el indicador de salarios a PIB más bajo, dentro de todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por su siglas en inglés).

Pero un examen (aún sin profundidad) por sector refleja realidades que ponen en cuestionamiento al sistema económico y la política económica. Así, el total de salarios en el

sector manufacturero (donde se produce el 18.9% del PIB total) solo representa el 9.3% del PIB industrial. En el sector comercio (donde se genera el 17.3% del PIB nacional) la masa salarial equivale al 16% del PIB comercial. Y en la agricultura (donde se produce el 10.6% del PIB total) la masa salarial equivale a 8.5% del PIB agrícola.⁵ Mientras tanto, según los datos de la Encuesta de Empleo e Ingresos 2011 del Instituto Nacional de Estadística, en la agricultura se ocupa el 37.6% de la población laboral del país, en el comercio labora el 17.9% de los trabajadores nacionales, y en la industria el 14.4%.

³El cálculo de la proporción que los salarios representan del PIB, tanto global como por cada sector que se indica, se efectuó utilizando los datos de salarios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el PIB del Banco de Guatemala.

⁴El indicador de México lo reporta el Informe mundial sobre salarios 2010/2011 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

⁵En el caso de los servicios que es un sector de gran importancia, es difícil determinar la proporción de salarios respecto al PIB sectorial, ya que las encuestas de empleo del INE no distinguen entre trabajadores del servicio público y privado. Por su parte el Banco de Guatemala separa el PIB generado en la administración pública del de los servicios privados y el de otros sectores como energía que generalmente se clasifican como servicios. Y finalmente el IGSS separa la masa salarial del sector público del monto salarial generado en los servicios privados. Esto imposibilita cualquier comparación. En el sector de servicios privados se genera el 14% del PIB nacional y en los servicios en general se ocupa el 25.9% de la fuerza laboral del país.



De un vistazo general sobre los datos anteriores se observa (o se deduce) el marcado desequilibrio, por un lado, entre el ingreso de la fuerza laboral y el de los dueños del capital, y por otro, el ingreso laboral entre sectores. La atención de este fenómeno corresponde a la política económica que debiera actuar mediante los supuestos mecanismos propiciadores de una mejor asignación de recursos, y a la política social que, guiada por propósitos de desarrollo, debiera actuar mediante mecanismos de compensación de asimetrías.

Las fallas de la política económica

Los datos anotados, aparte de que en general ponen en evidencia un sistema económico portador de distorsiones, dejan al descubierto las características de una política económica que propicia el desbalance y privilegia la reproducción de un sistema económico que alimenta el retraso nacional.

Es común que quienes piensan y diseñan la política económica nacional, gustan de ampararse en los criterios liberales de los clásicos de la economía. A propósito vale recordar que Smith anotó que “La economía

política, considerada como uno de los ramos de la ciencia del legislador o del estadista, se propone dos objetivos distintos: el primero, suministrar al pueblo un abundante ingreso o subsistencia, o, hablando con más propiedad, habilitar a sus individuos y ponerlos en condiciones de lograr por sí mismos ambas cosas; el segundo proveer al Estado o República de rentas suficientes para los servicios públicos. Procura realizar, pues, ambos fines, o sea enriquecer al soberano y al pueblo”.⁶ Esta anotación de Smith, aunque teoría pura, es un referente interesante. Sin duda que a partir de ello, dentro de tantos otros juicios, se derivó el de inducir una eficiente asignación de recursos⁷ para propiciar el desarrollo económico y social equilibrado. Y esa tarea dentro de una economía de mercado corresponde ni más ni menos que a la política económica.

⁶Adam Smith. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. pp. 377.

⁷Cuando los economistas hablan de asignación eficiente de los recursos, se refieren al hecho de que orientados por la dinámica del mercado y las líneas de política económica, el capital y los distintos recursos que participan de la producción, se ubiquen de manera más o menos equilibrada entre los distintos sectores productivos.



Pero ¿qué pasa en la realidad de los hechos de la economía guatemalteca? En primer lugar, el sector informal de la economía está fuera del marco de la política económica, y ninguna entidad ni autoridad sabe cuánto se produce en esa franja de actividad. En segundo lugar, la política económica (al privilegiar el peso de la política monetaria) favorece el desempeño de la gran empresa en los distintos sectores económicos y promueve el desequilibrio intersectorial y excluye la posibilidad de apoyar cualquier política de empleo, tal como lo sugiere la distribución de los ingresos salariales por sector.

Por ejemplo, en el sector de la agricultura se sitúa alrededor de dos quintas partes de la fuerza laboral del país, pero la actividad que allí prevalece caracteriza a una economía polarizada: miles de esfuerzos de sobrevivencia y unas pocas empresas dedicadas a producir productos primarios para la exportación: azúcar, banano, café, cardamomo. Simultáneamente, los sectores de la industria, comercio y servicios están casi concentrados en el departamento de Guatemala, lo que resulta en una fuerte distorsión en la distribución territorial de la inversión.

En tercer lugar, dentro de la política económica tiene una enorme preponderancia la política monetaria, cambiaria y crediticia en manos de la Junta Monetaria, específicamente del Banco de Guatemala, centrada en el control de la inflación como eje fundamental del mantenimiento del equilibrio macroeconómico, que explicado en términos simples implica la manipulación del mercado de dinero para mantener estables los precios y la sujeción de la política fiscal para que apoye con un bajo nivel de déficit fiscal. Este tipo de política nada tiene que ver con una asignación eficiente de los recursos productivos. Es una política, en última instancia establecida en la Ley del Banco de Guatemala, que sirve de apoyo a los grandes consorcios empresariales, sin importar si son tradicionales o emergentes. Todo lo demás es de importancia marginal.

¿Por qué no pensar en una variante de política económica?

Se sabe con abundancia que el actual modelo de política económica parte de



preceptos que en los últimos 30 años fueron elevados a rango de ideología internacional, donde la hegemonía corresponde a la política monetaria. Y en su abc fueron instruidos los economistas técnicos de los bancos centrales. En el caso nacional, los más influyentes economistas de esa generación está imposibilitada para reconocer la existencia de otras alternativas teóricas que ayuden a interpretar las particularidades y necesidades de la estructura económica nacional, para derivar de ellas una política económica diferente, que integre objetivos de empleo, desarrollo de la fuerza laboral, desarrollo económico sectorial, desarrollo regional, cooperación intersectorial y proyección externa, aspectos que deben entrar en combinación adecuada con un conveniente equilibrio macroeconómico que sea útil al desarrollo de todo el país.

Es decir que si se da una lectura adecuada a la interpretación que Smith hizo sobre los propósitos de la economía política de su tiempo, para nuestra época la política económica debería integrar los planeamientos de la macroeconomía (economía eminentemente técnica), los criterios que deriven de un examen a la luz de la economía política y los lineamientos que se articulen a partir de la

economía del desarrollo. El peso en la política económica no debiera estar determinado por una doctrina de pensamiento económico que implique sesgo (como la actual que ha inducido el ensanchamiento de las distorsiones en la estructura económica nacional y ha servido de mecanismo reproductor de la inequidad) sino por una visión de desarrollo del sistema económico.



Perspectiva

Una cita 10 años después: Guatemala y el Estatuto de Roma

Alejandro Sánchez
 Área Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC

Antecedentes

El Estado de Guatemala, tiene una larga tradición internacional que es pertinente a la discusión sobre el Estatuto de Roma como puede verse en el breve repaso de una cronología importantísima para entender como la aprobación y ratificación del Estatuto de Roma es sólo un paso más en una historia que tiene hasta hoy 51 años.

1. Durante la vigencia de la Constitución de 1945, Guatemala suscribió el 22 de junio de 1949 y ratificó el 13 de enero de 1950, la Convención para la prevención y

sanción del delito de genocidio. Un elemento pertinente de esa discusión es el contenido de su artículo V: "(...) Las Partes contratantes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus Constituciones respectivas, las medidas legislativas necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, y especialmente a establecer sanciones penales eficaces para castigar a las personas culpables de genocidio o de cualquier otro de los actos enumerados en el artículo III."

2. En ese mismo histórico período el Estado de Guatemala suscribió el 12 de agosto de 1949 y ratificó el 14 de mayo de 1952 los Convenios de Ginebra, cuyo artículo III común estableció obligaciones desde aquellas fechas estableciendo que: "En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la



obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones: 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo. A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas: a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; b) la toma de rehenes; c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como

indispensables por los pueblos civilizados. 2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos. Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.”

3. En otro momento histórico, el Estado de Guatemala suscribió sus Protocolos Adicional I y II el 12 de diciembre de 1977 y los ratificó el 19 de octubre de 1987.
4. Finalmente, el Estado de Guatemala suscribió el Protocolo III el 8 de diciembre de 2005, habiéndolo ratificado el 14 de marzo de 2008.



Debe entenderse que las obligaciones referidas han estado vigentes desde largo tiempo atrás y de esa cuenta la legislación penal guatemalteca contempla los siguientes tipos penales (incluyendo un tipo penal en blanco o abierto) contenidos en el Decreto 17-73 Código Penal:

TÍTULO XI

DE LOS DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD DEL ESTADO

CAPÍTULO IV

DE LOS DELITOS DE TRASCENDENCIA INTERNACIONAL

ARTÍCULO 376.- Genocidio. Comete delito de genocidio quien, con el propósito de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico o religioso, efectuare cualquiera de los siguientes hechos:

1°. Muerte de miembros del grupo.

2°. Lesión que afecte gravemente la integridad física o mental de miembros del grupo.

3°. Sometimiento del grupo o de miembros del mismo, a condiciones de existencia que pueda producir su destrucción física, total o parcial.

4°. Desplazamiento compulsivo de niños o adultos del grupo, a otro grupo.

5°. Medidas destinadas a esterilizar a miembros del grupo o de cualquiera otra manera impedir su reproducción.

El responsable de genocidio será sancionado con prisión de 30 a 50 años.

Instigación al genocidio

ARTÍCULO 377.- Quien instigare



públicamente a cometer el delito de genocidio, será sancionado con prisión de cinco a quince años. La proposición y la conspiración para realizar actos de genocidio serán sancionados con igual pena.

Delitos contra los deberes de humanidad

ARTÍCULO 378.- Quien violare o infringiere deberes humanitarios, leyes o convenios con respecto a prisioneros o rehenes de guerra, heridos durante acciones bélicas, o que cometiere cualquier acto inhumano contra población civil, o contra hospitales o lugares destinados a heridos, será sancionado con prisión de veinte a treinta años.

En un segundo plano, debe recordarse que Guatemala participó activamente en la discusión del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, en el proyecto de Estatuto de la Corte Penal Internacional que la Comisión de Derecho Internacional (CDI) preparó para la Asamblea General de la

Organización de Naciones Unidas (AG UN).

La diplomacia guatemalteca participó múltiples conferencias internacionales que culminaron con la Conferencia de Roma de 1998, como lo relata el Dr. Villagrán Kramer en su libro “El largo brazo de la justicia penal internacional”. Es decir, Guatemala ha participado activamente dentro de los supuestos del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados habiendo demostrado certeramente su concordancia con los principios tanto de Derecho Internacional de los Derechos Humanos como de Derecho Internacional Humanitario, al menos en el plano de las declaraciones oficiales.

Así que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, celebrada en la ciudad de Roma, es un ejemplo de la consistencia en materia de Derecho Internacional Público del Estado de Guatemala.

El proceso para su aprobación, sin



embargo, tiene dos momentos distintos:

- 1) Un primer momento en el que una extraordinaria conjugación de sociedad civil y autoridades agrupadas alrededor de la Comisión Nacional de Apoyo y Seguimiento al Fortalecimiento de la Justicia (2002) promovieron la ratificación del Estatuto, incluyendo la solicitud de la Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad que abrió un espacio de argumentación jurídica importante.
- 2) Un segundo momento, en el que finalmente llegó la aprobación por parte del Congreso a través del Decreto 03-2012 que abre esta nueva fase. Como se indicó en un artículo de mi autoría publicado en el periódico Universidad (Enero 2012) sobre la aprobación del Estatuto de Roma, dicha aprobación y posterior depósito del instrumento de adhesión es el inicio de una nueva etapa.

El Estatuto es un instrumento legal cuya Corte Penal está facultada para ejercer jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más

graves de trascendencia internacional y tiene también, carácter complementario sobre las jurisdicciones penales nacionales. Debe tenerse en cuenta que el documento original ha sido modificado de manera que cualquier referencia al mismo es relativa al documento originario A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado el 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. Las enmiendas al artículo 8 reproducen el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-6, en tanto que las enmiendas a los artículos 8 bis, 15 bis y 15 ter reflejan el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-8; ambas notificaciones del depositario tienen la fecha 29 de noviembre de 2010.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que tanto los Elementos de los Crímenes como las Reglas de Procedimiento y Prueba están correlacionados con el Estatuto y que deben interpretarse en su conjunto.



Para que el Estatuto de Roma pudiera entrar en vigencia se requirió la ratificación de 60 Estados.

El Estatuto entró en vigencia el 01 de julio del 2002.

A la fecha son 121 Estados que han ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Es fundamental subrayar que la CPI depende de la cooperación de los Estados para su funcionamiento, independientemente que hayan ratificado o no el Estatuto de Roma.

El compromiso de los Estados para con el Estatuto de Roma de la CPI, se rige por el principio de la Buena Fe.

Para Guatemala la vigencia ha comenzado exactamente 10 años después, el 1 de julio de 2012.

La importancia de contar con un tratado internacional como el Estatuto de Roma, radica no sólo en la creación de una Corte Penal Internacional de naturaleza permanente y con competencia para sancionar individuos

responsables de crímenes internacionales, sino que además ha delimitado e incorporado la definición de tales crímenes, los mismos que se encuentran bajo jurisdicción de la referida Corte como los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra. Su evolución más reciente no era esperada tan tempranamente pero incluso el delito de agresión ha logrado ser delimitado en la

El Estatuto de Roma es el resultado de un largo proceso de codificación que busca la persecución y eventual sanción de los graves y masivos atentados a la dignidad humana.

Si bien el Estatuto de Roma no contiene una disposición que expresamente obligue al Estado a recoger las descripciones típicas de los crímenes internacionales en él contemplados, tácitamente dicha obligación se deriva del principio de complementariedad recogido en su preámbulo: "(...) Destacando que la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales (...)”



así como en su articulado: “Artículo 1. La Corte se instituye por el presente una Corte Penal Internacional (“la Corte”). La Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La competencia y el funcionamiento de la Corte se regirán por las disposiciones del presente Estatuto (...)”

De acuerdo con dicho principio, los Estados deben mostrar las condiciones de justicia adecuadas para juzgar y sancionar en el ámbito interno a los responsables de estos delitos o crímenes.

Ello supone que el marco normativo de imputación de conductas, la tipificación de conductas constitutivas de delitos internacionales y los procedimientos para su persecución y sanción, se encuentren en niveles óptimos para llevar a juicio a los responsables de tan graves conductas.

Precisamente, la legislación penal vigente

muestra un deficiente marco normativo interno para sancionar adecuadamente a los responsables de delitos internacionales y por lo tanto para prevenir prácticas violatorias de derechos humanos tan graves como el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra.

Una cuestión esencial es discutir las formas en las que la legislación penal introduzca los supuestos típicos contemplados en el derecho penal internacional. Esto a pesar de la antigüedad de algunos Convenios Internacionales relacionados con la materia como el Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, el Convenio contra el Apartheid, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanas y Degradantes, la Convención Interamericana de Desaparición Forzada de personas o los Convenios de Ginebra.

Como puede apreciarse, los tratados antes referidos resultan insuficientes frente a la amplitud de los supuestos típicos recogidos en el Estatuto de Roma.



Ello sin perjuicio de tener en cuenta que este Estatuto constituye una forma de síntesis mínima de diversos instrumentos internacionales vinculados al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, debe tenerse claro que subsisten obligaciones propias de los tratados mencionados puesto que no las hipótesis de derecho surgen de distintas condiciones jurídicas. Así, subsistirán los deberes de tipificación de las violaciones de Derecho Internacional Humanitario, de adecuación legislativa del delito de tortura (Véase la sentencia en el expediente 1822-2011 de la Corte de Constitucionalidad, donde ésta "exhorta" al Congreso a tipificar el delito de tortura de acuerdo a los estándares internacionales), respecto a la desaparición forzada, etcétera.

La creación de la Corte Penal Internacional (CPI) es considerada un hito en el derecho internacional y representa un notable avance en la lucha contra la impunidad de los más graves crímenes internacionales.

La competencia de la Corte Penal Internacional se extiende a los siguientes crímenes internacionales:

- a) Crimen de Genocidio: comprende aquellos actos destinados a destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.
- b) Crímenes de Lesa Humanidad: referido a los actos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, como son: el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la desaparición de personas, la deportación, la tortura, entre otros.
- c) Crímenes de Guerra: definidos como aquellos actos que implican infracciones a las Convenciones de Ginebra de 1949 o a las costumbres que regulan los conflictos armados internacionales. Asimismo, en el caso de conflictos armados internos se considera crimen de guerra a las violaciones graves a los cuatro Convenios de Ginebra.
- d) Crimen de Agresión.



Básicamente, el objetivo central de la creación de la Corte Penal Internacional gira en torno a la lucha contra la impunidad, lo cual implica que ante la violación de derechos humanos éstos no deben quedar sin sanción a los responsables de la comisión de tales delitos.

Esto nos lleva rápidamente a situarnos en tres obligaciones primordiales que tiene el Estado frente a la comunidad internacional:

- Primera obligación: el Estado es el que en primera instancia tiene la obligación de respetar los derechos humanos. El Estado tiene el deber primario y por ello el carácter complementario de las jurisdicciones internacionales.
- Segunda obligación: investigar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; así como reparar integralmente.
- Una tercera obligación: adecuar su ordenamiento interno a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Basado en ésta última, Guatemala un poco tarde dada la gravedad de los delitos que acá se cometen y los altísimos niveles de impunidad mediante el Decreto Legislativo 03 - 2012 de 26 de enero de 2012, aprobó la ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y con ello se dio un primer pero gran paso en el desarrollo de un sistema de justicia penal con el objetivo de garantizar la no impunidad de los delitos que afectan gravemente a la humanidad.

El proceso de adecuación del Estatuto de Roma supone tomar en consideración las notables evoluciones en el marco del derecho internacional que trae este tratado multilateral en materia de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Es indudable que la implementación del Derecho Interno de los Estados al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, comprende varios aspectos, entre otros, de índole constitucional, procesal penal, penal, penitenciario y judicial.



Para ello se tiene que pensar en por lo menos tres aspectos fundamentales:

- a) Si existe la necesidad de una Reforma Constitucional. Dado que tiene que consagrarse el deber de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario para evitar la impunidad, incluyendo a los más altos mandos gubernamentales, una cuestión que surge naturalmente es el tratamiento del antejuicio. Así mismo, otros temas de esta jerarquía son la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra; la prohibición de la amnistía, indulto o derecho de gracia para los tipos penales referidos.
- b) Necesidad de una Reforma Procesal Penal. Es indudable que dadas las características de los delitos contemplados en el Estatuto de Roma debe establecerse un procedimiento adecuado a su naturaleza.

Necesidad de una Reforma Penal.- Aquí se pueden encontrar al menos tres grandes áreas: la reforma del Código Penal, parte

general; la reforma del Código Penal, parte especial y/o la emisión de una legislación específica ya sea de remisión, de analogía doméstica o de tipificación extensiva de los tipos penales comprendidos por el Estatuto de Roma. Incluso, debe considerarse la conveniencia de adecuar el Código Militar que data de 1878 y que obviamente por la fecha de su creación es imposible que contenga las obligaciones de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de Derecho Internacional Humanitario y de Derecho Penal Internacional que permita su adecuación al corpus juris vigente.

Es este aspecto se debe tener especial atención, ya que el problema radica en que el tratado tiene normas de distinta naturaleza, dado que incorpora no solamente una suerte de fórmulas que vienen a resultar el consenso de una serie de distintos sistemas jurídicos, sino que además tiene normas que establecen todo un sistema de persecución penal, tanto



procesal, sustantivo, como de ejecución, y algunos principios que informan la aplicación de estas normas.

También hay normas que son meramente referenciales, como por ejemplo el tema de la cadena perpetua.

No hay una obligación que los Estados incorporen la cadena perpetua en sus legislaciones nacionales. La cadena perpetua es una pena establecida en el Estatuto para ser impuesta por su órgano, la Corte Penal Internacional; por eso, es una norma referencial para el legislador nacional.

Existen normas que son del estricto ámbito de la Corte Penal Internacional, es decir, que no tienen ninguna relación con el ámbito interno: regulan procedimientos, regulan mecanismos de selección de magistrados, en fin, una serie de normas que tienen que ver con el propio funcionamiento de la Corte.

En cuanto al tema procesal también se hace necesario crear mecanismos de cooperación judicial cada vez más expeditos, no sólo con la

CPI, sino también con los demás Estados por lo que se hace necesario implementar:

LOS PRINCIPIOS GENERALES PARA LA COOPERACIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Los principios y normas a considerarse para la implementación de los preceptos del ER relativos a la cooperación judicial de los Estados con la Corte:

1. Reconocimiento de la jurisdicción y del régimen especial de la CPI
 - a. Se reconocerá la jurisdicción de la CPI en los términos y condiciones contemplados en el Estatuto.

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

http://sitios.usac.edu.gt/ipn_usac/wp-content/uploads/2011/08/Principios-generales-para-la-cooperaci%C3%B3n-con-la-Corte-Penal-Internacional.pdf



Actualidad

IPNUSAC analiza gestión semestral en salud

Por: Lisandro Morán
Salud y Seguridad IPNUSAC

El seminario nacional e internacional 2012 “Los pueblos ante la crisis de salud, ecológica, económica y política en Guatemala”, tuvo lugar en Chimaltenango, organizado por la Asociación de Servicios Comunitarios en Salud ASECSA.

El miércoles 18 de julio, se desarrolló uno de los foros, denominado “La salud en el inicio de un nuevo gobierno”, abordando los cambios de Ministro, recomposición de los puestos políticos, prioridades, en nuevo modelo de salud, la situación de salud en las comunidades, retos y perspectivas.

La actividad fue moderada por Carlos Lix, y como expositores participaron Lair Espinoza y Lisandro Morán del área de Salud del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos IPNUSAC.

Elementos a destacar en el foro, por parte del IPNUSAC fueron:

1. Inestabilidad del despacho: que está conformado por el Ministro y viceministros Técnico, Administrativo y de Hospitales, asimismo la inestabilidad de las Direcciones Generales (de servicios de Salud, de Regulación, Administrativa Financiera y de Recursos Humanos), que han tenido en conjunto una alta rotación de funcionarios(17) que han dificultado la conducción del ente rector de la salud.
2. La dispersión y ausencia de categorización de prioridades ante la falta de un Plan Nacional en Salud: se pueden observar tres grupos de prioridades:



- (a) las de atención a las personas, manifestadas a inicio de gobierno por el Ex Ministro Francisco Arredondo y que comprenden la Seguridad alimentaria y nutricional, Salud integral de la mujer y salud reproductiva, agua y saneamiento, infecciones de transmisión sexual y particularmente VIH SIDA, Dengue, Malaria y Tuberculosis, Salud integral de la niñez y la adolescencia, Genero e interculturalidad.
 - (b) Las mediáticas, que se manifiestan en las entrevistas a medios de comunicación, por el Ministro de Salud Jorge Villavicencio, relacionadas a la necesidad de convocar al Consejo Nacional de Salud, la búsqueda de la cobertura universal en salud, la necesidad de un incremento presupuestario al PIB asignado al Ministerio de Salud y la implementación de la carrera administrativa.
 - (c) Las presupuestarias, el discurso no oficial, que se manifiesta en el pago a proveedores, el bono de antigüedad a los trabajadores, dotación de recursos emergentes a hospitales de la capital.
3. Exhortación de la PDH a priorizar la Salud (noti PDH 92): que de acuerdo al mapa de conflictividad social 2012, identifican la problemática en el Sistema Nacional de Salud Pública que afecta a 235 municipios (70%) en todos los departamentos, afectando directa e indirectamente a 11 millones, 830 mil habitantes del país, con la demanda de la población de que la red hospitalaria cuente con medicamentos, equipo y atención médica, tanto en emergencias como en consulta externa.
 4. Modelo de Atención en Salud: Para contar con el Modelo estipulado en el artículo 18 del Código de Salud , debieron transcurrir tres gobiernos y una acumulación de procesos, hasta que en el año 2011, se oficializo el Modelo de Atención Integral en Salud; En este modelo oficial, se



reconoce que el mismo es producto de experiencias desarrolladas en los últimos 10 años y que por lo tanto debe ser considerado como producto de un proceso histórico y de construcción colectiva con contribuciones de guatemaltecos y guatemaltecas, equipos técnicos del Ministerio de Salud, organizaciones sociales, organismos internacionales y sector académico.

En el Dialogo Nacional en Salud (2011) en el acuerdo de Fortalecimiento del



Participantes en el Foro.

Modelo, se concluyo que siendo el Modelo de Atención Integral en Salud -MAIS-, el Modelo oficial del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, todos los actores participantes coinciden en que se debe dirigir la dinámica de la Mesa a la comprensión del Modelo y a la construcción de propuestas que fortalezcan este Modelo.

Adicionalmente cabe destacar el liderazgo que ha jugado la Comisión de Salud del Congreso de la República, bajo la presidencia del Diputado Roberto Kestler en la coordinación de discusiones relacionadas a la cobertura universal en salud.



Carlos Lix, Lair Espinoza y Lisandro Morán

Actualidad

IPNUSAC participa en Foro

Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC

El Ministerio de Relaciones Exteriores realizó el el Foro “Guatemala frente a la implementación nacional del Estatuto de Roma de la Corte Internacional”, el pasado 12 de julio, oportunidad en la cual el analista del Área de Seguridad y Justicia, Alejandro Sánchez, disertó la Conferencia “Legislación, implementación del Estatuto de Roma”.

La exposición de Alejandro Sánchez del IPNUSAC, giró en torno a lo que representa para los estudiosos del Derecho Penal Internacional la aprobación del Estatuto de

Roma, es un derecho sin fronteras que perfila una humanidad regida por estándares comunes en su búsqueda por la paz.

Los participantes tuvieron oportunidad de conocer un listado de temas que dicha legislación podría abordar como:

- a) Inmunidad: El Estatuto, prevé en su artículo 27 que la inmunidad que conlleva el cargo oficial de una persona no obsta para que la corte ejerza su competencia sobre ella. Este artículo debe ser confrontado con las inmunidades previstas en la Constitución Política de la República.
- b) Mecanismos de cooperación o asistencia judicial: Será fundamental la cooperación con la Corte Penal Internacional dado su carácter complementario.
- c) Penal: En el aspecto de la pena, resulta importante resolver la problemática de la pena perpetua, inexistente jurídicamente en el ordenamiento penal y que conlleva a su inclusión.



- d) Responsabilidad penal: Debe también ser reformada la Parte General del Código Penal para las formas de participación previstas por los artículos 25 y 28 del Estatuto de Roma.
- e) Imprescriptibilidad: Presenta un desafío importante pues Guatemala tiene un régimen de prescripción de responsabilidad de funcionarios públicos incompatibles, sin olvidar que hay algunos casos en los que esa norma ha sido aplicada tomando en cuenta la naturaleza propia de los casos sub iudice por jueces de avanzada.



En el auditorium de la Cancillería participantes del foro.

Finalmente, concluyó que su aprobación a diez años de vigencia, "es un paso hacia un futuro con un derecho sin fronteras, por lo que luego de los aspectos procedimentales deberá abordarse inmediatamente la discusión a la legislación de implementación apara asegurar su efecto útil en el mundo jurídico".



Analistas disertan la implementación del Estatuto de Roma



Contrapunto

Nueve hipótesis sobre la evolución socioeconómica y política de Guatemala, desde 1980

Edgar Gutiérrez

1. Sobre el tipo de democracia

La democracia liberal resultante en 1985 fue tutelada por el poder militar, y erosionada financieramente por el poder empresarial; no pudo administrar las demandas sociales (derechos civiles y sociales) levantadas durante la guerra civil. Supervivió, pero el enclaustramiento del aparato civil del Estado dejó marcada una ruta hacia el deterioro y la pérdida de las capacidades públicas en materia de estado

de derecho, pero también de políticas sociales.

Si los acontecimientos políticos siguen marcando simbólicamente los cambios históricos, entonces 1985 es el año que inaugura la actual etapa de democracia liberal en Guatemala en el contexto del final de la guerra fría. La Constitución Política de la República promulgada el 31 de mayo de ese año, soldó, contradictoriamente, el pacto de Estado de este periodo: los derechos civiles y políticos adquirieron un rango jurídico preeminente, a la vez que se debilitó el poder tributario indispensable para emprender las tareas estatales de cohesión social, es decir, la transformación real del “elector” en ciudadano.¹

¹Como reflejo de un acuerdo político de transición, la Asamblea Nacional Constituyente incorporó cláusulas garantistas de los derechos humanos conculcados abiertamente en las tres décadas anteriores. Los partidos políticos entonces dominantes provenían de una tradición opositora, víctimas de persecución política en el régimen autoritario y la comisión de fraudes electorales. Confiaban en la política como método para afianzar las libertades públicas y pasar en una etapa ulterior a la democracia social. Partidos emergentes que expresaban la evolución de la derecha tradicional y a una nueva generación de empresarios muy afines al pensamiento neoliberal, coincidían en la proclamación de las libertades y aunque no plasmaron su ideario de “Estado mínimo”, en los aspectos operativos constitucionales erosionaron la base financiera del poder público. Más allá de las fuerzas representativas, los poderes fácticos –empresarial y militar, y en menor medida el eclesial- introdujeron sus salvaguardas.



El ejercicio democrático, avalado por una nutrida asistencia a las urnas, se inauguró enfrentando dos tensiones que no pudieron ser procesadas eficazmente a través de la nueva institucionalidad civil del Estado, con lo cual se fijaron los límites y el ritmo del proceso político. Eran los saldos y el litigio de un atroz conflicto armado interno todavía en curso. Por una parte, la abierta reclamación de los desaparecidos políticos no encontró eco en el nuevo poder representativo (dominado por el partido Democracia Cristiana), ni en el sistema judicial. Por otra parte, obstinados contingentes guerrilleros –no obstante las bajas y disidencias padecidas- continuaban operando militarmente en limitadas áreas rurales, mientras sus aparatos políticos procuraban restablecer la influencia sobre el movimiento social y desplegaban una diplomacia muy activa en los centros de poder de Estados Unidos y Europa.

La joven democracia toleró los métodos clandestinos de las unidades operativas de la inteligencia militar –el terror durante el periodo autoritario-, encaminados a sofocar la conspiración insurgente. El Ejército hizo explícito, e impuso como política de Estado, su lógica de seguridad. Acudió a la tesis de Karl

von Clausewitz bajo este aserto: en el nuevo escenario democrático hay una solución de continuidad entre guerra y política, por tanto, el objetivo primario sigue siendo aplacar la vieja amenaza (aunque ya sea marginal).² Fue el principio de la ruina de la política democrática y la tácita demostración de que en tanto la amenaza insurgente no quedase formalmente neutralizada, la vigencia universal de los derechos humanos y el debido proceso quedaban subordinados a una lectura contrainsurgente.

Así, porciones enteras del poder estatal quedaron bajo tutela o control directo del poder militar. Los intentos civiles de reformar los aparatos de seguridad públicos fueron frustrados. Y la búsqueda de un entendimiento político, autónomo de los militares, entre las autoridades democráticas y el liderazgo insurgente, no llegó a madurar, en parte, porque los cálculos de futuro de las distintas fuerzas revolucionarias no eran homologables. El gobierno

²En esencia ese fue el mensaje del alto mando militar en una extensa audiencia pública convocada por una entidad poco conocida, el Consejo Empresarial, pocos días después de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II. Ejército de Guatemala. Foro 27 años de lucha por la libertad. Guatemala, agosto de 1987. (Versión dactilográfica)



democrático acudió entonces a la política exterior como un recurso para legitimar eventuales negociaciones con la guerrilla, en el marco de la pacificación de Centroamérica. Pero cuando comenzó a idear una segunda gestión de gobierno basada en el pago de la “deuda social” de la democracia a través de una reforma fiscal, las facciones militaristas del Ejército despertaron la empatía de la cúpula empresarial conservadora y, con su respaldo, intentaron tumbar en dos ocasiones (1988 y 1989) al gobierno electo. Para enfrentar el primer golpe de Estado el partido de gobierno logró una notable movilización popular, pero ante el segundo golpe la defensa de la democracia fue más bien exigua. Era el signo de su precoz desgaste, que iba de la mano de la tendencia hacia la baja del crédito democrático.

2. Sobre la nueva generación empresarial

Con la reconstitución política emergió una nueva generación empresarial con rasgos de “bloque hegemónico”, que dirigió a la sociedad civil en el rescate de la democracia en los 90 y dio anuencia a la negociación de una solución política a la guerra civil, pero pronto mostró sus límites estructurales: las reformas debían ser “cuarteadas”, la competencia siguió siendo

sinónimo de reforzamiento de los carteles económicos y la suerte de los negocios dependió, como siempre, del derecho de picaporte en el gobierno. Sin embargo esa hegemonía, a fin de cuentas conservadora, ha logrado ser renovada cuando la coyuntura lo impone (2000-4) y solo peligró cuando es expuesta políticamente en el gobierno (2004-8).

Después del gobierno de la DC, el poder político democrático ya no registró eventos serios de tirantez con el Ejército. El fenómeno que marca el periodo subsiguiente es el ascenso político del poder empresarial. En 1989 y 1990 fuertes grupos industriales y agroindustriales acompañaron la constitución de dos partidos, PAN y FRG, a los cuales quisieron fusionar, sin éxito. El primer fracaso institucional de los políticos, el golpe de Estado de Jorge Serrano en 1993,³ dio la impresión que las agrías

3La política democrática tenía trazada una agenda de transformación de acuerdo a la Constitución y los apremiantes desafíos de parar el enfrentamiento armado, pero la debilidad legislativa (18% de diputados al Congreso) de Jorge Serrano, sumado a sus aspiraciones empresariales y aparentes éxitos sociales (más del 50% de alcaldías en las elecciones intermedias de 1993) le facilitaron una lectura política según la cual el pueblo apoyaría –el Ejército se sometería y el sector privado sería dividido– un golpe de Estado, pues ya tenía una fuerte animadversión hacia los políticos. Factores meramente coyunturales le hicieron fracasar, entre tanto quedó de manifiesto que los partidos, tempranamente, se había apartado de sus misiones democráticas, sometiéndolas a intereses pecuniarios y de corto plazo.



disputas obrero-patronales estaban de hecho superadas, pues los empresarios encabezaron sin dificultad una amplia coalición de la sociedad civil (incluyendo sindicalistas, universitarios, grupos de derechos humanos, periodistas y partidos políticos) que, reivindicando la defensa de los derechos civiles, fue clave para frustrar el golpe. Se trató del primer ensayo exitoso de hegemonía del bloque empresarial en la sociedad civil en la transición del fin de la guerra fría.⁴

La clase empresarial vivía una etapa de renovación de cuadros generacionales y de ampliación de su horizonte de mercados e intelectual, la cual se vio acompañada de la búsqueda de la afirmación de una nueva identidad proyectada hacia la sociedad. Emprendieron esfuerzos serios para reinterpretar la historia republicana del país⁵ a la vez que promovían iniciativas que daban muestras de su compromiso con un desarrollo nacional basado en la ampliación de oportunidades para la inversión privada, el crecimiento económico y la competitividad; un fuerte control sobre el Estado (y los políticos) y acciones enmarcadas en el concepto de “responsabilidad social de las empresas”.⁶ Con apoyo USAID tomaron auge

las cámaras que promovían el nuevo modelo de crecimiento basado en exportación de textiles y agricultura no tradicional, las cuales se desmarcaban de los antiguos cafetaleros y comerciantes que habían dominado la escena en el último siglo. En este periodo, como antes, los jóvenes empresarios tuvieron sus miras puestas en lo que Estados Unidos quería, no obstante arrebatos nacionalistas.

En parte todo ese cambio despertó optimismo en la nueva generación empresarial, que se colgaba de los cambios geopolíticos (la implosión del comunismo y el consecuente “fin de la historia”)⁷ y de las oportunidades ilimitadas que ofrecían el mercado global,

4Ciertas interioridades de estos eventos están descritos en: Rachel M. McCleary. Imponiendo la democracia: las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado. Edinter. Guatemala 1999.

5Un ejemplo es la obra Historia General de Guatemala, patrocinada por la Asociación de Amigos del País.

6En los últimos años ha crecido el interés y manejo del término, pero concretamente los indicadores básicos, responsabilidad tributaria y laboral, siguen siendo escamoteados, y la supervisión estatal permanece débil o ausente. Pueden consultarse los informes anuales de la OIT sobre el tema, más los reportes del Departamento de Estado de Estados Unidos.

7Es el escenario evolutivo optimista que formuló el profesor estadounidense Francis Fukuyama en el ensayo ¿El fin de la historia? (1989) y luego en el libro El fin de la historia y el último hombre (1992), según el cual el proceso histórico de la humanidad había culminado en un orden universal capitalista y democrático, sin alternativa. En un nuevo epílogo a esa obra, Después del fin de la historia (2006), Fukuyama revisa el escenario donde identifica cuatro graves desafíos: El islam como un “obstáculo para la democracia”; “el problema de la democracia en un plano internacional”, que ha traspasado las fronteras del Estado nacional; la autonomía de la política “para lograr que el desarrollo económico comience” y las consecuencias imprevistas de la tecnología.



facilitadas por otra racionalidad de las tareas estatales según el decálogo conocido como “Consenso de Washington”, que condicionaba el plan de financiamiento internacional (FMI, Banco Mundial, BID y banca privada extranjera) y el acceso a los mercados. La certeza de un escenario para la prosperidad de los negocios llevó al empresariado a respaldar iniciativas de algunos de sus operadores, mucho más liberales, sobre medios de prensa pluralistas, los cuales, en efecto, abatieron barreras a la exclusión ideológica y respaldaron agendas de los derechos humanos de la sociedad civil, alentados por la comunidad internacional.

Ciertamente ese estado anímico facilitó las negociaciones de paz, pero mostró también –a juzgar por el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (mayo, 1996)- los límites reformistas de una clase empresarial rendida enteramente a la liberalización económica, aunque ésta (entendida como promoción de la competencia) resultase a la postre en el refuerzo de los carteles económicos. El pobre desempeño de la economía durante el periodo de vigencia democrático y el enrarecimiento general del

clima de negocios (descomposición social, violencia criminal, gobernabilidad precaria) empujaron a los empresarios a su matriz conservadora durante la primera década de posconflicto, pero el desafío de vivir el divorcio y hostilidad de un gobierno (FRG) despertó otra vez su deseo de tejer alianzas sociales coyunturales al mismo tiempo que desplegaba unas habilidades inéditas para construir redes de cabildeo internacional y un eficaz manejo de los medios. De ahí a la conquista directa del poder gubernamental –aún sin andamiaje serio de partidos políticos- sólo hubo un paso, que se dio decididamente en 2004.

3. Sobre la crisis del aparato productivo

En los años 80, los cambios en los patrones de demanda del comercio internacional, en un contexto de guerra civil, tuvieron un efecto sísmico sobre el aparato productivo local. El país perdió sus dos motores de crecimiento –exportaciones agrícolas tradicionales y las manufacturas al mercado centroamericano-, la fuga de capitales y los desórdenes cambiarios restaron capacidades



para administrar la crisis. El cambio estructural consistió en el achicamiento de las capacidades productivas y de absorción de la fuerza de trabajo, con lo cual los niveles de vida de la población sufrieron una severa depresión. Las migraciones internas y externas y la corrida hacia el mercado informal fueron las estrategias básicas de supervivencia de esa población.

Desde principios de la década de 1980, mientras el poder político enfrentaba en creciente soledad el desafío revolucionario, el modelo económico que se articuló a mediados del siglo XX sufrió un severo ajuste. El crecimiento promedio anual de 5.2%, basado en la modernización agrícola⁸ y la instalación de una liviana planta industrial sustitutiva de importaciones de las tres décadas anteriores, se interrumpió abruptamente. Se desplomaron los precios de las materias primas en el mercado internacional y el comercio centroamericano hacia donde se orientaba la producción manufacturera, se vio afectado por las guerras civiles en Nicaragua y El Salvador y la crisis generalizada de pagos, cayendo a su nivel más bajo. El desplome de las exportaciones y de la actividad económica general abrió una brecha fiscal que apenas fue paliada con recortes de

gasto público, incluyendo el sacrificio de los programas sociales, y contratación de deuda.⁹ La salida de capitales privados profundizó los problemas de liquidez, que pasaron a ser administrados por la banca central a través de devaluaciones programadas y ventajas cambiarias (subsidios) a actividades agroindustriales.

La crisis no fue pasajera, como los agentes económicos locales y el propio gobierno habían previsto. Los patrones de comercio internacional atravesaron cambios estructurales. La revolución tecnológica

⁸La modernización en la agricultura se entiende como el aumento del peso relativo de una serie de empresas que responden a la racionalidad capitalista. En este sentido, la modernización fue empujando a una descomposición de la agricultura tradicional, es decir, del sistema de producción basado en el uso extensivo de la tierra y las formas de control institucional de la fuerza de trabajo. Los rasgos que dibujan esa forma de modernización se pueden resumir en tres indicadores: (a) El número reducido de empresas que disponen de tierra suficiente o abundante que participan en el mercado de bienes transables; (b) El número reducido de productos que, con todo y la diversificación a partir de los años 50, pesan en la estructura de exportación; (c) La explotación de espacios agroeconómicos específicos (Costa Sur, en particular). Dos ejemplos pueden ilustrar este aserto: menos del 4% de las fincas de café generaban en 1979 el 83.5% del total de la producción, y menos del 1.5%, localizadas en la Costa Sur, concentraban la mitad de la producción nacional. En el cultivo del algodón 309 fincas (de un total de 331) producían el 99.9% del total nacional; todas esas empresas se localizan en la Costa Sur.

⁹Por ejemplo, los gastos reales per capita en salud disminuyeron en más del 55% entre 1981 y 1985, los de educación en un 26% y los de vivienda en un 82%. Por otro lado, se siguió una agresiva política de endeudamiento que empujó los saldos que se duplicaron cada dos años. Una porción nada despreciable del financiamiento fue adquirida con la banca privada local e internacional en condiciones onerosas (tasas de interés variables hacia el alza, plazos cortos de vencimiento). Así comenzó a alimentarse un círculo perverso: endeudamiento->para cancelar la deuda->mayor endeudamiento. Desde entonces una quinta parte del presupuesto público de cada año se destina al pago del servicio de la deuda.



aplicada al proceso productivo alteró la demanda mundial de bienes primarios, dejando mercados más selectivos a la oferta exportable guatemalteca, cuyo peso recaía en ("postres") el café, el azúcar y bananos.¹⁰ La industria corrió una suerte parecida. Hacia 1989, cuando los industriales censaron el sector se encontraron con una planta de supervivencia, o bien ya reconvertida bajo las nuevas condiciones del mercado.¹¹ Sólo aquellas industrias subsidiarias de consorcios estadounidenses (como las químico-farmacéuticas) siguieron operando de acuerdo a los planes de las casas matrices, a la par de los viejos monopolios agroindustriales (cerveza, cemento, pollo, licores, azúcar, fertilizantes, pastas, aceites) que seguían beneficiados con barreras proteccionistas. En definitiva, en esta rama industrial, las metas de expansión, renovación de capital de trabajo y administración estaban en dependencia de planes más globales de mercado.

Otro cambio estructural fue el laboral, referido a las fuentes de ingresos de la fuerza de trabajo. Entre 1981 y 1987, el índice de empleo restó 37 puntos en la agricultura y 67 en la construcción. En el mismo período, los salarios reales en la agricultura sufrieron una erosión

anual del 8.7%; en la minería y la construcción acumularon una pérdida en promedio del 20%. Si se compara la composición socioeconómica de la PEA ocupada en el área rural, según el Censo Agropecuario de 1979 y la Encuesta

¹⁰Sin duda, la producción algodonera sufrió el impacto más dramático. Hacia 1980 se cultivaban más de 70,000 hectáreas de algodón; dos años después esta extensión se redujo en un 75%, y la pérdida de jornales/año fue de 26,000. Hoy día esa producción virtualmente ha desaparecido. Los viejos algodoneros que lograron recuperarse de la ruina son ahora productores de palma africana u hortalizas, legumbres, flores y tubérculos para la exportación. También se redujo a la insignificancia la exportación de cardamomo. Los efectos depresivos sobre el cultivo del café se apreciaron en un plazo más largo, y a pesar de la recuperación de las cotizaciones del grano a partir de 1994 (tras altibajos en el primer quinquenio del 2000) dejó de constituir el eje de la economía nacional que fue durante más de un siglo. Durante la primera mitad del decenio de 1980, el valor total de las exportaciones de bienes sufrió una contracción cercana al 50%. Fue hasta dos décadas después que las estadísticas oficiales mostraron la recuperación de los niveles logrados antes de entrar a la etapa recesiva.

¹¹En 1983 el Registro Mercantil tabuló, en promedio, una quiebra industrial cada tres días. Este fue uno de los años más dramáticos para la industria, pero no el único. Al final del decenio los propietarios hablaban de la "industria sobreviviente". Los cambios ocurrieron no sólo por obsolescencia tecnológica, sino además en la organización del trabajo. Algunas empresas de textiles, por ejemplo, decidieron cerrar alegando acumulación de saldos negativos en sus cuentas. Despidieron a todo el personal, pero pocos meses después volvieron a contactarlos para ofrecerles empleo. Esta vez sería bajo otras condiciones. Los trabajadores se quedarían en sus casas, adquirirían una máquina tejedora a plazos, cuyo crédito sería otorgado por el antiguo patrón, y recibiría todos los insumos, materia prima y diseños de éste. El sueldo equivaldría al rendimiento. De esta forma, los antiguos industriales se aseguraban la continuidad de la producción disminuyendo notablemente los costos. Desaparecía, como se sobreentiende, el pasivo laboral, las negociaciones de pactos colectivos con el sindicato, gastos administrativos y otros. El mercado centroamericano siempre quedaba asegurado, pero bajo otras reglas. Durante estos años, fueron continuas las quejas de las autoridades aduaneras de países como Honduras y Nicaragua que veían inundados sus mercados de productos guatemaltecos que ingresaban de contrabando. Así se instaló en Guatemala una forma de organización del trabajo tipo maquila, antes de que aquí viniera la gran corriente taiwanesa, coreana y estadounidense. En todo caso, los cambios en el empleo fueron notables. De casi un 25% de la población económicamente activa (PEA) que estaba empleada en la industria hacia finales de los años 70, diez años después apenas representaba un 14%.



Sociodemográfica de 1989, se apreciarán los cambios: la población asalariada disminuyó en un 6.5%; los trabajadores estacionales con tierra decrecieron en un 43.4%; aumentaron en un 90.2% los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Las estadísticas muestran, por otro lado, que hubo una disminución de la migración estacional de un 31% a un 12% entre los trabajadores que poseen tierra. En el área rural en general se diversificó la actividad ocupacional y fue el inicio del creciente flujo de emigración hacia Estados Unidos. Al final del periodo, sin embargo, el dato duro que queda es: 7 de cada 10 personas ocupadas está en el sector informal de la economía; 7 de cada 10 están calificados como subempleados,¹² y de éstos 9 de cada 10 están por debajo de la línea de pobreza. El deterioro brutal de las condiciones generales de vida interesó directamente el consumo alimentario. Las disponibilidades de calorías por persona bajaron en 7.3% entre 1981 y 1985, pero aquellas que provienen del maíz (básico en la dieta de la población de menores ingresos) disminuyeron en 15%. En su conjunto, se redujo el consumo aparente de maíz, arroz, hortalizas, carnes y otros productos. El sistema económico enfrentó a partir de los años 80 una verdadera

crisis de reproducción¹³ que derivó en un cambio de modelo económico.

4. Sobre el nuevo modelo económico

Un nuevo modelo económico se implantó en medio de la crisis de reproducción de los 80, que fue gobernado por los organismos financieros internacionales. El crecimiento fue más modesto que en el periodo anterior, disminuyó el peso de la agricultura y aumentó el de los servicios y las maquilas; el vínculo comercial con Estados Unidos fue en aumento y el cambio de roles inducidos en el Estado hizo que bajaran los estándares de sus políticas sociales. Al cabo, las migraciones hacia el exterior, la economía informal y la economía del delito se consolidaron como datos duros en coexistencia con la economía oficial.

¹²La calificación de subempleo que emplea el INE se refiere a personas con ocupaciones temporales e inestables que, sin embargo, deben ocupar entre 8 y 16 horas para alcanzar un ingreso mensual que es inferior al costo del mínimo vital.

¹³La crisis de reproducción del sistema económico se entiende como la incapacidad del aparato productivo para absorber fuerza de trabajo y generar los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de la población guatemalteca. Esta incapacidad está determinada por el agotamiento del ciclo de crecimiento basado en las grandes plantaciones de algodón, caña de azúcar y café, la pérdida de los endebles eslabones intersectoriales de la economía (agricultura-industria-servicios) y la degradación de las formas de producción campesina, sin que el sistema haya encontrado los factores de ajuste suficientes para garantizar un nuevo ciclo de expansión del mercado.



En el propio corazón de la crisis del modelo económico vigente hasta los años 80, se incubó la matriz del nuevo modelo. Inició en 1983 desde una perspectiva geopolítica del gobierno de Estados Unidos, bajo las urgencias de la Guerra Fría en Centroamérica, como una concesión unilateral de apertura comercial, conocida como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe,¹⁴ que consistía básicamente en la eliminación de barreras arancelarias a una amplia oferta exportable de la región (27 pequeñas economías). Se buscó recuperar el crecimiento económico ampliando la oferta exportable a través de productos agrícolas no tradicionales (hortalizas, flores, legumbres, tubérculos) que descansaban en pequeñas y medianas propiedades, y textiles manufacturados que operaban con estímulos fiscales a través de zonas francas.

La USAID promovió asociaciones (AGEXPRONT) y fundaciones (FUNDESA) con empresarios locales a fin de expandir información de

¹⁴La Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe fue una iniciativa del presidente Ronald Reagan que entró en vigor el 1 de enero de 1984 y se amplió en cuatro ocasiones, hasta el 2000-2004. Abarcaba la mayoría de productos, aunque algunos como los textiles y productos de cuero, calzado, caucho, plástico y otros se excluían "si algún componente provino de un país comunista". Otros productos, como el azúcar, las carnes de res y ternera, atún y etanol podían ser elegibles bajo ciertas condiciones.

mercado, precios y tecnología básica, atraer inversiones y vincular agentes intermediarios. A la vez se emprendió un esfuerzo de estabilización financiera tomando como base de referencia el "Consenso de Washington".¹⁵ Hubo otras formulaciones del mismo consenso, como aquellas que agrupaban las tareas en cuatro áreas: 1) Un marco macroeconómico equilibrado, 2) Gobiernos de menores dimensiones y más eficientes; 3) Sectores privados eficientes y en expansión, y 4) Programas destinados a la reducción de la pobreza.

Al cabo, los resultados fueron disímiles. Se logró imponer disciplina fiscal y financiera, pero aunque el aparato de gobierno fue perdiendo funciones, no resultó más eficiente. La idea de la libre competencia, sin marcos

¹⁵La primera formulación del llamado "consenso de Washington" se debe a John Williamson (Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas, 1990). El escrito identifica diez temas de política económica, en los cuales, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa una red política-económica-intelectual integrada por el FMI y el Banco Mundial, el Congreso y el Senado de Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos del gobierno y sus grupos de expertos. Esos temas son: 1) Disciplina presupuestaria; 2) Cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); 3) Reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tasas marginales moderadas; 4) Liberalización financiera, especialmente de las tasas de interés; 5) Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 6) Liberalización comercial; 7) Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; 8) Privatizaciones; 9) Desregulaciones, y 10) Garantía de los derechos de propiedad.



regulatorios, vigorizó los carteles económicos y reforzaron las redes informales de captura del Estado, ampliando la brecha de la desigualdad.¹⁶ Las nuevas políticas sociales focalizadas y descentralizadas a través de agentes privados, botaron el estándar de las políticas sociales universales. El deterioro acelerado de los servicios públicos de educación y salud, para las clases medias, significó una carga extra, pues debieron introducir un renglón permanente del gasto familiar a fin de comprar esos servicios. De todos modos el modelo de focalización, aunque amplió las coberturas, no mitigó la pobreza.¹⁷ Un vasto archipiélago de hasta trece fondos sociales, que absorbió en el periodo 1998-2005 el 11% del gasto público, derrochó buena parte de los recursos y se

convirtió, eso sí, en una herramienta efectiva de clientelismo político. Por lo demás los contratos de privatizaciones de energía eléctrica, agua potable, teléfonos e infraestructura (silos y algunas carreteras) dejaron inermes a los usuarios ante las decisiones unilaterales de fijación de tarifas, sistemas de cobros y calidad de servicio, no obstante que algunos de ellos (como la energía) son subsidiados por fondos públicos.

Ahora bien, las reformas económicas aplicadas en sus distintas etapas desde mediados de los años 80 sí introdujeron modificaciones estructurales que apuntalan la noción de un nuevo modelo económico. Por ejemplo, el peso tradicional de la agricultura en el PIB se contrajo de más del 50% en el anterior modelo a alrededor del 25% en la actualidad. En cambio los servicios crecieron en peso relativo: de poco menos del 20% al 50%. La estabilidad financiera se ha logrado mantener –con ciertos sacrificios fiscales– pero el ritmo de crecimiento de la economía es ahora la mitad de lo que fue en el modelo anterior (de 5.2% promedio anterior a 2.5%

¹⁶El Estado se empleó, por ejemplo, para manipular aranceles a favor de los oligopolios. Pero el costo no sólo fue para consumidores que debían pagar sobreprecios (azúcar, fertilizantes, cemento) sino para la producción campesina, especialmente de maíz, papa y trigo, que sufría enormes pérdidas en época de cosecha que era cuando el Gobierno autorizaba la liberalización de importaciones con lo cual abatía los precios internos y facilitaba el acaparamiento de los agroindustriales con capacidad de almacenamiento. Además la movilidad social de empresarios medios iba a contracorriente por el control de patentes y canales de distribución en manos de los oligopolios.

¹⁷Al contrario, un informe del Gabinete Social del Gobierno, Análisis comparativo de la desnutrición crónica en el periodo 1986-2001 en siete departamentos (22 noviembre 2001. Mimeo.), arribó a estas graves conclusiones: El 60.3% de niños-as con desnutrición crónica en los siete departamentos analizados constituye el peor indicador en Latinoamérica; más del 93% de los 134 municipios comparados no muestran ninguna mejoría; 25 municipios de los siete departamentos se suman a los 102 municipios con desnutrición crónica, lo cual significa que el número de municipios que presentan alta pobreza, vulnerabilidad alimentaria y desnutrición crónica se eleva a 81. En el área de estudio en 1986 había 37,922 niños-as desnutridos, en 2001 había 87,881: 131% más.



promedio actual). Además, el costo más grave del nuevo modelo es en términos de ruptura del tejido social y pérdida de capital humano. Dado que su capacidad de absorción de fuerza de trabajo es muy limitada –apenas 1 de cada 5 jóvenes que anualmente ingresa al mercado laboral- tiende a expulsar población económicamente activa.¹⁸ Eso se traduce en varias tendencias críticas en el mercado de trabajo: creciente flujos migratorios permanentes hacia Estados Unidos, sobre todo; precarización de las ocupaciones a través de una floreciente economía informal y de la economía del delito.¹⁹

Puede concluirse, entonces, que el modelo económico vigente descansa en esencia sobre dos pilares: las remesas familiares y las exportaciones no tradicionales (agrícolas y textiles). Las remesas han crecido exponencialmente en la última década, hasta llegar a constituir en 2005 el equivalente al 60% del total de las exportaciones y el 9.2% del PIB. Si, en una hipótesis baja, fuesen 1.2 millones de emigrantes en Estados Unidos, quiere decir que su capacidad de ahorro per capita trasladado de manera directa a sus familiares (alrededor de un tercio de la

población residente en territorio guatemalteco) es 5.5 veces más que el ingreso por habitante. Según la CEPAL un 9% de las familias pobres que han recibido remesas tras un periodo de tres años disminuyeron su nivel de pobreza,²⁰ algo que ningún programa oficial o de cooperación puede exhibir a la fecha.

18Y no es precisamente la población más pobre y deprimida. Tampoco se trata de la mano de obra más calificada. Su perfil corresponde a un estrato medio urbano y rural con aspiraciones de movilidad social, bloqueadas por el modelo económico ahora imperante.

19La economía informal y la economía del delito constituyen dos pisos de la economía que se yuxtaponen a la economía oficial y con la cual, además, tienen canales comunicantes. Aunque a ciencia cierta se desconocen sus volúmenes e interconexiones, es dable afirmar que la economía informal resulta ser, en esencia, un conjunto de estrategias de supervivencia para la población empobrecida pero también para profesionistas y clases medias que trabajan a destajo y dividen su jornada laboral en varias ocupaciones sucesivas, extenuantes. La economía del delito siendo en muchos sentidos también estrategia de supervivencia ofrece, sin embargo, capacidades de formación de ahorro o, en todo caso, de altos estándares de consumo. Toda una clase media y media alta emergente, asociadas a la narcoactividad, el contrabando, blanqueo de dinero y bandas de asaltantes y secuestradores, en distintas escalas, han emergido en los últimos años dinamizando el consumo básico y suntuario, las construcciones de viviendas y edificios y estimulando una serie de servicios correspondientes a los nuevos estilos de vida. La geografía de los centros urbanos se está modificando rápidamente, de la mano de estas corrientes de inversión y consumo.

20CEPAL. Panorama Social de América Latina 2005. Santiago de Chile, noviembre de 2005.



5. Sobre el aparato público en el nuevo contexto

Las nuevas funciones que el paradigma neoliberal le dio al aparato público impidieron que éste siguiera siendo mecanismo de movilidad social para las clases medias, sin embargo ganó más atractivo para los intereses corporativos que buscaron administrarlo directamente. La reforma a medias del Estado genera una suerte de esquizofrenia: la sociedad le exige solucionar sus problemas sensibles, pero le niega suficiencia financiera; las nuevas fórmulas gerenciales de operación en el campo social coexisten con el viejo estilo burocrático, marginal en las tareas estratégicas; el desprestigio y la desmoralización de los empleados públicos profundizan el aislamiento de las instituciones y dificultan su reforma integral.

Tradicionalmente el sector público tuvo importancia como mecanismo de ascenso social de las clases medias urbanas de la capital y del interior. El ingreso al Ejército, el magisterio o una plaza en cualquier institución de gobierno – IGSS, Ministerio de Salud, Finanzas, INDE, Caminos etc.- equivalía a estabilidad laboral de por vida, carrera profesional, prestaciones con

beneficio familiar y una vejez tranquila, lo cual, a la vez, permitía una expectativa familiar previsible, educación y más altas aspiraciones para la generación siguiente, incluyendo la creación de ahorro. Esa centralidad del aparato público fue menos o nada relevante para el resto de la sociedad, especialmente si eran habitantes de las zonas rurales e indígenas. Los usuarios capitalinos o habitantes de los principales centros urbanos aún rescatan la calidad –comparativamente con los últimos 20 años– de los establecimientos educativos y los hospitales nacionales. Eso fue así en gran medida porque el anterior modelo económico requería una burocracia civil relativamente pequeña y centralizada, y una burocracia militar más extendida, educada para administrar el aparato estatal, y eficazmente operativa en la contención social. En los años 50 y hasta parte de los 70 hubo varios intentos de promover una tecnocracia por mérito a fin de instalar unas ciertas capacidades públicas de planificación del desarrollo económico, tecnológico y urbanístico, pero no tuvo mucho vuelo. En general la burocracia siguió ingresando al servicio público por conexiones políticas y



familiares insertándose entre las densas redes informales creadas en torno del Estado.

Con el nuevo modelo económico ese perfil institucional se fue modificando. La crítica social generalizada por el carácter excluyente (según estrato social, pertenencia étnica y asentamiento geográfico) de los servicios públicos, las frecuentes prácticas corruptas y la baja eficacia del funcionariado encontró súbitamente una potente caja de resonancia –cierta “racionalidad” interpretativa- en las escuelas neoliberales, estrechamente asociadas al sector empresarial, que tomaron auge, también, desde mediados de los años 80. Las instituciones públicas quedaron sitiadas por el bombardeo ideológico neoliberal –que le hacía sentido al común de la gente- y perdieron el atractivo de los tecnócratas pues las empresas captaban los cuadros más calificados con una oferta que dejaba fuera de competencia al Estado: buena paga, prestaciones, estabilidad, expectativas de ascenso y prestigio social (hasta con la posibilidad de prestar voluntariado social a través de las fundaciones de las empresas, los patronatos y otras iniciativas privadas).²¹

En ese contexto ocurrió, en los años 90, el

desmantelamiento del sector público agrícola, de las redes de promotores rurales de salud y de la banca de desarrollo. Los técnicos del Estado encontraron más rentable promover sus propias empresas de asesoría a los pequeños productores, mientras recibían subsidios temporales de la cooperación y trasladaban progresivamente (en plazos cuatrienales) los costos a los beneficiarios. A la postre pasarían a asesorar a las empresas comercializadoras de productos no tradicionales de exportación. En el sistema de educación y salud las autoridades centrales pusieron en marcha los diseños de reforma que los organismos internacionales²² promovían en países no desarrollados como fórmulas de ampliación de cobertura, invitando como operadores de los servicios a ONG y otras entidades privadas, e induciendo a las comunidades a ejercer roles de contratistas y control, como es el caso de

21 Desde luego, cuando las corporaciones requieren colocar a sus mandos directivos y gerentes en cargos públicos –especialmente en el gabinete económico, o cargos menos visibles pero estratégicos como el Registro Mercantil, el Registro de la Propiedad, la Superintendencia de Bancos, SAT, portuarias etc.- deben compensar el “sacrificio” salarial. De esa manera se entiende el derecho de picaporte que esas corporaciones ganan, pues, a fin de cuentas, los funcionarios públicos reciben la parte fundamental de sus salarios del sector privado, lugar donde guardan su expectativa de reinserción laboral una vez concluida su labor de gobierno.

22 BID, Banco Mundial y cooperación bilateral, en particular de Estados Unidos (USAID) y Alemania (GTZ).



los CODEUCAS. La burocracia tradicional no desapareció pero perdió centralidad y su crecimiento fue vegetativo; los recursos frescos se destinaron a las formas operativas de intervención. La precariedad financiera del Estado se volvió crónica: las reformas fiscales nunca fueron sostenibles y los patrones de elusión tributaria tampoco fueron desmantelados; esa debilidad del poder tributario también se volvió un negocio.²³

Por otro lado, la reforma del servicio público quedó pospuesta²⁴ y los impulsos modernizadores ocurrieron como superposiciones del Estado sin carácter de permanencia. La clasificación presupuestaria de los empleados reflejó muy bien la situación: la burocracia permanente (011) quedó rezagada;²⁵ una burocracia semi-permanente (022) obtenía el doble de la paga, pero no todas las prestaciones, y una nueva burocracia ocasional calificada como de confianza (029) de los altos mandos ministeriales tenía contratos temporales sin obligaciones de pasivo laboral y bajo supervisión exclusiva de sus contratistas, con honorarios líquidos 10 o 20 veces más altos que los empleados permanentes.²⁶

No obstante que las nuevas burocracias tienen mandos de dirección e ingresos por encima de la burocracia tradicional, es ésta última la que está comprometida administrativa y políticamente con los procesos institucionales. Por ejemplo, la responsabilidad de cuentadancia (sobre uso y destino de los recursos) y los delicados procesos de asignación de compras y contrataciones de bienes y servicios.²⁷ Para ganar agilidad en las inversiones y desburocratizar los procesos de decisiones,

23La carga tributaria tímidamente ha llegado al 10% del PIB. Las negociaciones del pacto fiscal hicieron ganar una masa crítica en torno al problema y por lo menos se avanzó en definir una agenda integral e identificar los eslabones débiles del sistema. Entre tanto, las sociedades anónimas siguen escamoteando sus rentas reales al fisco gracias al anonimato de las acciones que emiten, y las necesidades anuales de cubrir los déficit de gasto invitan siempre a contratar deuda privada que los bancos locales prestan con gusto, un cliente que paga puntual y no ofrece riesgos.

24A la fecha, la Oficina Nacional de Servicio Civil no cuenta con un inventario completo de los empleados públicos. Estima que éstos ascienden a “entre 150 mil y 170 mil”, pero que fuera del censo promovido hasta 2006 por la oficina del Comisionado Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado, permanece el magisterio que representa alrededor de la mitad del total de empleados públicos.

25Son excepciones las dependencias que han tenido una reclasificación global de sueldos y salarios en la última década para fortalecer su institucionalidad. Apenas el Ministerio de Finanzas Públicas, la Cancillería y SEGEPLAN; con todo, se trata de actualizaciones ocasionales que a los pocos años quedaron nuevamente rezagadas.

26En las oficinas públicas hay una cuarta categoría de funcionarios, los que pertenecen a los programas internacionales (sea cooperación y/o préstamos) cuyos salarios se tasan en dólares y son, con mucho (tres o cuatro veces) superiores a los de los propios ministros, gerentes o directores de los organismos públicos.

27Las juntas de compras y contrataciones deciden gastos a veces millonarios, y los funcionarios que las integran tienen apenas 2,500 – 3,000 quetzales de salarios. Esas desproporciones, en un marco de bajos estímulos al personal, también crean un caldo de cultivo para prácticas corruptas.



el propio Estado ideó fórmulas discrecionales –algunas de dudosa legalidad, como los fideicomisos y los convenios de administración con ONG y organismos internacionales²⁸ de ejecución del gasto. La agilidad del proceso consiste en evadir los engorrosos mecanismos de la Ley de Compras y Contrataciones, pero la discrecionalidad en la asignación de obras y recursos vuelve opaco el sistema, dando paso a conflictos de interés, sobornos y comisiones ilícitas e incumplimientos de contratos u obras y servicios deficientes. No existen procedimientos para evaluar la calidad de ese tipo de gasto, sin embargo cerca del 40% del gasto público total es susceptible del poder discrecional de los funcionarios.²⁹

6. Sobre el movimiento social emergente

El movimiento social se ha ido rearticulando en

28 El contrato de fideicomiso corresponde al derecho mercantil, no al derecho público, que permite la enajenación de bienes a favor de un tercero (el beneficiario), según fines preestablecidos o no, a través de los bancos del sistema, donde se depositan los recursos. Desde 1990 hasta 2005 se crearon 60 fideicomisos a través de los cuales se ha ejecutado el 15% del gasto total del gobierno central. Las municipalidades (especialmente las del departamento de Guatemala) están acudiendo cada vez más a esa figura. La Municipalidad de Guatemala, por ejemplo, tiene más del 90% de su presupuesto de inversión manejado a través de fideicomisos, o sea, fondos públicos manejados como cuentas privadas. Los convenios con ONG y organismos internacionales representan también otra forma de enajenación de los fondos públicos a través de entes privados.

29 Acción Ciudadana/Fundación DESC. Poder discrecional y corrupción en Guatemala. Claves para ganar transparencia. Guatemala, marzo 2006.

un escenario dominado por la dislocación de la fuerza de trabajo y el desaliento de la política. Es ahora más extendido y diverso; suma a las reivindicaciones de los derechos ciudadanos, la de las identidades; pero es también menos cohesionado e inestable. Cuenta con elites más preparadas que antaño y sus rutas de movilización –por ahora parciales y marcadas por las urgencias- aún están en proceso de identificar la naturaleza y el alcance aglutinador de las demandas.

El autoritarismo del periodo de la guerra civil no aplacó –más bien radicalizó- los movimientos sociales. El buen desempeño económico de esos 30 años y el estilo fordista de organización del trabajo hacía viable la disputa de la distribución de la renta a través de sindicatos, huelgas y movilizaciones; además, en las zonas rurales la economía campesina sufrió una revolución de productividad con la introducción de fertilizantes y semilla mejorada. Es decir, había una base material abierta qué disputar y excedentes para dar soporte a la organización social, pero también la idea de un sistema socioeconómico alternativo. Ese



esquema se rompió. Primero porque el nivel de represión oficial alcanzó fronteras inimaginables e indiscriminadas desde finales de los años 70, logrando aplastar con la fuerza de la brutalidad el capital social acumulado. Segundo porque, poco después, la implosión del comunismo derrumbó eventuales modelos alternativos.

El periodo democrático inicia prácticamente con pequeños núcleos de activistas humanitarios que reclaman a los desaparecidos y un sindicato –la Coca Cola- que gracias a su estrategia internacional logró sobrevivir y ganar la única batalla laboral notable en ese periodo. Los sobrevivientes del movimiento revolucionario –disidentes y militantes- buscaron adherirse a esas iniciativas y al renacimiento de la pastoral social de la Iglesia católica. Así, progresivamente, resurgen y se multiplican las centrales obreras y las organizaciones campesinas. El nuevo auge del sindicalismo, sin embargo, fue breve. En cambio el movimiento campesino logró una implantación extensa y siguió rumbos más autónomos de las organizaciones revolucionarias. La comunidad de derechos humanos, aunque sin base social notable (pero con fuerte resonancia internacional), fue en muchos sentidos

contestataria al sistema, mientras las organizaciones campesinas lograron caminar por las dos vías: la movilización social y la negociación con el Estado.³⁰

Iniciando los años 90 emergieron dos actores de nuevo tipo en la historia del movimiento social. Una intelectualidad indígena se posicionó en el debate social reivindicando su identidad y reclamando inclusión en las distintas esferas de decisión e influencia de lo que hasta entonces era un mundo monocolor dominado por lo ladino. Esta es una generación que se movilizó socialmente a través de los programas sociales de la iglesia católica –que facilitan educación-, por las experiencias políticas en el marco de la lucha revolucionaria –que les puso en contacto con Europa, Estados Unidos y Latinoamérica- y por el auge del comercio indígena en los años 70 y 80.³¹ En la evaluación de la

³⁰Intentaron, con pocos resultados, entrar en el terreno de la planificación productiva para vincular sus luchas reivindicativas con el éxito económico. Esa línea, más tarde, se dejó a entes especializados, gubernamentales y no gubernamentales.

³¹Justamente, mientras el modelo económico crujía comerciantes tradicionales del altiplano o quienes habían formado ahorro con el cultivo del cardamomo, tuvieron un crecimiento inusitado, pues las rutas comerciales que ellos habían abierto a contrapelo del sistema económico y social (la informalidad, el contrabando etc.) eran las únicas funcionales. Así, no solo comenzaron a llegar sin ser reprimidos a los mercados de las regiones ladinas sino que se expandieron a Centroamérica y el sur de México.



presencia indígena en la política y la sociedad hay un reclamo de no organicidad y una inclinación a la cooptación. Se trata en efecto de rasgos que acompañan el desarrollo indígena en este periodo, y que tienen razón de ser tanto por la diversidad de experiencias y origen social de los líderes del movimiento actual, como por su propia diferenciación cultural interna, las condiciones materiales (muchas veces precaria) en que se desenvuelve y un estilo de relacionamiento muy complejo (subordinado y rebelde a la vez) con el mundo ladino.

Las mujeres, por los propios desgarres políticos y económicos –como se dijo al analizar los cambios del tejido social-, constituyen otro actor político emergente. Si bien, como los indígenas, impulsan sus propias formas organizativas éstas todavía no son tan determinantes en el paisaje político, como el peso específico que ellas adquieren aun diluyéndose en todos los espacios y manteniendo posiciones subordinadas frente al hombre. Lo cierto es que ahora constituyen una visible y reconocida fuerza de la economía formal e informal, y su contribución a la manutención de las familias gana creciente peso, como también su presencia

activa en los espacios públicos (organizaciones sociales, partidos políticos, centros escolares etc.). Los jóvenes, en cambio, tradicionalmente fuerzas motoras de organización y cambio político, han quedado relativamente rezagados en este periodo. Los espacios juveniles propiamente dichos están más volcados hacia sí mismos y muestran menos interés hacia la sociedad y los procesos políticos.

En suma, el mundo de la organización social es ahora más diverso y extendido, pero menos cohesionado y permanente. De diversos modos han jugado un papel de sensibilización, pero la ruta de movilización está aún en construcción, probablemente porque –aunque las elites sociales ahora son más preparadas y tienen un roce más directo con el Estado y los grupos empresariales- no existe una visión compartida sobre las prioridades reivindicativas, su alcance y naturaleza concreta. Salvo cuando estos asuntos están claramente identificados, la movilización prende rápidamente (como en el caso de la resistencia a la minería) y hasta rebasa a las dirigencias y llega adquirir rasgos violentos (rechazo a aumentos de



tarifas, desalojos de informales etc.). Es claro que los centros laborales no son ahora el eje clásico de articulación del movimiento social; lo es crecientemente la comunidad entendida como espacio territorial vital, en torno a emergencias como la inseguridad, defensa de recursos naturales o por acceso a servicios.

7. Sobre la disputa de los recursos naturales

Los desequilibrios económicos y sociales agudizados durante este periodo, y la pérdida de gobernabilidad del Estado sobre los procesos de explotación de recursos naturales renovables y no renovables, han tenido un impacto directo sobre la degradación del medio ambiente. Las comunidades rurales se han ido convirtiendo progresivamente en la última defensa pública de los recursos y la conciencia ecológica del país, sin embargo su organización es heterogénea.

En el periodo de análisis la consideración del medio ambiente en las dinámicas sociales y económicas fue tornándose en un factor crítico. El deterioro ambiental caminó en correspondencia a la precarización del estilo de vida de las comunidades y la pérdida de

governabilidad del Estado sobre los recursos naturales. La frontera agrícola siguió avanzando a un ritmo notable, no obstante la pérdida de impulso de la agricultura y del deterioro general de las condiciones de producción. Una acumulación de tierras agotadas, de invasiones a áreas protegidas y recurrentes incendios forestales forma parte de la pérdida gradual de la cantidad del ambiente.

A la inseguridad tradicional sobre la propiedad de la tierra –que desata frecuentes conflictos sociales- y obliga a migraciones temporales, en este periodo se agregó la conflictividad derivada del manejo del agua y la vulnerabilidad de la población pobre o en extrema pobreza por la utilización desordenada del territorio y la ubicación de asentamientos precarios en zonas de alto riesgo. Algunas regiones han perdido su capacidad productiva por los acelerados procesos de erosión. Además el otorgamiento irregular de licencias de extracción de recursos renovables (bosques y pesca) y no renovables (minería y petróleo) han agudizado el clima de confrontación. Un problema serio, en vastas zonas de Petén,



Izabal y, de manera creciente, en la región del noroccidente, es el control territorial del narcotráfico; además que la sostenibilidad de la reserva de la biosfera maya se ha vuelto precaria. Extensas zonas protegidas han sido colonizadas e invadidas, donde el consumo de leña es la fuente básica para energía doméstica, en tanto que las zonas de ladera y las áreas de manglares siguieron mermándose, igual que los bosques de pino y encino del altiplano.

En las zonas urbanas el desbordamiento de asentamientos privados sin organización de servicios ni previsión de manejo de los recursos naturales, ha generado un deterioro ambiental acelerado. A ello se suman los problemas de contaminación, proliferación de basureros clandestinos a orillas de ríos y en barrancos, y la emisión de desechos sin control de las industrias y agroindustrias. Los términos de las concesiones que el Estado ha dado a entes privados para generación de energía han provocado costos crecientes para la población y, en los casos de la generación hidráulica, conflictos con comunidades y deterioro de áreas protegidas.

Las fuerzas sociales que tienden a recuperar el

ambiente procurando un manejo equilibrado y sostenible de los recursos, están en las comunidades más tradicionales de las zonas indígenas y ladinas. Ellas se han movilizad en el último periodo -ante la inacción o una actitud dolosa del Estado- en defensa de los bienes públicos de la nación. Está lejos de ser una actitud generalizada, pero muestra una conciencia comunitaria sobre la necesidad de plantear otros patrones de crecimiento económico.

8. Sobre el significado de los Acuerdos de Paz

La firma de los Acuerdos de Paz constituyó un hito político en el periodo de análisis, que abatió la persecución por razones políticas. Sin embargo su interpretación y aplicación -sobre la serie de compromisos que conllevaban- fue reduccionista por parte de las elites políticas y económicas, que a veces la interpretaban como injerencias externas inaceptables. La etapa de vigencia local e internacional de los acuerdos concluyó menos de una década después de haber entrado en escena, sin que modificaran notablemente las tendencias críticas que



venían en curso. Los acuerdos eran una agenda de gobernabilidad más que de transformación, pero al no cumplir el primer requisito volvieron más frágil la función pública. La democracia y la paz –en contextos de precariedad económica y alta criminalidad- ya no tuvieron el mismo prestigio como recursos de cambio con el que llegaron investidas.

La firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 tuvo un significado histórico después de 42 años de intolerancia política y 36 años de enfrentamiento armado interno.³² Cesó la represión por razones ideológicas y las fuerzas insurgentes se desmovilizaron para participar como fuerzas políticas legales. Pero el cese definitivo al fuego fue precedido por una serie comprehensiva de acuerdos políticos –democratización, derechos humanos, pueblos indígenas, esclarecimiento histórico, régimen socioeconómico y régimen político democrático- que, en conjunto, trazaban una serie de principios y reformas institucionales para cubrir los déficit del sistema político y corregir sus distorsiones.³³ Por ejemplo, los acuerdos reconocieron oficialmente el sujeto político indígena y le confirieron ciertos derechos y manifestaciones en la sociedad, al punto de

modificar el concepto tradicional de la nación como unidad en una diversidad étnica, conformada por pueblos, es decir, nacionalidades con referentes históricos, culturales y territoriales que debían reflejarse en la naturaleza del Estado. Otro asunto, también sustantivo, tratado en los acuerdos fue la desmilitarización de los cuerpos de seguridad pública y la fractura de la tutela militar sobre el poder político. Y aunque básicamente ratificaron el nuevo modelo económico y los roles del Estado en el mercado, comprometieron al poder público a fortalecer la base material del aparato público a través de una reforma fiscal integral.

Es muy probable que aún cumpliendo satisfactoriamente tantos compromisos y procesos adquiridos en los Acuerdos de Paz, las dinámicas básicas de este periodo –el subempleo estructural y la pérdida de

³²En 1954 se declaró delito la militancia y simpatía con el comunismo, y se declaró una persecución bárbara contra todo sospechoso de portar tal ideología. En 1960, un levantamiento militar encendió la chispa de la guerrilla que muy pronto abrazó las tesis socialistas. Entonces, el aparato jurídico y de seguridad del Estado dieron máxima prioridad a reprimir tal amenaza al estatus quo.

³³Las negociaciones iniciaron en 1989 y se formalizaron en el 91, aunque fue en el periodo del presidente Ramiro de León y de Álvaro Arzú que se profundizó. Es decir, del total de periodo de guerra civil una cuarta parte fue también dedicada a la negociación de la paz.



governabilidad sobre la economía oficial- se hubiesen modificado. El balance, una década después de tener como referencia esa hoja de ruta para gran parte de la sociedad organizada, deja inconformes a la mayoría de los involucrados. La comunidad internacional, que a través de las embajadas de países desarrollados y organismos multilaterales alcanzaron una alta incidencia en la organización de la sociedad civil y su agenda, así como en el debate público, legitimó en su apoyo a los Acuerdos una notable injerencia sobre el poder político. Aunque la calificación que muchas oficinas de cooperación no llega a ser alentadora sobre el impacto de sus programas, en Naciones Unidas la misión de paz (MINUGUA) encargada de vertebrar la agenda de la paz (como no lo hizo ningún gobierno en esa década) y vigilar su cumplimiento, es calificada en términos elogiosos.³⁴ La razón básica es que no hubo una reversión de los acuerdos operativos (la desmovilización), no obstante que en términos cualitativos las condiciones de vida ciudadana siguieron degradándose, como cuando era atravesada por el conflicto armado. No obstante, el periodo de los Acuerdos de Paz abrió una ventana de oportunidad para iniciar la reedificación del aparato estatal –sobre todo en

materia de seguridad, suficiencia financiera y participación de los pueblos indígenas- con apoyo internacional; incluso para definir un terreno común acerca de prioridades y condiciones mínimas del desarrollo. Pero no hubo liderazgo político para cristalizar esas tareas centrales de Estado, en medio de la frivolidad de la política y la euforia neoliberal. El entendimiento básico de las elites políticas y económicas sobre los Acuerdos de Paz fue reduccionista, pues lo equipararon a cese al fuego, y por lo demás lo vivieron como un molesto periodo de injerencia internacional en los asuntos internos.³⁵ En otro plano, el de la sociedad civil, hubo un intenso proceso pedagógico sobre la paz y apertura de negociaciones políticas directas con el Estado y los empresarios, que fue altamente subsidiado y deja abierta la interrogante sobre su sostenibilidad en el horizonte inmediato. Las

³⁴Sobre todo si se compara con sus intervenciones en África, Medio Oriente y el Caribe.

³⁵Los dos gobiernos que transitaron la parte medular de la agenda de la paz, el de Álvaro Arzú (1996-2000) y el de Alfonso Portillo (2000-2004), hicieron una ejecución "a la carta" de los compromisos. Adoptaron aquellos que convenían a su proyecto político y dilataron los otros. Arzú promovió la institucionalidad de la paz y trató de someter al Ejército sin alterar sus privilegios, incluyendo su impunidad en la guerra y el control sobre los aparatos de seguridad; al final, con la ejecución extrajudicial del obispo Gerardi, esa estrategia se revirtió. Portillo quiso dar más énfasis a los aspectos sociales



elites indígenas, como se ha dicho, ganaron visibilidad y experiencia en manejo de asuntos de Estado, mientras un archipiélago de ONG y pequeños movimientos sociales tuvieron ocasión de desarrollar programas de incidencia a distintos niveles. Se creó capital humano, que no logró se capital social,³⁶ en tanto que los grupos conservadores –incluyendo quienes temían ser juzgados por graves violaciones de los derechos humanos- que lamentaban que los Acuerdos de Paz eran una victoria “comunista” se sintieron complacidos con la derrota programática de tales acuerdos.³⁷

Al final del periodo de análisis entró en vigor el DR-CAFTA, que tendrá implicaciones directas en los escenarios de la próxima década, que corresponde analizar en la segunda parte de este texto. En términos de modelo económico ese tratado llega a reforzar el modelo inaugurado hace 20 años. Más allá de alguna inversión extranjera y crecimiento de las ventas hacia Estados Unidos, las reglas básicas de funcionamiento del modelo se mantienen y adquieren carácter de Estado. Como se verá luego, algunos énfasis en materia de mercado y principios de “Estado mínimo” del DR-CAFTA, resultarán obsoletos en los próximos años, en

tanto que otros procedimientos obligarán a las grandes industrias locales a modificar patrones estratégicos, incluyendo posición ante el fisco y responsabilidades de mercado y competencia. Pero las zonas más críticas del tratado comercial y de otros que están a las puertas, no está tanto en el régimen económico que deberá disciplinarse a los estándares internacionales sino en el régimen de derecho, incluyendo seguridad. Todo lo cual lleva a nuevas definiciones y acuerdos de Estado acerca de políticas de seguridad y políticas sociales, asuntos frente a los cuales los partidos políticos en la actualidad no manifiestan enfoques serios.

9. Sobre las principales tendencias del período

Guatemala adoptó un modelo que no hace viable al Estado ni su sociedad si no cuenta con modalidades suplementarias que en apariencia le representan amenazas, como la economía informal, la economía migratoria y del delito. En 2012, en plena decadencia del neoliberalismo y desafección social a sus fórmulas de mercado, el país se adhirió a un tratado comercial que refuerza



las viejas tesis neoliberales, aunque impone nuevas disciplinas al funcionamiento del Estado y del mercado, estandarizándolas con las nociones internacionales. Esta es una tendencia crítica en la cual factores autoritarios que no murieron pueden volver a revivir, pero también nociones de reconstitución de la autoridad pública pueden tomar forma, por vías institucionales o por vías que niegan la institucionalidad.

Propuestas de conclusiones

1. En la etapa más cruda de la guerra civil, Guatemala atravesó un cambio de modelo económico. Como en otros países, el nuevo modelo estuvo inducido desde las transformaciones geopolíticas, tecnológicas y de mercado que vivió el mundo desde finales de los años 70. Agotando reservas financieras, políticas y morales las elites superaron esa etapa crítica y adoptaron, con ciertos márgenes de autonomía en el campo de la seguridad, el modelo importado desde Estados Unidos.
2. El nuevo modelo económico estabilizó el sistema pero no logró superar sus taras, en particular el subempleo estructural (que profundizó la pobreza) y la captura del Estado que reforzó el poder de las oligarquías convertidas ahora en carteles económicos (y amplió la brecha de la desigualdad). El Estado, junto a los partidos políticos, como símbolos de poder y dirección fueron sistemáticamente atacados y cosecharon su propia siembra de los periodos precedentes: aislamiento y quejas de una sociedad que pocos beneficios recibió de ellos. Con todo, fueron las clases medias las más golpeadas con el cambio de modelo y la degradación del aparato público.
3. Un aparato productivo que no absorbe fuerza de trabajo y un Estado que no articula políticas ni procesa demandas sociales, dejaron espacio abierto a formas económicas informales y vinculadas al delito las cuales, a fin de cuentas, generaron formas de supervivencia y otras vías de acumulación. Así, el funcionamiento de ese conjunto de economías y poderes



fácticos (legales e ilegales) comenzaron a ser protagonistas de un modelo que no buscan transformar sino aprovechar sus oportunidades –no socializarlas- o explotar sus debilidades en materia de seguridad y políticas sociales.

4. Las condiciones materiales de vida ofrecen pocas opciones estables y previsibles de desarrollo al común de las personas, el estrés de la incertidumbre e inseguridad económica y física despiertan actitudes personalistas, conservadoras y agresivas que, sin embargo, coexisten con aspiraciones generales de bienestar que deben ser impuestas por un Estado garantista de derechos y regulador de obligaciones. La población está sensibilizada sobre su entorno y las causas de sus problemas, aunque no enteramente organizada ni movilizada. Todo indica que los chances de transformación descansan en las elites que sepan acordar prioridades de Estado y que, desde ese espacio público, emprendan ciertas acciones que alivien la inseguridad y los gravosos costos sociales de supervivencia, entre ellos la nutrición,

la salud y la escuela.

5. La labor de reconstitución del Estado, sin embargo, será disputada conceptual y operativamente. El recurso humano indispensables y los estándares de calidad y transparencia aún no están preparados. Un ambiente internacional propicio podría acelerar esa transformación, pero también organizaciones sociales y políticas creíbles y con capacidad de conducción.



Investigación

Mapeo de Académicos e Inversores de la Universidad de San Carlos de Guatemala a Nivel Nacional Relacionados con temas Ambientales y Recursos Naturales

Claudia Haydée Pérez Flores
DIG-IPNUSAC

Actualmente los y las profesionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala que han realizado investigaciones de factores ambientales y recursos naturales de Guatemala, no se ubican únicamente a través del Sistema de Investigación de la Universidad de San Carlos de Guatemala -SINUSAC-, pues otros han dedicado esfuerzos de investigación de estas ramas por inquietudes personales a través de trabajos de tesis o por investigaciones de incidencia nacional, por lo que no pertenecen a la base de datos de la Comisión del programa universitario de investigación en recursos naturales y ambiente -PUIRNA-.

Por lo tanto, no son considerados dentro de los recursos profesionales con los que cuenta la USAC para brindar apoyo en este tipo de temática, a pesar de contar con experiencia y conocimiento específico muy valioso para la participación de la Universidad en la generación de propuestas y estudios posteriores, pues actualmente, sus esfuerzos son aislados y pierden fuerza e impacto nacional.

Para ello, es necesario poder vincular a las y los profesionales de la USAC en temas ambientales, para coordinar esfuerzos de docencia, investigación, extensión y contar con un banco de datos de profesionales a consultar, para hacer incidencia ambiental a través del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC); el Observatorio Ambiental de Guatemala (OAG) e incluso con el Consejo Superior Universitario.

Justificación

Los temas de investigación ambiental son de suma importancia a nivel mundial, por lo que Guatemala se incluye en la



búsqueda de soluciones y prevención de problemáticas relacionadas a los recursos naturales.

Siendo la Universidad de San Carlos de Guatemala, la principal generadora de investigación a nivel nacional, resulta necesario establecer redes que permitan identificar y contactar a profesionales de esta institución, que ya cuentan con la experiencia y preparación necesaria para participar en temas relacionados a su trayectoria investigativa, en la búsqueda de soluciones y planteamiento de propuestas de solución para problemas puntalmente ambientales.

Es necesario hacer un mapeo de los diferentes investigadores que están generando este tipo de investigación, y para ello se debe tomar en cuenta, no solamente las vías de investigación establecidas a través del Sistema de Investigación de la Universidad de San Carlos de Guatemala -SINUSAC-, sino también profesionales de las diferentes unidades académicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, considerando, que los orígenes de las investigaciones apoyadas por la Universidad no necesariamente proceden de las vías de SINUSAC,



Propuesta

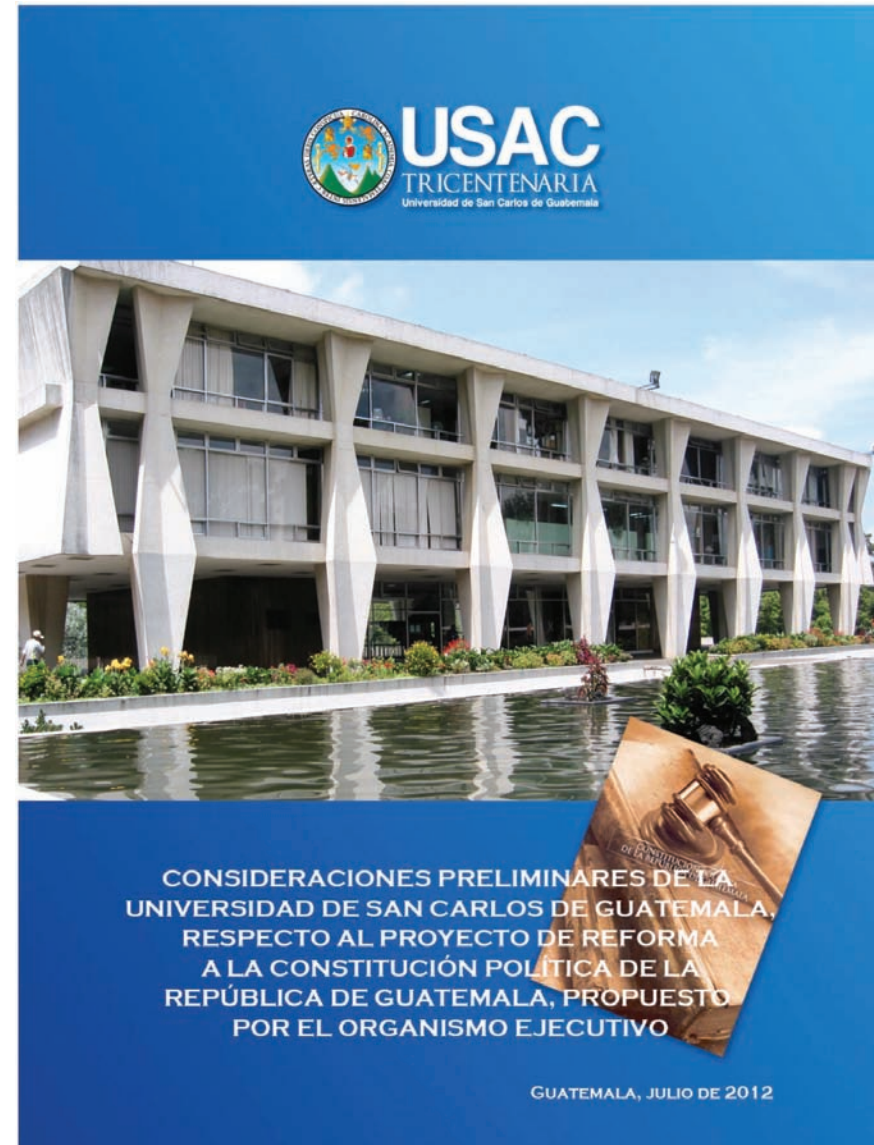
El Consejo Superior Universitario, ante la propuesta de Reformas Constitucionales que promueve el Presidente de la República

USAC

Consideraciones Preliminares de la Universidad de San Carlos de Guatemala, respecto al Proyecto de Reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala, propuesto por el Organismo Ejecutivo.

CONTENIDO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL



III. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

IV. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

V. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO

VI. FORTALECIMIENTO FISCAL DEL ESTADO

I. INTRODUCCIÓN

El Organismo Ejecutivo, representado por el señor Presidente Constitucional de la República, ha hecho público un documento que contiene el anteproyecto de reformas a la Constitución Política, con la intención de presentarlo al Congreso, a efecto de que se tramite conforme al procedimiento previsto en el texto constitucional. Las reformas propuestas afectan diversos artículos que es necesario considerar con detenimiento, con el fin de emitir opinión por parte de

la Universidad de San Carlos de Guatemala, puesto que inciden en la vida jurídica y política del país.

Sin perjuicio de que posteriormente presentemos un estudio pormenorizado de la iniciativa en su totalidad, artículo por artículo, y como el proceso legislativo de reforma tendrá que pasar por el trámite de formación de la ley que le corresponde al Organismo Legislativo, es obligación de esta Universidad, por mandato constitucional, dar a conocer en principio una opinión preliminar sobre la reforma proyectada, con el propósito de que la discusión política se oriente para bien de la Nación y que no introduzca factores disociadores de la paz social que todos los ciudadanos y todas las instituciones estamos obligados a construir. Para plantear esta opinión, principiaremos por referirnos a la oportunidad de una reforma constitucional, para luego señalar los cambios más significativos propuestos y lo que esta Universidad considera al respecto.

El texto de la Carta Magna tiene previstas



una serie de leyes ordinarias que deben emitirse para la realización de sus postulados filosóficos y jurídicos. Sin embargo, no se ha cumplido con el deber de promulgarlas; y las que están vigentes, no se cumplen.

En la parte dogmática, la Constitución garantiza los derechos fundamentales de la persona humana y deja abierta la realización y positividad de otros derechos no enumerados, como propios también de la persona. En esta parte dogmática, la Constitución es un texto de profunda proyección humana, que garantiza la libertad, la justicia, la seguridad y demás valores de nuestro ordenamiento jurídico. Aunque a la parte dogmática no se refiere el anteproyecto de reformas, bueno es decir que la convivencia de la sociedad sí está normada; pero, su positividad depende de que el poder público oriente sus acciones para crear las condiciones materiales que permitan a los guatemaltecos gozar de una existencia digna.

El anteproyecto de reforma constitucional se refiere con exclusividad a la parte orgánica y pretende modificar el funcionamiento de los organismos y órganos del Estado, que tienen que ver con el ejercicio del poder público. En

ese ejercicio, los excesos u omisiones que pudieran señalarse no son atribuibles al texto constitucional, sino más bien a la conducta de los responsables del cumplimiento y observancia de las normas, pues no se respeta la Ley y se deja de cumplir con la ética ciudadana. Si hay problemas de comportamiento político, de la administración de justicia, del funcionamiento de la administración pública en suma, eso no es atribuible a imperfecciones de la Constitución, sino a la conducta negativa de quienes ejercen el poder en cualquiera de sus manifestaciones, así como de los ciudadanos que las inducen. Solo este razonamiento da para pensar que reformar la Constitución no es el camino para atacar tales desequilibrios en la vida del Estado. Sumado a lo anterior, una reforma constitucional debe partir de una premisa esencial: que se hayan agotado todas las posibilidades que da la legislación ordinaria para solucionar los problemas, a tal grado que no quede más camino que el de la reforma constitucional.

Muchos de los razonamientos que se harán más adelante, apuntan a precisar que lo que



se pretende adicionar a la Constitución como solución jurídica, se puede resolver con leyes ordinarias.

Por las razones anteriores, la Universidad Rafael Landívar, la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES) y la Universidad de San Carlos de Guatemala presentaron en abril del 2011 una propuesta de reforma constitucional, exclusivamente referida a la seguridad y la justicia, puesto que, a nuestro juicio, entre más temas se incluyan en la misma, más contradicciones genera entre los sectores de la sociedad guatemalteca. No obstante lo anterior, de promoverse como en el presente caso, una reforma constitucional más amplia, consideramos indispensable abrir un proceso de consulta que incluya a todos los sectores sociales, a efecto de garantizar sin prisa alguna, amplios consensos que le den legitimidad social a lo que se pretende reformar. Sólo así puede lograrse un consenso político que evite cambios precipitados, que afecten el interés general y el bien común, fin supremo del Estado de Guatemala.

III. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

Con respecto al tema del fortalecimiento de la justicia y la seguridad, se plantean las observaciones siguientes:

1. En el Organismo Judicial se crea el Consejo de la Carrera Judicial y un Consejo Superior del Organismo Judicial. Estimamos que, además de burocratizar la estructura del Organismo Judicial con dos órganos administrativos innecesarios, esa idea se aleja del llamado Consejo de la Magistratura, que ha sido planteado desde hace muchos años en Guatemala, con el fin de separar la tarea jurisdiccional de la puramente administrativa; pero esa aspiración necesaria, no debe hacerse a costa de crear órganos que no van a cumplir las tareas de un Consejo de la Magistratura, pues eso complicará más el funcionamiento de ese Organismo.
2. El mecanismo de conformación del



Consejo Superior del Organismo Judicial, hace que el Organismo Judicial pierda independencia y se politice en su funcionamiento, toda vez que la elección del mismo corresponde a otro poder del Estado, que es el Organismo Legislativo.

3. En las Comisiones de Postulación que elaboran las nóminas para la elección de diversos funcionarios, se fija un plazo no mayor de treinta días para realizar las postulaciones correspondientes, lo que representa un retroceso a los plazos vigentes, pues una de las experiencias más importantes que han dejado los procesos desarrollados en los últimos años, es la necesidad de contar con el tiempo suficiente, permitiendo mayor espacio para la publicidad y principalmente para la auditoría social, que se ha constituido en uno de los valores más importantes con los que se ha nombrado a los funcionarios que dirigen las instituciones sujetas a las mencionadas comisiones.

El plazo mínimo necesario para que una Comisión de Postulación realice sus

funciones, cumpliendo los principios de transparencia, excelencia profesional, objetividad y publicidad que se buscan con la existencia de las mismas, se ha establecido en dos meses y medio, lo cual en nuestra opinión es un tiempo razonable, que permite la aplicación de la Ley de Comisiones de Postulación.

4. Al cambiar la integración de las Comisiones de Postulación, que elaboran las normas para la elección de diversos funcionarios, no hay simetría entre la representación de la Universidad de San Carlos y las universidades privadas, porque estas tendrían cuatro delegados, frente a dos de la universidad nacional, observándose la misma tendencia en comisiones de postulación en que participan otras instituciones públicas junto a organizaciones privadas. Esa asimetría, que no existe en la actualidad, sólo produce un desequilibrio entre la representación de instituciones públicas e instituciones privadas, lo cual se considera inconveniente y alejado de los



principios que inspiraron la institucionalidad pública promovida por la Constitución Política vigente, sin que esté demostrado que un cambio de tal naturaleza vaya en beneficio del bien común. Además de resultar contradictorio que el mismo Estado propicie el cercenamiento de las facultades que el texto actual le reconoce a la Universidad del Estado y a los Colegios Profesionales.

5. En cuanto a la propuesta de conformación de la Corte de Constitucionalidad, por tres magistrados propuestos por el Congreso de la República, tres por la Corte Suprema de Justicia y tres por la Asamblea del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, formulamos las observaciones siguientes:

a. Esta propuesta contradice totalmente las razones por las cuales en el proyecto inicial se proponía que la Corte Suprema de Justicia eligiera en su totalidad a la Corte de Constitucionalidad. La justificación de la propuesta inicial,

descansaba en la intención de despolitizar la designación del más alto tribunal del país, alejándolo de las diferentes expresiones políticas, que por su naturaleza se manifiestan en el Congreso de la República, en tanto que ahora se sugiere que en lugar de un magistrado, que en la actualidad designa el Organismo Legislativo, sean tres magistrados designados por este Organismo, tres por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y tres por la Corte Suprema de Justicia, lo cual constituye un error que podría tener como consecuencia una mayor politización en la integración de este tribunal y un mayor debilitamiento del Estado de Derecho.

b. Si a través de la carrera judicial se propone que los magistrados de la Corte de Apelaciones sean electos por el propio Organismo Judicial y ya no por el Organismo Legislativo, qué sentido tiene hacer esa modificación, si a cambio de ello el Organismo Legislativo aumenta el número de magistrados a elegir en la Corte de Constitucionali-



dad, extremo que también ocurre en el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.

c. Con la elección cada tres años de la Presidencia de la Corte de Constitucionalidad, la misma se fragmentará en grupos entre sus magistrados, tal y como ha sucedido con la elección de la Presidencia del Organismo Judicial, lo que politiza y pone en riesgo el buen desempeño de este alto tribunal.

d. Las reformas constitucionales proponen atribuirle a la Corte de Constitucionalidad la resolución de los antejuicios, lo cual no se comparte, por cuanto el antejuicio es el paso previo a un juicio penal y esos son actos de la jurisdicción ordinaria, de manera que se desnaturaliza la función esencial de la Corte y deviene en una disposición que viola la Constitución, porque modifica la competencia de dicha Corte, que ya está delimitada.

e. La Experiencia nos ha demostrado que en la estructura actual, el funcionamiento de este alto Tribunal ha sido positivo,

constituyéndose en una de las instituciones que ha desempeñado de manera aceptable su función constitucional, por lo que el único cambio que consideramos que una reforma debe incluir, es la prohibición del libre ejercicio profesional de los magistrados suplentes de la Corte de Constitucionalidad.

6. La revocatoria del mandato del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, por parte del Congreso de la República, como una aprobación a la decisión del Presidente de la República, facilita la destitución del funcionario por parte del gobierno de turno, lo que hace vulnerable al sistema de justicia, principalmente en el campo de la persecución penal, debe mantenerse el requisito de causa justificada, debidamente establecida, que exige en la actualidad la Constitución Política de la República.

7. En lo que respecta a la calidad del Procurador de los Derechos Humanos,



no se comparte que este cargo, cuya competencia es fundamentalmente jurídica, sea ocupado por profesionales del área social o humanística como ha sido planteado en las reformas constitucionales. Razón por la cual, es recomendable mantener el requisito de ser un profesional de las Ciencias Jurídicas y Sociales.

IV. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. Con respecto al artículo 234 que se pretende reformar, debe mantenerse el requisito actual, de que el Contralor General de Cuentas debe ser un profesional de la Contaduría Pública y Auditoría, precisamente por sus atribuciones de Contralor y por su responsabilidad de auditar el gasto público. Extender ese requisito a un profesional universitario de Ciencias Económicas, Empresariales o Jurídicas, como se propone en las reformas constitucionales, no es congruente con el perfil del puesto y la naturaleza de las

funciones que le corresponde desempeñar de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

2. En la enmienda del artículo 235, se propone la creación del Consejo de la Contraloría General de Cuentas, como parte de la estructura organizativa de la Contraloría General de Cuentas, lo cual no sólo burocratiza a esta institución pública, sino contraviene y genera duplicidad en las funciones que le corresponden desempeñar al Contralor General de Cuentas, de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Además, se observa el mismo desequilibrio que fue mencionado en las comisiones de postulación para la conformación de otros órganos del Estado.

3. En cuanto a la pretensión de adicionar los artículos 240 y 241 a nuestra Carta Magna, se considera que no es materia constitucional, tal es el caso: la prohibición de delegar las atribuciones normativas, reguladoras y



de supervisión de obras y servicios públicos está contemplada en la Ley del Organismo Ejecutivo; cualquier requerimiento para negociar o contratar con el Estado, está contemplado en la Ley de Contrataciones del Estado. De igual manera, lo relativo a la rendición de cuentas, acceso a la información y responsabilidades en la administración pública, está contemplado en la Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos, la Ley del Libre Acceso a la Información, entre otras. En razón de lo expuesto, es innecesario incluir esas disposiciones en el texto constitucional, porque es materia de Ley ordinaria.

4. El artículo 233, que se refiere a la elección del Jefe de la Contraloría General de Cuentas, elimina la participación de un importante sector profesional, como lo es el de las Ciencias Económicas, con centrando el poder de decisión únicamente en el presidente de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales. Además de lo anterior, la presidencia en la Asamblea de Presidentes de los Cole-

gios Profesionales es un cargo honorífico que se desempeña por dos meses, lo cual constituye un tiempo menor del necesario para el funcionamiento de la Comisión de Postulación del Contralor General de Cuentas.

V. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO

1. En cuanto al contenido de los artículos 1, 66 y 143 del tema de fortalecimiento del sistema político, la Universidad de San Carlos de Guatemala estima acertado que se contemplen normas que tiendan a resolver los problemas de la población indígena, así como que reconozcan su historia, cultura, su carácter multilingüe y su organización. Dentro de los nuevos actores sociales que la propuesta reconoce a nivel constitucional, destacan los pueblos originarios, tanto de ascendencia Maya, como los pueblos Garífuna y Xinca; población históricamente desconocida en sus especificidades. Cabe destacar que la propuesta de reconocer la Nación



como una unidad de múltiples expresiones culturales, lingüísticas y étnicas, es un desarrollo del marco constitucional que elimina la exclusión de un amplio sector de nuestra sociedad que define su identidad a partir de los elementos enunciados.

2. En la modificación del artículo 157 se establece un número específico de diputados para integrar la legislatura. En este tema, la Universidad sólo se permite recordar que en los Acuerdos de Paz, que son compromisos reconocidos por el Estado de Guatemala, ya existe una previsión al respecto y ésta debe ser la guía para determinar la composición del Congreso de la República.
3. La adición al artículo 166 pretende regular el derecho de los señores diputados a plantear el juicio político o interpelación. Este derecho indiscutible y sin limitaciones, puede ser utilizado en desmedro de la función específica del Congreso, que es la de emitir normas de carácter general. Sin embargo, la tarea de reglar ese derecho no es necesario incluirla en

la Constitución, pues puede muy bien incluirse como norma ordinaria en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, siguiendo el procedimiento de que las leyes ordinarias desarrollan las normas Constitucionales.

4. Con respecto a reformar el artículo 279 de la Constitución, con la intención de que cualquier reforma a la misma solo puede hacerse convocando a una Asamblea Nacional Constituyente, la Universidad de San Carlos advierte que está Propuesta lesiona el espíritu de la Constitución, puesto que una modificación de tal naturaleza no es competencia del Congreso de la República, sino únicamente de una Asamblea Nacional Constituyente.
5. La propuesta de constituir a la Corte de Constitucionalidad como única instancia en calidad de tribunal extraordinario de amparo, en las acciones de esta naturaleza que se



interpongan en contra del Tribunal Supremo Electoral contribuye significativamente a desjudicializar la política, facilitando la aplicación de una justicia pronta y cumplida en materia electoral.

6. En conclusión, la mayoría de las propuestas de reforma constitucional en el Macro Sistema Político, son susceptibles de impulsarse por medio de legislación ordinaria, debiendo priorizar el conjunto de Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

5. FORTALECIMIENTO FISCAL DEL ESTADO

1. Esta casa de estudios superiores valora la enmienda que propone el Organismo Ejecutivo al artículo 125 respecto a la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, por cuanto constituye un rescate patrimonial de la riqueza natural de Guatemala en beneficio de la sociedad y contribuye significativamente con la solidez financiera para el cumplimiento de los deberes del Estado.
2. La enmienda relativa al principio de equilibrio presupuestario que se propone introducir en el artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Universidad considera que es materia de legislación ordinaria.
3. En cuanto al artículo 171, que se refiere a otras atribuciones del Congreso, la propuesta de reforma establece, que para improbar el Proyecto de Presupuesto se requerirá mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión en que se conozca del mismo, con lo cual no se lograría una decisión legítima y representativa para un aspecto tan trascendente para el país.
4. La Universidad comparte la enmienda propuesta en el artículo 171, en el sentido, que en el caso de que el Congreso de la República improbare el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, éste podrá ser modificado por el Organismo Ejecutivo, sin afectar el



monto global del mismo, siempre que la adecuación presupuestaria responda a las políticas públicas del Estado y a los planes de desarrollo.

5. Respecto a la enmienda planteada al artículo 242 de crear un Fondo Soberano de Estado, la Universidad considera importante la propuesta siempre que efectivamente esté destinado a la inversión pública a largo plazo y a la atención de emergencias del país.

Finalmente, la Universidad de San Carlos de Guatemala reitera su opinión, en el sentido de que una reforma a nuestra Carta Magna, debe partir de una premisa esencial: que se hayan agotado todas las posibilidades que da la legislación ordinaria para solucionar los problemas, a tal grado que no quede más camino que el de la reforma constitucional, incluyendo puntos estrictamente indispensables, con el propósito de evitar contradicciones innecesarias en los diversos sectores de la sociedad guatemalteca. De igual manera, la Universidad enfatiza en la necesidad de promover un proceso de consulta a todos los sectores sociales, a efecto de garan-

tizar amplios consensos y una mayor legitimidad respecto a la propuesta del Organismo Ejecutivo.

La Universidad de San Carlos de Guatemala presenta las Consideraciones Preliminares contenidas en este documento, con el propósito de que la discusión política se oriente para bien de la nación, sin perjuicio que posteriormente se realice un estudio pormenorizado de la iniciativa en su totalidad.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



monto global del mismo, siempre que la adecuación presupuestaria responda a las políticas públicas del Estado y a los planes de desarrollo.

5. Respecto a la enmienda planteada al artículo 242 de crear un Fondo Soberano de Estado, la Universidad considera importante la propuesta siempre que efectivamente esté destinado a la inversión pública a largo plazo y a la atención de emergencias del país.

Finalmente, la Universidad de San Carlos de Guatemala reitera su opinión, en el sentido de que una reforma a nuestra Carta Magna, debe partir de una premisa esencial: que se hayan agotado todas las posibilidades que da la legislación ordinaria para solucionar los problemas, a tal grado que no quede más camino que el de la reforma constitucional, incluyendo puntos estrictamente indispensables, con el propósito de evitar contradicciones innecesarias en los diversos sectores de la sociedad guatemalteca. De igual manera, la Universidad enfatiza en la necesidad de promover un proceso de consulta a todos los sectores sociales, a efecto de garan-

tizar amplios consensos y una mayor legitimidad respecto a la propuesta del Organismo Ejecutivo.

La Universidad de San Carlos de Guatemala presenta las Consideraciones Preliminares contenidas en este documento, con el propósito de que la discusión política se oriente para bien de la nación, sin perjuicio que posteriormente se realice un estudio pormenorizado de la iniciativa en su totalidad.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”





USAC
 TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

EL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO, ANTE LA PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE PROMUEVE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

A la opinión pública manifiesta lo siguiente:

1. Que Guatemala atraviesa una crisis que se manifiesta en serias y crecientes limitaciones del Estado para cumplir su deber de garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.
2. Que una de las causas torales de esa crisis es el extravío del fin supremo del Estado, que es la realización del bien común, lo cual se expresa en la permisividad de políticas económicas que sacrifican el empleo y el ingreso dignos, y a la vez erosionan la base material de la producción rural, provocando hambre; la ausencia de políticas sociales universales que atiendan efectivamente la salud, la educación y la vivienda de la inmensa población en condiciones de pobreza y exclusión; la corrupción que sigue corroyendo los sistemas de seguridad y justicia, saboteando el Estado de Derecho.
3. Que es imprescindible recuperar los fines supremos del Estado para garantizar la paz, la democracia y el desarrollo. Este esfuerzo debe emprenderse de manera urgente y sostenida, mediante acuerdos sociales y políticos que conduzcan a la transformación del orden injusto establecido, que frustra la cohesión de la sociedad y bloquea el futuro de las nuevas generaciones.
4. Que el Presidente de la República promueve una serie de reformas a la Constitución Política de la República de 1985, las cuales, antes de ser enviadas al Congreso de la República para su aprobación y eventual consulta popular, han sido sometidas a consideración de esta Universidad, entre otros actores sociales.
 - a. La actualización, después de quince años de su firma, de los Acuerdos de Paz referidos a los derechos e identidad de los pueblos indígenas y el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
 - b. Las reformas que tienden a profesionalizar el servicio público y eliminar el gasto público discrecional, no deben esperar a una reforma de la Constitución, deben emprenderse de manera inmediata, a través de reglamentos y leyes ordinarias.
 - c. Las alteraciones propuestas en materia de justicia no abordan sustantivamente las fallas del sistema y, al contrario, pueden profundizar la debilidad del Estado de Derecho, volviéndolo más injusto, corrupto e ilegítimo.
 - d. El procedimiento de socialización y consultas ha sido errático y poco afortunado, llevado con una prisa que conspira contra la confianza social y el análisis profundo de las implicaciones de los cambios, considerando la trascendencia de cualquier modificación de nuestra Carta Magna. Es indispensable corregir esas fallas, hacer transparentes las razones que justifican las reformas y su relación con el rescate de los fines y deberes supremos del Estado.

POR TANTO

Luego de conocer y analizar la propuesta de reformas, manifiesta:

1. El proyecto carece de una explicación de las razones y alcances de los cambios constitucionales, lo cual provoca confusión entre distintos sectores sociales y políticos, incluso suspicacia. Aunado a ello se abordan sin criterios de prioridad cambios del sistema, junto a una serie de reformas insustantivas. La gran mayoría de modificaciones se pueden procesar mediante leyes ordinarias.
2. Es preciso decantar las reformas sustantivas que contiene la propuesta, aclarando su naturaleza, impactos y alcances. Se trata de:
 - a. La reforma política, que garantice la construcción de partidos políticos estables, profesionales, autónomos de los poderes fácticos y representativos de los intereses plurales de la sociedad.
 - b. El rescate patrimonial de la riqueza natural de Guatemala en beneficio de la sociedad, construyendo solidez financiera para el cumplimiento de los deberes del Estado.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Guatemala, julio 2012



Legado

Breve reseña de los antecedentes históricos de la Universidad

División de Desarrollo Organizacional USAC

Autonomía, misión institucional, la revolución, la “liberación” y el conflicto.

La juventud universitaria que mantuvo una posición crítica respecto al régimen ubiquista y participó como actor unificado con el movimiento magisterial, participó una parte importante del sector económico y la juventud militar de la época, que con otra visión política también participaron en el derrocamiento de la dictadura. Todos esos factores incidieron en la caída del régimen de los 14 años y, más tarde, en la caída del gobierno de Federico Ponce Vaides que era continuación de ella.

El movimiento estudiantil que se había unificado con el movimiento magisterial en la AEU y la juventud militar rechazaron el régimen del general Ponce Vaides, que lideró la Junta Militar que sucedió a Ubico y, luego, se hizo nombrar presidente provisional por la Asamblea Legislativa y buscó

perpetuarse en el poder impulsando su candidatura presidencial. Esta situación fue agravada con el asesinato del periodista Alejandro Córdova, director y fundador del diario El Imparcial. Así se originó la Revolución de Octubre de 1944.

El capitán Jacobo Árbenz Guzmán, el mayor Carlos Aldana Sandoval, entre otros oficiales, y el licenciado Jorge Toriello Garrido eran los principales dirigentes de la sublevación y, posteriormente, convencieron al mayor Francisco Javier Arana, comandante del batallón de tanques del cuartel Guardia de Honor 15, iniciando con ello una década de transformaciones sociales, entre ellas la reforma educativa y la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que no solo concedió autonomía institucional sino superando la reforma de Córdoba, Argentina, hizo partícipes a los estudiantes en el gobierno universitario, atributo que ninguna universidad americana posee. Además, recuperó su nombre tradicional: Universidad de San Carlos de Guatemala, que aún conserva.



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

<http://www.usac.edu.gt/archivos/acercadeculturaorganizacion/alusac.pdf>



Horizontes

USAC detalla pros y contras del Plan de Reformas Constitucionales
http://www.prensalibre.com/noticias/Usac-detalla-pros-contras-plan_0_740325983.html

Los actores políticos ante la coyuntura
<http://www.elperiodico.com.gt/es/20120729/deportes/215730>

Economía, Política, Desarrollo Social
<http://ciidgt.org/boletin/>

Día Mundial Población 2012
<http://guatemala.unfpa.org/content/dia-mundial-de-la-poblacion-2012>



Periodicidad quincenal
01 al 15 de agosto de 2012

Versión electrónica:
www.ipn.usac.edu.gt
www.revistaipnusac.org

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edificio S-11, Oficina 100,
Ciudad Universitaria
ipnusac@gmail.com
00 502 2418-7679

Nota:
Su aporte será bienvenido.
Las colaboraciones deben ser enviadas a:
ipnusac@gmail.com

Síguenos  

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”