Revista Análisis de la Realidad Nacional

Año 1 • Edición Especial 2 • Octubre/Diciembre 2012 IPNUSAC

• PROPUESTA • INCIDENCIA • BIEN COMÚN

- Precios del petróleo y estrategia energética nacional
- El compromiso con la supervivencia infantil
- Estatuto de Roma
- Hacia dónde va la reforma universitaria

1 Análisis de coyuntura

- Los actores políticos ante la coyuntura
- El puerto de la discordia
- La economía, el malestar difuso

2 Políticas públicas

- Economía
- Educación
- Justicia
- Salud

3 Tendencias

- Nueve hipótesis sobre la evolución socioeconómica y política de Guatemala, desde 1980
- La reforma del sistema electoral
- Lo religioso en tiempos de la globalización

Revista Análisis de la Realidad Nacional

USAC TRICENTENARIA Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Revista Análisis de la Realidad Nacional •Año 1 • Edición Especial 2 • Octubre /Diciembre 2012

Publicación del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) sobre temas y procesos sociales de actualidad. Promueve enfoques plurales e interdisciplinarios, y reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta responsable. Es una revista quincenal editada en Guatemala que circula digitalmente.

Universidad de San Carlos de Guatemala

Rector
Carlos Estuardo Gálvez Barrios

Secretario General
Carlos Alvarado Cerezo

Coordinador General IPNUSAC
Edgar Gutiérrez

Editora
Rina Monroy

Consejo Editorial
Edgar Gutiérrez, Mario Rodríguez, **Lisandro Morán†, Luis Leal, Carlos Martínez,** Cristhians Castillo, Alejandro Sánchez, Magaly Arrecis, Lizandro Acuña, Rina Monroy.

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

Colaboradora Bibliotecológica
Dora María Cardoza Meza

Versión Digital
Jaqueline Rodríguez

La presente publicación impresa es una compilación de análisis de coyuntura y artículos presentados en la versión digital.

Revista **Análisis de la** Realidad Nacional

Impreso en Artes Litográficos, S. A.
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Diseño y diagramación
Nueva Edición Producciones
nuevaedicion2000@gmail.com
Jorge Hernández
Víctor Mendío

Los artículos publicados son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Pueden ser utilizados, toda vez que se citen los derechos de autor.

Revista Análisis de la Realidad Nacional
ISSN 2227-9113 (Registro para versión digital)
Ciudad Universitaria, zona 12
Edificio S-11 Oficina 100
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

502 2418-7679
ipn@usac.edu.gt
ipnusac@gmail.com
www.ipn.usac.edu.gt
www.revistaipnusac.org

Año 1 • Edición No. 2 • Octubre/Diciembre 2012

Revista Análisis de la Realidad Nacional

USAC TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Revista Análisis de la Realidad Nacional

• **Presentación** - Edgar Gutiérrez
• **A la memoria del Dr. Lisandro Morán** - IPNUSAC

Índice

01 Análisis de coyuntura

Edelberto Torres-Rivas
Rasgos y tendencias relevantes de la coyuntura nacional
12 de julio 1

IPNUSAC
Metas arriesgadas
16 de julio 7

Los actores políticos ante la coyuntura
1 de agosto 11

El puerto de la discordia
16 de agosto 13

La economía, el malestar difuso
1 de septiembre 17

Presupuesto: mucha apuesta y poca causa
16 de septiembre 21

Nada qué celebrar
1 de octubre 26

02 Políticas públicas

Economía
Carlos Martínez
Crisis, expectativas y realidades 29

Precios del petróleo y estrategia energética nacional 35

De la razón de Estado, a la razón del desarrollo humano 41

Justicia

Alejandro Sánchez

Una cita diez años después:
Guatemala y el Estatuto de Roma 47

Educación

Mario Rodríguez

Hacia dónde va la
reforma universitaria 69

La mala educación 77

Educación, conocimiento y economía 87

Salud

Lisandro Morán†

Presupuesto, una herramienta
para generar equidad en la salud pública 95

El compromiso con la supervivencia infantil 99

Funciones esenciales de la salud pública..... 103

03 Tendencias

Edgar Gutiérrez

Nueve hipótesis sobre la evolución
socioeconómica y política de Guatemala,
desde 1980 107

Daniel Zovatto

La reforma del sistema electoral 133

1. La financiación de la política 142
2. Democratización interna de los partidos 150
3. Elecciones primarias en Latinoamérica 155

Jesús García-Ruiz

Lo religioso actor globalizado y globalizador .. 161

Lo religioso en tiempos de la globalización..... 169

04 Legado

Ricardo Sáenz de Tejada

Oliverio. Una biografía del secretario
general de la AEU 1978-1979 175

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Índice de autores

Jesús García-Ruiz
Antropólogo y sociólogo. Actualmente es Director de Investigaciones en el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Paris y EHESS, como Director de Investigaciones en Socioantropología de los Procesos de Cambio en las Sociedades Latinoamericanas. Sus estudios se enfocan especialmente en los aspectos étnico y religioso en los cambios culturales. Ha publicado *El camino de vuelta a casa, La universidad a las puertas del te, Identidades fluidas, Hacia una nación pluricultural en Guatemala*.

Edgar Gutiérrez
Coordinador General del IPNUSAC. Analista político y economista. Fue Ministro de Relaciones Exteriores y Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República. Coordinador General del REMHI. Presidente de la Fundación DESC para América Latina. Consultor para asuntos latinoamericanos. Autor de numerosos ensayos y artículos de prensa. Su último libro (coautor) *Drug trafficking, corruption and states* (2011). Embajador en misión especial ante la OEA para la reforma de la politica de drogas. Integrante del Grupo Promotor de la Reforma a la Constitución Política de la República (2012).

Carlos Martínez
Economista. Jefe del Área Socioeconómica del IPNUSAC. Fue Coordinador de la Unidad de Asuntos Económicos del Centro de Apoyo Estratégico de la Presidencia de la República. Consultor del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha publicado *Formación, difusión y aplicación del pensamiento sobre economía y desarrollo en Guatemala*.

Lisandro Morán†
Médico y cirujano. Cursó Doctorado en Salud Pública y Maestría en Salud Pública con énfasis en Epidemiología y Gerencia. Se desempeñó como especialista en Salud Púbica de la SEGEPLAN, Director General del Sistema Integral de Atención en Salud del Ministerio de Salud Pública y Representante de la USAC ante el Consejo Nacional de Salud. Participó *en el III Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010)* y en el *Informe Estudio Nacional de Mortalidad Materna en Guatemala (2011)*. Fue Jefe del Área de Salud y Seguridad Social del IPNUSAC, hasta el 2 de noviembre de 2012 fecha de su fallecimiento.

Mario Rodríguez
Economista. Maestría en Relaciones Internacionales y Políticas Educativas y candidato a Doctor en Educación. Jefe del Área de Educación IPNUSAC y docente universitario. Investigador y Director del Observador Global. Ha sido consultor-investigador del PNUD-El Salvador. Consultor en Seguridad Alimentaria. Ha publicado *El arsenal invisible. Armas livianas y seguridad ciudadana en la posguerra en Centroamérica e implicaciones sociales, políticas y económicas del capítulo 10 del CAFTA*.

Ricardo Sáenz de Tejada
Antropólogo y politólogo. Doctor en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política. Docente e investigador de las universidades de San Carlos de Guatemala y Rafael Landívar, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Coordinador de Programas de la Fundación Friedrich Ebert. Miembro del Comité Directivo del Programa de Estudios sobre la Historia de Guatemala. Ha publicado *La Antropología en Guatemala (1960-1995). Victimas o vencedores, Movimiento de los expatrulleros de autodefensa civil y Oliverio, una biografía del Secretario General de la AEU 1978-1979*.

Alejandro Sánchez
Abogado y notario. Candidato a Doctor en Derecho, especialización en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Jefe del Área de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC. Docente del Programa de Cursos Libres USAC. Ha sido consultor en justicia penal de varios organismos internacionales. Juez ad hoc en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ha publicado *Implementación de una justicia penal permanente en la ciudad de Guatemala, Review of the strategic planning for the justice sector in Guatemala*.

Edelberto Torres-Rivas
Sociólogo centroamericano. Licenciado en ciencias jurídicas y sociales de la USAC. Diplomado de la Escuela Latinoamericana de Sociología de la Facultad Latinamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctorado sobre Desarrollo en la Universidad de Essex, Inglaterra. Doctorado Honoris Causa de FLACSO, de la cual fue su Secretario General. Autor del ya clásico ensayo sobre *Interpretación del desarrollo social* centroamericano (1969), *y del esclarecedor escrito Ocho claves para comprender la crisis en Centroamérica (1981); promotor del proyecto "Historia y sociedad en Centroamérica", del cual salió uno de sus legados más significativos Historia general de Centroamérica (1993)*. Desde 1997 ha trabajado para el PNUD en la preparación de *los Informes Nacionales de Desarrollo Humano*. Su libro más reciente es *Revoluciones sin cambios revolucionarios (2011)*.

Daniel Zovatto
Politólogo e internacionalista. Maestría en Derechos Humanos y Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (España). Se ha desempeñado como Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1989-1996) y como Secretario Ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe. Actualmente es Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA). Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de ALACIP. Ha publicado *Reflexiones en un Panamá democrático, Tomo II, Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*.

Presentación

El análisis de coyuntura es una de las artes más elusivas y complejas en el que hacer de la ciencia política y la sociología. Para construir ese tipo de análisis hay limitaciones de información sistemática y estratégica, que es la materia prima de cualquier análisis serio, para no tender a la especulación. Y, por otro lado, acusamos en nuestro medio un déficit de ejercicio del método, aunque hay que reconocer el activismo en el análisis de coyuntura, dado que se adivina como una herramienta indispensable para orientar las políticas y estrategias de las instituciones oficiales y privadas, así como de las organizaciones políticas y sociales.

Este segundo número impreso de la Revista Análisis trata básicamente el asunto del método. No es, en sentido estricto, un abordaje teórico ni didáctico, sino aplicado. Aunque el maestro Edelberto Torres-Rivas nos ofrece algunas pautas conceptuales bastante esclarecedoras, en la conferencia dictada el pasado 12 de julio en el MUSAC, en ocasión del lanzamiento de esta Revista, básicamente se dedica a aplicar el método y el enfoque.

Torres-Rivas habla de dos medidas temporales: el tiempo corto y el tiempo extenso. El tiempo corto, nos dice, se puede aplicar al análisis de acontecimientos y tensiones sociales y políticas en plazos de meses e incluso semanas, tal como venimos haciendo en las ediciones digitales quincenalmente, y que en esta edición seguimos compilando. El tiempo largo se refiere a unas ciertas tendencias que nos ayudan a calificar la coyuntura o el momento de la historia que vivimos. Por ejemplo, Torres-Rivas nos habla de la coyuntura que surge en el crítico periodo que va de 1982 a 1985, en el que Guatemala se ve estremecida por una cruenta guerra civil y "resuelve" el trance con una salida democrática, en la cual, insospechadamente, se respetan los resultados electorales y se botan las barreras ideológicas, lo cual queda refrendado con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

Una propuesta de lectura de esa coyuntura extensa la encontramos, en la sección Tendencias, en el ensayo de Edgar Gutiérrez, organizado a manera de "hipótesis" de interpretación del periodo, desde 1980 hasta la fecha. Es un enfoque que, para efectos de exposición, divide en campos -económico, político, social, ambiental- y que luego integra, resumidamente, en calificación de tendencias.

Pero el análisis de coyuntura se puede referir también a campos específicos con incidencia en la sociedad o en las dinámicas globales. En la sección de políticas públicas se abordan esos campos a partir del análisis de eventos, políticas y proyectos, sus concepciones y efectos, tanto en el campo de la economía, justicia, educación y la salud.

En la sección de Tendencias, ya citada, hay en cambio un enfoque sobre grandes movimientos globales que se expresan, notablemente, en el plano local. Es el caso del fenómeno religioso, tan relevante para la sociedad guatemalteca. En esencia la propuesta del antropólogo Jesús García-Ruiz, quien viene trabajando ese tema desde hace más de dos décadas, es que tras la caída del Muro de Berlín las sociedades dejarían de articularse a través de ideologías y partidos políticos, y que pasarían a buscar referentes en la religión y en las identidades étnicas. Es una hipótesis que García-Ruiz ha venido trabajando, junto con un equipo de científicos de varias nacionalidades, en Latinoamérica, acusadamente en Guatemala, pero también en Asia (especialmente China), África y Europa.

El ensayo de Daniel Zovatto sobre la reforma de los partidos políticos en América Latina, es otro ejemplo de análisis aplicado, en un periodo amplio y en un campo específico y clave para la democracia, y que tiene relevancia en Guatemala por el debate abierto sobre elecciones, partidos y financiamiento de campañas, tanto en el marco de la Reforma de la Ley Electoral como de la Constitución Política de la República, que ahora conoce el Congreso.

En la tarea histórica de la Universidad y su aporte en los procesos políticos y sociales, en la sección Legado, Oliverio. Una Biografía del secretario general de la AEU 1978-1979, presenta datos relevantes sobre la trayectoria de un dirigente universitario que delineo la ruta de acción de los actores en conflicto desafiando con nuevas propuestas que reivindicaban el suegimiento de los movimientos sociales.

Este segundo ejemplar de la Revista Análisis de la Realidad Nacional está, pues, dedicado a mostrar el método aplicado del análisis de coyuntura en sus dos tiempos o velocidades, y en varios planos de la realidad, tanto nacional como internacional. La identificación y comprensión de esas claves de la realidad sin duda benefician y orientan a los estudiosos de la academia, pero también a los tomadores de decisiones en distintas esferas. Y ese es, justamente, el objetivo de estas publicaciones del IPNUSAC.

Edgar Gutierrez
Coordinador General IPNUSAC

A la memoria del Dr. Lisandro Morán

1968 - 2012

IPNUSAC

Lisandro, compañero, amigo y colega. Lamentamos tu partida y te recordaremos siempre.

Sabemos que la muerte es un suceso inevitable, intrínseco de la vida misma, pero nunca habríamos querido sentir tu vacío entre nosotros. Porque cuando queremos a un amigo ideamos su inmortalidad. Y cuando en la realidad de la vida muere, nuestra fe se estremece, el frío acampa en el alma y su ausencia hace distinto al tiempo.

Habitaste este país, esta sociedad y fuiste parte de la familia de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Habríamos querido que vivieras no cuarenta y cuatro, sino mil años de sueños para que la satisfacción de tu vida y el aporte a los más necesitados fuese mayor.

Fuiste pionero de importantes proyectos y así lo dice tu trayectoria:

José Lisandro Morán Santizo, fue dirigente estudiantil de la Facultad de Ciencias Médicas y del Bloque Organizado de Medicina (BOM), fundador del Frente Estudiantil de Reforma Universitaria (FERU) y del Grupo de Teatro IXCHEL de Medicina.

Médico y Cirujano graduado de la USAC en 1998 con la tesis "*Diagnóstico de salud de los excombatientes de URNG del departamento de El Quiché, en la fase inicial de incorporación*". Estudió la Maestría en Salud Pública con énfasis en Epidemiología y Gerencia, y cursó el Doctorado en Salud Pública.

Tuvo una amplia trayectoria académica, profesional e intelectual y

un sólido compromiso con la promoción, defensa y ejercicio de los derechos a la salud.

Fue connotado médico especializado en epidemiología, salud pública y políticas públicas en salud.

Atendió medicamente a los desmovilizados de la guerrilla en campamentos de la Costa Sur.

Fue asesor de diversos organismos nacionales e internacionales, impartió conferencias en eventos académicos en varios países.

Y contribuyó en el diseño e impulso de la Iniciativa de Ley "*Cobertura Universal y Financiamiento para la Atención Integral en Salud a las guatemaltecas y guatemaltecos*" registro legislativo 4216.

Participó en el informe *Estudio Nacional de Mortalidad Materna en Guatemala* 2011 y en el *III Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* 2010.

Escribió para la Revista Análisis de la Realidad Nacional del Instituto de Problemas Nacionales (IPNUSAC) en el Periódico Universidad, y difundió el pensamiento de la Universidad de San Carlos sobre temas de salud en los medios de comunicación.

Ocupó importantes cargos como Director General del Sistema Integral de Atención en Salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y en fundaciones dedicadas a las reivindicaciones sociales. En la fecha de su fallecimiento, era Jefe de la División de Salud y Seguridad Social del IPNUSAC.

El Rector de la Universidad San Carlos de Guatemala, Estuardo Gálvez, por medio del Acuerdo de Rectoría No. 1655-2012 del 2 de noviembre, manifestó de manera personal las muestras de condolencia a sus seres queridos, a su gremio y comunidad universitaria en general.

José Lisando Morán Santizo nació el 9 de julio de 1968 en Alotenango, Sacatepéquez y falleció en la Ciudad de Guatemala, el 2 de noviembre de 2012. El equipo del IPNUSAC le rinde homenaje.

En espera de que el regocijo que llenó sus corazones durante la fructífera vida del Dr. Lisandro Morán, permanezcan aun después de su partida

Que descanse en paz.

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

1

Análisis de coyuntura

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

1 Análisis de coyuntura

Dr. Edelberto Torres-Rivas
Sociólogo centroamericano

Rasgos y tendencias relevantes de la coyuntura nacional[1]

Puede parecer una frase de cortesía, pero quiero decir que me siento muy orgulloso de haber sido escogido para comentar brevemente este primer número de la Revista Análisis de la Realidad Nacional, y que me honra además como egresado de la Universidad de San Carlos, el poder hacerlo a una revista como la que Edgar Gutiérrez es capaz de hacer.

Me toca hablar de la coyuntura, y a uno no se le quita la manía de ser profesor. Lo que yo voy a decir parecerá una cátedra de sociología-política, pero no lo juzguen así. Todas las afirmaciones que yo diga, son absolutamente discutibles.

¿Qué es la coyuntura?

Empiezo diciendo que de la coyuntura hay distintas concepciones. En el marco teórico-histórico, por lo general, la coyuntura no es el momento del aquí y del ahora; no hay una coyuntura de una semana. No es un problema temporal, es un problema político y cultural.

¿Qué es la coyuntura? Es el momento en que las diferentes tensiones sociales, actores, intereses y otras dinámicas expresan una crisis o la resuelven. Por lo tanto, la noción de coyuntura está vinculada siempre a la idea de crisis, a la idea de problemas que se resuelven.

1. Transcripción de la conferencia en el MUSAC, el 12 de julio de 2012, en ocasión del lanzamiento de la versión impresa de esta Revista. Los entretítulos son responsabilidad de los editores.

No podemos decir: vamos a analizar la coyuntura de las primeras tres semanas de Gobierno. Por supuesto, uno puede hacer la referencia, pero lo que quiero decir es que hay acontecimientos de distinta naturaleza en la vida y en la historia, y algunos acontecimientos claves son los que forman el núcleo del análisis de la coyuntura.

Creo que en Guatemala estamos viviendo lo que yo llamaría una crisis de larga duración. ¿Cuál es esa crisis? Son los esfuerzos que se vienen haciendo por constituir un Estado nacional, por constituir una democracia política, por tener una economía que crezca con mayor equidad. En la medida en que estos objetivos no se cumplen plenamente a lo largo de los últimos años, podemos hablar de que este proyecto -que es un proyecto democrático en general, común en América Latina- se realiza con dificultades, con caídas, con esfuerzos y con éxitos.

Situar la coyuntura

Quisiera llamar la atención de ustedes para situar bien el problema, el momento, corte histórico o fractura histórica que ocurrió aquí en 1982-85. Ya nos acostumbramos a pensarlo como una obviedad y ya no lo cuestionamos.

¿Qué sucedió en este breve período, de 1982 a 1985? ¿En qué de la guerra, del conflicto armado salió la democracia? Esto no es explicación, por supuesto. La explicación hay que darla. Pero en el nivel de las apariencias en que se mueve generalmente el sentido común (iba a decir, "en el que se mueven los periodistas", pero no es cierto), en el nivel de lo epidérmico, uno diría: Había un conflicto armado, estaban los militares gobernando el país, había una estructura represiva, y convocan a elecciones, respetan los resultados y empieza un periodo de democracia electoral.

No hay tiempo para analizar las razones por la cuales esto ocurrió así. Pero sí para plantear que a partir de 1986, Guatemala tiene el desafío de ser distinta. Si hay gobiernos civiles democráticos, pues que hay democracia. Esta es la oportunidad para construir un Estado fuerte, un Estado eficaz y, sobre todo, para que haya un cambio social. Porque es una vergüenza que a estas alturas todavía estemos pensando en resolver el problema de la tierra, cuando hace 50 años que en América Latina este tema quedó resuelto y ya no constituye problema.

Lo que quiero decir, en consecuencia, es que en este

periodo de crisis, de problemas que empiezan en 1986 y se prolongan hasta ahora, hemos tenido distintos esfuerzos para cambiar.

El péndulo electoral

Quisiera decir brevemente el sentido en que se han movido los hechos en los últimos seis periodos de gobierno. Haciendo un símil un poco forzado, diría que a partir del gobierno de Vinicio Cerezo la población ha tenido oportunidad de elegir, en un vaivén inteligente, entre tres gobiernos que calificaríamos marcadamente pro-oligárquicos y otros tres gobiernos relativamente de centro izquierda. Ha habido un movimiento pendular.

Ahora estamos con el séptimo gobierno, tras la séptima elección. ¿Dónde situarlo? ¿Dónde ubicar el actual régimen? Es apropiado preguntarse en el análisis de coyuntura cómo está empezando, y seguramente ese es el sentido que tiene lo expone el número 1 de la Revista Análisis, que estamos comentando. Lo que ha sucedido en estos primeros 100 o 120 días puede indicar la dirección en que eventualmente podría marchar, pero que no necesariamente tiene que hacerlo.

En todo caso llama la atención el triunfo de un General contrainsurgente, que ocurre cuando la crisis de la Constitución, de la democracia y del Estado tiene buenos problemas.

No es una alternativa para Guatemala la constitución de un Estado militar, pero creo que éste no es un Estado militar. El que tenemos no es un gobierno militar, es un gobierno encabezado por un militar, que es cosa distinta. No hay una estructura de poder como la que hubo en el pasado, políticas claramente diseñadas en esa dirección y la aplicación de resultados que nos harían pensar que hay un retorno de los militares al poder. Yo creo que no es así.

Gobierno del PP, no del Ejército

En su primera parte, la Revista analiza la ubicación de algunos sectores militares en el aparato de Gobierno. Dice Edgar, por ejemplo, la posición que tiene el general Ricardo Bustamante en los servicios de inteligencia o de Mauricio López Bonilla en Gobernación, y algunos otros.

Pero no es éste un gobierno del Ejército. Este es un gobierno del partido Patriota y ahí se originó electoralmente. Puede cambiar, si ninguna duda, la dinámica de la crisis. La defensa de la democracia puede verse alterada y cambiar el rumbo, considerando todas las dificultades que enfrenta este gobierno.

La Revista dice que en los primeros cien días el gobierno de Pérez Molina puede analizarse utilizando la metáfora del carro que está sobre revolucionado. Es un carro al que se acelera y no camina. Entonces se pregunta, ¿qué pasa si estoy acelerando y estoy haciendo los cambios bien, y esto no camina? Y se baja del carro y cambia el búmper, arregla el vidrio de la ventana, cambia el aceite y, de nuevo, el carro no vuelve a funcionar. El conductor no ve el motor. Lo que hay que examinar es el motor, que no está funcionado bien. Entonces va al taller y no está el mecánico encargado de arreglarlo y espera. En esa espera estamos todos, a ver qué sucede.

De todas formas, para apresurar esta presentación no quisiera referirme a los numerosos detalles en los que el Gobierno enfrenta problemas. Por ejemplo, ¿cómo explicar el desorden inicial y los retrasos en la compra de medicinas, en el reparto de los fertilizantes, las transferencias condicionadas escasas, limitados triunfos en la seguridad y la violencia, etc.?

El Estado "chambón"

La sensación que se tiene, transmitida por lo que el gobierno hace, es que el carro no camina bien, no sólo porque el motor no está bien, sino porque quienes manejan el conjunto de este aparato, no saben hacerlo.

En Guatemala estamos en presencia de un Estado "chambón". Yo lo decía en un artículo publicado hace algún tiempo, en el que no analizamos las debilidades propias del Estado, que es su baja legitimidad, su falta de independencia frente a los poderes fácticos, sobre todos su pobreza fiscal. Eso constituye un Estado débil. El Estado "chambón" es otra cosa.

Estado "chambón" es, por ejemplo, tener computarizada toda la información sobre los ciudadanos y tardar 40 o 50 días para dar el documento de identidad; o las 2 o 3 semanas que ahora se están tardando en la entrega del pasaporte. Y hay ejemplos más complejos. Pero digo, Estado "chambón" porque ahí lo que falla son los recursos humanos. Los recursos humanos de que se dispone en este y en gobiernos anteriores han sido relativamente deficientes.

Vaivenes del Gobierno

Ahora quisiera hacer referencia a la manera como se van definiendo los campos de interés, la forma cómo se constituyen sobre todo desde el Congreso, las políticas o la política

o lo político propiamente, que califica una situación de coyuntura.

Recordemos que el partido Patriota logró reunir una mayoría para aprobar con modificaciones la Ley de Actualización Tributaria, que moderniza y transparenta el sistema y la ley Antievasión II, que tiene la capacidad de fortalecer el Estado en materia de solvencia fiscal. Toda medida que tienda a fortalecer el Estado va en la dirección que yo mencionaba y estas medidas aprobadas, casualmente aprobadas por el Congreso, van en esa dirección.

Un dirigente del Cacif declaró: "Nos metieron un gol, pero no volverán a hacerlo" y efectivamente, frente a otro paquete de leyes como la de Fideicomisos Públicos, la de Enriquecimiento Ilícito, el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública y otros más, han sido ya vetados por una parte de la opinión pública y, especialmente, por este gran partido de la burguesía guatemalteca, que no es Arena, como en El Salvador, sino un partido de empresarios como es el Cacif. Lo menciono porque la fuente de oposición en este momento más clara, más evidente, ocurre ahí.

Es probable que al no tener satisfacción las demandas populares, se hacen también los movimientos sociales, que empiezan ya a actuar. Con ocasión del problema del Ministerio de Educación, y la modernización de la educación y el problema de las normales ocurrió algo que un analista decía recientemente: aparte de que puedan tener o no razón, el solo planteamiento del problema de los estudiantes empezó a movilizar fuerzas políticas, fuerzas que estaban ya intentado hacerse presentes con sus demandas, con su descontento, que de no haberse frenado a tiempo, pudo haberse constituido en una eclosión de descontento social.

Los actores están ahí, están presentes, están unos empezando a actuar y otros potencialmente dispuestos a hacerlo.

El análisis de la coyuntura nos permite decir que hay, por eso mismo, dos expresiones de la crisis: la coyuntura de corto plazo, la que se expresa en términos más o menos temporales y la coyuntura de largo plazo, que es más bien el proceso crítico que la explica.

La perspectiva amplia

Quisiera ir terminando diciendo que todo lo ocurrido en este periodo tiene una lectura particular. Es un doble espacio en el que hay que recordar que la coyuntura adquiere

su mayor sentido, si se le juzga en el interior de la época en que ocurre, y si a la luz de esa época adquiere su significación crítica precisa. En otras palabras, para juzgar lo que está sucediendo hoy día, situémonos en esa perspectiva de 27 años, en que Guatemala ha tenido la oportunidad de salir adelante de los problemas que yo he mencionado.

En esa perspectiva se analiza al actual gobierno. El ejercicio del poder del partido Patriota y de Otto Pérez Molina parecen dirigirse fatalmente, en la misma dirección crítica en la que han estado los gobiernos anteriores y que alcanzó niveles ciertos de ingobernabilidad en el gobierno anterior.

Es decir, la coyuntura puede ser juzgada en este momento como parte de un proceso de constitución del Estado democrático. La beligerancia de los sectores sociales y la oposición que, por ejemplo, ha despertado la reforma a la Constitución -reformas que deben ser discutidas para ser rechazadas, que deben ser conocidas para manifestar algún grado de oposición- expresan en los últimos días esa creciente dificultad de gobernar que tiene Guatemala, que es parte de la democracia, a veces mal entendida, pero que en todo caso direcciona en un sentido o re-direcciona en otro los procesos de cambio que van ocurriendo.

Los 180 días que se están cumpliendo ahora configuran una coyuntura breve. Pero esta coyuntura breve se inscribe en el marco general de la crisis de la construcción de un Estado. En consecuencia yo invito a que cuando hablemos de coyuntura pensemos en los dos momentos: la breve, la actual, la que se puede medir por días y, la otra, la más general, que explicaría el por qué de este movimiento.

En el momento de celebrar la aparición de este número de la Revista Análisis de la Realidad Nacional, yo quisiera recordar una frase de Jorge Luis Borges, que dijo: "Yo no creo en las revistas de Ciencias Sociales, porque se mueren muy pronto, las revistas de Ciencias Sociales no pasan de siete años". Yo quisiera desearle a esta Revista más años, para que Jorge Luis Borges no tenga razón.

Metas arriesgadas

IPNUSAC
16 de julio

El presidente Otto Pérez se autoimpuso reformar la Constitución, una meta que ha despertado fricciones y desasosiego en varios sectores. Al margen de sus éxitos y fracasos en seis meses de gestión, el indicador de su poder político depende ahora de que esas reformas pasen.

En los primeros seis meses de gobierno, el mandatario ha lanzado dos iniciativas controversiales, una más arriesgada que la otra. El 18 de febrero dijo públicamente que la guerra global contra las drogas era un fracaso y propuso despenalizarlas, despertando de inmediato el rechazo de Washington. No pudo levantar un acuerdo regional, pero continuó hasta introducir el tema en la agenda de la Cumbre de Las Américas, que al final encargó a la OEA buscar fórmulas prácticas.

Luego, el 31 de mayo, en el Congreso, anunció que emprendería una "reforma profunda" de la Constitución en los campos de la seguridad y justicia, régimen político y electoral, transparencia y rendición de cuentas, y sustento financiero público. El 25 de junio abrió a consultas su propuesta, hasta el próximo 1 de agosto, cuando las presentará al Congreso.

Sectores influyentes, como CACIF y la Cámara de Comercio, rechazaron de tajo la propuesta. Mientras que los sectores populares, indígenas y campesinos expresan que los cambios no son de fondo. La academia y los profesionales están de acuerdo con ciertas cláusulas, pero critican la mala construcción técnico-jurídica del paquete, así el procedimiento empleado y la prisa de los debates.

Las cooperativas hicieron sus propuestas, que aún están en fase de negociación.

Los partidos políticos en el Congreso no han organizado el debate, pero en general están en desacuerdo; desde luego, ese no es un referente firme, pues las voluntades en el Congreso se disgregan y concitan súbitamente. Ni siquiera la bancada oficial del PP –molesta por la escasez de plazas y de obras- es hasta ahora firme aliada del Presidente.

El clima político, entonces, es adverso, pero todavía no es concluyente. La principal barrera es la suspicacia sobre las "intenciones reales" y no manifiestas de la reforma.

En las próximas dos semanas vendrá la etapa de decantación de la propuesta, basada en negociaciones con los otros poderes del Estado y los bloques de poder e influencia social. En esa decantación el Ejecutivo, previsiblemente, se va a aferrar a cuatro asuntos: derechos de los pueblos indígenas y fortalecimiento del poder civil (herencia de los Acuerdos de Paz), reforma política y sustento financiero del Estado.
En ese breve tiempo podrían dibujarse tres escenarios:

1. **Reforma en soledad.** Los apoyos a la reforma son tan escasos y han provocado fricciones de los grupos de influencia con el Ejecutivo, que en el Congreso se hunde o queda paralizada la propuesta. Entonces, la autoridad del Presidente queda menoscabada y se instala un clima de desasosiego político y multiplicación de conflictos que el Gobierno no puede administrar, y se acelera la ruta hacia la ingobernabilidad y su debilitamiento político.

2. **Reforma con soportes.** El Presidente logra el respaldo del Organismo Judicial y de una mayoría sólida en el Congreso, y mitiga las dudas y reclamos de las organizaciones académicas y sociales. La reforma acotada a la autonomía de los partidos y el fortalecimiento financiero del Estado, con dificultades, pasa en el Congreso. Se libra la autoridad del Presidente, pero quedan daños en el camino, incluyendo una relación menos cordial con los empresarios y frustración en sectores sociales.

3. **De la reforma, a las reformas.** Con las reformas cuesta arriba y consciente de la soledad, el mandatario abre un abanico de reformas y opciones que diluyen la centralidad de la reforma constitucional, ofreciendo confort a los inconformes: la reforma política que sugiere el Congreso, la reforma institucional que pide la academia y los profesionistas, reformas ordinarias para mitigar el gasto discrecional y un menú de iniciativas económicas para acercar a los empresarios.

Como se ve, la reforma constitucional tiene implicaciones directas para el futuro del Gobierno. Porque entran en juego intereses de los grupos locales de poder, tienen un carácter más vital y menos simbólico que la idea general de despenalizar las drogas.

Hay aquí también un juego de cálculo de los actores locales no gubernamentales y partidos políticos, a los que les interesa la gobernabilidad. No querrán un Presidente débil ante el Congreso, ni sin autoridad en el manejo de los conflictos sociales, que se multiplicarán en los próximos meses. Pero tampoco les conviene un gobernante demasiado fuerte, aunque sea conservador, que eventualmente gane autonomía de los poderes fácticos tradicionales.

En torno a ese cálculo podría ocurrir un realineamiento dinámico de actores, donde serán centrales las elites del Congreso, las cámaras empresariales tradicionales y empresarios emergentes, así como los actores sociales institucionalizados (academia, profesionistas, pueblos indígenas, cooperativistas) y, desde luego, el Gobierno, con sus propios ajustes internos.

Los actores políticos ante la coyuntura

IPNUSAC
1 de agosto

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, sindicales)	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 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	Creen 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

El puerto de la discordia

IPNUSAC
16 de agosto

Los negocios del Estado siempre resultan controversiales y erosionan la imagen de los gobernantes. El proyecto de ampliación del puerto Quetzal, vuelto escándalo, ha colocado al presidente Otto Pérez bajo reflectores incómodos.

Negocios y política

Desde que el gobierno de Vinicio Cerezo vendió AVIATECA y bandas de frecuencias, las historias de privatizaciones /concesiones están salpicadas de escándalos mediáticos y polarización política que incluso ha llegado a desestabilizar gobiernos.

El golpe de Jorge Serrano en 1993 estuvo asociado a negocios de la electricidad. El asesinato de Rodrigo Rosenberg en mayo del 2009, y el alud sobre Álvaro Colom, pendiendo de un hilo, no se explica sin el contexto de la disputa de millonarias concesiones para la emisión del documento de identidad personal y los pasaportes, y el canibalismo bancario tras el crash financiero del 2008.

La mayoría de los presidentes civiles concibió las privatizaciones como un recurso de equilibrio del poder económico, y así se mantiene en la agenda de los gobiernos, desde 1986 hasta la fecha. Al favorecer nuevos capitales e inversionistas extranjeros, los gobernantes aspiran a crear su propia base material frente al poder económico tradicional. Por regla, la estrategia les ha fracasado y se revierte como debilitamiento y fragmentación sistemática de los partidos.

Álvaro Arzú logró el más ambicioso plan de privatizaciones -que incluyó la telefonía, la electricidad y el ferrocarril, entre otros- así como el desmantelamiento de la red de protección social del Estado, tras la mampara de los Acuerdos de Paz, pero aunque sobrevivió no pudo sostener su proyecto político y su influencia quedó reducida a su plaza tradicional, la capital. Óscar Berger, que ha sido el representante más directo del capital tradicional, anunció ambiciosos "mega-proyectos" que no pudo ejecutar, o fueron un fiasco, como el del puerto de Champerico.

Por aparte, las privatizaciones son impopulares. Aunque el sector privado las defiende por principio como mecanismo de modernización económica y competitividad, rara vez la población obtiene beneficios. Más bien se resiente de tarifas altas, calidad de servicios hacia la baja y desprotección ante decisiones arbitrarias empresariales.

El nuevo *affaire*

Ese telón de fondo tenía el presidente Otto Pérez cuando a mediados de julio decidió firmar un contrato de usufructo oneroso de la Empresa Portuaria Quetzal con la firma española TBC. El hecho pasó desapercibido para la opinión pública, hasta que dos semanas después lo denunciara el opositor partido LIDER. La filtración de los documentos de la transacción echó por tierra el plan del gobierno de anunciar en acto público, esta semana, el proyecto de ampliación del puerto.

Se repitió el esquema. El beneficio del proyecto, cuya inversión base es de 150 millones de dólares, fue para capitales locales no tradicionales e inversionistas extranjeros. Es un proyecto que ha tenido distintos oferentes en varios gobiernos, incluso dentro de una misma administración, como es ahora.

La denuncia de LIDER prendió en los medios y en el propio Congreso. El presidente ha defendido la legalidad y corrección del negocio, pero sin mitigar la controversia, acompañada de alegatos jurídicos y amparos. Un actor beligerante, el sindicato portuario, entró a escena con medidas radicales, como la paralización de las operaciones de la EPQ. El problema, entonces, se corrió al campo de la seguridad.

El puerto Quetzal es poroso al crimen organizado. Es una entrada estratégica de embarcaciones de Sudamérica y China. En 2011 los decomisos de cocaína y materia prima para droga sintética mostraron la importancia de ese puerto en el trasiego ilícito transnacional, además que su certificación internacional de seguridad es precaria.

En un contexto en que el Presidente impulsa una reforma de la Constitución, para la cual requiere operaciones políticas eficaces en el Congreso y confianza popular, el affaire del puerto Quetzal le resta poder legítimo. La conflictividad social se mantiene latente y explota súbitamente, como esta semana en bloqueos de carreteras, tras el alza a la tarifa del servicio eléctrico. La relación del gobierno con los grupos empresariales suma áreas de enfriamiento. Las cámaras patronales adversan reformas en agenda, como a la Constitución y el Desarrollo Rural.

Las opciones del mandatario no son fáciles, pues el escándalo ya tiene un costo político. Puede dar marcha atrás al contrato, calmando las aguas, pero dejándole en posición débil. Podría continuar, contra viento y marea, con dictámenes legales favorables, y tratar de pasar rápidamente la hoja; asimila el costo, trata de abrir opciones de negocios diversos dentro del proyecto, pero el acto queda como tache en el compendio de su gestión. O bien se le va de las manos y las cortes se lo vetan. En este caso la iniciativa que le queda es en el campo de la seguridad, mientras los operadores de negocios públicos re-calculan el terreno de riesgos futuros.

La economía, el mal difuso

IPNUSAC
1 de septiembre

Muy concentrados en reformas políticas, escándalos mediáticos y pulsos de poder, las elites se han desentendido de la economía popular. Y justamente ahí está la mayor insatisfacción social, una vez que la percepción de inseguridad ha disminuido un poco.

No hay novedad en el análisis si se apunta que el Gobierno y el Presidente siguen, paulatinamente, disminuyendo su crédito en la sociedad. Noticias tremendas -que son cotidianas- asociadas a la corrupción y la baja capacidad de ejecución de planes y programas, abonan a su desgaste.

Sin embargo el saldo es aún positivo. La gente, por encima de la mitad, cree todavía en el Presidente y en lo que él propone. Sobre todo en la capital y en los principales poblados urbanos. Por ejemplo, ante sus cuestionadas reformas constitucionales que, en general, reciben el rechazo de las elites, tanto conservadoras como liberales, criollas e indígenas, el público está dispuesto a apoyarle, por ahora.

Según recientes mediciones independientes, al gobernante se le aprecia por su capacidad de trabajo, aunque está mermado en su credibilidad de lucha contra la corrupción. Los negocios en torno al Puerto Quetzal, denunciados por el opositor partido LIDER y que siguen en los titulares después de un mes, le han causado mella.

Las materias en que mejor se califica -sin ser el ideal- la gestión de este Gobierno, son seguridad ciudadana e infraestructura, marcadamente en carreteras y caminos. La apreciación popular baja un escalón al opinar sobre la educación; disminuye otro grado al evaluar el seguimiento de los programas sociales (el legado de las transferencias condicionadas y la bolsa solidaria de Sandra Torres) y se rebaja dos eslabones más en salud pública.

Pero hay una variable que ya es díscola del poder gubernamental. O quizá está por encima del propio poder político democrático, condicionándolo. El hecho es que el malestar mayor, pero difuso, de la población en este periodo tiene que ver con asuntos económicos. Por un lado, los datos disponibles dicen que en el mejor de los casos el empleo en ciertas ramas, como la industria, está estancado; pero en otras, como la construcción y el comercio, se eleva el paro, a la vez que se deteriora la calidad de las ocupaciones.

Por otro lado, los salarios continúan rezagándose respecto del costo de vida. El salario mínimo promedio (Q 2,268.10) que fue aprobado hace ocho meses, equivale a la mitad del costo de la canasta básica vital (Q 4,668.60 al mes de julio), mientras que para las mujeres y los jóvenes ocupados la paga en promedio ni siquiera cubre la canasta básica de alimentos (Q 2,558.40).

Hay una contrariedad de percepciones. Los delitos continúan, aunque disminuyen lentamente. En cualquier país del mundo sería un escándalo, con titulares durante meses en los medios, que aparezcan cuerpos de niños y mujeres desmembrados, un día sí y otro también. Pero en Guatemala hay ahora una sensación de alivio. Sea por la baja en la tasa de homicidios, sea por las capturas de bandas de extorsionistas, violadores y demás.

En la economía popular no opera el mismo lente. Todas las agencias oficiales y privadas dicen que la economía no va tan mal, a juzgar por el índice mensual de actividad económica. Pudiese ir peor, considerando el entorno de crisis en Europa, la lenta marcha de EEUU y la desaceleración en Asia.

La tasa de crecimiento local también desacelera, pero aún así no es mala. Los datos del Banco de Guatemala dicen que la inflación sigue siendo moderada. La actividad crediticia se ha recuperado, aunque las elevadas tasas de interés apenas se modificaron. En resumen, lo que tiene que ver con grandes números va bien.

Pero a la gente le va mal. Y como le va mal, así califica al Gobierno. Lo peor de este periodo son los precios. El Gobierno dice, no: estamos con una inflación apenas encima del 3 por ciento.

La economía popular tiene otras sensibilidades. Y es que con salarios en general congelados y un mercado laboral precario, los precios contraen cualquier margen de maniobra: en el último mes el costo de la canasta básica vital subió Q 44. Además, las alzas del mercado están atadas a los principales consumos: gasolina (transporte) y, de una manera indirecta, los alimentos populares y de clases medias (maíz, carne de res y pan). El precio de la vivienda parece cómodo, y eso obedece a una sobre oferta en ciertos segmentos.

En contextos de crisis global de los mercados, las zonas urbanas son las más castigadas y por eso las actividades económicas tienden a desplazarse hacia el área rural, que se convierte en reserva de producción y empleo. Pero ese corrimiento está atascado porque el dinero sigue caro, las remesas familiares no rinden más y en el campo prevalece un clima de conflictividad e inseguridad jurídica.

Más allá de los paralizantes debates ideológicos sobre la ley de desarrollo rural, la inversión estratégica y el esfuerzo de distensión del sector público, deberían orientarse al campo.

Presupuesto: mucha apuesta y poca causa

IPNUSAC
16 de septiembre

El proyecto del presupuesto público del 2013 refleja que el Gobierno quiere ejecutar -tras un primer año de aprendizaje- y bajar el déficit. El triángulo feliz se completa con una buena recaudación, pero el resultado no es muy distinto al conocido. Aún así, el clima económico puede arruinar las cuentas.

En términos reales el proyecto de presupuesto de gastos e ingresos de la nación que envió el Ejecutivo al Congreso aumenta en 0.65 por ciento del PIB (Cuadro 1). Es un crecimiento modesto, pero no es conservador, pues incorpora factores de riesgo o -desde otro enfoque- escenarios optimistas.

Se quiere hacer crecer el gasto, en cifras nominales, en casi Q 31 millardos, y bajar el déficit del 2.6 al 2.2 por ciento, para hacer la plana con el FMI y mitigar críticas del sector privado. Y para lograr ese acto de equilibrista se proyecta una carga tributaria que brincaría del 10.9 por ciento en 2012 (según la proyección del Banco de Guatemala) al 11.8 por ciento en 2013.

Ese aumento de la carga descansa en el ISR, un impuesto que tradicionalmente pesa poco en la estructura tributaria (entre 13 por ciento y 15 por ciento) y que apenas tiene un efecto de rebote. Esto quiere decir que puede crecer hasta un 19 por ciento en el año siguiente a la puesta en marcha de una reforma fiscal, pero después regresa a sus niveles históricos. La razón es que la SAT nunca ganó la capacidad de operar una fiscalización tributaria rigurosa.

Esta vez el Ministerio de Finanzas apuesta a que el ISR crecerá un 47por ciento, o sea que representará un 23 por ciento de la estructura tributaria. Por otra parte, con el comportamiento del IVA no se puede hacer cuentas de gran capitán, pues la economía estará afectada por una estación otoñal en el mundo.

Los riesgos de una recesión en los EE.UU. en 2013 están aumentando, según la calificadora Standard & Poor. La Eurostat insinúa que Europa puede entrar en recesión y, de hecho, el viejo continente se acerca a su tercer trimestre de caída. Ese entorno hace aparecer como optimista un crecimiento estimado del 3.5 del PIB local el año próximo. Por ahora las exportaciones han bajado en más del 3 por ciento, y las importaciones, empujadas por los bienes de consumo, solo un 2.7 por ciento. Por tanto, un crecimiento por arriba del 3 por ciento sería un éxito económico a contracorriente.

Por lo demás, no hay cambios sustantivos en la distribución real del gasto por instituciones en relación al PIB (Cuadro 2). Crecen los presupuestos de Defensa, Salud Pública y Comunicaciones, así como los aportes constitucionales y los servicios de la deuda. Pero disminuyen Educación, Agricultura e incluso Desarrollo Social.

Este es el principal indicador de política pública. El papel de Defensa se asocia al combate militar al narcotráfico, que deja en duda la base de política exterior sobre alternativas de la estrategia anti-drogas. Salud implica la recuperación de una oferta de campaña que prácticamente se frustró en 2012. Comunicaciones expresa el peso político del ministro Sinibaldi.

Los aportes constitucionales tienen que ver con las reformas a la Constitución, que serán cruciales para el futuro político del Gobierno y el prestigio presidencial, mientras que la puntualidad de la deuda muestran las cartas credenciales ante la comunidad financiera internacional y local.

Pero en este ordenamiento de prioridades se sacrifica el gasto que construye el apoyo social de cualquier Gobierno en las zonas rurales y entre las masas empobrecidas, pero también la apuesta a la seguridad ciudadana basada en las fuerzas civiles.

Cuadro 1
Presupuesto por institución
Aprobado 2012 y proyecto de 2013
En millones de quetzales y porcentajes del PIB

Instituciones	2012	2013	Porcentaje PIB 2012	Porcentaje PIB 2013
Presidencia de la República	190.0	210.3	0.05	0.05
Ministerio de Relaciones Exteriores	386.9	396.2	0.10	0.09
Ministerio de Gobernación	3,955.0	4,228.7	1.00	0.99
Ministerio de Defensa Nacional	1,662.9	2,051.9	0.42	**0.48**
Ministerio de Finanzas Públicas	316.1	349.5	0.08	0.08
Ministerio de Educación	10,156.1	10,539.8	2.58	2.48
Ministerio de Salud Pública y A. S.	4,435.0	5,111.6	1.12	**1.20**
Ministerio de Trabajo y P. S.	630.7	627.2	0.16	0.15
Ministerio de Desarrollo Social	1,235.4	1,235.4	0.31	0.29
Ministerio de Economía	309.6	348.7	0.08	0.08
Ministerio de Agricultura, G y A.	1,655.5	1,657.7	0.42	0.39
Ministerio de Comunicaciones I. y V.	4,580.8	5,457.7	1.16	**1.28**
Miniesterio de Energía y Minas	196.7	126.1	0.05	0.03
Ministerio de Cultura y Deportes	378.9	442.5	0.10	0.10
Secretarías y Otras Dependencias	1,669.8	2,193.1	0.42	**0.52**
Ministerio de Ambiente y RR. NN.	191.0	208.4	0.05	0.05
Obligaciones del Estado a cargo del Teso	19,192.2	21,576.0	4.87	**5.07**
Procuraduría General de la Nación	58.6	57.6	0.01	0.01
Servicios de la Deuda Pública	8,346.1	10,162.8	2.12	**2.39**
Total presupuesto	**59,547.3**	**66,981.2**	**15.10**	**15.75**
PIB Nominal	**394,314.7**	**425,265.5**		

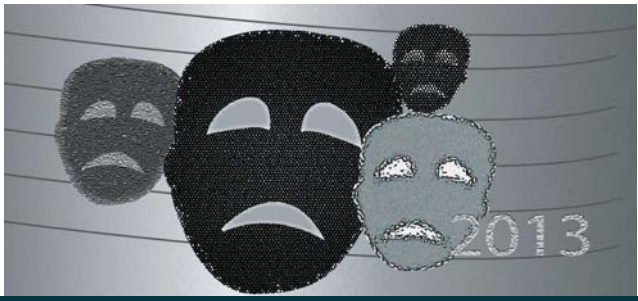
Fuente: elaborado con datos del proyecto de presupuesto.

Cuadro 2
Presupuesto de ingresos y gastos del Estado
Distribución entre funcionamiento e inversión
En millones de quetzales y porcentajes del PIB

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gastos de funcionamiento**	27,134.4	31,160.5	34,656.7	38,774.2	44,591.5	47,701.6
Porcentaje del PIB	**9.2**	**10.1**	**10.4**	**10.6**	**11.3**	**11.2**
Gastos de inversión	13,221.0	12,548.3	13,728.7	14,736.8	12,706.7	15,868.9
Porcentaje del PIB	**4.5**	**4.1**	**4.1**	**4.0**	**3.2**	**3.7**
PIB Nominal	295,871.5	307,966.6	333,112.3	365,122.5	394,314.7	425,265.5

Fuente: elaborado con datos del Banguat y del MINFIN.
* No incluye el monto de amortizaciones a la deuda.
Nota. De 2008 a 2011 es lo ejecutado. Para 2012 es lo aprobado y para 2013 es lo proyectado.

Nada qué celebrar



IPNUSAC
1 de octubre

Los signos de crisis económica se extienden a todo el mundo, pero acá hay un optimismo oficial sin argumento. Los precios ahorcan la economía familiar y las pérdidas de cosechas anticipan hambre y más pobreza. Los efectos se sentirán en el primer semestre del 2013.

Al finalizar el 2012 se dirá que este fue otro año de crisis global. La elevada tasa de desempleo y el lento crecimiento en EEUU, pueden agravarse por la amenaza del "precipicio fiscal". En Europa la crisis no cede; en China se desacelera el ritmo de crecimiento, igual que en Brasil.

El comercio mundial crecerá 0.25%, muy por debajo del 4% del 2011 y los flujos de capital privado serán US$ 118 billones menos. El FMI está por anunciar otra rebaja a sus estimaciones de crecimiento mundial en 2012 y 2013, la tercera revisión a la baja en este año. La OPEP estima las tasas en 3.3% en 2012 y 3.2% en 2013.

La economía mundial vive una crisis de ciclo y los tradicionales paquetes de ajuste aumentarán los costos sociales en empleo e informalización laboral, sin asegurar la recuperación. En Guatemala, a pesar de las notas optimistas del presidente del Banguat y del ministro de Economía, los nubarrones están a la vista.

De acuerdo al comportamiento del comercio internacional observado hasta julio, es probable que las exportaciones cierren el año estancadas y que las importaciones apenas crezcan un 5%, por debajo de las metas oficiales.[1]

¿Qué hay detrás del alza de precios?

La población está atacada por una ola alcista de precios, que golpea alimentos básicos y combustibles. No hay, empero, una explicación estrictamente económica para estos incrementos. En ambientes de incertidumbre y crisis son frecuentes los movimientos especulativos.

Por ejemplo, la última sequía afectó a 53,979 familias en 66 municipios de diez departamentos. En general son familias pobres cuyas pérdidas de cosechas vulnera su seguridad alimentaria, pero la presión sobre la demanda es marginal. La producción de esas familias es de supervivencia y sus pérdidas no afectan las previsiones. En el caso del maíz blanco se sigue esperando, en esta cosecha, un volumen 11.6% por encima de la producción anterior.

La gripe aviar reportada en México tampoco debe alterar el mercado interno, pues las avícolas locales tienen capacidad para cubrir la demanda. Los reportes de la FAO a septiembre informan que el índice internacional de precios de alimentos es estable e inferior al de hace un año, aunque hay dispersión según el producto. El precio de cereales no se ha movido, pero sí hay un ligero aumento del trigo y el arroz, por el anuncio del deterioro de la cosecha en EEUU; el aceite y las grasas bajaron; la carne y los lácteos subieron 3 puntos, y el azúcar bajó sensiblemente (casi 28 puntos).

El precio del petróleo marcador WTI (la referencia de Latinoamérica), se ha mantenido en los últimos cinco meses entre US$92 y US$100. Esta semana el precio para entrega en noviembre se cotizó en US$92.32, pero el galón de gasolina súper fue de Q38.00. En julio del 2008 cuando la cotización era de US$114.13 el barril, el galón se vendía a Q36.25.

1. La caída del 3 por ciento, al 31 de julio, de las importaciones de materias primas y bienes intermedios dan una indicación del bajo dinamismo de la actividad económica.

En 2008 el tipo de cambio estuvo entre Q7.63 y Q7.78, y en 2012 (salvo hace unos pocos días que alcanzó Q8.00) ha permanecido como hace cuatro años. Los costos del transporte no han variado mucho; los de almacenamiento internos son más o menos fijos, y los salarios casi inamovibles.

El alza de los combustibles es general en la región. Solo en Nicaragua el galón de súper cuesta C$33.91 (unos Q11.40), debido al suministro de Venezuela a precios preferenciales. Significa que las transnacionales fijan los precios sin interferencia de los gobiernos locales. Por otro lado, las tarifas de electricidad sufrieron alzas constantes. El precio autorizado para agosto-octubre registra un aumento record de Q2.19 el kilovatio.

Se dijo que el tipo de cambio al Q8 x US$1 fue la razón del alza de los precios. Pero el tipo de cambio es estable desde febrero de 2010, beneficiando a los importadores y perjudicando a los receptores de remesas familiares, sin poder de protesta. En los últimos 32 meses se ha acumulado un diferencial de precios entre Guatemala y EEUU de 8.56 puntos porcentuales, que es la banda en la que pudo moverse el tipo de cambio hacia el alza para acercase al tipo de cambio real. En la sobrevaloración del dólar hay además un factor de blanqueo de dinero.

Como fuese, la canasta básica de alimentos subió Q125.70 entre el 1 de enero y el 31 de agosto, y la canasta básica vital (bienes y servicios esenciales, además de alimentos) es Q229.38 más cara. Los aumentos de septiembre y del fin de año harán más vulnerables a las clases medias y mermarán el consumo de las familias pobres. El alza de combustibles y de energía encarecerá los costos del transporte y mermarán el desempeño económico, agravando el empleo y los salarios.

2

Políticas públicas

• Economía • Justicia • Salud • Educación

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

2 Políticas públicas

Economía

Carlos Martínez

Crisis, expectativas y realidades

En cualquier parte del planeta, para quienes ejercen el poder y la cotidianidad de la política, decir la verdad de frente y de cara al sol, equivale a cavar la propia fosa.

Este es un tema antiguo que permanece vigente desde la época de los griegos. Así, como dibujando una realidad a secas Foucault anota que "la parresia es el coraje de la verdad de quien habla y asume el riesgo de decir, a pesar de todo, toda la verdad que concibe, pero es también el coraje del interlocutor que acepta recibir como cierta la verdad ofensiva que escucha". "La parresia se opone punto por punto a lo que es, a fin de cuentas, el arte dela retórica. La retórica es un arte, una técnica, un conjunto de procedimientos que permiten al hablante decir algo que tal vez no sea en absoluto lo que piensa, pero que va a tener por efecto producir, sobre aquel a quien se dirige, una serie de convicciones, que va a inducir una serie de conductas, que va a establecer una serie de creencias".

Lo anterior quizá nos dibuja o nos insinúa la diferencia que existe entre el análisis y la investigación, y por otro la información mediática estructurada, oficial o privada, que tiene finalidades políticas (aunque

no en todos los casos ni de manera absoluta).

Tan sólo hace pocos meses, al leer los medios escritos percibíamos que estábamos abocados al borde del apocalipsis. Y, con sospechas de que sea por el arte del manejo de la información, pausadamente el riesgo de tal desastre ha venido desapareciendo. No obstante, para nuestro propio bien, para tratar de que nuestros esfuerzos se vayan articulando en un proyecto de país cada día mejor, es conveniente no perder de vista dos importantes datos: primero, estamos viviendo en medio de una crisis de alcance global; y segundo, como país estamos inmersos dentro de una difícil encrucijada sistémica.

La crisis global y el lento desplazamiento de los centros de hegemonía Europa, Estados Unidos y Japón, están viviendo la mayor crisis desde la Gran Depresión de 1929. Esto quiere decir que el modelo económico, político y social que nos ha servido de ejemplo, está en crisis en sus mecanismos de funcionamiento. La teoría no tiene respuestas a la crisis, el Estado no posee las herramientas y recursos suficientes para solventarla en el corto plazo, y el motor que dinamizó a los países desarrollados se muestra atascado. ¿Cómo se explica esto? Europa vive una crisis de deuda pública, alto desempleo y temible estancamiento económico; y Estados Unidos está agobiado por una colosal deuda pública (aunque sin crisis de deuda), un elevado desempleo y un fuerte déficit externo especialmente frente al comercio internacional de China. Hacia el final del recién pasado febrero, la deuda de Estados Unidos, según el Departamento del Tesoro, alcanzó los US$15.5 trillones y el desempleo, según el Departamento del Trabajo afecta a 12.8 millones de personas, lo que equivale a una tasa de 8.3% de cesantía, suficiente para inhibir la demanda y el consumo. Los datos inmediatos expuestos en el cuadro 1 no invitan al optimismo y según los economistas, este nivel de desequilibrios podría permanecer durante la próxima década.

Los desequilibrios estructurales globales, según perciben los economistas, pueden ocasionar, quizá no una nueva recesión planetaria, pero sí un prolongado estancamiento económico. Y mientras la frágil gobernabilidad y la amenaza de levantamientos sociales es un fantasma que se asoma a las democracias desarrolladas, los programas estatales, similares a los Programas de Ajuste aplicados en América Latina hace 25 años, continúan sin dar los resultados esperados.

Cuadro 1
Economías avanzadas
Deuda pública y crecimiento, porcentajes del PIB

País	Deuda pública		Crecimiento PIB	
	2012	2013	2012	2013
Estados Unidos	107.6	112.0	1.8	2.2
Alemania	81.6	79.8	0.3	1.5
Francia	90.7	93.1	0.2	1.0
Italia	125.3	126.6	-2.2	-0.6
Japón	241.0	246.8	1.7	1.6
Inglaterra	86.6	90.3	0.6	2.0
Canadá	86.7	84.7	1.7	2.0

Fuente. FMI. World Economic Outlook y Fiscal Monitor. Enero 2012.

Hay un dato adicional que es interesante: el modelo neoliberal elevó a la categoría de dogma la apertura externa y el esfuerzo exportador como la fuente de crecimiento por excelencia, y la acumulación de reservas monetarias internacionales como el ideal colchón anticrisis. China se hizo con cerca de una tercera parte de las reservas monetarias mundiales y se convirtió en el principal proveedor de Estados Unidos. En la desesperación Estados Unidos le exige que retorne a las fuentes internas de crecimiento y revalúe su moneda para permitir la recuperación estadounidense. Esto evidencia que simultáneamente a que está ocurriendo una crisis de modelo se está produciendo un lento desplazamiento de los centros de hegemonía económica mundial. Según el Fondo Monetario Internacional, los vínculos del sistema financiero entre Europa y Estados Unidos han experimentado un sostenido fortalecimiento en las últimas décadas, y constituyen un eficiente mecanismo para la transmisión de las crisis. En síntesis, no habrá que dar rodeos, la crisis no puede permanecer circunscrita sólo a Europa o Estados Unidos y, según los economistas, sus manifestaciones podrían durar los próximos diez años (entre recesiones y estancamiento).

¿Está Guatemala preparada para un nuevo contexto mundial? Probablemente no. Por lo general, ante toda crisis, los análisis oficiales concluyen tardíamente y en medio de la turbulencia, que el riesgo no existe. Así es que, un esfuerzo por explorar mecanismos innovadores y fuentes internas de crecimiento económico, y una mirada hacia las posibilidades de tejer nuevas relaciones económicas

externas, deberían de formar parte de una agenda nacional de política económica.

La encrucijada nacional sistémica

La crisis global es un marco dentro del cual Guatemala se desempeña. Su alta relación económica con Estados Unidos, uno de los centros mundiales en crisis, por definición induce a pensar que es difícil que un posible prolongado estancamiento económico no afecte la economía doméstica. Pero además, dentro de ese marco concurre el resultado de diversos procesos nacionales que durante décadas fueron madurando hasta tejer un panorama sistémico complejo. He aquí nuestro mapa.Si comparamos el tamaño del Estado, medido por el volumen de gasto público, Guatemala tiene uno de los Estados más pequeños del continente (cerca de 15% del PIB).

Pero debe asumir grandes retos como: liderar los esfuerzos de reducir la pobreza que afecta al 53.71% de la población nacional (ENCOVI 2011); reducir la alta tasa de criminalidad, que aunque descendió en el año recién pasado (ver los datos del gráfico 1), continúa siendo una de las más elevadas de la región centroamericana y amenaza con convertirse en una patología de la sociedad; articular una estrategia que promueva la generación de empleo seguro y decente para el 73.8% de la Población Ocupada nacional que trabaja en la informalidad; dar un respaldo sostenido al desarrollo rural, cuya población que habita tal área está inmersa en la vulnerabilidad social; y apoyar a grandes contingentes de población que viven bajo la amenaza constante de desastres naturales asociados al cambio climático, que se activa con la entrada de cada época lluviosa.

El desafío es corregir las irónicas y contradictorias consecuencias de política. Guatemala tiene una

> “La baja tasa de tributación que pagan las empresas se combina contradictoriamente con un modesto crecimiento económico respaldado en bajos salarios y en la esperanza de buenos precios internacionales de los productos primarios. El aparato productivo necesita mayor formación de capital pero a diciembre de 2011 el 76.4% de las inversiones de las entidades financieras del país (datos de la Superintendencia de Bancos) estaban colocadas en valores del Estado (del gobierno y Banco Central).”

Gráfico 1

Fuente. PDH, Informe 2011.

economía que exhibe un respetable equilibrio macroeconómico (moderada inflación, bajos déficits fiscales y estable tipo de cambio), pero junto a ello convive una impresionante subocupación y empleo precario. Posee un alto nivel de reservas monetarias internacionales, pero los mínimos ingresos públicos no alcanzanpara que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales.

La baja tasa de tributación que pagan las empresas se combina contradictoriamente con un modesto crecimiento económico respaldado en bajos salarios y en la esperanza de buenos precios internacionales de los productos primarios. El aparato productivo necesita mayor formación de capital pero a diciembre de 2011 el 76.4% de las inversiones de las entidades financieras del país (datos de la Superintendencia de Bancos) estaban colocadas en valores del Estado (del gobierno y Banco Central).

Y aún hay más. Cómo avanzar en la tan discutida competitividad si ésta se nutre de unos sistemas de educación y salud deficientes. Cómo reducir la influencia y el poder de la red de negocios que se articula alrededor del quehacer del Estado y lo corrompe. Cómo un Estado pequeño y pobre puede recuperar el control perdido sobre amplias franjas territoriales frente al crimen transnacional.

La lista de desafíos quizá no es larga, pero está integrada por nudos quemantienen a la sociedad atada al estancamiento, el cual, frente al tiempo y las esperanzas de los habitantes, se engrandece.

El Gobierno que encabeza Otto Pérez Molina, recién ha tomado el turno de cada cuatro años para generar esperanza en los ciudadanos. No podría decirse con seguridad si él y su ordenado equipo ya interpretaron que los desafíos, si bien se expresan como una suma de distintos problemas de orden nacional, se articulan en un complejo entramado donde unos influyen sobre otros abonandoa su reproducción.

De momento se consideran válidas las siguientes anotaciones: es necesario un examen permanente de la coyuntura internacional para idear cómo sortear la crisis; y en el plano nacional, que las tácticas ensayadas para el corto plazo o ya experimentadas en tiempo pasado, no se conviertan en las estrategias de los cuatro años, porque en ese caso el Gobierno transcurrirá su tiempo administrando crisis con el riesgo de que ocurran sesgos peligrosos. Por ejemplo ¿cómo se va a sustituir la vigilancia militar del espacio público por una situación normal de seguridad?

La seguridad no puede depender por tiempo indefinido de un despliegue militar permanente. El mercado es un mecanismo incongruente para hacer política social y no debería hacerse otro experimento. Y un Estado débil, tiene el potencial para debilitar a cualquier equipo de Gobierno mediante la reproducción ampliada de sus complejas coyunturas.

Precios del petróleo y estrategia energética nacional

Carlos Martínez

En su reporte del mes de marzo, la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés) enfatiza lo siguiente: en 2012 la demanda mundial de petróleo será de 89.8 mb/d (millones de barriles diarios), 0.9% mayor a la de 2011 (800 mil barriles diarios más); los precios futuros se están moviendo consecutivamente hacia el alza, aumentando los riesgos desde el lado de la oferta.

Las tensiones geopolíticas originadas en África y Medio Oriente y el estancamiento no planificado en la producción en algunos países no miembros de la OPEP amenazan con reducir la producción petrolera; y las adicionales pérdidas potenciales relacionadas con Irán agregan más incertidumbre a las perspectivas del crudo. La IEA agrega, que con el telón de fondo de un previsto crecimiento económico mundial apagado (3.3% para 2012 menor al 3.8% de 2011) y los altos precios del crudo, las complicaciones para el consumo de combustibles están planteadas.

A su vez, la OPEP afirma en su Reporte Mensual sobre el Mercado Petrolero, del mes de marzo, que su canasta de precios de referencia continuó moviéndose hacia el alza, y el precio de referencia de dicha canasta al 8 de marzo fue de US$124.13 por barril, mayor al precio de febrero anterior. La OPEP anota que si bien en la carrera alcista de los precios del crudo están interviniendo factores geopolíticos, más que eso, están siendo impulsados por el surgimiento de las actividades especulativas en el mercado de futuros del crudo.

Por su parte, la Administración de Información sobre Energía de Estados

Unidos (EIA por sus siglas en inglés) sostiene que este país espera que el barril de petróleo marcador West Texas Intermediate (WTI) –de referencia para comercialización y consumo en América Latina– registre un precio promedio durante 2012 de US$106.00. Según esa oficina, los trastornos en el suministro proveniente del Medio Oriente y África están contribuyendo a los altos precios del crudo. La EIA prevé que en 2013 el precio también se mantendrá como mínimo en el promedio de US$106.00. Precisamente, en promedio, éste es el nivel del precio por barril negociado en la Bolsa Mercantil de Nueva York, para entrega el próximo mes de mayo.

¿Cuáles serán todas las razones de la carrera alcista en los precios internacionales del petróleo?

Por el lado de la demanda, hay consenso entre la OPEP y la Agencia Internacional de Energía, en que el incremento de aquélla durante 2012 soló será de 800 mil barriles diarios, un 0.9% mayor a la de 2011. Esto se explica en el hecho de que en los próximos años la actividad económica mundial experimentará un lento crecimiento: para la zona euro, Estados Unidos y Japón prevalecen las expectativas de crecimiento deprimido, en tanto que se espera una marcada desaceleración en los BRICs, en comparación con años previos. Tales criterios se sustentan en los datos del cuadro 1.

Cuadro 1
1. Crecimiento del PIB por zonas de influencia económica
(Años 2011-13)

Año/País	Zona	EE. UU.	Japón	Brasil	Rusia	China	India
2011	1.6	1.8	-0.9	2.9	4.1	9.2	7.4
2012	-0.5	1.8	1.7	3.0	3.3	8.2	7.0
2013	0.8	2.2	1.6	4.0	3.5	8.8	7.3

Fuente. FMI.

Por el lado de la oferta, la OPEP estima que los países no miembros de ese organismo incrementarán su producción en 600 mil barriles diarios (aunque no menciona el aumento de la propia OPEP); mientras que la Agencia Internacional de Energía afirma que la OPEP incrementará su producción en 315 mil barriles diarios. Es decir que en 2012 se registrará un modesto equilibrio entre el consumo y la producción o, en todo caso, si se registrara un déficit, podría ser leve.

Lo anterior indica que de los factores que los organismos internacionales mencionan como los que están causando el incremento de los precios internacionales del petróleo, el más visible es el de carácter geopolítico. Y si se toma como posible la hipótesis de que las tensiones en el Medio Oriente y la inestabilidad política en algunos países de África no terminarán pronto, es de esperar que las fuentes de estímulo a los altos precios del crudo continúen activas por un tiempo impredecible.

Si embargo, hay dos factores adicionales al anterior. La OPEP menciona ligeramente que los precios del crudo están siendo afectados por la especulación en los mercados de futuros. Efectivamente, en las bolsas de valores más grandes del mundo, las apuestas sobre los precios futuros del petróleo WTI y Brent (este último de referencia para Europa) no es reflejo de los movimientos de oferta o de demanda, sino de las apuestas por obtener los mejores rendimientos especulativos. Estos movimientos especulativos repercuten mucho en los mercados locales (por ejemplo, en el precio de los combustibles en cada uno de los países centroamericanos), pues los precios reales de distribución de cada día, se establecen con referencia a los precios futuros del petróleo que en la bolsa de Nueva York se negocian para entrega en dos o tres meses después. En el mercado de cada día en el nivel local, nadie se atribuye la función de vigilar estos

artilugios especulativos, bien por deficit de capacidad o restringido margen de acción de las instituciones que debieran ejercerla. El otro factor se refiere a que en el escenario económico mundial, es dominante la evidencia y la percepción de que la economía permanecerá en riesgo de recesión o estancamiento por varios años más. Esto ha inducido a que en los principales mercados bursátiles mundiales, los valores de productos primarios como el petróleo, el oro, la plata y otros importantes de origen agrícola se conviertan en más seguras áreas de inversión, en comparación con los valores industriales, tecnológicos o financieros. Es decir, existen razones suficientes para inferir que los precios del petróleo, aunque en momentos distintos registren descensos, en general mantendrán la tendencia al alza por un tiempo impredecible, como viene ocurriendo desde inicios de 2008.

¿Cuál ha sido la estrategia que el Estado de Guatemala ha puesto en práctica para enfrentar la prolongada crisis de altos precios de los combustibles?

Tal estrategia quizá puso mayor esfuerzo en la modificación de la matriz de generación de electricidad, pues disminuyó la generación por medio de combustibles fósiles, a la vez que aumentó la generación por medio de hidroeléctricas: a finales de 2007, el 34.6% de la energía eléctrica provenía de hidroeléctricas, y hacia finales de 2010 la proporción aumentó a 43.3%, esquema que posiblemente prevalezca a la fecha.

En otro sentido, aunque no puede adjudicársele al propósito de alguna estrategia, se produjo un cambio en la conducta de consumidores y agentes económicos, el cual se refleja en prácticas de ahorro que llevaron a reducir el consumo de los derivados del petróleo.

Cuadro 2
2. Importaciones de combustibles derivados de petróleo
(Años 2009 – 2011)

Combustible/Costo	2009	2010	2011
Millones de barriles	30.3	26.7	27.4
Millones de dólares	2,009.1	2,235.3	3,033.5

Fuente. MEM.

Según datos del Ministerio de Energía y Minas (MEM), las importaciones de gasolina superior, de un equivalente de 5.3 mb (millones de barriles) en 2009, se redujeron a 4.7 mb en 2011; las de gasolina regular bajaron de 3.6 mb a 3.3 mb en los mismos años; y las importaciones de diesel disminuyeron de 10.1 mb en 2009 a 9.2 mb en 2011.

No obstante las disminuciones indicadas (aunque la importación total de combustibles registró leve aumento en el último año, sin recuperar el nivel de 2009), el valor de la factura petrolera de importación se mantiene en sostenido y notorio aumento, tal como lo muestra el cuadro 2.

Por otro lado, hay un dato que invita a la reflexión, Según la información del MEM, hacia finales de 2007 del total de energía que se consumió en el país, el 46.0% provino del consumo de leña, el 44.8% de derivados de petróleo y 9.2% de electricida. Y hacia finales de 2010 esta matriz se modificó de manera sustancial: del total de energía que se consumió en el país este año, el 58.2% provino de la leña; el 33.0% de derivados del petróleo y 8.8% de electricidad. Ese cambio en la matriz de consumo energético, basado en el uso de la leña, dado que seguramente no es resultado de una estrategia concientemente planificada. puede repercutir en una expansión de los riesgos a la salud de las familias y en una mayor presión sobre los bosques.

Pero en lo inmediato, el aumento de los precios de los combustibles que ahora se registra en el mercado nacional, provocará un deterioro del nivel de vida de la mayoría de habitantes del país. Pues tanto por el efecto real como por el especulativo, es inevitable que se produzcan aumentos en los costos de transporte, en el precio de los combustibles de uso familiar como el gas propano, e induzca un incremento de precios en la agricultura, la industria y los servicios. Y tal como ha sucedido en años previos, existe el riesgo de que núe mostrando déficit de capacidades paralas instituciones del ramo energético continúe mostrando déficit de capacidades para amortiguar el efecto negativo en la sociedad.

En síntesis, lo que sucede en el escenario internacional, tanto el previsto estancamiento de la actividad económica mundial como la tendencia alcista de los precios del petróleo, y los diversos elementos que se aprecian en el escenario nacional relacionados con la matriz de origen y consumo de energía, el consumo de combustibles, el aumento sostenido de la factura de importación de derivados del petróleo y el impacto social de los precios, mantienen vigente la necesidad de diseñar e impulsar una completa estrategia energética, que articule y coordine todos los elementos: sistemas de ahorro, establecimiento de un nuevo sistema de circulación vehicular, construcción de infraestructura nacional y reforma del marco legal para el uso del combustible nacional, planificación y uso del recurso bosque, el cuido del medio ambiente, la cooperación regional en materia energética y la reconsideración de iniciativas como el poco atendido intento de pertenecer a Petrocaribe, entre quizá otros muchos puntos más. En fin,una verdadera estrategia energética continúa siendo un punto que no termina de incorporarse en la agenda nacional de desarrollo.

De la razón de Estado, a la razón del desarrollo humano

Carlos Martínez

Muchos hombres y mujeres, en todas partes del mundo, han puesto su perseverante empeño para que el ser humano, su bienestar, esté al centro de los fines del Estado. A lo largo de la historia, a diferentes ritmos, los frutos de la economía mejoran el conocimiento sobre la sociedad y la política; la tecnología facilita los procesos, pero en esencia la razón que impulsa los avances no toma en cuenta el propósito del bienestar del ser humano como sujeto, sino el interés económico de los grupos dominantes en la sociedad.

La Constitución de los diversos Estados del mundo no deja de citar, aunque lo haga en claves diferentes, que el fin del Estado es el bienestar de la persona humana. Por ejemplo la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 1° establece que "el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supreno es la realización del bien común". Y en su artículo 2° afirma que "es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona". Perfecto en el espíritu de la letra constitucional, irrefutablemente falaz en la realidad.

Largo ha sido el camino recorrido e intensa la lucha de ideas para poner al centro del debate el propósito del desarrollo de la persona; propósito que ha surgido del reconocimiento de las trágicas condiciones en que viven millones de seres humanos, la mayoría distribuida en los países de bajo desarrollo. Obviamente el que puede liderar los esfuerzos por llevar a un nivel de desarrollo digno al ser humano, es el Estado, porque éste, hipotética y relativamente, tendría la capacidad de imponer sus políticas a pesar del poder de los grupos dominantes en la sociedad. No obstante, en la lucha entre el ideal social humano y los intereses de los grupos dominantes, el primero ha sido un claro perdedor.

Cualquiera que haya sido el origen del Estado (contractual o gradualidad histórica), desde su origen hasta hoy, sus fines han estado determinados por los intereses de la grupos económicos dominantes. Nadie necesita ser marxista para identificarlo. Y así lo reconoce y sostiene biertamente uno de los más acreditados pensadores políticos de los últimos tiempos, Norberto Bobbio. Pero para los grupos dominantes en Guatemala, el avance en el pensamiento político, en la comprensión de la economía y en el reconocimiento del desarrollo humano como condición esencial que debiera garantizar el sistema económico y político, no significa nada, pues para ellos el control sobre el Estado con el fin de garantizar la continuidad de un sistema basado en la inequidad integral, sigue siendo lo prioritario.

Examínense las caras de las políticas:

En la seguridad. La gran mayoría de habitantes del país se enfrenta cotidianamente a una situación patológica de inseguridad, donde abundan los asesinatos, los secuestros y violaciones. Esta situación es suficiente para que en la mente de las personas anide y crezca un sentimiento de incerteza respecto a sí su vida pueda ser respetada o cortada de tajo a la vuelta de cualquier esquina o en el recodo de un día indistinto. Nada de eso tendrán que enfrentar las familias pudientes que habitan en sus ciudadelas amuralladas y se desplazan bajo la protección de numerosos guardaespaldas. La seguridad, dicen los intelectuales de los grupos dominantes, es esencial para tener un buen clima de negocios, pues si ésta no existe la inversión huye del país. ¿Cómo debe sopesarse el asunto de la seguridad: como condición de existencia del ser humano o como condición subjetiva para el desempeño económico?

En lo económico. Recientemente un importante organismo internacional que en el pasado compartió el abanderamiento del consenso de Washington, hizo un aparente agudo diagnóstico de la realidad nacional. Puso énfasis en la caída del ingreso per cápita en los últimos años, las deficiencias de capital humano y la caída de la inversión tanto pública como privada. Y ante la observación de que no se había tomado en cuenta el sector laboral y el alto nivel de informalidad en el que se desempeña la fuerza laboral en franca vulnerabilidad social, su economista reflexionó y afirmó que

no se sabe con certeza si eso es necesario analizarlo, pues otros países con mayores niveles de informalidad han experimentado robustas tasas de crecimiento del PIB. Ese pensamiento no es diferente del de los circunspectos economistas que han tenido a su cargo el diseño de la política económica nacional.

Esto puede traducirse como que última instancia, fuera del discurso, el rostro humano de la economía es secundario, pues lo que interesa son las cifras que se noten en las cuentas nacionales.

En el citado diagnóstico, el hallazgo importante es que uno de los sectores económicos de mayor crecimiento en los últimos años ha sido el financiero. Y ante la observación de que más del 70% de las inversiones de los bancos privados están colocadas en valores de deuda del Banco de Guatemala y el gobierno central, la respuesta es que el dato importante consiste en que en los últimos años ha aumentado el índice de profundización financiera.

¿Sirve eso al desarrollo? Eso está dudoso. Para el 53.71% (ENCOVI 2011) de habitantes del país que vive en estado de pobreza el dato no tiene la menor importancia, pues en nada mejora la disminuida dieta alimentaria cotidiana. Lo importante sería que el crédito privado alcanzara a los miles de pequeños productores, aunque nadie se preocupara de medir el índice de profundización financiera.

¿Tendrán idea los respetables técnicos que formulan y monitorean la política monetaria y sus distintas variables de apoyo, que ese monolítico modelo de política monetaria basado exclusivamente en el logro de una meta de inflación, tiene una fuerte relación con la alta tasa de subempleo e informalidad existente en el país? Probablemente no. Pero esta relación no encaja en el análisis de las metas de inflación ni en los excursos sobre la trinidad imposible que sirven para justificar por qué no existe otra alternativa de política, ni puede figurar como variable en el corrimiento de los modelos econométricos en los que quizá se apoya la determinación del volumen monetario necesario para mantener en una especie de corralito a la inflación. Así de complicado es el discurso que da soporte a un modelo de política económica beneficiosa para la macroeconomía pero cuestionable en sus resultados en un país de pobres, rural e indígena.

Sin descalificar la importancia que tiene el mantenimiento de un sano

equilibrio macroeconómico, ¿cuál es la razón por la cual las autoridades económicas le consideran como la piedra sagrada de la política económica, a cuyo alrededor habrá qué atrincherar todos los mecanismos y argumentos técnicos de economía? ¿Será que es el último eslabón del conocimiento humano sobre la materia? En las últimas tres décadas la política económica se ha guiado por presupuestos importados, casi petrificados en ley, sin importar si éstos toman o no en cuenta las condiciones nacionales. Nadie puede negar que la conducción de la economía necesita de criterios técnicos, pero también los problemas sociales nacionales como la pobreza y la desproporcionada desigualdad, son temas cruciales que no pueden enfrentarse si no se introducen cambios sustanciales, por no decir radicales, en la política económica y el aparato económico, con el fin de obtener resultados económicamente rentables pero socialmente beneficiosos.

En lo social. El Estado cuenta con una política social complejamente desarticulada, sin coordinación, generadora de un conjunto de servicios estructuralmente precarios, particularmente en las ramas de salud y educación. El Estado ha llegado a considerar de importancia nacional la seguridad alimentaria y nutricional, está comprometido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ha reconocido el problema de la discriminación y el racismo, entre otros temas muy importantes, pero en la práctica lo que hace por ello es mínimo y los recursos destinados a tales propósitos son insignificantes.

En la práctica funciona un sistema de educación para ricos y un sistema de educación para pobres. También existe un sistema de salud para ricos y un sistema de salud para pobres. No hay ninguna ley que establezca que a los pobres les corresponde recibir servicios marginales y de mala calidad, pero así lo ha establecido categóricamente el mercado. Y en esta situación de inequidad los pueblos indígenas, la población rural, las mujeres y los niños cargan con la peor parte. No es un discurso del siglo XIX, es la realidad de hoy. Parafraseando a Guillermo O'Donnell, en el marco de la igualdad abstracta de los individuos ante la ley suprema del Estado, aflora la desigualdad concreta definida por la distribución social de la riqueza.

En lo medioambiental. Los recursos naturales están sometidos a una expoliación amparada en una legalidad que se adecuó para ello y, en algunos casos, incluso en

la ilegalidad (ejemplo de esto es el contrabando de madera). Con ello se está propiciando un deterioro sostenido del medio ambiente y abonando a una matriz de crecientes riesgos para la vida de miles de familias, pues éstas quedan expuestas a las amenazas a la salud que conlleva la contaminación minera y al impacto de los desastres naturales inducidos por el cambio climático asociado al deterioro medioambiental.

Y por último. El sistema político del país ha llegado a un punto donde se le observa, menos como entramado de fuerzas políticas y más como semillero de una clase política que por sí misma tiene interés en preservar un estado de cosas, en el cual la gestión pública toma la forma de negocios públicos de los cuales se beneficia. La identidad ideológica partidaria de los políticos tiene menos ponderación que su interés particular.

En consecuencia el interés por el control de las estructuras del Estado ya no es sólo de los grupos económicos dominantes.

Tres conclusiones

Primera. Podría decirse que la evolución de los hechos ha llevado a tres grupos de poder a confluir, aunque no necesariamente bajo acuerdo alguno, en el interés de preservar el tipo de Estado existente y el estado de cosas sistémico, que facilita la realización de sus intereses. Estos grupos son los económicamente dominantes, la clase política (especialmente la que se convierte en burocracia dirigente) y las organizaciones del crimen organizado (contrabando, narcotráfico, corrupción, trafico de ilegales). El hecho de que se asuma de que no existe acuerdo entre ellos, no significa que no se intersecten de alguna manera en el terreno de la actuación política.

Segunda. Las distintas políticas de Estado, como la política económica (fiscal, monetaria, comercial), la de seguridad y la social, la desatención a la población rural, indígena, niños y jóvenes, evidencian un marcado perfil de política alineado con el propósito de asegurar la continuidad de un Estado y un sistema que ha producido una sociedad donde millones de personas viven en la miseria y la incertidumbre. Esto es consecuencia última de la existencia de un Estado penetrado simultáneamente por diversos grupos cuyo interés no tiene ningún parecido con el desarrollo conjunto de la sociedad.

Tercera. La interrelación de los dos puntos anteriores puede interpretarse como la constitución de una especie de razón de Estado, compleja, prostituida, que integra lo lícito y lo ilícito, y que

no encuadra sólo a los intereses de un sector dominante, sino a los de varios que se distribuyen el control del Estado, pero que en el fondo y de hecho sirve de eje articulador de políticas y acciones sistemáticas desplegadas para preservar un sistema perverso.

El debate para un cambio de rumbo. El mundo ha avanzado bastante en el proceso de concienciación. Eso también ha ocurrido en Guatemala. Cada día el desarrollo del ser humano como principio que debiera estar al centro de la visión del Estado y del sistema gana, aunque sea un mínimo terreno en el debate político e intelectual. También está creciendo el cuestionamiento a los paradigmas que con la promesa del paraíso ensancharon los viejos problemas de la sociedad.

Ahora se sabe contundentemente que los resultados son diametralmente diferentes cuando se piensa la seguridad como condición de un buen clima económico que como condición de vida de los seres humanos. Que el postulado de que la mejor política social es una buena política económica (como argumentaba en años muy recientes el exdiputado Mariano Rayo) puede ser sustituido por la idea de que la política social debe ser un eje fundamental del quehacer del Estado que tenga como objetivo el desarrollo y la protección social de los menos favorecidos de la sociedad.

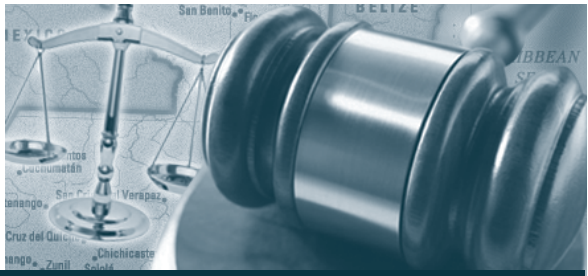
Deberá asumirse que es necesario pasar del reconocimiento oficial de la injusticia social que lacera a la población rural y del atraso feroz de la discriminación y el racismo hacia los pueblos indígenas, a los actos concretos para desaparecer esos flagelos sistémicos. También deberá pasarse del reconocimiento a voz baja del daño que produce explotar los recursos naturales y utilizar el medio ambiente con visión económica de mercado, a tratarlo y utilizarlo racionalmente como el entorno que hace posible la vida de los seres humanos y preserva la existencia de la tierra.

“Es sólo el planteamiento de que sin desarrollo humano para todos los guatemaltecos y guatemaltecas no puede haber justicia, ni equidad ni libertad. No es nada que conspire contra la iniciativa de producir, es sólo reivindicar que niños, niñas, hombres y mujeres, tienen derecho a vivir dignamente.”

En necesario debatir en torno al tránsito desde la compleja razón que mueve a los actos de Estado hoy, hacia el principio del desarrollo humano, como razón que debiera mover al Estado y al sistema. Y para quienes temen, no se trata de ninguna insinuación socialista. Es sólo el planteamiento de que sin desarrollo humano para todos los guatemaltecos y guatemaltecas no puede haber justicia, ni equidad ni libertad. No es nada que conspire contra la iniciativa de producir, es sólo reivindicar que niños, niñas, hombres y mujeres, tienen derecho a vivir dignamente.

Justicia

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



Alejandro Sánchez

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:

> "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."

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.

> "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."

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 Crueles 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 internaciones 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 y (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.

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 esta 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.

2. Obligación general de cooperación con la CPI:

    a. Los sistemas nacionales de administración de justicia cumplirán con las solicitudes de cooperación provenientes de los órganos de la CPI, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el Estatuto y la ley.

3. Cumplimiento de las solicitudes de cooperación con la CPI:

    a. Las solicitudes de cooperación se cumplirán de forma expedita y de buena fe.

    b. Se designará la autoridad competente para recibir las solicitudes de cooperación de la CPI.

    c. Se designarán a las entidades nacionales encargadas de ejecutar las órdenes que proscriba la CPI.

    d. Se implementarán los mecanismos legales necesarios para cumplir con dichas solicitudes, asegurando el derecho de defensa de la persona a quien se le atribuye la responsabilidad por un crimen internacional.

    e. No se podrá invocar la inexistencia de procedimientos en el orden interno para cooperar con la CPI con el fin de impedir la cooperación con la CPI.

    f. Los órganos nacionales podrán revisar el contenido de las solicitudes, de acuerdo con los parámetros y límites establecidos en el Estatuto de Roma y la ley.

4. Solicitudes de detención y entrega de personas a la CPI:

    a. La persona que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado y cuya detención y entrega haya sido solicitada por la CPI, sea para la investigación, juzgamiento, o ejecución de un sanción, será remitida a la Corte en los

términos y condiciones establecidos en el ER y la ley.

5. Investigación en el terreno por agentes de la CPI:

   a. Se adoptarán los mecanismos necesarios para facilitar la investigación en el territorio de los Estados por parte de los funcionarios de la Corte, de acuerdo con lo establecido en el ER, el Acuerdo de Privilegios e Inmunidades de la CPI y la ley.

6. Cumplimiento de la pena en el territorio de un Estado Parte del ER:

   a. El Estado podrá recibir a una persona condenada por la CPI para hacer efectiva la ejecución de la sentencia en los establecimientos penitenciarios bajo su jurisdicción.

   b. Se negociará con la CPI los términos y las condiciones de reclusión de acuerdo con lo establecido en el ER y la ley.

   c. No será aplicable el régimen nacional de ejecución de penas contenidas en los Códigos Penales, Procesales Penales y Códigos de Ejecución Penal, sino sólo el régimen establecido por la CPI.

7. Sanción penal contra los actos de administración de justicia de la CPI:

   a. Se regulará en la legislación penal los delitos contra la administración de justicia, de acuerdo con el Art. 70 del ER.

   b. Los sistemas nacionales serán competentes para investigar y sancionar estos delitos, salvo que la CPI decida asumir competencia.

8. Cooperación con organismos internacionales:

   a. Se adoptarán las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las solicitudes de cooperación provenientes de organismos internacionales.

   b. Las sentencias proferidas por los tribunales internacionales de los cuales el Estado es parte, son de obligatorio cumplimiento y de aplicación

directa sobre las autoridades nacionales

c. En los casos donde los fallos de tribunales internacionales ordenen al Estado a pagar una reparación pecuniaria, el Estado podrá repetir contra el funcionario público responsable de la acción u omisión que causó el daño. La ley reglamentará los mecanismos para el empleo de la acción de repetición.

Aspectos relativos a los crímenes internacionales de competencia de la Corte a ser tomados en consideración[1]

La necesidad de dotar a las instituciones del Estado con las herramientas posibles para la investigación y sanción de crímenes internacionales requiere fundamentalmente que éstos sean incorporados adecuadamente en las legislaciones internas.
Cada Estado tiene la libertad para analizar y adecuar el contenido del Estatuto, de acuerdo con las circunstancias y necesidades particulares, para hacer viable su aplicación.

Si bien se recomienda la adopción de una regulación específica en el Código Penal y el Código Procesal Penal, lo importante, sea cual fuere la decisión del Estado, es que el ER constituya el referente de los mínimos requeridos para la represión de crímenes internacionales. Además, deben estar claros los objetos de protección y las conductas prohibidas.

a. Crimen de genocidio

El acto genocida es aquel que busca destruir total o parcialmente a un grupo en razón de sus condiciones nacionales, étnicas, raciales o religiosas (Artículo 6° del ER).

Conductas genocidas:

1. Matanza.

2. Lesiones graves a la integridad física o mental: es posible incluir actos de tortura, violencia sexual o tratos inhumanos o degradantes.

3. Sometimiento intencional a condiciones de existencia que hayan de acarrear la destrucción

1 Comisión Andina de Juristas. "Lineamientos para la Implementación del Estatuto de Roma" Págs 9 - 15

física: La expresión «condiciones de existencia» incluye actos que privan a las personas de los recursos y medios indispensables para sobrevivir tales como alimentos, medicinas y servicios médicos.

4. Imposición de medidas destinadas a impedir nacimientos al interior del grupo.

5. Traslado por la fuerza de niños de un grupo a otro.

Condiciones requeridas:

1. Que alguna de las acciones anteriormente mencionadas se haya llevado a cabo.

2. Que la persona o las personas que fueron víctimas de tales acciones pertenezcan a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

3. Que la acción haya estado encaminada a la destrucción física, total o parcial del grupo.

4. Que la acción se haya desarrollado en un contexto que permita determinar que forma parte de un plan de destrucción en contra del grupo.

5. Que la acción por si misma haya podido causar la destrucción total o parcial del grupo.

Móvil:

De manera particular, el genocidio es un crimen distinto a los otros crímenes internacionales puesto que requiere de una intención especial (dolus specialis) que es la destrucción total o parcial, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

Uno de los principales retos que han tenido los tribunales internacionales ha sido demostrar esta intención especial. De esta forma, el Tribunal Ad-hoc para Ruanda ha determinado una lista de indicadores bajo loscuales se puede identificar:

a. El número de personas afectadas,

b. La singularización física de un grupo o de su propiedad,

c. El uso de lenguaje degradante hacia los miembros de un grupo específico,

d. Las armas empleadas y el nivel de daño corporal efectuado,

e. El planeamiento metódico de las acciones,

f. La manera sistemática de matar, y,

g. El grado de destrucción efectivo o estimado de un grupo

Víctimas:

- La acción no se realiza en contra de individuos por el único fundamento de su pertenencia al grupo.
- La acción se realiza en contra de individuos con la intención de destruir total o parcialmente al grupo al que pertenecen.
- No se requiere que el grupo esté conformado por un número mínimo de personas.
- Se requiere que el acto genocida esté dirigido a un número sustancial de miembros del grupo.

b. Crímenes de lesa humanidad

A diferencia del crimen de genocidio, antes de la adopción del Estatuto en 1998, no existía un solo tratado internacional que agrupara las diversas conductas comprendidas dentro de los crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, existía la regulación de estos en una pluralidad de instrumentos, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el ámbito regional:

- Convención sobre la Esclavitud. (1927)
- Convenio para la represión de la trata de personas y de explotación de la prostitución ajena. (1951)
- Convención para la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Lesa Humanidad y de Guerra. (1970).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1976)
- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. (1976)
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. (1981)
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. (1987)
- Convención sobre los Derechos del Niño. (1990)

Para la Corte Penal Internacional, son consideradas como crímenes de lesa humanidad:

1. El asesinato.
2. El exterminio.
3. La esclavitud.
4. La deportación o el traslado forzoso de la población.
5. La encarcelación.
6. La tortura.
7. Los crímenes sexuales.
8. Las persecuciones.
9. La desaparición forzada de personas.
10. El apartheid.
11. Otros actos inhumanos que causen graves sufrimientos.

Condiciones requeridas:

1. Que la conducta tenga como objetivo atacar a la población civil.
2. Que se tenga conocimiento que el ataque constituye un crimen de lesa humanidad.
3. Que la conducta se realice como parte de un ataque generalizado o sistemático.

   a. Carácter generalizado. Requiere que las conductas criminales se realicen a gran escala.

   b. Carácter sistemático. Implica la organización de una serie de actos dirigidos contra la población civil como parte de un plan. Todos los ataques siguen un patrón preestablecido en el plan en el que se requiere el uso significativo de recursos públicos o privados.

- Existen ciertas conductas de lesa humanidad que sólo pueden ser cometidas como parte de un ataque sistemático o generalizado. Estas conductas son: exterminio, deportación o traslado forzoso de

la población, persecuciones y apartheid.

- Existen conductas que realizadas individualmente ya son consideradas por los tratados internacionales como de lesa humanidad, pero sólo llegarán a ser catalogadas como crímenes internacionales, según el Estatuto, cuando se produzcan como parte de un contexto sistemático o generalizado. Estas conductas son: la tortura y la esclavitud. Se sugiere la regulación de estas conductas por la ley penal, en una sección relativa a los delitos de lesa humanidad, otorgando una sanción cuando se cometan de manera individual y otra sanción mayor cuando se realicen en un marco sistemático o generalizado contra la población civil.

- La encarcelación o la detención arbitraria realizadas de manera individual constituye una violación del derecho humano a la libertad personal y puede implicar también la violación del derecho humano a la integridad personal. Estas conductas no son en sí mismas de lesa humanidad, pero el Estatuto las equipara a crímenes internacionales de lesa humanidad cuando se realizan en un contexto sistemático o generalizado de violaciones a los derechos humanos.

- El asesinato y los crímenes de violencia sexual a nivel interno se consideran como delitos comunes.

  El tratado les reconoce la categoría de crímenes de lesa humanidad cuando se comenten como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil.

La descripción realizada sobre los crímenes de lesa humanidad no implica una categorización de los mismos; sólo se recomienda considerar los contextos generalizados y sistemáticos de los crímenes cometidos para efecto del establecimiento de la pena, específicamente con sanciones más gravosas o con la consideración de estas circunstancias como agravantes.

Cabe destacar que estas diferenciaciones son relevantes para el proceso de implementación de los crímenes de lesa humanidad en las leyes penales de los Estados , puesto

que la CPI sólo tendrá jurisdicción sobre aquellos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, dejando las otras conductas bajo la competencia exclusiva de las instancias nacionales.

En el caso en que el Estado decida regular conductas que no son consideradas como de lesa humanidad o crímenes de lesa humanidad en el ámbito internacional, éste no estaría creando derecho internacional, y no podría pretender que la CPI juzgue esas conductas no contempladas en el Estatuto.

Finalmente, se recomienda que la incorporación de los crímenes internacionales en la legislación penal esté acompañada de acciones para el fortalecimiento de aquellas instituciones encargadas de la investigación, juzgamiento y sanción de los crímenes, principalmente para que estén en capacidad de identificar los patrones que indiquen o demuestren el carácter sistemático o generalizado de las conductas criminales.

c. Crímenes de guerra

El ER constituye un gran avance para la efectiva represión de violaciones del derecho internacional humanitario (DIH) debido a que en su artículo 8 enumera 50 conductas calificables como crímenes de guerra, para lo cual toma como referencia los Convenios de Ginebra de 1949 y el Art. 3 común a éstos.

Se recomienda que la implementación del Estatuto, relativa a la sección de crímenes de guerra, sea acompañada por la ratificación del Estado de todos los instrumentos internacionales en materia de DIH.

Cuestiones que deben ser desarrolladas en la ley penal:

- Concepto de conflicto armado.
- Concepto de combate.
- Concepto de combatiente: distinguirlo del delincuente común.
- Concepto de población civil.
- Concepto de persona protegida: incluir sujetos de especial protección a las personas que estén en el conflicto armado (ejemplo: mujeres y niños).

- Especificación de los medios de guerra.
- Prohibición del uso de cierto tipo de armamentos.
- Definición de los bienes protegidos.
- Diferenciación entre crimen de guerra y terrorismo.

En lo que corresponde a los crímenes de guerra, a fin de evitar una doble regulación de conductas distinguidas por conflicto internacional y conflicto no internacional, se propone la creación de un capitulo único sobre estos crímenes, abarcando disposiciones especiales a las situaciones que sean del campo exclusivo de cada conflicto.

Por otro lado, se sugiere la siguiente estructura para la regulación de los crímenes internacionales:

1) Protección de personas protegidas por el DIH.

2) Protección de bienes protegidos por el DIH.

3) Protección de misiones humanitarias.

4) Proscripción de ciertos medios para la conducción de las hostilidades.

5) Proscripción del uso, producción y distribución de ciertas armas en los combates.

Esta propuesta de clasificación contemplaría los siguientes crímenes de guerra:

- La protección de personas protegidas por el DIH comprende:

1) La sanción de actos de homicidio, torturas u otros tratos inhumanos.

2) La deportación, el traslado o confinamiento ilegal.

3) La toma de rehenes.

4) La muerte de las personas que hayan depuesto las armas.

5) El sometimiento a mutilaciones o experimentos científicos.

6) La obligación de participar en operaciones bélicas contra su propio país.

7) Los actos de violencia sexual.

8) La utilización de las personas como escudos humanos.

9) El reclutamiento de niños para participar en las hostilidades,

10) El desplazamiento de la población civil, entre otras conductas.

- La protección de bienes protegidos por el DIH incluye:

1) La destrucción de bienes y apropiación ilícita o arbitraria de estos.

2) La realización de ataques contra edificios dedicados al culto religioso, las artes, las ciencias, los hospitales y demás lugares que no sean objetivos militares,

3) La destrucción o confiscación de bienes del enemigo, entre otras conductas.

- La protección de misiones humanitarias: implica la prohibición de dirigir intencionalmente ataques contra el personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una operación de mantenimiento de la paz, en misiones humanitarias y demás organizaciones reconocidas por los Convenios de Ginebra. Lo anterior también abarca el uso de emblemas, distintivos, uniformes y otros elementos que permitan identificar a los miembros de estas organizaciones.

- La proscripción de ciertos medios para la conducción de las hostilidades incluye:

1) La dirección ataques intencionalmente contra la población civil y objetos civiles.

2) La realización de ataques que causen pérdidas de vidas, lesiones a civiles o daños a objetos de carácter civil.

3) El bombardeo de ciudades, aldeas, pueblos o edificios que no estén defendidos y que no sean objetivos militares.

4) El saqueo de una ciudad o una plaza, entre otras conductas.

- La proscripción del uso, producción y distribución de ciertas armas en los combates: regula

1) El empleo de veneno o armas envenenadas.

2) El empelo de gases asfixiantes, tóxicos o similares, o cualquier líquido, material o dispositivo análogo.

3) El empleo de armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que causen daño superfluo o sufrimiento innecesario en la población civil, entre otras conductas.

Se debe tener la ecuanimidad necesaria para derogar y/o abrogar el Código Militar para que su adecuación al corpus juris vigente permita que los delitos que pueden ser cometidos por los militares sean exactamente conocidos para que en el caso de ser juzgados, tengan un conocimiento pleno de la ilicitud de la conducta que se imputaría.
La justicia militar que se desea tener en Guatemala, es la que juzgue a los militares que no cumplieron las disposiciones y reglamentos que deben estar lógicamente en concordancia con los convenios y tratados que Guatemala ha firmado como Estado soberano. Guatemala, al haber ratificado los tratados internacionales y singularmente del Estatuto de Roma, de la Corte Penal Internacional, tiene que acatar sus términos.

El derecho internacional humanitario (DIH) como tal, como sistema normativo, no prescribe cuál es el ámbito normativo en donde tienen que estar tipificadas sus infracciones. Eso va a depender de cada Estado, de cómo organice su propia estructura jurisdiccional, cómo diseñe la competencia, si es que va a mantener una justicia militar, si es que solamente va a ser la justicia penal común. Así, las respuestas sobre el ámbito de tipificación no están en el derecho internacional humanitario (DIH).

Crimen de agresión

Entre el 31 de mayo y el 11 de junio de 2010, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 123 del Estatuto de Roma, se celebró en Kampala, Uganda, la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, en la que se adoptaron distintas resoluciones, incluidas la relativa a las enmiendas de los artículos 5, 9.1, 20.3 y 25 y la adición de los artículos 8 bis, 15 bis y 15ter, todos ellos concernientes al crimen de agresión, así como la relativa a la enmienda del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8, que se refiere a la inclusión del uso de ciertas armas como crimen de guerra en los conflictos armados sin carácter internacional.

De esa cuenta, aunque la vigencia de tal normativa es futura, debe pensarse en una adecuación legislativa para cuando llegue el momento de dicha vigencia, el país tenga preparada la normativa correspondiente.

La implementación del Estatuto de Roma en la legislación Interna es una gran oportunidad para el Estado guatemalteco, pues debe buscarse su implementación objetiva, a través de las normas de diferente rango, que respondan a los "(...) principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales (...)" como lo ordena taxativamente nuestra Constitución Política de la República en su artículo 149.

El Estado de Guatemala ha llegado diez años después a su cita con el Estatuto de Roma: es hora de ponerse al día.

Educación

Hacia dónde va la reforma universitaria

Mario Rodríguez

El 29 de septiembre del 2010, Estudiantes por la Autonomía (EPA) y el Consejo Superior Universitario firmaron un acuerdo político de compromiso para poner fin a la toma de las instalaciones del campus central de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), que desde meses atrás estaba en poder de los estudiantes.

En el punto 4 de dicho acuerdo se establecieron las bases para la realización del proceso de Reforma Universitaria, a partir de la instauración de una comisión multisectorial que propusiera una metodología para llevar a cabo un Congreso de Reforma Universitaria, así como el desarrollo de un diagnóstico sobre la problemática institucional. Año y medio después muy poco se conoce del proceso y del rumbo que ha tomado. Explorar el debate generado y hacer un balance parcial y preliminar del mismo, es el objetivo del presente artículo.

Contexto

La paralización de las actividades regulares de la Universidad puso de manifiesto la profundidad de los conflictos que vive la institución, así como la gravedad y complejidad de los problemas que atraviesa, poniendo de manifiesto la imperiosa necesidad de impulsar un cambio institucional para evitar un deterioro mayor. En tal sentido, la propuesta de Reforma Universitaria, adoptada por las partes, se convirtió en una salida para solucionar la crisis, aunque no fue el principal motor del enfrentamiento.

El debate que protagonizaron los distintos actores a lo largo de los meses de toma de las instalaciones universitarias, sobre el carácter, la misión y función de la Universidad, se sitúa dentro de un contexto de recomposición educativa que trascendió la propia coyuntura y que tuvo como corolario de fondo las disputas intelectuales sobre las cuestiones claves de la USAC.

Dichas cuestiones claves permiten un deslizamiento progresivo hacia el tratamiento de los problemas de fondo, además de incorporar mecanismos de adaptación, resistencia y cambio entre las distintas esferas y actores que componen la institución. En esa disputa, afloran los enfrentamientos, los desencuentros y la urgente necesidad de armonizar un discurso coherente del cambio educativo que de respuesta a esa problemática, sin que ello signifique desactivar el enfrentamiento.

Eso se da así, dado que los contextos universitarios tienen un fuerte componente ideológico en su configuración, debido a que dicho espacio se encuentra altamente politizado, y se ve influenciado por la visión que tienen los actores que participan en la solución de la problemática que da origen al enfrentamiento que se vive.

A ese contexto, donde se promovió el cambio universitario, hay que agregarle el hecho de que vivimos una época de transformaciones en todo el mundo. Por un lado, el derrumbe del socialismo real en la Unión Soviética da paso a la proclamación del triunfo del liberalismo, y con ello al impulso de la política neoliberal generada por el Consenso de Washington. A nivel interno, la firma de los Acuerdos de Paz, sobre una agenda compartida de compromisos políticos, económicos, sociales, educativos propicia la democracia y la paz en el país en forma tutelada y permite reconfigurar el espectro del poder en todos los órdenes de la vida institucional, incluyendo la Universidad que no escapa de dicha situación.

La orientación de la reforma

Los procesos de reforma universitaria en la última década en América Latina han sido influenciados por dos visiones distintas; por un lado la que impulsó el Banco Mundial[1], basado principalmente en la visión de

1. El Banco parte de la visión de la formación de capital humano, acorde a las exigencias de la economía. Y como tal, sus propuestas abordan el problema educativo desde la perspectiva económica. Asume a la educación como una mercancía que se puede intercambia en el mercado a través de la oferta y la demanda, donde el sujeto de la educación, se convierte en el "objeto" de formación para convertirlo en "capital humano".

eficiencia, competitividad y reducción de los gastos públicos a las instituciones educativas superiores. Por otro lado, la que se desarrolló bajo el amparo de la UNESCO cuyas bases fueron sustraídas del Informe Delors.

Ambos proyectos se desarrollan en el marco de una reforma del Estado, cuyo componente principal es la generación del llamado proyecto modernizador, que en definitiva significa el tránsito de la universidad nacionalista-progresista liberal, a la universidad "modernizante" vinculada al aparato productivo empresarial.

En ese orden, el Banco Mundial desarrolla un papel significativo en la elaboración de propuestas para influir en el cambio educativo.

La visión principal que tienen los organismos internacionales es el vínculo existente entre el crecimiento de la economía como consecuencia de la mejora de la educación, y el efecto de la educación sobre el aumento de los ingresos, al darle un valor de uso y de cambio a los procesos cognitivos; en ese sentido hay que revisar los estudios que han hecho Kruegger y Lindahl[2], en el 2000, o los que propuso Coraggio[3] desde 1992.

La visión "modernizante" parte de premisas ancladas en el pensamiento económico neoliberal, que se puede resumir en que los agentes educativos producen, reciclan o transforman recursos humanos específicos, que pueden ser utilizados para actividades económicas de producción, reproducción o acumulación de capital, en cuyo caso la programación educativa debe adaptarse a una demanda derivada de un proceso de crecimiento y desarrollo económico previsto o deseado.

En el fondo, la discusión del cambio universitario, su adaptación al tiempo y circunstancias, se traduce en un debate sobre la orientación que debe tener la universidad pública. En ese dilema subyacen las perspectivas de los actores sobre el proceso educativo en un contexto capitalista, especialmente sobre su tendencia y el papel que la educación debe tener en el desarrollo del sistema o como parte de su cuestionamiento, utilizando las herramientas que proporcionan los procesos formativos.

2. Krueger, A.B. Y Lindrahl, P. (2000). Education for growth: why and for whom?. Working paper. No.W7591, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas. NBER.
3. Coraggio. J.L. (1992). Economía y educación en América latina. Ponencias. No. 6 Instituto Fronesis. Ecuador. Pp. 3-50.

Este conflicto es producto de demandas contrapuestas y visiones enfrentadas, por tanto, la lucha por la transformación del sistema educativo universitario se convierte en un enfrentamiento de posturas ideológicas Friere[4], 1970; Giroux[5], 1981. Aquí va implícito -y puede asumirse así- que la reforma educativa está vinculada a las necesidades y objetivos sociales que los responsables políticos consideran prioritarios, y la instauración de un "comité multisectorial representativo" explica las vías que se priorizan para la reforma y el cambio que propone cada sector es el motor del enfrentamiento.

Esa configuración del proceso, hace que el debate inicial gire en torno a la representatividad, la legitimidad de los integrantes y la cuestión de las jerarquías.

Se debe reconocer que las universidades en general tienen una estructura administrativa de control y poder que permite distribuir las tareas, priorizar las decisiones y establecer los espacios de actuación de todos los involucrados.

4. Freire P. (1970) Pedagogía del oprimido. Editorial Siglo XXI. México.
5. Giroux H. (1990) Los profesores como intelectuales. Piados, Barcelona. Pp. 171-178.

En esa discusión los procesos de implementación de las decisiones no fluyen, ni la información se filtra adecuadamente hacia el resto de los sectores que conforman la institución. Es una discusión entre elites. Sin embargo la lucha por la orientación de la agenda de reforma se convierte en un campo de batalla.

La educación se convierte en un terreno de disputa, en el que confluyen las tensiones sociales del propio país. No es casualidad que cada actor tenga un especial interés en hacer valer sus puntos de vista. Quizás aquí, lo importante sea conocer cómo se desarrolla el conflicto e identificar los valores en disputa, que a manera de resumen se enumeran así:

- Acceso a la educación: la definición del perfil de ingreso puede interpretarse como una barrera que impida el acceso a la educación superior a determinado segmento de la población. El problema de los exámenes de ingreso, los cursos de nivelación y la selección que actualmente se hace, provocan conflictos al inicio del ciclo de estudios por esas razones.

- Usos sociales del conocimiento: la disputa está centrada sobre si el conocimiento que se comparte, que se enseña y aprende en la Universidad debe estar orientada para satisfacer las necesidades de la mano de obra especializada de la empresa privada o debe ser una formación integral que le permita al estudiante el acceso al conocimiento en las diversas ramas del conocimiento.

- Reparto de recursos: la creación de nuevos departamentos, áreas y puestos implica una re-distribución de los recursos, ampliación o reducción de espacios de trabajo etc. Eso genera conflicto porque el cambio implica beneficios y prejuicios respecto del orden establecido.

- Pertinencia y calidad de la educación: el centro de la polémica esta en la estructura disciplinar, la reflexión social que ello provoca y el control de calidad sobre los productos que se ofrecen. ¿Cuál debe ser la orientación que tenga? ¿Cómo se gestiona la calidad y la planeación educativa?

- La investigación ligada a la extensión: existe una tradición de establecer vínculos con la sociedad y son los departamentos de investigación los que con mayor frecuencia establecen programas y relaciones externas que van desde procesos de investigación, hasta participación política en la propuesta de problemas nacionales.

- Uso de los conocimientos generados: los usos de los conocimientos es parte de la aplicación práctica de los resultados de la función de la enseñanza superior. La discusión está sobre hacia donde deben dirigirse esos esfuerzos, también es motivo de controversia.

Para sintetizar, observamos razones de peso para afirmar que hay una insatisfacción de los sectores que integran el debate del proceso de reforma. Insatisfacción que trasciende también a los sectores no involucrados en dicho debate.

Esa necesidad de orientarlo para determinados fines, lleva implícito un proceso de enfrentamiento entre actores que coinciden en su

construcción y para delimitar la orientación que cada sector ve pertinente.

Siguiendo el esquema de Bernstein, se dice que las reformas educativas contemporáneas tienen como objetivo conseguir el control sobre los imputs y los outputs de la educación (Bernstein[6] 1997, 17). En virtud de ello la percepción que cada quién asume va en función de imprimirle una orientación, desde cada identidad, a la reforma. Por ello, en el apartado anterior observamos que la disputa se centraba en función del mecanismo, dado el tiempo transcurrido desde la convocatoria y la conformación de las estancias de debate y la postergada discusión de la propuesta metodología que permitiera iniciar ya el proceso de discusión de la reforma.

¿Cuáles son esas tendencias?

Es una pregunta pendiente de responder. Y por los pocos avances en la definición de una etodología y su integración para el Congreso, cuesta establecer tendencias que aclaren el panorama. El debate sin embargo está abierto.

6. Bernstein, B. (1997), Conocimiento oficial e identidades pedagógicas. En ensayos de Pedagogía Crítica. Editorial. Popular. España. Pp 11-28.

Poder, negociación y democracia

En las instituciones universitarias los actores educativos se identifican con distintos grupos, por diversas motivaciones. Estas pueden ir desde compartir los objetivos y la función que la institución tiene, ya sea porque comparte la ideología o por otros motivos políticos y educativos.

Sin embargo, siempre hay pugnas de poder que se ven reflejadas en los fraccionamientos que sufren los grupos, que en algunos casos llega a la atomización. Los motivos más comunes para la dispersión van desde el control de puestos claves, el uso de recursos y la ampliación de competencias etc. Todas esas desavenencias se deben a intereses personales, a la falta de consensos y en algunos casos a la ausencia de espacios de negociación, pero también a una falta de visión institucional estratégica y de largo plazo que se refleja en discusiones sin sentido. Por ello, la naturaleza implícita de una reforma universitaria propicia disputas, conflictos y espacios de negociación.

Los espacios de poder en la Universidad están claramente definidos y delimitados por su ley orgánica, y la interpretación solicitada a la Corte de Constitucionalidad sobre la conformación de las Juntas Directivas, fue el desencadenante de este proceso. Por ello, para pensar en una transformación educativa sin un proceso de negociación como punto de partida, y sin los mecanismos adecuados para implementarla, no tiene sentido ni siquiera plantear el asunto. Esa institucionalidad juega en la discusión un papel central, además define los espacios de poder.

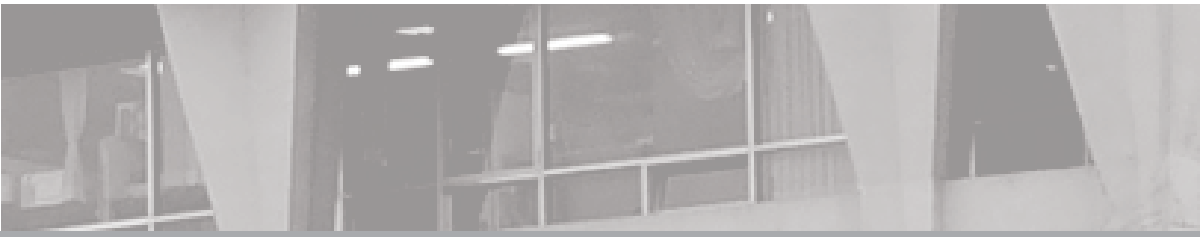
En la actualidad se observa un divorcio entre las propuestas que se puedan generar y los mecanismos que se puedan implementar.

En el pacto político firmado por las partes, explícitamente se habla de un acuerdo vinculante, pero no existe aún un mecanismo que lo viabilice. Por otro lado, la institución tiene en su seno a representantes de diversos sectores y diversos intereses, no siempre coincidentes entre si. Mientras esos mecanismos no se creen, el proceso adolecerá de medidas que concreten lo discutido y acordado.

Reflexiones finales

El vínculo entre la Universidad y la sociedad es una de las principales características y reivindicaciones de los distintos actores y sectores educativos. La frase "somos una universidad del pueblo", se convierte en un imperativo para buena parte de los sancarlistas. Sin embargo hay un cambio profundo que se expresa en distintas dimensiones, pero fundamentalmente con la orientación que actualmente busca.

Por el interés que despierta comprender cuáles son los factores que en la actualidad condicionan la relación sociedad-universidad y las distintas dimensiones que dicho proceso engloba, es imperativo investigar desde la perspectiva de los sujetos educativos involucrados en la reforma universitaria, para comprender cómo influye el contexto sociopolítico en la construcción del proceso de cambio y la disputa política que la reforma genera dentro de un contexto social complejo que vive la Universidad.



No se puede pensar en una reforma sin que se lleve a cabo un proceso de negociación. Los espacios de poder están claramente definidos y delimitados, para pensar en una transformación educativa sin una negociación. Si no hubiera, el proceso, cualquiera que ese sea, fracasaría. La redistribución del poder mediante la transferencia de un conjunto de atribuciones a distintas entidades ejecutivas genera un proceso de multiplicación y dispersión de los espacios de poder.

La participación de todos los sujetos educativos constituye el eje principal sobre la que se edifica la democracia universitaria. Dicha participación presupone que todos deben ser consultados, con el objetivo de construir mediante el consenso y la confluencia de diversos puntos de vista divergentes y convergentes, un proceso de negociación y acuerdo a través de la argumentación, la persuasión y la razón. Sólo de esa forma se garantiza la gobernabilidad y el desarrollo universitario.

La mala educación

Mario Rodríguez

La propuesta de la Mesa Técnica de Formación Inicial llamada Modelo del Subsistema de Formación Inicial Docente expresa contundentemente que "los guatemaltecos y las guatemaltecas tenemos derecho a una educación de calidad", para luego afirmar que "a pesar de los grandes esfuerzos que el país ha hecho en los últimos años, aún no tiene las condiciones para ofrecer esa educación de calidad". Los resultados de las evaluaciones realizadas hasta la fecha muestran esas carencias.

En tal sentido, se puede afirmar que existe una percepción positiva del cambio educativo propuesto y un amplio consenso alrededor de lograr el objetivo de generar un sistema educativo con calidad. Entonces, ¿por qué existe oposición para generar los cambios? ¿Por qué, cada vez más, amplios sectores sociales expresan preocupación por la problemática educativa, la confrontación existente y las consecuencias que traería el cambio del modelo de formación docente?

El presente artículo pretende dar una visión del proceso de cambio educativo, sus contradicciones actuales, la confrontación existente y el contexto en que se desarrolla. Lo fundamental es reconocer el problema educativo, situarlo en un contexto determinado e histórico y analizar por qué es tan difícil lograr un acuerdo nacional que permita construir una educación de calidad, para todos y todas.

¿Qué se entiende por calidad educativa?

La calidad educativa tiene múltiples dimensiones y su definición es compleja, dado que su interpretación

puede utilizarse con varios propósitos. Diestro Fernández (2003) nos propone una clasificación de acuerdo a 4 tendencias que nos permiten identificar y ubicar cada una de las percepciones que los sujetos hacen de la calidad educativa, estas son:

- Las que se centran en los resultados, la calidad educativa es un producto funcional, válido competitivo y eficiente.
- Las que se centran en el proceso, la calidad educativa es producto de introducir una mejora dentro de las limitaciones y posibilidades que se tengan en el proceso.
- Los posicionamientos eclécticos, la calidad entendida como coherencia y eficacia en forma inherente al proceso y al producto.
- La visión empresarial de la educación, busca proporcionar a los clientes los productos y servicios que satisfagan plenamente los requerimientos acordados.

UNESCO propone que el tema de calidad educativa se aborde desde distintos enfoques, para fundamentar la reflexión sobre dicho aspecto, y poder diferenciar la práctica que implica una visión determinada al desarrollar políticas de calidad.

Estos son los enfoques:

Enfoque humanista: su base se encuentra en Locke y Rousseau y en la teoría constructivista del aprendizaje con Dewey, Piaget y Vigotsky. Los educandos se ubican en el centro de la educación y participan activamente en el aprendizaje, situando al docente como simple mediador en el proceso de enseñanza. La calidad del aprendizaje se establece a partir de la evaluación.[1]

Enfoque conductista: las teorías conductistas de Skinner y Pavlov son la base de este enfoque. En él, la manipulación del comportamiento de los estudiantes, están dados por estímulos específicos y, por tanto, los educandos son incapaces de elaborar todo el conocimiento por si mismos, requieren el rol del docente para conducir el aprendizaje, modulando tanto los estímulos como las respuestas. Ahí la graduación del curriculum y sus contenidos y la evaluación objetiva es el parámetro de la calidad educativa.[2]

1 *Educación para Todos*. Informe del Seguimiento de la EPT en el Mundo. 2005. Ediciones UNESCO.
2 *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos* (II reunión intergubernamental del PREALC) 03/2007.

Enfoque crítico: La calidad se mide a partir de la eficacia de los procesos de transmisión de los conocimientos y los valores implícitos en ellos. Busca evidenciar las desigualdades existentes en torno a los accesos y los resultados educativos, definiendo la educación como parte del proceso de reproducción de las estructuras y las desigualdades de la sociedad. Por lo tanto dicho enfoque está centrado en lograr el cambio social, en donde los educandos participan activamente en el proceso de aprendizaje estimulando el análisis crítico de su sociedad.[3]

Enfoque autóctono: Su base principal es la reivindicación de una educación apegada a las circunstancias socioculturales del educando, dando especial atención a los métodos locales de transmisión de conocimientos, lo que implica el involucramiento y la participación de la misma sociedad, promoviendo el aprendizaje más allá de los límites de la escuela.[4]

Bajo está perspectiva, es necesario reafirmar que todos los sujetos aspiran a tener una educación de calidad, independientemente de la interpretación que cada uno le otorgue al concepto de calidad educativa. Los estudiantes lo hacen desde una reivindicación sentida, los docentes como un ideal compartido y las autoridades lo ven producto de su gestión si tomamos de referencia a los principales actores educativos. Pero si ampliamos el círculo de actores, se observa cómo los empresarios ven a la calidad educativa como mecanismo para la competencia y el lucro; la ciudadanía en general como aspiración para el ascenso social.

En definitiva el sistema educativo se construye a partir de infinidad de historias, existiendo una pregunta para cada una de ellas que refleja al final las contradicciones que se desarrollan en la construcción de tan mencionado objetivo, pues cada quien interpreta la calidad educativa desde distintas visiones y enfoques, y cada quien lo hace de acuerdo a sus propios intereses.

En ese sentido, todos los actores coinciden al calificar la educación actual como deficiente, y al abordar el tema de la calidad los sujetos prefieren hacerlo a partir de las carencias. Las razones no siempre son las mismas, pero a manera de

3 Freire, Paulo. *La educación como práctica de la libertad.* Siglo veintiuno editores.
4 Delors et al., 1996: *La Educación encierra un tesoro,* UNESCO

generalización explicativa podemos citar los siguientes aspectos:

- Masificación estudiantil.
- Preparación deficiente del docente.
- Falta de medios modernos y su uso en clase.
- La situación económica de los profesores y estudiantes.

Ninguno de los sujetos educativos reconoce que puede ser parte del problema. En todo caso se ve como una deficiencia externa que, según lo percibido, si dicha situación se mejora, mejora la calidad educativa mecánicamente. La visión de las autoridades, en función de la gestión de resultados, no permite valorar en su justa dimensión las fallas para corregirlas. Mejorar el rendimiento cuantitativo (por la vía de los resultados) no mejorar por si misma la calidad educativa. En este punto se percibe la ausencia de una crítica necesaria para superar las deficiencias existentes. La calidad educativa no se aborda integralmente por las visiones parcializadas que cada actor tiene de la problemática. Lo que puede provoca que las soluciones que se propongan sean parciales.

Revisemos ahora los argumentos. Resaltar la deficiente preparación de los docentes, es una apreciación generalizada. La no existencia de métodos didácticos "alternativos", "novedosos", provoca pensar en que existe improvisación. Probablemente en muchos casos así sea. En otros, probablemente, no. En todo caso, existe la percepción en la ciudadanía que es así; sin embargo no existe una reflexión sobre las condiciones en que se encuentran las escuelas, el abandono por parte del Estado. A lo que se suma una campaña institucional para el desprestigio de las instancias gremiales, tanto de estudiantes como de docentes, especialmente orientadas a minar las reivindicaciones que desde esos sectores se hace.

De las desigualdades educativas en un sistema que segmenta a su población casi nunca se habla. Es una paradoja significativa, pues el logro de ampliar la cobertura que privó durante la primera fase del proceso de reforma educativa generó por un lado el incremento de la tasa de escolaridad, pero no logró por el otro lado, que los sectores marginados históricamente mejoran la calidad de su educación. Así, amplios sectores indígenas rurales quedaron excluidos del sistema con las peores condiciones, así como no se logro

erradicar la discriminación femenina, a pesar del desarrollo positivo que tuvo el proceso de masificación y posteriormente la gratuidad. Al poner énfasis en los aspectos cuantitativos, la mayoría de análisis invisibilizó la problemática de la calidad educativa. Ahora se quiere corregir, sin una visión integral del asunto.

Los docentes reconocen el problema y las deficiencias en la docencia, y que no todos los docentes llenan esos requisitos. En algunos casos mencionan que no es deficiencia de los docentes sino del sistema actual que no permite la preparación, ni la formación del docente novel. Importantes recursos económicos fueron destinados a fundaciones del sector privado, especialmente a instituciones ligadas a la industria azucarera en el sur del país, para implementar los procesos de formación y capacitación docente, sin conocer los resultados hasta la fecha. Pero lo más grave es que se perdió la institucionalidad de un proceso que debe corresponder al Estado y sus instancias.

Por eso los procesos de mejora en la calidad educativa van acompañados por una visión que incorpora el aspecto de competitividad dentro de las instituciones educativas. La calidad vista desde esa óptica, genera un cambio significativo dentro del mismo sistema, al incorporar el concepto de "competitividad", un término utilizado en economía para referirse a la competencia que se establece en el mercado laboral.

De la calidad que se habla entonces, no incluye una pertinencia cultural, ni el impacto que tiene el entorno social. Se olvida que el sentido básico de la escuela es desarrollar la solidaridad y el respeto, aportando conocimientos y desarrollando valores para lograrlo. El grado de pertinencia de un sistema educativo está basado en el flujo de repercusiones y transformación que genera. No en el grado de inserción y competitividad que promueva para el sector empresarial.

El peligro que provoca este tipo de visiones empresariales es que sus requerimientos de "capital humano" se convierte en el eje fundamental del sistema educativo completo. Ello lleva implícito la formación de aspectos puramente técnicos, generando autómatas y degradando el sentido de la formación. En ese sentido se puede afirmar que la educación de calidad deberá estar dirigida a satisfacer las aspiraciones del conjunto de la población, de lo contrario no lo logrará el objetivo de tener una educación de calidad.

Y para ello los requisitos mínimos indispensables serían:

- Accesible a todos/as.
- Factibilidad del recursos de todo tipo.
- Promoción del cambio y la innovación que generen procesos sociales pertinentes.
- Participación activa, tanto del procesode aprendizaje, como del proceso de definición de los contenidos y las formas por parte de las familias, las autoridades y la ciudadanía en general.

Propuesta de formación docente
La propuesta presentada por la Mesa Técnica de Formación Inicial Docente gira sobre la eficiencia del docente. Implícitamente hace responsable de la mala calidad educativa al profesorado y a su deficiente formación. El cambio está orientado entonces en hacer competente al profesional docente.

Para ello propone un marco filosófico, una readecuación curricular que incluye dos etapas, una de preparación en la cual el estudiante obtendrá el grado de bachiller, y la etapa de especialización en donde obtendrá el grado de técnico universitario en docencia. En la primera etapa el estudiante no estará habilitado para el ejercicio profesional de la actividad docente; en la segunda etapa recibirá el aval de la USAC y podrá optar a una plaza de funcionario docente y continuar sus estudios de licenciatura a nivel superior.

A nivel de especialidades se propone:

a) Profesorado de pre-primaria intercultural;

b) Profesorado de educación primaria intercultural;

c) Profesorado de educación pre-primaria bilingüe intercultural;

d) Profesorado de educación primaria bilingüe intercultural.

La etapa de especialización seguirá siendo competencia del Ministerio de Educación y se implementará en aquellos establecimientos que cumplan con la normativa de infraestructura requerida. La Universidad quedará regida de acuerdo con el convenio suscrito para respaldar la titulación que se emita, pero se entiende que no tendrá competencia en dicho proceso, más allá de aquellos apoyos técnicos necesarios y el respaldo de la titulación superior a nivel de técnicos docentes.

Las bases del nuevo proceso formativo descansan sobre dos aspectos o enfoques: la eficiencia y la competencia. Eso coloca a dicha propuesta en un ámbito pragmático, que responde más bien a una exigencia concreta: la inserción competitiva de los estudiantes al mundo laboral, sobre la base de un proceso formativo técnico instrumental. Esos rasgos se encuentran en el énfasis técnico que se ponen en el desarrollo del modelo curricular, puesto que el conocimiento va dirigido a resolver problemas (un aspecto de utilitarismo) potenciando el trabajo autónomo, por competencias.

La dificultad que se observa en este enfoque, es que al desarrollar las competencias específicas para cada especialidad, por el grado de complejidad que adquieren, los presupuestos iniciales no se corresponderán con las conexiones que proponen en forma general de la formación docente a través de las diversas dimensiones que propone el nuevo sistema. Aquí es donde, para cada especialidad se operativiza de distinta manera los conceptos claves que van implícitos en el nuevo modelo, como el criterio de eficiencia y/o competitividad que tanto se promueve.

En ese panorama, un elemento que hace falta para comprender el conflicto que se desarrolla al interior de dicha propuesta, es el cambio institucional que conlleva y que al final choca no con la aspiración compartida por todos los sectores educativos, sino con las expectativas, tanto específicas como generales, que cada actor tiene de la calidad educativa. Por tanto el cambio institucional se puede explicar a partir de la articulación de factores organizativos internos, como es el aso de está propuesta realizada a partir de un consenso con diversas organizaciones que participaron en su elaboración, como a través de factores exógenos que afectan el rumbo del propio sistema y de los actores ahí involucrados. Sin embargo es pertinente asentar que el cambio educativo debe verse y asumirse por una complementariedad analítica que permita responder ambas perspectivas, que le den dimensión, tanto al análisis de las fuerzas internas que propician el cambio, como a los factores del contexto que lo condicionan e influyen.

El cambio institucional es el resultado de procesos de ajuste incrementales que en conjunto conforman un amplio contexto que proviene de las nuevas regulaciones gubernamentales que se instrumentaliza a partir de los cambios sociales que el proceso

global ha generado e impactan directamente en las instituciones educativas. El cambio organizacional es el resultado de las adaptaciones internas que cada institución asume para enfrentar los retos del futuro y adaptar las prácticas internas a las nuevas funciones que el cambio institucional promueve.

En tal sentido, la reforma tiene un fuerte componente ideológico en su configuración, en su implementación y en su proceso de comunicación para la opinión pública, y por ello, genera no sólo temores, sino oposición directa para su implementación, al encontrarse altamente politizado los espacios de discusión que en definitiva influencian la visión educativa de los actores que participan en dicho proceso, que da origen a un conjunto de mecanismos que se articulan para darle vida a la nueva configuración institucional que genera el proceso. Para comprender cómo se configura el conflicto, hay que comprender previamente el entorno para conocer si responden las instituciones a los cambios ocurridos fuera de sus fronteras. Por ejemplo, las restricciones presupuestarias provocan actuaciones al interior que rompen con esquemas de actuación previos y generan conflictos internos posteriores. Sin embargo, esas adaptaciones no se producen en el conjunto de la institución, sino se dan más en el ámbito de los sub-sistemas que los reproducen. La propuesta presentada no contempla claridad en la ruta financiera para su implementación, solo hay recomendaciones muy generales que deben ser tomados en cuenta. De igual forma, el sub- sistema administrativo está altamente diferenciado en esta propuesta. Ello genera un complejo sistema de interacciones que se traducen en diversas agendas en cuya configuración se plasman los temas y ámbitos que provocan el consenso y el conflicto. Por tanto la propuesta se convierte en una construcción política entre quienes deben tomar decisiones y entre los que desean impulsar determinados temas. En ese sentido las demandas de los normalistas no han sido incorporadas, según los propios estudiantes. Así, es difícil construir una agenda de cambio desde la imposición.

Por eso, aquellos temas que son relevantes para determinados sectores logran visibilidad y prioridad. La relevancia está dada por un complejo sistema de decisiones, algunas veces no son decisiones democráticas, sino

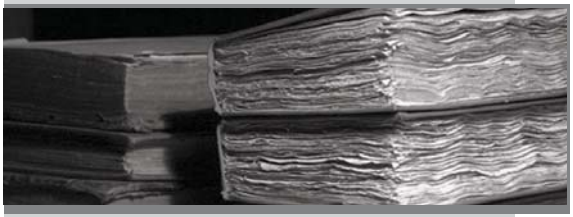
impuestas por coyunturas que afectan directamente el sistema político en su conjunto y por tanto la prioridad de los temas va en función proporcional al poder que tienen los grupos que las promueven esos intereses.

Ello genera desconfianza entre los actores educativos. En general los procesos de reforma iniciados al amparo de los Acuerdos de Paz, han sido concebidos por un grupo de expertos vinculados a los más altos niveles del Ministerio de Educación con un marco énfasis en las vinculaciones existentes entre los sectores empresariales, el programa PREAL y la USAID. La escasa participación de los ejecutores y receptores de los programas ha sido patente en dichos procesos.

La instrumentalización de los procesos de cambio ha generado rechazo siempre. La necesidad de las reformas nadie lo pone en duda. El rumbo, el contenido y la forma de implementarse es lo que está en discusión y lo que genera confrontación. Con esas actitudes, ni los profesores, ni los estudiantes, ni los padres de familia cuentan. Al final, los efectos que provocan son contraproducentes al logro del objetivo prioritario que es la mejora de la calidad educativa.

Reflexiones finales

Existe una disputa sobre la educación, sus contenidos y la forma para comunicarlos. No es una disputa cualquiera. Es un enfrentamiento entre dos o más posturas que se identifican claramente y que se manifiestan antagónicamente. El fondo del asunto es la formación del ciudadano a partir de la formación educativa. ¿Cuál es el sentido de la formación? Una educación para la ciudadanía es fundamental para aportar luces en este siglo de incertidumbres. O una educación formativa para el mercado laboral que permita una inserción adecuada al estudiante en el mundo del trabajo. El debate está servido, ¿qué ciudadano deseamos para nuestras sociedades? En el centro de esta disputa está conseguir el control de los inputs y los outputs del proceso educativo, y todo lo demás de deriva de está situación.



La resolución de dicha disputa decide el rumbo educativo del país. Sin embargo no tiene una solución fácil, ni rápida. El debate se extenderá en el tiempo, hasta que surjan puntos de cohesión en donde se disipará el antagonismo y la polarización existente actualmente. La conflictividad educativa no se reduce a la propuesta de formación docente. Tiene otras vertientes que estallarán pronto. Este punto, dado los niveles de enfrentamiento, se encuentra visibilizado y en el centro del debate de la opinión pública. Su resolución pasa por la reflexión profunda desde cada uno de los actores involucrados.

Sobre la calidad educativa cada quien tiene su propia visión. Unos por resultados, otros por procesos. En general hay una coincidencia en torno a que no hay calidad educativa. Es una lastima que nadie reconoce adecuadamente los motivos. Ello lleva a concluir que la calidad educativa no se aborda integralmente por las visiones parcializadas que cada actor tiene de la problemática. Lo que puede provocar que las soluciones que se propongan también sean parciales. Es un consenso generalizado que un cambio de la magnitud que se propone, si bien implica muchos factores, de por si, no resolverá automáticamente el problema de la calidad.

Educación, conocimiento y economía

Mario Rodríguez

Dentro del la conceptualización que tiene la globalización, existe un concepto que en si mismo es controvertido y se refiere a la nueva economía. Hay un desarrollo teórico abundante al respecto y surge precisamente del paradigma tecno-económico y el desarrollo de la sociedad en red y el capitalismo transnacional.

Surge precisamente con el desarrollo del internet, vinculada con las empresas tecnológicas de vanguardia, durante un período de crecimiento económico en Estados Unidos. Eso dio como resultado el desarrollo de la Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y dio origen a la sociedad de la información primero y luego a la sociedad del conocimiento.

El término Nueva Economía se asocia a la sociedad en red y la sociedad informatizada. La abundante literatura existente sobre el asunto, relaciona la fuerte inversión tecnológica al incremento de la productividad. Aún cuando está corriente ha venido a menos, después del hundimiento de la burbuja de las punto.com, el conocimiento como capital intangible, sigue estando en el centro de los procesos de revalorización de la educación fundamentalmente de la universitaria.

Esto sucede por la influencia que ha tenido el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionado con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio, y que ha convertido el conocimiento

en producto de patentabilidad a través de un mercado de tecnologías, ello obviamente exige a la educación competencias concretas.

La nueva economía exige de competencias específicas para la utilización y el dominio de las tecnologías de la información. Sin embargo hay otras habilidades que siguen siendo válidas, como el trabajo en grupo o equipo, la capacidad de comunicación, la aptitud para aprender y la aptitud para adaptarse al cambio. Son aptitudes que se aprenden en todos los ámbitos de la vida. Hay competencias genéricas del aprendizaje: conocer lo que se conoce, saber lo que hay que saber, tener conciencia de los sesgos que falsean el razonamiento. Al dominar las competencias generales se crean las competencias técnicas. Adquirir nuevas formas de competencias, tiene relación con los conocimientos técnicos, con la compresión y con la previsión del cambio.

Por tanto, las economías basadas en el conocimiento, es un campo muy reducido y existen grandes disparidades entre los países. El problema no es la información, sino el conocimiento y el uso del mismo. ¿Cómo se produce y cómo se comparte el conocimiento? ¿De que hablamos cuando nos referimos a la producción del conocimiento, cuál es la capacidad cognoscitiva más importante?

Las sociedades basadas en el conocimiento es el resultado de inversiones en capital intangible sobre la base de competencias de lectura y escritura. La educación es un campo en el que los conocimientos están poco codificados. El conocimiento es fundamentalmente una capacidad cognoscitiva. La información es un conjunto de datos, estructurados, formateados pero inertes e inactivos hasta que sean utilizados por el conocimiento. El conocimiento se puede codificar, es decir explicar, articular y manifestar a través del lenguaje o la escritura.

El conocimiento es un concepto complejo, es una especie de creencia. Lo que uno cree que puede ser conocimiento. Lo que se trata de conocimiento tiene que estar justificado y para que algo se considere conocimiento debe estar integrado al sistema de creencias del sujeto. Los datos deben ser asimilables cognitivamente. El grado de creencia del sujeto. Eso requiere un alto grado de seguridad y de subjetividad.

La creación de laboratorios universitarios de Investigación más Desarrollo I+D comienza a generar sus propias tecnologías, vinculados con financiamiento empresarial, que implica la aplicación sistemática de la ciencia que se produce en las universidades, a la práctica que se genera en las empresas. Muchas de estas empresas, están más interesadas de que la Universidad juegue el papel de proveedora de recursos humanos, de formación y aprendizaje, pues las grandes empresas desarrollan sus propios laboratorios guardando siempre cuidar el secreto industrial de la producción de sus productos.

Por ello, la visión de creación de conocimiento es una de las fases fundamentales de las reformas curriculares, generar conocimientos aplicados y formar recursos humanos para el ámbito empresarial, y es una forma de entender el crecimiento económico existente en la actualidad.

El aporte de las Ciencias Económicas al desarrollo de la educación

El pensamiento económico ha tenido una gran influencia en todos los órdenes de la vida social. Su desarrollo científico se fundamentó en el desarrollo de la racionalidad basada en la creencia de la capacidad de los seres humanos a comprender el orden existente en el universo externo, ya sea mediante un proceso de descubrimiento de acuerdo a lo que Sócrates proponía, o dentro de una razón contemplativa en San Agustín. Dicha racionalidad trajo su contrario, la irracionalidad entendía al mundo cómo producto de los accidentes imprevisibles, que no puede alcanzarse a comprender por medio de la razón. Para los sofistas, la actuación de los seres humanos debía regirse por las reglas de la acción que fuesen más útiles.

Así, tanto A Smith como C Marx, -los clásicos de la ciencia económica- fueron destacados filósofos que construyeron sus teorías basadas en la idea de la transformación social, el primero desarrollada sobre la acción moral y el otro en la idea de conciencia social. En la actualidad esas dos concepciones de entender la acción humana en torno a la reproducción de su ser social sigue estando o desarrollándose en forma paralela, sin juntarse, más bien contraponiéndose una a la otra. Sin embargo, el debate teórico presiona sobre los límites de las realidades actuales.

Uno de los principales aportes, en la vinculación entre economía y

educación provino de la Escuela de Chicago, el pensamiento liberal o neo liberal como se le conoce actualmente, que desarrolló una teoría sobre la economía de la educación cuyo máximo representante Theodore Schultz, fue uno de los primeros en reivindicar el papel regulador del mercado y el primero en resaltar los beneficios económicos asociados al desarrollo educativo. Está escuela elaboró la teoría del capital humano, vinculado a la teoría del desarrollo endógeno que posteriormente se difundió, especialmente entre las escuelas de negocios.

Desde el punto de vista del desarrollo teórico de mercado existe abundante literatura, especialmente de Estados Unidos, sobre las fallas de mercado en entidades universitarias, principalmente referidas a la enseñanza de pre-grado y la desigualdad de información existente entre las universidades para atraer nuevos estudiantes.

También existen estudios que cuestionan la función social que tiene la educación. En ese sentido Friedman plantea que no existe evidencia que permita sostener que la educación superior produce beneficios sociales más allá, o por encima de los beneficios que aprovechan los propios estudiantes. En este punto, son ilustrativos por ejemplo los estudios que el Banco Mundial ha hecho en Guatemala a través del *www.proyectodialogo.org* en donde cuantifica los costos educativos entorno a parámetros de eficacia y eficiencia.

El problema del retorno social y del retorno económico siempre ha sido un problema para la ciencia económica por la medición que implica determinar los costos sociales que se derivan de ellos. Así por ejemplo, en la actualidad, los mega-proyectos, tendrían en muchos casos, retornos negativos por los daños ambientes que ocasionan, siempre y cuando se incluyeran en la contabilidad de esos proyectos los impactos negativos al ambiente.

> “Por ejemplo, si aceptamos la premisa que vivimos en un mundo incierto, que está construido sobre realidades cambiantes, y que dentro de ese contexto, la educación como ciencia social debe de asumir la responsabilidad de instruir sobre estas realidades...”

En la actualidad algunas investigaciones y trabajos en el ámbito de la economía objetiva,

están haciendo un aporte importante en el desarrollo teórico y filosófico para entender la problemática actual desde diversas visiones, contraponiéndose a los criterios de las tesis neoliberales. En ese sentido, se pretende vincular los procesos en la toma de decisiones y el incremento de la participación de actores sociales en la elaboración de políticas, e introducir dichas perspectivas, lo que se le ha llamado la ciencia de la participación o el abordaje de múltiples criterios.

Por ejemplo, si aceptamos la premisa que vivimos en un mundo incierto, que está construido sobre realidades cambiantes, y que dentro de ese contexto, la educación como ciencia social debe de asumir la responsabilidad de instruir sobre estas realidades, entonces bien podemos utilizar dentro del campo de la epistemología de la ciencia, el desarrollo que desde la ciencia pos normal se ha hecho para reconocer los sistemas complejos y dinámicos que evolucionan hacia una ciencia cuya base es la impredictibilidad, el control incompleto y una pluralidad de perspectivas legitimas.

En ese sentido, también se aporta desde los procesos argumentativos, pues el diálogo interactivo, tal como Freire lo propuso, se convierte en una nueva herramienta, para comprender desde la argumentación científica las visiones del mundo actual. La ciencia política le ha llamado a esto "gobernanza" del término ingles governance que significa la capacidad de generar y lograr objetivos desde las sociedades a partir de un ejercicio democrático.

En educación la enseñanza de la pluralidad de perspectivas es fundamental para generar el debate necesario para contrastar las verdades relativas que hay atrás de cada planteamiento. Las ciencias económicas ha desarrollado en los últimos años, todo un bagaje teórico matemático, ligado a abstracciones que son muy difíciles de vincular con una realidad concreta, permitiendo modelar los escenarios y crear a partir de ellos, teorías convincentes que muestran un mejor conocimiento del objeto de estudio. Sin embargo, aún con el uso de complicadas fórmulas matemáticas, las relaciones sociales más simples se quedan cortas.

Por ello, la multiplicidad de saberes empíricos como menciona Habermas, son necesarios para comprender la globalidad de los fenómenos. Hay en está idea, una perspectiva combinada de democratización del conocimiento (por ampliación de actores) y de re-aprendizaje de la complejidad que orienta las elecciones colectivas.

Esto tiene vinculación directa con las metodologías de investigación acción o de la investigación naturalista, en el sentido de recopilar información en un ambiente natural, donde no hay control ni del ambiente ni de las variables, y por lo tanto no esta sujeto a un determinismo metodológico previamente establecido por el investigador, sino más bien es generado por los actores del proceso.

En ese sentido el aporte que hace Habermas a la teoría de la cooperación y el desarrollo de la crítica de las ciencias sociales es también fundamental. Volviendo al campo de la educación, la pedagogía radical cómo la concibió Giroux, recoge mucho de estos planteamientos al unir una imaginación radical en el sentido educativo desde la formación cultural hasta el activismo político. Se ha puesto de ejemplo en Latinoamérica el desarrollo de la educación en las comunidades Zapatistas de México cómo una interpretación de su realidad de acuerdo a su propia cosmovisión del mundo; los Zapatistas le enseñan a los estudiantes en ciencias sociales que es lo que el sistema está haciendo contigo, y en la clase de humanidades le ensañan que puede hacer el estudiante para cambiar esa situación.

Siendo una educación experimental, plantea un problema de base que permite al estudiante tener una visión analítica del contexto para afrontar dicha problemática, no desde el saber hacer, saber ser y saber lograr que promulga la educación por competencias, sino más bien como un proceso de autorrealización que permite generar una valoración de si mismo y de su entorno desde su compromiso personal y social, o como Arendt dice desde su "vita activa como condición humana"

En síntesis, la teoría económica debe reinterpretar su vínculo con la educación si quiere trascender de la simple visión que predomina aún hoy del capital humano y para ello, el avance teórico metodológico que hay en el campo de la economía ecológica puede ser vista y asumida de vinculo importante para reinterpretar esa relación - economía y educación - rompiendo la inconmensurabilidad existen en la actualidad.

Al respecto Gascón plantea en su trabajo esa necesidad de construir un nuevo paradigma en educación sobre las bases de la complejidad. Parte de que el universo es complejo, y por lo tanto los fenómenos sociales también, o sea están compuestos por diversos elementos que no pueden ser aislados

sino deben ser abordados en su complejidad porque las reducciones pueden generar problemas de validez que llevan a la construcción de modelos descriptivos de una realidad fragmentaria.

En ese mismo sentido, el punto de partida del análisis posnormal es la complejidad porque según eso la complejidad afecta a la estructura y propiedades de los fenómenos y de ahí, también, que la participación social en los procesos científico-políticos cobre una nueva dimensión. En ambos planteamiento hay una critica al análisis determinístico que pueda estar implícito en la causalidad lineal, y por lo tanto, los fenómenos requieren de una mayor número de variables que puedan ser manejados por un enclave teórico metodológico que le de sustento a los resultados.

Esto lleva implícito una crítica hacia la racionalidad científica tradicional basada en la aceptación de los saberes acumulados, pero reproducidos y trasmitidos en contextos diferentes a los que fueron expuestos inicialmente. Es lo que actualmente pasa con los dogmas marxista y neo-liberal que se enseñan, y se transmiten como "verdades–verdaderas", al amparo de una postura ideológica.

Pero volviendo al tema de la complejidad en educación, Herrán Gascón[1], 2003 nos plantea que hay tres procesos que son necesarios para tener una aproximación a la realidad y conquistar progresivamente la complejidad en la investigación educativa y ellos son:

1. La reflexión sobre los fenómenos objetales;

2. La indagación como una consecuencia lógica de la reflexión; y,

3. La humildad, que surge de reconocer las limitaciones propias.

> "...la teoría económica debe reinterpretar su vínculo con la educación si quiere trascender de la simple visión que predomina aún hoy del capital humano..."

1. Herrán Gascón A. (2003) El Nuevo Paradigma Complejo-Evolucionista en Educación. Revista Complutense de Educación.

Desde el campo de la ciencia posnormal[2] se plantea que los problemas metodológicos se presentan también como problemas epistemológicos y esto produce una confrontación rígida de la racionalidad científica, que justifica una nueva racionalidad social basada en la crítica de las consecuencias de ese progreso.

Una característica de la nueva situación es que los expertos discrepan entre sí. Más que un conjunto claro de hallazgos que poder ofrecer a los responsables políticos, la investigación genera conclusiones ambiguas e interpretaciones enfrentadas.

En ese sentido también Habermas contribuye al abordar el tema de la complejidad y la democracia pues cree que la racionalización del mundo de la vida implica la diferenciación progresiva de sus diversos elementos.

Al final, la participación social dentro de sistemas complejos se convierte en un requisito fundamental válido que permite la construcción de perspectivas legítimas de esos actores de forma racional. La calidad del proceso de toma de decisión depende del diálogo abierto entre todos los agentes sociales implicados con voluntad de participar. Ello también permite eliminar o reducir la incertidumbre existente en las sociedades actuales. Incertidumbre que confronta la complejidad a partir de reducirla o negarla. La educación puede confluir en este aspecto, sobre la base de una construcción conjunta, sobre la base de la acción–investigación reflexión. No es acaso un nuevo reto educativo, enfrentar la compleja sociedad actual o cómo expresara Prigogine como enfrentar los "múltiples futuros posibles y el fin de las certidumbres".

2. La ciencia posnormal o postnormal science es un concepto desarrollado por Funtowicz y Ravetz (1993). Parte del siguiente argumento: el contexto y el tiempo actual presenta desafíos novedosos que la ciencia normal, basada en el método clásico de la duda, no puede atender, porque la naturaleza del mundo actual es una fuente de constantes incertidumbres, pero la sociedad exige medidas, resoluciones e implicaciones urgentes. Por tanto es una metodología de investigación que busca ser apropiada para las condiciones actuales a partir de los factores inciertos, donde hay valores en disputa y los riesgos son altos. Se puede entender la ciencia posnormal con dos ejes, el sistema tiene incertidumbres y hay riesgos en la toma de decisión.

Salud

Presupuesto, una herramienta para generar equidad en la salud pública

Lisandro Morán †[1]

Conocemos que un presupuesto está formado por dos elementos fundamentales. Uno tiene relación con la política fiscal y las metas macroeconómicas que establece la Junta Monetaria. El otro elemento es de naturaleza coyuntural, y se refiere a las influencias exógenas de supuestos y estimaciones de una cadena de eventos relevantes que han de ocurrir en un año, o en un periodo multianual. Para nuestro caso, epidemias de enfermedad emergentes, desastres naturales, crisis económicas globales o regionales.

Al respecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, la SEGEPLAN elaboró las orientaciones estratégicas de política para 2012- 2014. Ahí se anota que el fomento y la protección de la salud de la población, además de ser un derecho humano fundamental, constituyen un importante pilar del desarrollo social. Por eso se afirma que es ineludible la búsqueda del acceso a toda la población de una atención médica gratuita y universal, priorizando a los grupos de población en riesgo. Esos retos son congruentes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En este marco es pertinente revisar el comportamiento del Gasto en Salud, para lo cual utilizamos los datos presentados en el "Diagnóstico Nacional de Salud" (marzo, 2012) por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

En ese informe se evidencia que el gasto en salud del sector público,[2]

1. Nació el 9 de julio de 1968 en Alotenango, Sacatepéquez, Antigua, y el 2 de noviembre de 2012 falleció en la Ciudad de Guatemala.
2. Incluye, además del gasto del Ministerio de Salud y del IGSS, el gasto en salud del Ministerio de la Defensa, Ministerio de Gobernación, FONAPAZ, municipalidades, Ministerio de Educación y Ministerio de Agricultura.

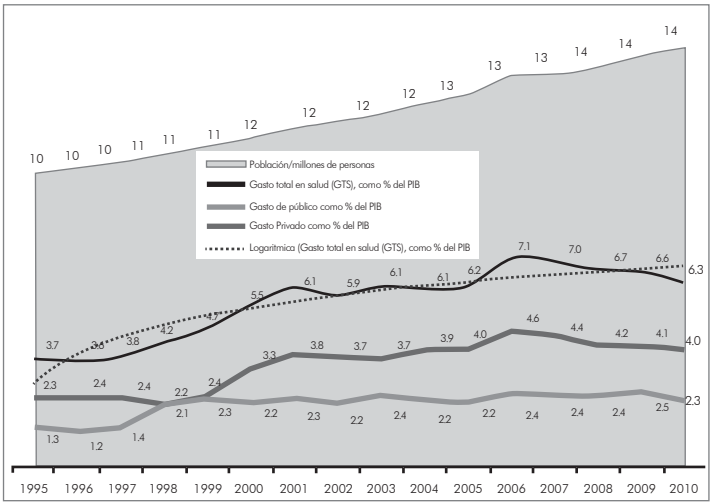
muestra una diferencia al compararlo con el gasto total en salud.[3] Para el 2007 el gasto público representaba el 33.8% del gasto total en salud y para el 2010 representó el 36.5%. No obstante, el gasto público sigue rezagado con respecto al gasto privado (Gráfico 1).

En el caso del Ministerio de Salud Pública, el presupuesto se distribuye a las unidades ejecutoras de los territorios, sobre la base de una solicitud de presupuesto anual, razonado sobre un registro histórico de asignación y ejecución de recursos.

A pesar de que intenta redistribuir recursos con criterios de priorización a grupos poblacionales vulnerables, el resultado no es congruente con las necesidades locales y la búsqueda de la equidad. Esto se evidencia en una distribución del financiamiento que privilegia los servicios de hospitalización, las áreas urbanas, las zonas geográficas con mayor presencia del Estado y menor pobreza, reproduciendo finalmente la inequidad del país.

3. Gasto total del Sistema de Salud, se reporta tanto lo público como lo privado.

Gráfico 1
Comportamiento del gasto en salud y población



Fuente: Seguimiento y Evaluación/UPE/MSPAS

La importancia de profundizar en el análisis y propuestas alternativas de la redistribución del presupuesto, tiene relevancia en la proporción de población que hace uso de los servicios públicos de salud, la cual según el "Diagnóstico Nacional de Salud 2012", es del 49.6% para el Ministerio de Salud Pública; 15.7% para el IGSS y 0.4% para los ministerios de Gobernación y de la Defensa.

El planteamiento, entonces, es que el presupuesto, al ser una herramienta esencial de política para la gestión gubernamental, puede privilegiar la equidad sobre otro objetivo. Para esto es necesario visualizar portunidades, proponer opciones y definir alternativas reales de ejecución.

En 1995 el Instituto Latinoamericano y el Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el documento de equidad en el presupuesto público, planteó que la posibilidad de re direccionar el gasto no siempre está limitada por los recursos. A veces la restricción viene dada por la ausencia de buenos programas, o por gruesas fallas en la capacidad de implementación de los centros gestores.

Sobre la base de lo expuesto es importante desarrollar una alternativa metodológica para la planificación y programación de la distribución del financiamiento público en salud del Ministerio de Salud Pública, que oriente el presupuesto de inversión y funcionamiento a la construcción de la equidad, basado en intervenciones para promover y proteger la salud con criterios de alta priorización.

Por ejemplo, en las regiones o comunidades más necesitadas del país, existen unidades ejecutoras que no cuentan con los recursos para ampliar su cobertura en el primer

"El planteamiento, entonces, es que el presupuesto, al ser una herramienta esencial de política para la gestión gubernamental, puede privilegiar la equidad sobre otro objetivo. Para esto es necesario visualizar oportunidades, proponer opciones y definir alternativas reales de ejecución."

nivel de atención, y responder a las necesidades de la población. Estas unidades funcionan en la mayoría de casos con equipos ambulatorios y recursos de la comunidad.

Ello sugiere que la asignación del presupuesto debería ser inversamente proporcional a la presencia de instituciones del Estado en un territorio determinado y a los niveles de empleo. Y directamente proporcional con los ejes de ruralidad, analfabetismo, dispersión poblacional, presencia de población indígena, pobreza, población infantil, niveles de morbilidad y tasas de fecundidad en adolescentes.

Obviamente el abordaje técnico es insuficiente. Debe complementarse con una negociación institucional y el respaldo político para su implementación. Pero también debe recalcarse que las inevitables decisiones políticas pueden adquirir mayor eficiencia y racionalidad, si se apoyan en una base técnica consistente y transparente.

El compromiso con la supervivencia infantil

Lisandro Morán†

Nuestras sociedades han logrado enormes progresos en la reducción de la mortalidad infantil, sobre todo en los últimos 40 años. La aparición de nuevas vacunas, la mejora en las prácticas de atención de la salud, la inversión en educación y la dedicación de los gobiernos, la sociedad civil y cooperación internacional e iniciativa privada -en algunos casos-, han contribuido a que la mortalidad infantil se haya reducido en más de un 50%.

Reducción de la mortalidad infantil

En todo el mundo la mortalidad de menores de cinco años ha descendido de más de 12 millones en 1990 a 7.6 millones en 2010; sin embargo miles de niños todavía mueren cada día debido a enfermedades prevenibles, niños y niñas que no tuvieron su quinto cumpleaños (UNICEF, 2012).

En Guatemala el descenso fue de 110 niños y niñas por mil nacidos vivos en 1987 a 42 en 2009, lo que representa una disminución del 62% (SEGEPLAN, 2010)y nos sitúa a cinco puntos de llegar a la meta propuesta en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015 (37), pero que sigue representando un alto precio en el presente y futuro del país, "la niñez que no logramos salvar y que no tendrán ese derecho humano al quinto cumpleaños".

El cumpleaños número cinco, un derecho del que no gozan todos los guatemaltecos. Sin duda el cumpleaños de nuestros hijos e hijas, es un momento para celebrar y agradecer, significa que estamos cumpliendo con nuestra

responsabilidad de cuidarlos, protegerlos, ayudarlos en su crecimiento y desarrollo. En esta celebración se conjugan una serie de elementos como la oportunidad de acceso a alimentos, vivienda, vestuario, amor y en lo que corresponde a salud el haber tenido acceso a un maternidad saludable, un parto exitoso, inmunizaciones, medicamentos, servicios de diagnóstico y en general a los servicios de salud y educación públicos y/o privados, éxito que nosotros también experimentamos y que nos permitió convertirnos luego en adolescentes y adultos con mayor o menor grado de salud. Esa celebración, que a veces es rutinaria, sin percatarnos de que al llevar a nuestros hijos e hijas al cumpleaños número cinco, en Guatemala significa que aunque formaron parte de las estadísticas de morbilidad, los logramos aferrar a la vida y finalmente no entraron a las estadísticas de mortalidad.

Supervivencia infantil, promesa renovada

Hace diez años la Asamblea General de la ONU aprobó la histórica resolución "Un mundo apropiado para los niños", y al hacerlo contribuyó a salvar y mejorar las vidas de millones de niños y niñas.

Este año, el 14 y 15 de junio de 2012, los gobiernos de Etiopía, India y Estados Unidos, junto con UNICEF y OMS convocaron la conferencia del "Llamado a la acción sobre la supervivencia infantil" y movilizaron al mundo hacia un objetivo ambicioso pero simple: acabar con las muertes infantiles prevenibles. La reunión solicitó a gobiernos y aliados que suscribieran "Una promesa renovada", el compromiso de colaborar juntos hacia una mayor supervivencia infantil (UNICEF, 2012).

Por Guatemala, con la excepción del representante de la embajada de Guatemala en Washington DC, no hubo participación de funcionarios; como sociedad civil participó el IPNUSAC, con el apoyo técnico y financiero de UNICEF.

La supervivencia infantil está ampliamente relacionada con disminuir las morbilidad y mortalidad por causas prevenibles, lo que es concerniente con disminuir las disparidades entra áreas urbanas y rurales, población pobre y no pobre, indígena y no indígena, en cuanto al acceso a servicios de salud, entre ellos laboratorios, vacunas y medicamentos para atender infecciones respiratorias, intestinales y los efectos de la desnutrición.

Las brechas sociales

Si regresamos a la meta que Guatemala tiene en reducción para mortalidad de la niñez al 2015, bajar a 37 las muertes de menores de cinco años por cada 1000 nacidos vivos, en la región Central (33) y Metropolitana (19), a diferencia del resto del país, ya superaron esa meta. La región Suroccidente tiene una tasa de 55 muertes (niños que no cumplirán los cinco años) por mil nacidos vivos, por lo que su brecha es de 18 puntos. Las otras brechas son Noroccidente, 16; Nororiente y Peten,14; Suroriente y Norte distan en 13 puntos (SEGEPLAN, 2010).

Al respecto las primeras causas de mortalidad en este grupo de edad son las neumonías y bronconeumonías, seguidas de las enfermedades infecciosas, parasitarias y las afecciones perinatales (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2012).

En cuanto a género la cobertura de vacunación contra el sarampión, en el 2009 registró una cobertura de 75.2% para niños y 79.9% para niñas, la diferencia se considera que se debe a que el número de niños que fallecen antes del año es mayor que el número de niñas (SEGEPLAN, 2010).

Dramáticamente en lo relativo a ser o no indígena, para el 2009 la brecha es de 19 puntos: 55 muertes en la niñez menor de cinco años es indígena. Ello se asocia a que los niños y niñas indígenas en su mayoría residen en áreas rurales, con mayor vulnerabilidad a contraer enfermedades respiratorias, intestinales y otras relacionadas a la desnutrición. Son eventos que a la vez se vinculan con la insalubridad, la pobreza y la falta de acceso a los servicios estatales, con el agravante de la falta de pertinencia cultural de los que existen (SEGEPLAN, 2010).

Consideraciones finales

Tengo la suerte de haber nacido en la región Metropolitana al igual que mis hijos; sin duda la labor de mi pareja y la mía no hubiese sido igual, dada las inequidades, de haber nacido en el área rural de la región Suroccidente. Mis derechos ciudadanos y los de mis hijos serian muy reducidos o inexistentes.

Tengo la suerte de haber celebrado el cumpleaños número cinco de mi hija Jimena y espero poder celebrar el de José, pero no puedo evitar pensar en aquéllos 1458 niños y 1240 niñas que murieron antes de cumplir cinco años, en el 2010 y en los que no lo lograrán tampoco en este 2012.

Los esfuerzos del Estado son importantes, pero no suficientes, y acá debemos de colaborar todos y todas, el gobierno y el sector privado eliminando las compras sobrevaloradas de insumos, la sociedad exigiendo más recursos de inversión en salud para que los servicios estatales lleguen a donde no están presentes y los alcaldes municipales cumpliendo con su obligación de clorar el agua de consumo humano, como mínimo, para contribuir romper el círculo de la enfermedad, la desnutrición y la muerte.

Referencia:

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2012). Diagnóstico Nacional de Salud. Guatemala.
- Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. (2010).
- Tercer informe de avances de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, reducir la mortalidad infantil de los niños menores de cinco años. Guatemala: Serviprensa, S.A.
- UNICEF. (28 de junio de 2012). Un llamado para la Acción. Obtenido de http://www.unicef.org/spanish/childsurvival/index_62647. html

Funciones esenciales de la salud pública

Lisandro Morán †

Luego de ocho meses de gobierno, la Autoridad Sanitaria Nacional (ASN), constituida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), aún no cuenta con una definición oficial de políticas de salud para el período 2012/16, y esa indefinición ocasiona dispersión y ausencia de categorización de prioridades.

Más que eso, la falta del Plan Nacional de Salud repercute en una conducción desorientada no solo dentro del MSPAS, también hacia el sector salud, no obstante que están formulados los ejes prioritarios del Plan de Gobierno, entre ellos el de desarrollo social.

Esto puede significar una pérdida de oportunidad, que deja sin fructificar los consensos recientes del Dialogo Nacional de Salud y del Consejo Nacional de Salud, en cuanto a sumar fuerzas para fortalecer la institucionalidad pública.

Una herramienta de apoyo para el MSPAS puede ser la utilización de las Funciones Esenciales de Salud Pública (FESP), que permitiría a las autoridades analizar la propuesta técnica de sus equipos de trabajo y facilitar la mediación de su plan.

Considerando la complejidad y diversidad nacional y subnacional , incluyendo los sistemas de salud, y que las funciones de salud pública, por tanto, varían según las diferentes perspectivas de análisis, en 1999 la Organización Panamericana de la Salud (OPS) puso en marcha la iniciativa "La salud pública en las Américas", a fin de elaborar una definición regional de las FESP (tabla 1).

Para las once FESP se elaboraron herramientas de medición de desempeño y una metodología para registrar la actuación subnacional, nacional, subregional y regional.

La utilización de las FESP fue relegada con el debilitamiento de la rectoría del MSPAS, consecuencia de los programas de ajuste estructural, derivados del consenso de Washington; pero en nuestro contexto recobran validez, pues tratan sobre las competencias y acciones necesarias para alcanzar el objetivo central de la salud pública, que es mejorar la salud de las poblaciones. El MSPAS puede, a través de estos instrumentos, identificar los factores críticos para desarrollar planes o estrategias de fortalecimiento, mecanismos de gestión y recursos materiales necesarios para mejorar sus diferentes niveles de intervención (OPS).

Políticas de salud 2000/2012

La forma en que se exponen las políticas de salud varía de un Gobierno a otro, no obstante en los últimos doce años, es posible organizar las directrices explicitas para su caracterización (tabla 2).

Políticas y capacidad institucional de planificación y gestión

Retomando la falta del Plan Nacional de Salud 2012/16, la FESP 5 considera la definición nacional y subnacional de objetivos de salud pública medibles y congruentes con un marco de valores que promueva la igualdad; el desarrollo, seguimiento y evaluación de las decisiones políticas; la capacidad institucional para la gestión; el desarrollo de competencias para la adopción de decisiones, basadas en pruebas, y el desarrollo de la capacidad de gestión de la cooperación internacional.
Esta medición incorpora cinco indicadores:

1. Definición nacional y subnacional de objetivos en materia de salud pública.
2. Desarrollo, seguimiento y evaluación de las políticas de salud pública.
3. Desarrollo de la capacidad institucional de gestión de los sistemas de salud pública.
4. Gestión de la cooperación internacional en materia de salud pública.
5. Asesoría y apoyo técnico a las instancias subnacionales en el desarrollo de políticas, planificación y gestión de la salud pública.

Para Centro América y Caribe los indicadores presentan un perfil en el que el desempeño más bajo se tiene en la definición de objetivos sanitarios nacionales (indicador 1) y el apoyo de las ASN a las instancias

subnacionales para el cumplimiento de esta función (indicador 5). Las áreas con el desempeño más alto son el fomento de políticas de salud pública (indicador 2) y la capacidad de gestión de la cooperación internacional (indicador 4). En situación intermedia se encuentra el desarrollo de la capacidad institucional para la gestión en salud pública (indicador 3, OPS).

Este comportamiento regional puede servir al MSPAS para identificar las medidas correctivas a tomar para incrementar las capacidades institucionales, entre ellas:

- Actualizar las prioridades sanitarias a nivel nacional y subnacional.
- Definir indicadores de desempeño.
- Evaluar a los aliados actuales y potenciales para determinar el grado de apoyo para el proceso nacional de mejora en materia de salud.
- Mejorar la capacidad de resolver conflictos y la falta de habilidad comunicativa.
- Crear alianzas para ejecutar las políticas de salud.
- Fortalecer la toma de decisiones, basada en la evidencia y el desarrollo organizativo, con el fin de conseguir los objetivos de salud pública buscados.

Tabla No. 1
Once Funciones Esenciales de Salud Pública (FESP)

1	Monitoreo, evaluación y análisis de la situación de salud
2	Vigilancia de salud pública, investigación y control de riesgos y daños en salud pública
3	Promoción de salud
4	Participación de los ciudadanos en salud
5	Desarrollo de políticas y capacidad institucional de planificación y gestión en salud pública
6	Fortalecimiento de la capacidad institucional de regulación y fiscalización en salud pública
7	Evaluación y promoción del acceso equitativo a los servicios de salud necesarios
8	Desarrollo de recursos humanos y capacitación en salud pública
9	Garantía de calidad de servicios de salud individuales y colectivos
10	Investigación en salud pública
11	Reducción del impacto de emergencias y desastres en salud

Fuente: Organización Panamericana de la Salud . (s.f.). paho.org. Recuperado el 13 de agosto de 2012, de http://www.paho.org/Spanish/DPM/SHD/HP/FESP.htm

Tabla No. 2
Organización de directrices en salud de los gobiernos de Guatemala de 2000 a 2012.

Partido de Gobierno	Orientaciones	Políticas
Frente Republicano Guatemalteco, (FRG) 2000/04	Plan Nacional de Salud 2000-2004. (Publicado 23 de julio de 1999). • Bases para su formulación • Doce Políticas de salud. • Cada política tiene enunciadas las líneas de acción o áreas programáticas.	1. Salud integral de los grupos familiares. 2. Salud de los pueblos mayas, garífunas y xinca, con énfasis en la mujer. 3. Salud de la población migrante. 4. Desarrollo y fortalecimiento de la salud integral a otros grupos. 5. Ampliación de la cobertura de los servicios básicos de salud con calidad y sostenibilidad. 6. Desarrollo del saneamiento básico y del ambiente. 7. Acceso a medicamentos esénciales y medicina tradicional. 8. Desarrollo estratégico del Recurso Humano. 9. Desarrollo, desconcentración y descentralización institucional. 10. Coordinación intra e intersectorial 11. Mejoramiento y optimización de la cooperación externa 12. Desarrollo del financiamiento del sector salud.
Gran Alianza Nacional, (GANA) 2004/08.	Lineamientos básicos y Políticas de Salud 2004-2008. (Publicado 2004). • Visión a corto (2008), mediano (2011) y largo plazo (2015). • Misión • Ocho políticas de Salud. • Cada política contiene lineamientos estratégicos.	1. Fortalecimiento del papel rector del MSPAS. 2. Satisfacción de las necesidades en salud de la población guatemalteca mediante la entrega de servicios de salud con calidad, calidez, equidad y con enfoque intercultural y de género en los diferentes niveles de atención. 3. Fortalecimiento del proceso de desconcentración y descentralización de las competencias, responsabilidades, recursos y poder de decisión a las áreas de salud y hospitales 4. Adquisición y provisión de insumos en forma oportuna para el desarrollo de las acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud. 5. Modernización del sistema de gestión administrativo financiero y de planificación del MSPAS como elemento básico de apoyo a la prestación de los servicios de salud. 6. Fortalecimiento del desarrollo y administración de los recursos humanos en salud. 7. Promoción de acciones de apoyo al saneamiento del medio que mejoren la calidad de vida de la población. 8. Protección a la población de los riesgos inherentes al consumo y exposición de alimentos, medicamentos y sustancias nocivas a la salud.
Unidad Nacional de la Esperanza, (UNE) 2008/12	Plan Nacional para la Salud de Todas y todos los guatemaltecos 2008-2012. (Publicado Agosto 2008). • Marco Jurídico Político • Marco filosófico del Gobierno con respecto a la Salud. • Marco Estratégico del MSPAS (visión, misión, declaración de compromiso institucional y prioridades). • Nueve Políticas de Salud. • Cada Política contiene lineamientos estratégicos. • Plan de Acción Prioritario	1. Fortalecimiento de la rectoría del MSPAS para fortalecer el Estado de Guatemala. 2. Mejorar y ampliar la cobertura de atención y prestación de los servicios de salud integrales e integrados. 3. Promover y fortalecer acciones que garanticen la accesibilidad a medicamentos. Reconocimiento al uso y práctica de la medicina alternativa y tradicional. 4. Promover la investigación y desarrollo tecnológico en salud 5. Fortalecimiento de la investigación, desarrollo y administración de la fuerza laboral en salud. 6. Desarrollo de la atención primaria ambiental por medio de la regulación, vigilancia y control de la aplicación de la normativa vigente en materia de agua potable, saneamiento e higiene, para mejorar la calidad de vida de la población. 7. Responder a la demanda de servicios de salud, generada por la implementación de los programas de solidaridad y equidad social 8. Mejoramiento del financiamiento y la calidad de gasto en salud 9. Armonización y alineamiento de la cooperación internacional a los intereses nacionales y prioridades sectoriales

Fuente: Elaboración propia

3

Tendencias

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

3 Tendencias

Edgar Gutiérrez

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

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]

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]

1. Como 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.

2. En 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)

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 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 peligra 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 agrias 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 país[5] 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

3. La 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.

4. Ciertas 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.

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

6. En 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.

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, 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

7. Es 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.

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 agrícola[8] y la instalación de una liviana planta industrial sustitutiva de importaciones de las tres décadas anteriores, se interrumpió

8. La 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.

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 crísis 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 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

9. Por 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.

10. Sin 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 exporta¬cio¬nes de bienes sufrió una contrac¬ción cercana al 50%. Fue hasta dos décadas después que las estadísticas oficiales mostraron la recupera¬ción de los niveles logrados antes de entrar a la etapa recesiva.

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 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

11. En 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%.

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 reproducción[13] 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.

En el propio corazón de la crisis del modelo económico vigente hasta los

12. La 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.

13. La 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.

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 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.

14. La 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.

15. La 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.

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 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

16. El 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.

17. Al 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.

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% 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

> “...el modelo económico vigente descansa en esencia sobre dos pilares: las remesas familiares y las exportaciones no tradicionales (agrícolas y textiles).”

18. Y 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.

19. La 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.

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.

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

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

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]

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.

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 internacionales[22] 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 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 pospuesta[24] 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

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

23. La 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.

24. A 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.

(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, el propio Estado ideó fórmulas discrecionales -algunas de dudosa legalidad, como los fideicomisos y los convenios de administración con ONG y organismos internacionales-[28] de ejecución del gasto. La agilidad del proceso consiste en evadir los engorrosos mecanismos de la Ley de

25. Son 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.

26. En las oficina 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.

27. Las 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.

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.

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 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

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

supervivir 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 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

30. Intentaron, 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.

31. Justamente, 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.

(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 gobernabilidad 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 movilizado 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 gobernabilidad 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

32. En 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.
33. Las 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.

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 frivolización 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 elites indígenas, como se ha dicho, ganaron visibilidad y experiencia en manejo de asuntos de

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

35. Los 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

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.

36. Es decir, recurso humano calificado pero no el correspondiente tejido de organización, estrategia viable y la confianza necesaria para la cohesión.
37. Esa derrota incluyó el rechazo a la reforma Constitucional de mayo de 1999, que debía incorporar, entre otros muchos asuntos, las cuestiones relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas y las reformas institucionales que acotaban el poder tradicional del Ejército.

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 estándar 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.

A manera de conclusiones:

1. En la etapa más cruda de la guerra civil, Guatemala atravesó un cambio de modeloeconómico. Como en otros países, el nuevo modelo estuvo inducido desde las transformaciones geopolíticas, tecnológicas y de mercado que vivió emundo 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 demandassociales, 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 einseguridad 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.

La reforma del sistema electoral

Daniel Zovatto

Por sistemas electorales entendemos los mecanismos por los cuales se traducen los votos emitidos en unas elecciones generales en escaños ganados por partidos o candidatos. La selección de un sistema electoral es una de las decisiones más importantes para cualquier democracia. Las variables clave son: a) la fórmula electoral utilizada (mayoritaria, proporcional o mixta), b) la fórmula matemática empleada para calcular la asignación de puestos y c) el tamaño del distrito (no cuántos votantes viven en un distrito, sino cuántos escaños elige ese distrito).

Los sistemas electorales, más que producir leyes, lo que generan son tendencias que, de encontrar un contexto histórico político favorable, se traducen en resultados concretos, relativamente predecibles. Lo que queremos indicar es que los efectos finales de un sistema electoral en un país determinado, en un momento determinado, dependen tanto del sistema electoral como del contexto específico dentro del cual éste opera.

Por ello, el debate en torno a los diferentes tipos de sistemas electorales, así como en relación con sus efectos –positivos y negativos- no puede darse en abstracto (tipos puros), sino en relación concreta con un país y con un momento, debiendo precisarse cuáles son los objetivos específicos que se quieren alcanzar (objetivos deseados) y cuáles los que

se quieren evitar (objetivos perversos o no deseados).

Como bien expresa Giovanni Sartori, para bien o para mal, los sistemas electorales son la institución política más manipulable, ya que al traducir los votos emitidos en unas elecciones generales en cargos, la selección del sistema electoral determina efectivamente quién es elegido y qué partido(s) llega(n) al poder. Además, los sistemas electorales influyen en otros aspectos significativos del sistema político tales como: el sistema de partidos, la integración política de los parlamentos, la gobernabilidad y el comportamiento electoral de los ciudadanos.

Visión comparada latinoamericana

Latinoamérica es una de las regiones del mundo que más fe aparenta tener en el poder de los sistemas electorales, a juzgar por la cantidad de reformas que han tenido lugar a lo largo de las primeras décadas de transición a la democracia.

Cambios o reformas que, sin embargo, usualmente no afectan mayormente la orientación general del sistema hacia la proporcionalidad de los resultados o a la formación de mayoría.

En teoría, dos objetivos centrales animaron la mayoría de las reformas o los intentos de éstas: dotar al sistema político de mayor gobernabilidad y mejorar la representación. Sin embargo, la mayoría de las veces los objetivos perseguidos se han estrellado contra un contexto político que no fue suficientemente tomado en cuenta. Por ello, los resultados alcanzados no son muy alentadores.

Elección presidencial

En relación con la elección para Presidente de la República, su importancia radica en dos efectos principales: el directo, que tiene que ver con la legitimidad popular del mandato presidencial, es decir, con el peso político que se deriva del respaldo popular obtenido; el indirecto, que consiste en que la forma de elegir el Presidente influye en el número de partidos representados en el Parlamento y por ende en la gobernabilidad.

Existen dos tipos básicos en materia de sistemas: por mayoría relativa o por mayoría absoluta o especial a dos vueltas.

La fórmula de mayoría relativa tiende a una mayor concentración del voto en los candidatos con mayor opción, y estos votos, si las elecciones son simultáneas, tienden a su vez a trasladarse a los partidos que los apoyan en la elección del Congreso (efecto arrastre), lo cual, en principio, ayuda a la gobernabilidad ya que le permite al Ejecutivo contar con una mayoría en el Parlamento. En estos sistemas, los partidos, especialmente los de tamaño medio y pequeño, tienden a buscar alianzas y organizar coaliciones antes de las elecciones, asumiendo que deben juntar fuerzas para elegir a alguien que comparta o, al menos, sea próximo a sus convicciones, ya que para llegar al poder tienen una sola oportunidad.

La fórmula de mayoría absoluta o especial está asociada a una mayor dispersión del voto en la primera vuelta. Este sistema opera a contramano del anterior y no tiene incentivos para formar alianzas antes, sino después de las elecciones. Si el elector supone que la elección no se decide en la primera vuelta, tiende a votar por su partido favorito con el objetivo de fortalecerlo en las negociaciones que tendrán lugar en la segunda vuelta, lo cual genera, si las elecciones para el Parlamento son a una vuelta y simultáneas, que haya menos posibilidades de que el Ejecutivo cuente con mayoría en el congreso.

El objetivo que se persigue con la fórmula de mayoría absoluta o especial es darle al Ejecutivo mayores niveles de legitimidad inicial, garantizando a la vez que ningún candidato que tiene un rechazo mayoritario de la ciudadanía pueda llegar a ser Presidente.

La situación en América Latina presenta la siguiente característica: a nivel presidencial, 14 países de un total de 18 exigen una mayoría absoluta (10 países con 50% más uno) o una mayoría especial (4 países con una mayoría entre un 40 y un 45% de los votos) para ganar en la primera vuelta. La tendencia ha sido moverse de la fórmula de mayoría relativa, que predominaba hasta fines de los 70, al sistema de doble vuelta. Ningún país pasó del sistema de

mayoría absoluta o especial al de mayoría relativa.

Uruguay, Venezuela y Colombia cambiaron de mayoría simple a mayoría absoluta; Nicaragua y Argentina lo hicieron de mayoría simple a umbral rebajado (este último país es el único que rebajó dos veces el umbral). Ecuador reformó en sentido contrario a la tendencia regional, pasando del sistema de mayoría absoluta al de umbral rebajado.

La duración del mandato presidencial es un tema importante tomando en cuenta la rigidez del presidencialismo y el acelerado desgaste que sufren los presidentes. El promedio está entre los cuatro y los seis años. A fines de 2000, ocho países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras) tenían mandatos de cuatro años, si bien los dos primeros con la posibilidad de reelección inmediata; siete países (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Perú) de cinco años, si bien el último con posibilidad de reelección inmediata; y sólo tres países (Chile, Venezuela y México) de seis años.

Durante estas décadas, siete países efectuaron cambios en relación con la duración del mandato presidencial: cinco países acortándolo (Argentina de seis a cuatro y Brasil de cinco a cuatro pero, como ya vimos, con posibilidad de reelección; Chile de ocho a seis; Guatemala de cinco a cuatro; y Nicaragua de seis a cinco). Sólo dos países ampliaron el período: Bolivia, de cuatro a cinco años y Venezuela de cinco a seis años y con posibilidad de reelección inmediata.

En materia de reelección también ha habido novedades. Dos tercios de los 18 países latinoamericanos permiten alguna forma de reelección, si bien sólo cuatro países (Argentina, 1994; Brasil, 1997; Perú, 1993 y Venezuela, 1999) autorizan la reelección inmediata. En suma, el sistema dominante es alguna forma de reelección pero sin que haya una tendencia clara en relación con los cambios operados. Así, del 50% de los países de la región que cambiaron su sistema, cuatro (Argentina, Brasil, Perú y Venezuela) pasaron de una reelección alternada a una inmediata;

tres lo hicieron en sentido opuesto: Paraguay pasó de reelección inmediata a prohibida; República Dominicana y Nicaragua de reelección inmediata a alternada. Colombia pasó de alternada a prohibida y Ecuador de prohibida a alternada. La mayoría de los países (11 de 18) presentan la característica de la simultaneidad de sus elecciones presidenciales y parlamentarias (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Uruguay), o de parcialmente simultáneas (Argentina y México), lo cual en principio es favorable a la gobernabilidad debido al efecto arrastre de la primera sobre la segunda. Los cinco países con elecciones separadas son: Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela.

Si analizamos los cambios registrados, vemos que durante estas dos décadas se registran cambios en cinco países: en tres casos la tendencia ha sido a favor de la separación de las elecciones (Chile, República Dominicana y Venezuela), mientras que en Argentina el cambio fortaleció el carácter parcialmente simultáneo de las mismas, y en Ecuador el cambio de 1998 (la eliminación de las elecciones de medio período) hizo derivar al sistema desde parcialmente simultáneo a completamente simultáneo.

Sin embargo, la generalizada incorporación del sistema de mayoría absoluta (que tiene un efecto de mayor dispersión del voto que el de mayoría relativa) vino a complicar la gobernabilidad, ya que, como diversas investigaciones lo demuestran (Mainwaring y Shugart, entre otras), la mejor manera de lograr mayorías es con un sistema de mayoría relativa y con elecciones simultáneas (54% de casos).

El objetivo buscado con la mayoría absoluta (mayor legitimidad inicial del Ejecutivo, así como incentivar a las organizaciones políticas principales a que se constituyan en bloques, que lleguen a acuerdos, por lo menos para la segunda vuelta, con la esperanza de que estos pactos se trasladen al nivel parlamentario y sean estables) no se ha visto corroborado en la mayoría de los casos.

Pareciera, por lo tanto, que si se desea aumentar las posibilidades de que el Ejecutivo cuente con mayorías parlamentarias que le permitan gobernar, se debe favorecer sistemas de elecciones presidenciales de mayoría relativa, a una sola vuelta, o a doble vuelta pero con mayoría especial no superior al 40%, y con elecciones simultáneas de Congreso y de Presidente.

Elección del Congreso

Para la elección de los representantes del Congreso, la modalidad dominante en América Latina es el sistema de representación proporcional. Sin embargo, dentro de esta modalidad hay posibilidades para moverse en la dirección de una mayor responsabilidad individual de los parlamentarios, así como una adecuada representatividad que no ponga en peligro la gobernabilidad, pero ello debe hacerse tomando muy en cuenta las circunstancias específicas de cada Estado. Países con representación proporcional son: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

La tendencia mundial es a buscar un balance entre la demanda de mayor representatividad por un lado y de mayor gobernabilidad por el otro. En América Latina vemos dentro de esta tendencia las reformas de Bolivia y Venezuela, países éstos que han adoptado un sistema mixto, conocido asimismo como representación proporcional personalizado.

Otro grupo de países cuenta con sistemas mayoritarios o bien con sistemas de representación proporcional que, debido a la existencia de circunscripciones electorales pequeñas sin mecanismos adicionales de compensación, producen efectos similares a los de los sistemas mayoritarios. Entre estos cabe señalar el caso de México, el cual cuenta con un sistema electoral mayoritario con lista proporcional adicional, también llamado segmentado. Ecuador puede, asimismo, ser considerado como un sistema electoral segmentado. Chile tieneun sistema de circunscripciones binominales; Colombia, un sistema de listas múltiples, y Guatemala, Panamá y

República Dominicana, sistemas de representación proporcional pero con circunscripciones pequeñas.

En cuanto a las formas de candidatura, cabe señalar que la búsqueda de mejores niveles de representación, acompañada de una mayor personalización del voto, cercanía entre representante y representado, y mejores niveles de rendición de cuentas, registra también resultados modestos a la fecha.

En materia de listas, cabe distinguir tres tipos principales: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y no bloqueada (voto preferente) y lista abierta. La tendencia mayoritaria es al predominio del sistema de listas cerradas y bloqueadas, para un total de 11 países: Argentina, Colombia (si bien con listas múltiples), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Otros cuatro países cuentan con un sistema de voto preferente o preferencial, es decir listas cerradas pero no bloqueadas: Brasil, Chile, Panamá y Perú. México tiene un sistema segmentado, mientras que Bolivia y Venezuela cuentan con un sistema mixto. Ningún país cuenta con listas totalmente abiertas.

En el primer caso (listas cerradas y bloqueadas), no existe una personalización del voto, se vota por toda la lista. Las críticas a este sistema destacan el hecho de que no permite al elector un buen margen de escogencia y que quien rinde cuenta no es el político individualmente sino el partido. La ventaja del sistema de voto preferencial (listas cerradas pero no bloqueadas) es que facilita una mayor personalización del voto, y entre sus principales desventajas es que tiende a menoscabar la unidad y la disciplina de los partidos y a incentivar la autonomía de los parlamentarios frente a sus partidos, lo cual en algunos casos puede llegar a situaciones similares a la anarquía (en Brasil, por ejemplo).

En cuanto a la fórmula matemática, no hay una tendencia muy marcada en favor de una u otra, prevaleciendo ligeramente los países que utilizan el sistema de D'Hondt, el cual premia a los partidos grandes, seguido por la fórmula Hare, que tiende a beneficiar más a los partidos pequeños.

Balance

En términos generales, en América Latina predomina, para el Ejecutivo, la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas. En materia de reelección, la tendencia es en favor de la prohibición de la reelección inmediata. A nivel parlamentario, predomina la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas, con un tamaño promedio de los distritos electorales entre 5 y 10 representantes.

La mayoría de los países cuenta con elecciones (presidenciales y parlamentarias) simultáneas o parcialmente simultáneas. El predominio de los sistemas electorales proporcionales en la gran mayoría de los sistemas electorales, favorece el valor de la "representación" (aunque no demasiado) por encima del valor de la "eficacia". Esto trae, entre otras varias, tres consecuencias principales:

a) Los partidos pequeños tienen la oportunidad de obtener representación, pero ésta no suele ser proporcional a la totalidad de su fuerza electoral.

b) Se ha producido un aumento del número efectivo promedio de partidos políticos.

c) Los sistemas proporcionales brindan poca garantía a los presidentes de obtener una mayoría en el Congreso, debido a que bastantes partidos pueden lograr una representación significativa.

De hecho, la mayoría de los ejecutivos ha tenido serios problemas a la hora de armar las mayorías en el parlamento, pese a contar con presidentes fuertes (buenos niveles de apoyo popular y fuertes facultades constitucionales) han enfrentado problemas de gobernabilidad y de bloqueo legislativo al estar en minoría ante el Congreso.

El predominio de listas cerradas y bloqueadas tiende a impedir el desarrollo de vínculos estrechos entre los electores y sus representantes y limita la rendición de cuentas. En muchos casos, los electores

típicamente no conocen a sus representantes, ni saben cómo éstos votan en el Congreso, o si son capaces o no. Por otro lado, los representantes tienen pocos incentivos para mantener relaciones estrechas con sus electores, dirigidas a satisfacer sus demandas. Más bien fijan su atención en complacer a los dirigentes partidarios nacionales o regionales, a fin de obtener puestos privilegiados en la lista partidaria de cara a la reelección.

A consecuencia de los incentivos basados en el sistema electoral, los parlamentos no han jugado un papel central, enérgico e independiente en la formulación de la política o en la supervisión del poder Ejecutivo.

Hubiera sido de esperar que los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas hubieran fomentado el desarrollo de partidos "fuertes". Si con el término "fuerte" se quiere afirmar que los partidos cuentan con la lealtad y respeto de la ciudadanía, y que representan claros conjuntos de principios y orientaciones programáticas, esto no ha ocurrido. Más bien los partidos suelen ser "fuertes" sólo en el sentido de que los legisladores tienden a seguir las órdenes de sus respectivos dirigentes, lo cual es muy probable que haya contribuido a una separación cada vez más intensa entre los ciudadanos y los partidos políticos, provocando el desgaste de su legitimidad.

Resumiendo, se han implementado reformas a los sistemas de elección de legisladores en la mayoría de países. Estas reformas han tendido a favorecer la representación a expensas de la eficacia. Las reformas más profundas constituyen la adopción del sistema de representación proporcional personalizado en Bolivia y Venezuela. Es difícil evaluar el impacto que estos cambios han en la gobernabilidad democrática.

En Venezuela por lo menos, la reforma no impidió el colapso del sistema partidario tradicional ni el inicio de la crisis más amplia en el sistema democrático.

Pero puede que la implementación de la reforma ocurriese cuando la práctica de desprestigiar a los líderes tradicionales e instituciones establecidas ya estaba en marcha.

Otro tipo de reforma que también han adoptado varios países de la región, dirigido a aumentar la discreción ciudadana a la hora de escoger a sus líderes, es el uso de boletas separadas: una para la legislatura y otra para la presidencia. En donde se ha implementado esta práctica sin asignar distintos marcos temporales, se ha aumentado sin duda el valor de la participación sin minar apreciablemente su eficacia.

1. La financiación de la política

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

La relación entre el dinero y la política es esencial para la salud y la calidad de la democracia, dado el papel del dinero dentro del sistema político. La relevancia de este tema va de la mano con su complejidad y con los intensos debates que en torno al mismo se generan, en particular, la tensión entre el principio de libertad de expresión por un lado y, por el otro, los principios de ecuanimidad y equidad de la competencia electoral.

En efecto, incluso las democracias avanzadas no han logrado, aún, encontrar una solución satisfactoria a estas cuestiones, ni han podido escapar a los escándalos, como lo demuestran diversos casos en los Estados Unidos, Japón, Francia, España, Inglaterra y Alemania.

No es ésta una materia nueva, ya que la relación dinero-política ha

acompañando a los partidos prácticamente desde su origen. Sin embargo, el tema presenta hoy características especiales respecto del pasado, debido entre otras razones a la nueva manera de hacer política (videopolítica), a la importancia creciente de la propaganda, así como al incremento exponencial de los gastos electorales.

> "La relación entre el dinero y la política es esencial para la salud y la calidad de la democracia..."

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

Es así como el tema viene recibiendo cada vez mayor atención, habiéndose convertido en varios países de la región en verdadera "manzana de la discordia", en tanto su incidencia se reconoce decisiva para: 1) garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral; 2) asegurar niveles de transparencia y rendición de cuentas acerca del origen y destino de los recursos públicos y privados; 3) evitar, tanto como sea posible, el tráfico de influencias y las oportunidades de corrupción política, y 4) prevenir el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, el narcodinero.

Los ejes del debate actual

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

experimentado un crecimiento exponencial.

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

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

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

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

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

concepto de gasto al de inversión electoral.

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

Principales tendencias del proceso de reforma

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- El cambio acelerado en la tecnología de las comunicaciones provoca algunos vacíos regulatorios que afectan la igualdad de condiciones en el acceso de los partidos a los medios (por ejemplo, la televisión satelital y/o por cable).

- En muchos países las regulaciones establecen espacios gratuitos para los partidos, pero en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda, tarea que requiere por lo general de cuantiosas sumas de dinero.

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

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

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

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

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

oficiales; publicaciones poco leídas por la mayoría de la ciudadanía.

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

En cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de control, las principales medidas adoptadas en varias de las reformas llevadas contemplan:

1) Hacer de la fiscalización de los partidos una actividad permanente y no coyuntural.

2) Regular la obligación de los partidos de presentar informes acerca de sus ingresos y gastos.

3) Establecer la obligación de llevar a cabo auditorías de verificación y control de los recursos financieros con el rigor técnico que ello exige.

4) Uniformar los procedimientos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes.

5) Hacer de las auditorías un ejercicio continuo que funcione como intervenciones preventivas

6) Dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías, así como a los informes presentados por los partidos (preferiblemente antes de las elecciones).

7) Mejorar la calidad de los registros de donantes, haciéndolos más claros.

8) Establecer al interior de los partidos los "Consejos de Control Ético", el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del "Mandatario Único Financiero" como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido.

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

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

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

Balance

De 1978 a la fecha se han producido avances importantes en materia del financiamiento de la política. No obstante, resta aún mucho camino por recorrer. Éste es un tema dinámico, en constante desarrollo y está forzado a la sucesión de distintas reformas legales que se ajusten a las necesidades de un país determinado en un momento dado. Las reformas en este campo suelen tener, un carácter coyuntural y los avances se van logrando mediante aproximaciones sucesivas. En Alemania, país que ha venido prestando atención a este tema en los últimos 40 años, se le denomina la "legislación interminable".

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

2. Democratización interna de los partidos

Un análisis del sistema de partidos políticos latinoamericano evidencia que éstos, en su mayoría, son moderadamente estables, multipartidistas, polarizados ideológicamente y que reciben un nivel de apoyo social entre medio y bajo. Existen obviamente diferencias muy importantes entre los 18 países de América Latina.

Sin embargo, una descripción de esta naturaleza resulta insuficiente para efectuar un diagnóstico acabado del estado real del sistema de partidos en América Latina, en la medida en que omite dos cuestiones de vital importancia. La primera refiere a las relaciones que el propio juego intrapartidista establece entre instancias institucionales diferentes.

Nos referimos a las que acontecen entre la dirigencia del partido y los liderazgos del poder Ejecutivo y del poder Legislativo, o de la bancada legislativa en el seno del mismo partido. La segunda concierne a los procesos internos de toma de decisiones, en virtud de los que se eligen las autoridades partidarias y se designan las diversas candidaturas a los diferentes puestos de elección popular. Éste es, precisamente, el objeto de nuestro análisis.

Ambos aspectos son, con frecuencia, señalados como responsables, en parte, de la imagen negativa de los partidos ante la sociedad, por cuanto reflejan, por un lado, la desunión que lleva a enfrentamientos a veces fratricidas entre las facciones y, por el otro, a una estrecha política de fuertes liderazgos caudillistas o de camarilla, que hace y deshace sin tener en cuenta los deseos generales de los militantes y simpatizantes.

De ahí la demanda actual en pro de un planteamiento novedoso que guarde coherencia con la expansión de la democracia como elemento procedimental fundamental en los sistemas políticos, y que lleva a la necesidad de establecer el imperio de la misma en el ámbito interno de los partidos políticos en dos niveles. El primero, el referido al proceso de selección de las distintas autoridades partidistas, tanto individuales como colegiadas. El segundo, el relativo al proceso de selección de los candidatos del partido a las diferentes instancias del régimen político.

Sin embargo, esta distinción se ve afectada por la dualidad privado-público que envuelve a los partidos. Si la estricta organización interna de los mismos, su forma de articular su gestión y de estructurar su liderazgo podría situarse en el ámbito más privado del binomio, la nominación de sus miembros para los puestos de representación política se desplaza, en cambio, hacia lo público. Es en este escenario, precisamente, en el que ha aparecido en los últimos tiempos una demanda más intensa de transparencia y de participación, siendo las elecciones primarias el mecanismo de operativización de la misma.

Por ellas se entiende el proceso de selección de candidatos a cargos de representación pública llevados a cabo de forma competitiva, libre, igual, secreta y directa por todos los miembros del partido (primarias cerradas) o incluso por todos los ciudadanos que así lo deseen (primarias abiertas).

Cuatro serían las principales razones que explican el impulso en pro de mayores niveles de democracia interna en los partidos políticos.

- En *primer lugar*, se trataría de extender la coherencia del avance de la democracia a uno de los "núcleos duros" del sistema partidista. Difícilmente los políticos podrían hablar con autoridad en nombre de la democracia si su origen se encontrase contaminado por prácticas no democráticas.

- En *segundo término*, abriría un cauce diáfano y con reglas explícitas para la competencia en el seno del propio partido teniendo un efecto inmediato sobre la movilidad, y en cierto sentido en la calidad, de las elites partidistas.

- En *tercer lugar*, dinamizaría a la sociedad, o al menos a los militantes, animándoles a hacer suyas las decisiones importantes de la vida partidista y a sentirse codueños del futuro de la misma.

- En *cuarto y último lugar*, suministraría una legitimidad añadida al proceso político de origen democrático, ayudando a contrarrestar las prácticas negativas en la línea de la endogamia, el clientelismo, el secretismo caciquil y la separación de la sociedad, teniendo un efecto positivo en el proceso de búsqueda de fórmulas de responsabilidad horizontal.

Frente a todas estas razones favorables a la introducción de mayores niveles de democracia interna en los partidos, se situaría únicamente como elemento contraproducente, desde la perspectiva partidista, el hecho de que estos procesos puedan conllevar consecuencias imprevisibles para la marcha y la armonía interna del partido. Por otro lado, un resultado negativo a la cúpula partidista, al triunfar candidatos ajenos a la misma, podría introducir inestabilidad, incertidumbre y desconfianza en el necesario quehacer cotidiano burocrático-administrativo.

Evolución y estado actual de la cuestión. Pese a las importantes reformas políticas registradas en América Latina durante las dos últimas décadas, éstas soslayaron, en una primera etapa, la cuestión de la democratización interna de los partidos, a excepción de su reconocimiento constitucional. Empero, en una siguiente fase de reformas, llevadas a cabo a partir de la segunda mitad de la década de 1990, el tema de la democratización interna de los partidos políticos cobró fuerza.

Una mirada retrospectiva del período que va de 1978 al año 2000, evidencia una tendencia, en un número considerable de países de la región, en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y participación, tanto en materia de la elección de las autoridades partidistas como en la de los candidatos presidenciales.

Respecto de estas últimas, en una cantidad creciente de países se pasó de procedimientos que estaban mayoritariamente en manos de las cúpulas partidarias o en el de convenciones internas a elecciones primarias de diverso tipo.

Una de las razones principales de ello radica en que en la forma de gobierno presidencialista, el proceso de selección del candidato a Presidente es vital para la subsiguiente correlación de fuerzas entre éste y los que le rodean.

Una segunda razón obedece al hecho de que, progresivamente, un número cada vez mayor de académicos, consultores, medios de comunicación social y representantes de la sociedad civil, han venido insistiendo en la necesidad de que para evitar la endogamia de las cúpulas partidistas, éstas deben someterse, cada cierto tiempo, a un proceso de legitimación popular, y que el momento de la designación de los candidatos es el más indicado para ello, siendo la elección más relevante la de los

candidatos a la presidencia de la República.

Elección de autoridades y candidatos

Una cuestión previa a destacar es que, según se han ido desarrollando los procesos democratizadores internos de los partidos políticos, a veces las autoridades internas de éstos no coinciden con sus candidatos a puestos de poder. Ello es consecuencia de dinámicas diferentes que surgen al regular la vida interna de los partidos en la constitución o la legislación partidista y electoral, debido a que se trata de procesos claramente diferentes.

En efecto, mientras que los textos legales de los países latinoamericanos no regulan en ningún caso la forma en que deben ser elegidas las autoridades internas de los partidos políticos, sí se han aventurado a regular la forma de selección (por primarias) de sus candidatos, como ha ocurrido en Uruguay y en Venezuela.

La lógica de ello parece descansar en una dudosa separación clásica entre lo privado y lo público. Mientras que los partidos en su fuero interno son concebidos como instituciones regulables por el derecho privado, sus candidatos a puestos de responsabilidad pública lo son por el derecho público, de ahí la tendencia a la regulación. Por regla general, la elección de las autoridades internas de los partidos es fundamentalmente una cuestión de los estatutos de los mismos. En Colombia, Chile, El Salvador y Perú ni sus constituciones ni incluso su legislación (electoral o partidista) se refieren a esta cuestión. Las restantes legislaciones tienden a ser más intervencionistas en el sentido de descargar en los estatutos partidistas la autonomía para organizarse a sí mismos.

Modalidades de elección interna

Existen dos enfoques principales para clasificar las elecciones internas de los candidatos a la presidencia. Uno, referido al origen de la elección (exclusivamente partidista o no). El otro, basado en el método empleado para llevar a cabo la misma. El primer enfoque distingue entre:

1. Si el candidato a Presidente ha sido elegido únicamente por los militantes del partido, con independencia del método escogido para ello (directiva del partido, convención o primaria cerrada).

2. Si ha sido electo en una primaria abierta, dando así la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.

El segundo enfoque distingue entre los tres principales métodos para llevar a cabo las elecciones internas para la designación de candidatos a Presidente de la República en las elecciones recientemente celebradas:

1. El de las primarias (abiertas o cerradas).

2. El de las convenciones.

3. El método basado en la elección llevada a cabo directamente por la cúpula partidista.

Experiencias de elecciones primarias.

Dado que la tendencia que ha venido ganando mayor fuerza en la región es el sistema de elecciones primarias, vamos a poner énfasis en el análisis de este mecanismo. Las primarias pueden ser clasificadas con base en cuatro criterios:

1. Abiertas (participan todos los ciudadanos) o cerradas (participan sólo los afiliados).

2. Separadas (tienen lugar en fecha distinta) o simultáneas (se celebran todas el mismo día).

3. Con o sin intervención del organismo electoral, y

4. Con o sin financiamiento público.

A su vez, y con base en la situación actual, podemos clasificar los diferentes países de la región en cuatro grupos principales:

1. Aquellos países en que las elecciones primarias tienen un reconocimiento normativo;

2. Países en los que no existe regulación legal pero las primarias se han dado en la práctica;

3. Países que se encuentran en una situación intermedia y

4. Países que no cuentan ni con reglas ni con la práctiva de llevar a cabo elecciones primarias.

.

3. Elecciones primarias en Latinoamérica

Una primera categoría de países latinoamericanos (siete en total) establece en su legislación aspectos generales para todas las agrupaciones políticas a la hora de incorporar y de regular las elecciones primarias en los procesos de selección de las candidaturas. El caso más tradicional es Costa Rica, Uruguay y Paraguay (tras sus reformas electorales de 1996) y, más recientemente, de Bolivia, Panamá, Honduras y Venezuela.

En Costa Rica, desde hace años, la legislación electoral ha impuesto la práctica de las "convenciones nacionales" como mecanismo de consulta electoral universal, directa, secreta y libre para nominar candidatos presidenciales. Pero en el ámbito territorial se ha desarrollado la elección popular para otros cargos de representación. Los partidos deciden si éstas son cerradas o abiertas y las fechas. No existe financiamiento público específico, en todos los casos se utiliza el padrón nacional electoral, y la participación del organismo electoral se limita a la resolución de eventuales conflictos.

En Uruguay, la reforma constitucional de 1996 sustituyó el sistema de lemas por una fórmula de primarias abiertas, las cuales deben celebrarse el último domingo de abril previo a las elecciones generales. Posteriormente, la Ley de Elecciones Internas de Partidos Políticos de 1998 estableció que la Corte Electoral conocerá todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas, procedimiento que se aplicó por primera vez en abril de 1999.

La reforma implica la realización de una elección primaria que se lleva a cabo el mismo día a los efectos de nominar candidatos a la presidencia, y convenciones partidarias nacionales y departamentales. No hay padrones de afiliados, por eso se hace el mismo día y el votar por un partido implica la adhesión al mismo. Si bien el voto no es obligatorio, la elección primaria tiene todas las garantías y formas propias de cualquier proceso electoral nacional. Si alguno de los que se presentan como precandidatos por cada partido obtiene el 50% más un voto, es automáticamente el candidato presidencial para la elección nacional que se celebra en octubre siguiente. Si no, el candidato será elegido por la convención del partido.

En Paraguay, desde el retorno a la democracia (1989), los partidos realizan periódicamente elecciones internas para designar sus asambleas nacional y departamental. Éstas

eligen luego los órganos directivos. La reforma de abril de 1996 estableció que para ser candidato de un partido a un cargo electivo cualquiera, es requisito ser electo por el voto directo, libre e igual y secreto de los afiliados.

Cada partido organiza la elección en la fecha que considera conveniente y tiene sus propias reglas y mecanismos de supervisión. No existe financiamiento público específico y el grado de intervención del organismo electoral es bajo. Para poder participar en la elección hay que estar inscrito en el padrón partidario respectivo.

En Panamá las elecciones primarias se implantaron en las reformas al Código Electoral en 1997. Éstas establecen la postulación presidencial para el partido cuyo miembro encabeza la nómina, de manera que los partidos aliados que endosan la candidatura de otro partido no están obligados a realizar primarias. Se estipula la inscripción de los electores en el registro del partido, controlado por la autoridad electoral, y sólo éstos tienen derecho al sufragio.

Paralelamente, se aprobó un subsidio con fondos públicos para atender los gastos de las primarias. El Tribunal Electoral no tiene competencia ni injerencia en los procesos internos de los partidos, alvo la de enviar delegados, a invitación expresa de los partidos, para que actúen como mediadores ante eventuales conflictos.

En Bolivia las primarias se introdujeron en 1999 con motivo de los cambios en la legislación electoral. La ley de partidos manda que todo partido político al constituirse, para ser reconocido, adopte normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna mediante elecciones libres y voto directo y secreto, y que la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales tendrán a su cargo la conducción de estos procesos internos.

Honduras ha introducido el modelo de elecciones internas abiertas y separadas para todos los partidos, circunstancia que se produjo por vez primera en diciembre del año 2000. Finalmente tenemos el caso de Venezuela.

Elecciones primarias de hecho

Una segunda categoría de países registra prácticas en este ámbito sin que sus legislaciones electorales y/o de partidos establezcan compromisos formales.

Una modalidad son las elecciones internas llevadas a cabo en el marco de coaliciones electorales. En el caso de Chile, la naturaleza de la

política de este país y su quiebre en torno al "clivaje Pinochet" ha mantenido unido al polo demócrata desde la articulación del Comando del No en el plebiscito de 1988. Situación similar se produjo en Argentina, en 1999, como consecuencia de la articulación de la Alianza entre radicales (UCR) y frepasistas. Ahora bien, en Argentina ya se habían celebrado primarias abiertas en el seno del FREPASO en febrero de 1995. Éstas fueron las segundas primarias abiertas celebradas en el país tras las de la Izquierda Unida en 1989. En ambos casos, se trató de organizaciones políticas de carácter frentista y no de formaciones unitarias.

A diferencia de este modelo, en México, en 1999, se llevó a cabo una elección primaria en el PRI para escoger a su candidato presidencial. Había que eliminar el ominoso proceso histórico del "dedazo" o de la práctica del "tapado" que ensombrecía cualquier atisbo de cambio democrático; además existía la necesidad de redoblar la legitimidad de un partido seriamente dañado en sus credenciales democráticas. La llamada a elecciones lo más abiertas posibles para dirimir la candidatura presidencial, fue vista como la mejor manera de lavar su pasado y de proyectar al PRI hacia el futuro.

En Nicaragua también se llevaron a cabo primarias ("consultas populares") en el FSLN en 1996, unas elecciones abiertas a toda la ciudadanía. Sin embargo, los candidatos electos en las primarias debían ser ratificados por el Congreso del FSLN, previo a las elecciones generales, y se podía cambiar el resultado de las elecciones, como ocurrió. Por ello, si bien no pueden considerarse como elecciones primarias en sentido estricto, se acercaron bastante a lo que éstas suponen.

El caso de Colombia es igualmente interesante debido a que, si bien la legislación electoral no impone a los partidos la celebración de primarias, éstas se han llevado a cabo en dos ocasiones para designar al candidato presidencial del Partido Liberal, que buscaba poner fin al fraccionamiento en que se encontraba. Así, mientras superaba la crisis, llevó a cabo consultas populares abiertas en 1990 y en 1994.

En República Dominicana, aunque la legislación electoral no estipula la organización de primarias, éstas se han introducido de hecho a partir de 1982 en los distintos partidos, siendo uno de los primeros países latinoamericanos en adoptarlas. No obstante, éstas siempre han tenido un nivel muy bajo de participación,

llegando a representar una situación a medio camino entre los intentos de control de los resultados por las cúpulas partidistas y la amenaza de ruptura de los partidos.

Situaciones intermedias

Frente a las dos modalidades principales arriba analizadas, de mayor apertura democrática en el ámbito interno de los partidos, encontramos a El Salvador, donde la selección de candidatos está a "medio camino", pues se involucra a las bases, pero de manera indirecta. La ley electoral no estipula primarias, empero el FMLN y el Partido Demócrata Cristiano han efectuado internas para candidatos a Presidente, mediante la convención nacional del partido.

En Brasil, Ecuador, Guatemala y Perú no se ha incorporado sistema alguno de elección primaria para elegir los candidatos presidenciales de los diferentes partidos. En los dos primeros casos, el carácter fuertemente elitista de los partidos y un posible temor a la definitiva regionalización de la política frenan el proceso. En Guatemala, la debilidad partidista, hacen estéril el planteamiento del tema. En Perú la descomposición del sistema de partidos, de la década de 1990, imposibilita el debate sobre la democratización de los partidos, ratándose de formaciones construidas sobre una lógica de "antipolítica", o de formaciones sin experiencia política y de bajo nivel de institucionalización.

Balance

Una primera lectura evidencia que la casuística en materia de elecciones primarias es variopinta, existiendo diferentes posibilidades:

a) Que sea la propia legislación nacional la que regule;

b) Que puedan adoptarse unilateralmente y de hecho por un solo partido; y

c) O bien de forma más general, pudiendo llegar a imponerse a todos los partidos.

Los escenarios más favorables para llevar a cabo estos procesos internos son aquellos casos en los que la naturaleza compleja de la candidatura presidencial los hace funcionales. Situaciones en que se trata no tanto de un partido, como de una coalición de partidos en una única plataforma electoral, en las cuales la consulta popular interna es una solución adecuada para dirimir el posible contencioso entre las elites dirigentes y una forma de recabar el apoyo popular "calentando" el ambiente frente al proceso electoral. Este fue el procedimiento en Chile y en Argentina en 1999.

En los casos de Chile, Argentina, México, Nicaragua y Colombia, la apertura de nuevas vías democráticas en la selección del candidato presidencial obedeció a razones internas y coyunturales, sin que afectaran al resto de las fuerzas contendientes. Su desarrollo, por tanto, tuvo un cierto componente "privado", estando ajenas las autoridades electorales nacionales.

En Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Panamá, Honduras y Venezuela existe una modalidad diferente, de carácter más sistémico, que incorpora al ordenamiento legal reglas de carácter general, institucionalizando así el proceso de elecciones primarias y poniendo el mismo bajo la tutela de los organismos electorales.

Las primarias tienen claramente un efecto publicitario notable para los candidatos que obtengan resultados positivos, a la vez que dan a éstos un empuje legitimador y contribuyen a dejar que una corriente de aire fresco entre en el armario de la política. Sin embargo, no resuelven por sí solas el principal problema con el que se enfrentan los sistemas políticos latinoamericanos -la gobernabilidad-, pudiendo a veces incluso agravarlo.

Se trata de un tema de doble cara que gira en torno a la necesidad de institucionalizar, es decir rutinizar pautas de comportamiento racionales y asumidas mayoritariamente por los actores de la política, precisamente en el ámbito donde más difícil es por tratarse de la intersección entre lo formal (las reglas) y las personas.

Por otro lado, si bien las primarias pueden llegar a solucionar el problema del liderazgo en la Presidencia, pueden asimismo dejar huérfano al partido o incluso enquistado por un grupo opositor dispuesto a crear todas las dificultades inimaginables al Presidente. La reciente historia latinoamericana está llena de casos de este tipo.

Por ello, el tema que nos ocupa debe centrarse en una actuación más integrada en torno al partido político, de manera que sea éste la unidad que asuma la búsqueda de la credibilidad de la propia política y no exclusivamente el candidato presidencial, por muy atractivo y funcional que sea para los mensajes mediáticos. Sin embargo, no parece haber otra salida en la medida en que la política, en un universo cada vez más complejo, interdependiente y sofisticado, no puede estar esperando la llegada de caudillos salvadores.

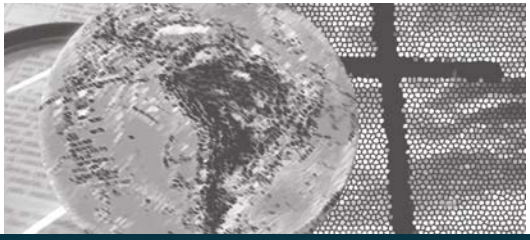
La inclusión de fórmulas democráticas, lo más amplias

posibles, para la formación de los órganos de gobierno del partido, y a mayor extensión de sus diversas candidaturas, no es el único mecanismo por el que se puede vertebrar la apertura a la sociedad, pero es el más plástico y eficiente en términos de una legitimidad racional.

El proceso debe ser singular, de manera que sea en un solo momento y bajo la misma y única racionalidad en que se lleve a cabo, regularmente, la elección de las distintas instancias de una forma ordenada e integrada. Por ordenada se entiende la existencia de un orden que establezca de menor a mayor complejidad las distintas candidaturas factibles de ser elegidas. Por integrada se entiende que los distintos órganos del partido tienen un carácter subordinado de mayor a menor, como en un esquema de "muñecas rusas", de manera que el liderazgo es único y que el candidato presidencial es, a su vez, la posición más elevada dentro del partido.

Finalmente, está el espinoso tema de la amplitud del margen de participación en las elecciones primarias, el cual debe superar el estrecho ordenamiento jurídico que lo vincula a la naturaleza pública o privada de los partidos. La gran cuestión radica en cómo modificar unos patrones de marcado desinterés y profunda desconfianza por la política. De acuerdo con los sondeos de Latinobarómetro, estos niveles de desinterés son generales para todos los países latinoamericanos. Esta situación de abulia política únicamente puede deconstruirse en la medida en que la misma población vea necesaria la figura del político y del propio partido para que el país funcione.

Lo religioso, actor globalizado y globalizador



Jesús García-Ruiz

Movilizados por los debates múltiples de la caída del comunismo, por el "choque de civilizaciones", por el fin de los grandes relatos, por el antiliberalismo, por la crisis o el caos-mundo..., inquietos por la emergencia de fundamentalismos capaces de quitar la vida en nombre de Dios, hemos dejado de lado tal vez uno de los cambios esenciales: la transformación de lo religioso en el conjunto del planeta.

De la misma manera que la condición política, la pertenencia, la remodelación de las identidades, los sistemas de autoridad, la cultura etc., lo religioso y las religiones se encuentran en proceso de mutación.

¿Cómo lo religioso, esta dimensión de la condición humana cultural, podría permanecer indemne en el contexto de las transformaciones que dan nueva forma al mundo? La manera como la religión y lo religioso son vividos cotidianamente, los lazos que articulan cada religión a una "civilización" determinada, los modos de expresión y las manifestaciones de la creencia etc., todo se encuentra en un proceso de metamorfosis acelerada que afecta a lo social, a lo político y a lo económico.

Estos procesos son la consecuencia de cambios "antropológicos" profundos cuya naturaleza y consecuencias evaluamos mal aún. Por ejemplo, la

fractura espacio-tiempo (revolución sin precedentes en la historia humana) que han condicionado siempre "lo humano" y que han sido los fundamentos sobre los que fueron construidas nuestra relación con la realidad. Eran la accisa y la ordenada gracias a las cuales podíamos situarnos en el mundo y en la Historia. Las diferentes culturas humanas se caracterizan por la relación que cada una de ellas mantiene con el espacio-lugar y con el tiempo. Este tiempo-espacio eran comunes a la especie humana, aunque organizados en función de la especificidad de cada sistema civilizatorio y cultural. Para los unos el tiempo era eterno retorno, para los otros el tiempo era futuro, avenir prometido o esperado, y el espacio territorio condición de autonomía y de propiedad, había que defender o conquistar.

Estas categorías se han desmenuzado, se han convertido en inasibles y en problemáticas, porque tiempo y espacio se han transmutado a tal nivel que ya no son lo que eran ni significan lo que significaban. Tenemos cada vez más conciencia de que el movimiento es más importante que la estabilidad, que se trata de flujos y de movilidad extraterritorial. Dicho con otras palabras, la errancia -el vagabundeo- destrona a la estabilidad. Estas metamorfosis las vivimos en nuestra cotidianidad sin tener necesariamente conciencia clara. No se trata únicamente de la movilidad física y del desplazamiento permanente; se trata de la integración en nuestras vidas de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, que nos transforman y dan origen a una desterritorialización de las relaciones y a una desmaterialización de nuestros encuentros.

Nuestras sociedades han entrado en un nuevo imaginario reconfigurado por la técnica, como lo ha señalado Marc Augé al hablar de "identidad virtual" poniéndola en correlación con el universo de las máscaras en las sociedades africanas: el individuo puede, también, en internet navegar "enmascarado", escondiendo su identidad real. Y este conjunto de variables son, sobre el mediano plazo, mutaciones centrales de la conciencia humana, mutaciones que -para el filósofo Michel Serres-, implican "una salida del neolítico". Intuimos vagamente que las redes, las arborescencias, los nodos, remplazan

a los territorios, que la ubicuidad virtual es percibida aún como una continuidad de lo físico del proceso anterior, y que la instantaneidad desarticula la misma temporalidad. El spacio-tiempo se ha fracturado y modifica nuestros niveles de conciencia.[1]

Repensar el mundo para pensar la sociedad

Pensar en términos de flujos y no de estructuras, osar salir de las categorías de lo estable para arriesgarse a un pensamiento nómada, podría ser -como lo señala el filósofo indio Arjun Appadurai[2]- que el mundo que viene nos obliga rápidamente. Flujos de poblaciones, como el mundo no ha conocido nunca, migraciones, flujo de capitales, de imágenes, de sonidos, de información y que se acompañan de fantásticos choques culturales frontales: un maelström donde muere un mundo y se engendra otro nuevo, del cual logramos apenas discernir los contornos y que exige de nosotros un cambio de coordenadas mentales.[3]

Ha llegado el tiempo de las identidades plurales, y cada uno se encuentra frente a la obligación de tener que asumir estratos identitarios movedizos y cambiantes, o inventar un "relato personal", articulando de una manera coherente esa multiplicidad. Relato biográfico en recomposición permanente, subjetivo y estratégico.

Saber hablar de su vida íntima puede devenir valorizante, ya que en lo global es percibido como una competencia social o, incluso, un bien comercializable. Consecuencia del desarrollo y de la difusión del discurso sicológico en el siglo XX; de la importancia que ha tomado la memoria en el espacio público; y de la importancia que la vida privada ha asumido en las relaciones

1. Jean Rannou, «La implosión del espacio tiempo», en *El Cadejo* 14, Guatemala, Icapi, 2008: 60-64. Se trata de un artículo que analiza estos procesos y sus consecuencias en el terreno militar.
2. *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation,* Paris, Payot, 2005.
3. Interesante, en este sentido, las lógicas puestas en evidencia por André Compte-Sponville (*Diccionario Filosófico,* Barcelona, Paidos Ibérica, 2003: 451): "Moisés enseña que la ley lo es todo; Jesús enseña que el amor lo es todo; Freud enseña que el sexo lo es todo; Einstein que enseña... que todo es relativo".

interpersonales: exponer su sufrimiento se ha convertido hoy en una forma de existencia social.[4]

Richard Sennett, sociólogo norteamericano, critica -en *Las tiranías de la intimidad*- el sicologismo en nuestras sociedades: "En una sociedad de lo íntimo, todos los fenómenos sociales se han convertido en cuestiones personales para adquirir sentido-significado. Las oposiciones políticas son vistas como conflictos de personalidades, la dirección de los negocios es una cuestión de credibilidad más que de eficacia".

4. Evidencia de estos procesos los encontramos en lo que podríamos llamar "Internet y el discursos sobre sí mismo". Las cifras son sorprendentes: en el 2006, en EEUU 11% de los conectados han frecuentado sitios de encuentros, es decir, 16 millones de personas; 10 millones piensan que van a encontrar a la persona con la que vivirán durablemente; 29 millones tienen conocimiento personal de parejas formadas por ese medio. Se estima que a nivel mundial 150 millones de personas están inscritos en un sitio web para encuentros personales: sólo el sitio Meetic cuenta con una base de 20 millones de personas. (Pascal Lardellier, *Le Coeur NET. Célibat et @mours sur le Web*, Ed. Belin, 2004). Ver también la *Revista Connexions*, n 81, 2004, número temático sobre "Psychologisation de la société".

Estos factores son centrales hoy en las ciencias sociales, pues contribuyen a comprender los que Michel Foucault ha llamado *"la precariedad de la construcción del sujeto moderno"*.

La modernidad prescribía el control de los sentimientos, de las emociones, de las pasiones..., prescribía un auto-control, mientras que la globalización incita a exhibirlo. Y esto lo observamos, también, en el terreno de lo religioso: ser receptáculo de profecías y de mensajes individuales por parte del Espíritu Santo, testimoniar de "milagros" que Dios ha hecho en mi vida..., es poner en evidencia que se es objeto de elección, que lo divino "me utiliza" porque se mantiene una cercanía con el Padre, con el Reino, con la obra del Espíritu.

Se nos predecía un mundo uniformizado, estable y homogéneo, pero es lo contrario. El mundo es móvil e inestable, frágil e incierto, amenazante y violento; la condición humana ha sido desestabilizada porque muchos de sus identificadores y de sus referencias han sido desmoronadas, dando origen a incertidumbres y a miedos, a una violencia social en la que la autoridad

y el poder tambalean,[5] poniendo en entredicho el concepto mismo de sociedad, de lazos sociales, de solidaridad..., lo que Lévi-Strauss conceptualizaba como "las dificultades crecientes de vivir juntos".

Nuestros marcos de pensamiento -sobre todo políticos, sociológicos, antropológicos y religiosos- han sido estructurados por las instituciones, ideologías e identidades nacionales. Pero los marcos teórico-conceptuales se han renovado: hoy es posible pensar la interdependencia y las dinámicas transnacionales, el movimiento, las redes, la fluidez, los flujos en vez de las estructuras. Las ciencias humanas y sociales han integrado en sus reflexiones la existencia del individuo, de las organizaciones y de las instituciones de las sociedades contemporáneas en la organización del mundo.

Repensar lo religioso para repensar lo social

¿De qué hablamos cuando hablamos de religión?[6] En efecto ¿qué rol desempeñan las instituciones y los actores en la configuración y articulación de formas comunitarias?, ¿a partir de qué lógicas las articulan?, ¿cuál es su rol en los procesos de dominación y sumisión?, ¿qué tipo de contenido de conciencia y de "fabricación" de individuos postulan?, ¿cuál es su rol en el proceso de configuración de sociedad?, ¿qué tipo de relaciones instauran? Esos, y otros, son los interrogantes que a partir de las diversas disciplinas, nos cuestionan hoy en un mundo en el que lo

5. Zygmunt Bauman, *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores,* Paidos, Barcelona, 2007. En efecto ¿qué rol desempeñan las instituciones y los actores en la configuración y articulación de formas comunitarias?, ¿a partir de qué lógicas las articulan?, ¿cuál es su rol en los procesos de dominación y sumisión?, ¿qué tipo de contenido de conciencia y de "fabricación" de individuos postulan?, ¿cuál es su rol en el proceso de configuración de sociedad?, ¿qué tipo de relaciones instauran?

6. Patrick Michel, en su artículo "La ´religion´, ¿objet sociologique pertinent?" (*Revue Mauss*, n 22, Paris, La Découverete, 2003 : 159-170. Ha sido publicado en español: "La "religión", ¿un objeto sociológico pertinente?", en *Estudios sociológicos de El Colegio de México, vol. XXVII,* n° 80, mayo-agosto, 2009: 655-669), plantea la pertinencia del concepto sociológico de "religión" para el análisis de lo religioso, teniendo en cuenta -entre otros argumentos- que es un concepto que surge en occidente en el contexto de los monoteísmos y en un momento preciso de su historia.

religioso ha reconquistado la función de de construir sentido-significado en lo global. ¿Y por qué se le ha confiado hoy ese rol?

Prolongando su reflexión, Patrick Michel,[7] ha insistido en que lo religioso es, al mismo tiempo, un "indicador" de las transformaciones sociales y un "modelo de gestión" de las mismas. "En un período marcado por la fuerte distorsión entre el tiempo del cambio rápido (y, por lo tanto, inmediatamente visible) y el tiempo del cambio lento, lo religioso aparece solicitado permanentemente para servir de vector de ajuste. Ese vector es, en el fondo, a tal punto plástico, que se convierte en neutro, por difícil que sea esta constatación a los ojos de los defensores de la lectura esencialista de la religión en su conjunto o de tal o cual confesión más específica."

Esta perspectiva es de primera importancia ya que lo religioso ha asumido siempre el rol de fabricar al individuo "compatible" y que hoy, ese individuo -individualista consumista y conservador- que requiere la globalización que "trabaja" a las sociedades, tiene que experimentar reajustes, lo que obliga a aportar respuestas urgentes y a organizar la resistencia o, -al menos- a re-situarse, como lo hicieron en otros momentos de la historia, y a adaptarse a los cambios y a las exigencias de los individuos y de las sociedades.

Pensar hoy lo religioso como actor social y global, implica salir de la creencia, del imaginario y del discurso que lo religioso ha producido sobre él mismo, para que lo pensemos en función de su propia auto-percepción, de su propia auto-imagen, de su propia legitimidad y de la finalidad-causalidad de su propio discurso. Como otros sectores de la realidad social, lo religioso ha construido un discurso particular y propio sobre él mismo, discurso que se lo piensa investido de legitimidad y autonomía.

Se trata de un discurso portador de causalidad que construye no sólo una visión del mundo, sino la naturaleza del hombre, su finalidad, sus relaciones, su deber y su destino -en este mundo y en el otro- como

7. "Espacios abiertos, identidades plurales: la recomposición contemporánea del ´creer´", en Jesús García-Ruiz, *Identidades fluidas, identificaciones móviles*, Guatemala, Icapi, 2006: 63.

resultado de un proyecto planificado por la voluntad divina. En este sentido, su finalidad última es "fabricar" individuos compatibles, conformes con sus postulados fundadores de punto de partida. Pero a través de esa "fábrica" de individuos, se vehicula un proyecto de sociedad, el cual es dado como intemporal y obligatorio; proyecto que en ciertos casos evoluciona, se adapta, se transforma y, en otros retorna a los orígenes como mecanismo de rearticulación de la legitimidad perdida. Se trata de tener en cuenta el principio metodológico de que "lo importante en un discurso no es lo que se dice, sino lo que se quiere hacer diciendo lo que se dice".

Tratándose de instituciones que se auto-asignan el rol de modelar las conciencias a partir de la apropiación de una verdad reivindicada como universal, lo religioso ha sido pensado como "campo autónomo" como consecuencia de la diferenciación por campos (económico, político, social, religioso, literario etc.) que la modernidad había organizado. Pero en la globalización, con la movilidad, fluidez y la "liquidez" -retomando la expresión de Z. Bauman[8] - que han adquirido las sociedades, la noción de campo pierde su pertinencia –aunque nunca la había tenido- pues esas "instancias" interaccionan de manera imbricada en el todo de la realidad. Y en este sentido, la constatación es clara: un actor religioso no puede serlo si no es -al mismo tiempo- un actor económico, y no digamos en lo político o lo social, y viceversa. Dicho con otras palabras, es necesario retomar el análisis de lo que Max Weber había llamado "la economía política de las religiones" y pensarlo en el contexto de la globalización, al igual que es necesario repensar "religión y política", en el contexto de las transformaciones inducidas por la globalización y que afecta tanto a lo político como a lo religioso.

Las religiones no se han contentado con "adaptarse", sino que han tomado frecuentemente la iniciativa y contribuido a dirigir el cambio. Para ello han necesitado estar en el poder, estar cerca de él o, estar directamente en la oposición. Pero siempre, en todos los casos, han necesitado "actores" implicados y disponibles. Así fue -en el caso de la Iglesia católica-

8. *Modernidad líquida*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México DF, 2003; *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores,* Paidos, Barcelona, 2007.

cuando después de la ruptura de Lutero, Roma tuvo que organizar la respuesta, así fue cuando la corona española les confió la organización de las sociedades en América Latina.

Eso fue lo que le faltó en el momento de las independencias de los países latinoamericanos, en el contexto de adaptar la institución a los nuevos Estados-nacionales y a las nuevas modalidades de soberanía nacional y de constitución de las iglesias nacionales. Porque necesitaban actores para implementar nuevas estrategias en América Latina, Roma organizó la llegada de miles de misioneros de Europa, Canadá, de EEUU a partir de la década de 1950 y las siguientes y fueron asignados medios, ideas y estrategias, transfiriendo a América Latina formas de organización europeas, características de lo religioso-movimiento social, como fueron las organizaciones especializadas de Acción Católica y de la Doctrina Social de la Iglesia.

Esa misma lógica de formación de actores y concentración de recursos fue implementada -desde la década de 1950- por las instituciones evangélicas con el apoyo de múltiples organizaciones, de actores, de filántropos, de profesionales de EEUU, Inglaterra, los países nórdicos y otros muchos actores internacionales. El crecimiento[9] es también necesario explicarlo a partir de esas variables.

Actores, recursos, formación, redes, planificación estratégica..., como en todo proyecto de importancia, son la condición del éxito, y es esta lógica que encontramos en los escenarios de lo religioso contemporáneo, como en el pasado. Y si esto, para algunos, no lo explica todo, contribuye, no obstante a explica mucho.

9. En 1979 había más de 53.500 misioneros foráneos norteamericanos trabajando en Centroamérica, vinculados con agencias que invirtieron alrededor de 1.200 millones de dólares en sus proyectos misioneros (Samuel Wilson, ed., *Mission Handbook: North American Protestant Ministries Overseas*: 1981: 29-30).

Lo religioso en tiempos de globalización

La globalización es un término polisémico y, en parte, retórico. Ya Pierre Bourdieu[1] y Loïc Wacquant lo habían señalado: "El análisis empírico de las economías avanzadas sobre el largo plazo sugiere que la "mundialización" no es una nueva fase del capitalismo, sino una retórica que invocan los gobiernos para justificar la sumisión voluntaria a los mercado".

En otras palabras, la globalización sería una ideología con la finalidad de legitimar un sistema de dominación. Es en este mismo sentido que apuntan las investigaciones de Paul Hirst[2] y Graham Thompson, cuando afirman que la globalización es *"un mito necesario"*.

La globalización, más que una ideología

Pero numerosos estudios y análisis ven la globalización como una reorganización profunda de las funciones del Estado, del sistema financiero y productivo y de la cultura. En ese sentido Karokine Postel-Vinay,[3] politóloga, sostiene que no es necesario negar la realidad de la mundialización para reconocer que está dinamizada por un proyecto, un relato, una retórica que la organiza, orienta y se propone aportar sentido al proceso. En otras palabras, la mundialización es también el soporte de una inmensa producción ideológica, de un proceso de condicionamiento de los espíritus, de las representaciones y de "guerra de ideas".

La globalización afecta hoy la totalidad de los registros de las sociedades y uno de esos registros es, precisamente, lo religioso, el cual se encuentra en posición de actor globalizado y globalizador, en ciertos casos, y según las religiones. Los dos sistemas religiosos más activos hoy son el Islam y las diversas formas a que los neo-protestantismos norteamericanos han dado forma.

R. Robertson y J. Chirico[4] avanzan la idea de que la globalización está transformando en profundidad

1. "La nouvelle vulgate planétaire", *Le Monde diplomatique*, mayo 2000.
2. *Globalization in Question*, Polity Press, 1996.
3. *L´Occident et sa bonne parole. Nos représentations du mon-de, de l´Europe coloniale á l´Amérique hégémonique, Paris*, Flamarion, 2005.
4. "Humanity, Globalization and Worldwide Religious Resurgence: A Theoretical Exploration", in *Sociological Analysis*, 46: 3, 1985: 219- 242.

los sistemas religiosos, ya que está contribuyendo a su "dispersión territorial". Peter Beyer,[5] por su parte, había planteado la necesidad de pensar el fenómeno debido al cambio profundo de la naturaleza de las nuevas instituciones.

La globalización está diseñando un nuevo mapa del mundo, en el cual se observan cercanías que están recomponiendo polos, nodos y relaciones.[6] Y esa globalización atraviesa fronteras, articulando relaciones e ideologías, desafiando formas históricas de pensarse en el mundo asociadas a territorios y civilizaciones... Las ideas circulan, "se vuelven líquidas", [7] extienden sus tentáculos para convencer y manipular, para atraer adeptos y dirigir prácticas y representaciones.

Pierre Veltz[8] en su obra *De lugares y de lazos*. Política del territorio a la hora de la globalización, insiste en el hecho de que la globalización redibuja el mapa del mundo en el que los grandes polos están más cerca entre sí que lo que están dichos polos con el interior de los propios países.

El desafío a los Estados-nación

Siguiendo su línea de análisis, publica en 2005 Globalización, ciudades y territorios, obra en la que afirma que la globalización favorece, al mismo tiempo, la fragmentación y la concentración de actividades. En este sentido, la globalización desafía la cohesión social, política e identitaria de los Estados-nación.

Eso significa que los Estados-nación tienen como desafío el mantener en sus sociedades esa cohesión social y política interna. En esta perspectiva, afirma, el Estado es más importante que nunca.

Cuando los resortes de la competitividad no son consecuencia de la naturaleza sino construidos por la sociedad -educación, competencias, recursos relacionales-, el rol de las instituciones públicas es determinante. Sobre todo para reforzar la dinámica de los territorios: la existencia de competencias específicas, la capacidad de cooperación de los actores locales, la pertinencia de los proyectos, la solidez de las instituciones y de los marcos de acción

5. "The Global Environment as a Religious Issue: A Sociological Analysis" in *Religion 2* (1992): 1-19., y *Religion and Globalization*, London, Sage, 1994.
6. R. Robertson, "Globalization, Politics and Religion", in *Religion 2* (1992).
7. Retomando la metáfora de Z. Bauman.
8. *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, L'Aude, 2002. Mondialisation, villes et territoires,* 2005.

colectiva... son los principales ingredientes del desarrollo. En estos niveles, el Estado y las colectividades locales pueden desempeñar un rol fundamental.

El Estado debe hacer aquello que el mercado no sabe ni puede hacer: salvaguardar un espacio para los procesos de fondo que exigen tiempo, preservar y desarrollar la cohesión social necesaria para el desarrollo de la competencia, ya que la cohesión social es una condición para la eficacia. Y lo religioso se sitúa también en ese registro, entrando en competencia con el Estado en la articulación de lealtades.[9]

El Estado no puede dejar simplemente estas funciones a las instituciones religiosas o ideológicas: sería desertar sus roles históricos, lo que, posiblemente, en un futuro no muy lejano le llevaría a arrepentirse, ya que la desposesión traería como consecuencia su auto-debilitamiento y, a la larga, la dependencia y la sumisión.

Sociedades transnacionales

Al mismo tiempo, la globalización es un factor de transnacionalización de las sociedades, de las instituciones y de las prácticas. Y en ese sentido, las instituciones que históricamente tenían bajo su responsabilidad la formación y la administración de las conciencias, se han transformado. Tal es el caso de las instituciones religiosas, al ponerse en movimiento los grandes registros de lo humano (tiempo, espacio, autoridad, identidad).

Otro factor de transnacionalización son las "diásporas", que han dado origen a nuevas formas de comunidad en espacios sociales transnacionales. Estas comunidades transnacionales se cimentan a través de lazos sociales y simbólicos particularmente densos articulados por niveles de intimidad, de implicación emocional y de cohesión social, en las que intervienen, en unos casos las relaciones de parentesco y, en otros, la fuerza de la comunidad generada por la participación en una comunidad de creencia o de pertenencia étnica.

Es en este registro que se sitúan también las grandes religiones y las

9. Jeames A. Beckford, *"New Religious Movement and Globalization"*, in Phillip Charles Lucas y Thomas Robbins, *New Religious Movements in the Twenty-First Century. Legal, Political, and Social Challenge in Global Perspective*, London, Routkedge, 2004: 253-263.

Iglesias transfronterizas que son, a su vez, comunidades transnacionales. Sistemas religiosos mundiales como el judaísmo, el catolicismo, el budismo y el islam existían antes de que los Estados nacionales hiciesen su aparición. Las diásporas surgen cuando se produce la dispersión territorial, proceso que se origina debido a un acontecimiento traumático (judíos, palestinos, armenios), guerras, persecuciones, procesos comerciales o a migraciones económicas.

Frecuentemente estas diásporas mantienen una memoria común, referencias a un núcleo histórico o a una tierra imaginaria. Esta dimensión transfronteriza hace posible que los inmigrantes se inscriban en la intersección de varias comunidades culturales lo que puede dar origen a formas de hibridación religiosa,[10] a formas de incidencia política[11] y a flujos financieros y a legitimidades nuevas.

La nueva fluidez del mundo recompone lugares, territorios y relaciones, y transforma los lazos sociales. Y eso por encima y por debajo del rol tradicional de los Estados-nación. Al mismo tiempo, se toma conciencia de que la cohesión social, en el sentido amplio, es una de las condiciones de la eficacia de las sociedades en la competencia mundial.

Religiones disputando nuevos territorios

Por otra parte, en ese contexto global, las emociones han adquirido un estatuto nuevo en los análisis sociales. Los sicólogos se interesan a su naturaleza y a sus componentes, a la

> “La globalización, con la transformación que ha implicado en la relación con el tiempo y el espacio, ha pluralizado los territorios, es decir, ha hecho posible que en los territorios se pluralicen las lógicas sociales, las corrientes de pensamiento, las opciones ideológicas, lo religioso etc. En efecto, hoy encontramos en un mismo territorio innumerables formas de lo religioso posible.”

10. O. Roy, *L´islam mondialisé,* Paris, Seuil, 2002.
11. Y. Shaim, “The Mexican-American diaspora´s impact on Mexico”, in *Political Science Quarterly,* col. CXIV, n 4, inviernos 1999-2000.

manera de administrarlas, a los lazos que los articulan con la razón. Por su parte, sociólogos y economistas se interrogan para saber en qué medida el dinero, la religión, el trabajo, el estatuto social nos hacen felices.

La globalización, con la transformación que ha implicado en la relación con el tiempo y el espacio, ha pluralizado los territorios, es decir, ha hecho posible que en los territorios se pluralicen las lógicas sociales, las corrientes de pensamiento, las opciones ideológicas, lo religioso etc. En efecto, hoy encontramos en un mismo territorio innumerables formas de lo religioso posible.

La movilidad humana está caracterizada por desplazamientos territoriales innumerables y ya no hay "territorios protegidos". Se observa un desplazamiento territorial mundial: pode mos encontrar budistas en América Latina, iglesias ortodoxas rusas en Cuba o en Guatemala, cristianos libaneses en Brasil, cristianos palestinos en Chile, budistas en Buenos Aires, musulmanes en Chiapas (México) o menonitas en la región de la Chiquitanía (Bolivia), territorio misionero por excelencia, donde estuvieron las famosas misiones jesuíticas.

La coexistencia de innumerables formas de lo religioso en los territorios con instituciones relacionadas con los polos centrales de las organizaciones de origen a nivel internacional, se ha vuelto una realidad con la que convivimos cotidianamente.

Estos procesos dan origen a lógicas contradictorias: se relativiza la verdad (puesto que cada grupo religioso tiene que tolerar al otro para poder subsistir) y se maximalizan los fundamentalismos como medio de reivindicación de la pureza originaria.

Asistimos a procesos de conflictividad interna en el seno de los sistemas religiosos y entre las religiones que se disputan, en ciertos casos, territorios, y, en todos los demás, la hegemonía de la verdad, y el número de fieles.

En América Latina esta conflictividad tiene que ver, sobre todo, con el paso de católico a neoprotestante (pentecostal o neopentecostal, sobre todo). Habiendo sido un continente donde fue la Iglesia católica la que organizó y controló los territorios, es en el interior del campo cristiano que la pluralidad se organiza. Y eso ocurre en Guatemala, tanto en relación con la expansión de los

evangélicos, como con la implantación de la Iglesia Católica Brasileña (monseñor Aguirre) o con el intento de expansión de la iglesia ortodoxa impulsado, en el caso de Huehuetenango, por el padre Andrés Girón.

Asistimos, por lo tanto, a la creación de fronteras de pertenencia religiosa en el interior de los Estados nacionales, fenómeno que es nuevo en América Latina.

4

Legado

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

4 Oliverio. Una biografía del secretario general de la AEU 1978-1979

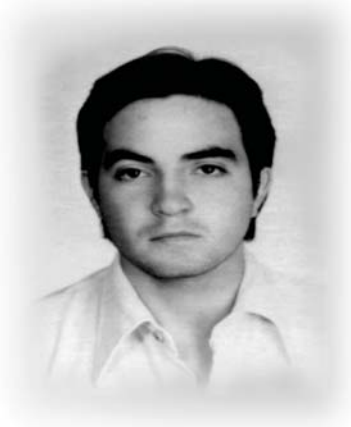
Legado

Ricardo Sáenz de Tejada

El 14 de octubre de 2008, el Gobierno de Guatemala entregó en forma póstuma la Orden del Quetzal a Oliverio Castañeda de León. Su madre, doña Jesús Elena de León de Castañeda, y su hermano, Gustavo Castañeda de León, en representación de la familia aceptaron el reconocimiento.

A la ceremonia, realizada en el Patio de la Paz del Palacio Nacional de la Cultura, asistieron los sobrevivientes del secretariado de la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) 1978- 1979, ex dirigentes estudiantiles de distintas épocas junto a luchadores sociales, jóvenes y veteranos, familiares y amigos de Oliverio, además de decenas de personas, hombres y mujeres, que querían participar en este acto.

El reconocimiento a Oliverio y el pedido de perdón en nombre del Estado fue un homenaje al movimiento estudiantil universitario y en particular a los centenares de estudiantes universitarios, hombres y mujeres, que fueron asesinados y desaparecidos entre 1954 y 1996.



Oliverio Castañeda de León
-Álbum familiar Castañeda de León-

En las afueras del Palacio, tres enormes mantas de vinil mostraban las figuras de Juan José Arévalo, Jacobo Árbenz y Oliverio Castañeda de León; una cuarta presentaba el poema *"Acerca del venado y sus cazadores"*, de Luis de Lion, desaparecido en 1984, y dedicado a la memoria de Oliverio. Las mantas, diseñadas en rojo y negro, parecían evocar el arte del realismo socialista y despertaron las suspicacias de algunos columnistas de prensa. A otros les pareció que no existía equivalencia históricaentre la figura del secretario general de la AEU y la de los presidentes del período revolucionario. Treinta años después de su asesinato, la figura de Oliverio sigue creando polémica.

Y no es para menos. Oliverio Castañeda de León evoca un corto período de la historia del movimiento estudiantil guatemalteco, un momento de florecimiento en el que los jóvenes urbanos, estudiantes universitarios y de secundaria, se atrevieron a tomar las calles, a luchar codo con codo con sindicalistas, campesinos y pobladores, y a soñar y pensar un país distinto. Este desafío duró poco y fue aplastado a sangre y fuego y, aunque Oliverio no fue el primero en caer, su asesinato marcó un momento de inflexión en la política represiva e inició una vorágine de terror que acabó con este movimiento.

Sin embargo, el recuerdo de Oliverio continúa vigente. En la Universidad de San Carlos de Guatemala, su memoria siguió inspirando a nuevas generaciones de estudiantes universitarios a comprometerse con su país. La AEU, pese a su cuestionado papel en los últimos años, sigue ostentando su nombre, y cada 20 de octubre centenares de sindicalistas, campesinos, empleados públicos y estudiantes se detienen unos minutos en el lugar de su asesinato para rendirle homenaje en la marcha conmemorativa de la Revolución de 1944. No es extraño entonces que su nombre aparezca junto a los de Árbenz y Arévalo, quienes dejaron de ser sólo personajes históricos para convertirse en símbolos, en referencia de la lucha por construir una Guatemala mejor. Hoy es probable que muchas personas no sepan con precisión quiénes fueron o qué hicieron, pero el reconocimiento a su papel se ha transmitido a las nuevas generaciones. Es por eso que se consideró necesario ofrecer un retrato, parcial obviamente, del dirigente estudiantil y su período.

Éste es en parte el objeto de este libro, ofrecer una biografía del secretario general de la AEU, Oliverio Castañeda de León, bajo el entendido de que su vida y su asesinato no pueden comprenderse sino dentro del marco general de los procesos políticos y sociales que influyeron en su desarrollo. Su corta pero intensa vida política se desenvolvió en la segunda mitad de la década de 1970. Este período, que hoy se define como del auge de los movimientos sociales -o de la lucha de masas como se solía decir – fue la antesala de la rebelión rural y las consiguientes campañas militares contrainsurgentes que incluyeron actos de genocidio. La muerte de Oliverio ha sido vista como parte de o el inicio de una ola de asesinatos selectivos contra dirigentes opositores, tanto del movimiento popular como de los partidos socialdemócratas.

Oliverio en una reunión política. Se reconoce además al dirigente de AEU, Danilo Chinchilla, desaparecido en 1984, y Alfonso Figueroa, director del IIES y profesor de la Facultad de Economía, asesinado el 26 de marzo de 1980.
- Álbum familiar Castañeda de León-

Así, otro objetivo de este texto es ofrecer una interpretación del conflicto social y político en el período mencionado a partir de comprender la configuración de los actores –individuales y colectivos–, su interrelación con las estructuras económicas, políticas y sociales que en buena medida establecían los parámetros de las opciones disponibles, y la interacción entre ellos. Conceptos de las ciencias sociales como los de coyuntura crítica, evento histórico, secuencia de eventos e interacción entre actores han sido utilizados como erramientas analíticas en esta investigación. Sin embargo, se trata de una biografía; de la vida de un dirigente estudiantil universitario que a los veintitrés años fue asesinado en una coyuntura crítica que delineó las rutas de acción de los actores en conflicto.

La biografía en historia ha tendido a centrarse en la vida de los "grandes" hombres y mujeres, aquéllos que por sus actos cambiaron o influyeron en el curso de la historia, o bien de personas célebres que destacaron en las artes, las ciencias o la creación intelectual. Otras tradiciones ponen su atención en las personas comunes, aquéllos cuya existencia ilustra un modo de ser y permite aproximarse a la vida cotidiana.

Este estudio no se ubica en ninguno de los dos puntos. Aunque se reconoce la importancia que el liderazgo de Oliverio Castañeda de León tuvo para la AEU y para el movimiento social urbano entre mayo y octubre de 1978, el aporte individual de Oliverio debe ponderarse. Sin embargo, sus características personales y su trayectoria política no son las comunes de los estudiantes universitarios del período. Aunque el movimiento estudiantil era numeroso, no todos sus miembros asumieron el tipo de compromisos hechos por el secretario general de la AEU ni desafiaron individualmente a los represores.

Desde esta perspectiva interesa indagar cuáles fueron los factores que llevaron a Oliverio a la primera

"...se trata de una biografía; de la vida de un dirigente estudiantil universitario que a los veintitrés años fue asesinado en una coyuntura crítica que delineó las rutas de acción de los actores en conflicto."

línea de fuego, cómo un joven proveniente de las capas medias urbanas, educado en un colegio privado, llegó a convertirse en el principal dirigente de la AEU y a liderar el desafío al gobierno de Romeo Lucas García y a los funcionarios responsables de la criminal represión. Esto requiere entender los procesos sociales y políticos como vectores que van estableciendo las coordenadas en las que se desarrolló su trayectoria individual y que permiten identificar aquellos aspectos estructurales que eventualmente la determinan, así como las opciones y decisiones individuales que son las que finalmente lo definen como un luchador social y no como una víctima pasiva.

El primer vector corresponde a la relación Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), sociedad y Estado. Su análisis permite, tomando como referencia la casa de estudios, analizar el cambio social, el crecimiento de los sectores medios urbanos y su vinculación con la educación superior. Asimismo, y respecto al Estado, a partir de 1954 la USAC se convirtió en una entidad crítica, en ciertos momentos opositora, pero que dependía de fondos públicos, que alimentaba con cuadros a la burocracia estatal, a las empresas y a los grupos políticos y sociales. El segundo vector es la crisis del régimen político. Esto posibilita estudiar las fuerzas políticas y sociales que desafiaron a los gobiernos autoritarios y que incluyen a los movimientos sociales, los grupos insurgentes y los partidos reformistas. Finalmente, el tercer proceso analizado es el de la respuesta gubernamental al desafío social, que se basó no sólo en la represión sino que incluyó el intento de implementar planes de desarrollo, de cooptar a grupos democráticos y, obviamente, de aniquilar a sus adversarios.

El libro está compuesto por seis apartados. Los primeros cuatro capítulos dan cuenta de la vida de Oliverio Castañeda de León, considerando los vectores que fueron condicionando su trayectoria política; un epílogo en el que se aborda la secuencia de eventos generada por su asesinato; y una sección final en la que se presentan algunas reflexiones metodológicas sobre las fuentes utilizadas y agradecimientos a todas las personas que colaboraron con la investigación. Se decidió colocar las citas al final, para que los lectores que no deseen consultarlas puedan leer el texto de corrido.

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Este tiraje consta de 2,000 ejemplares,
Impresos en Artes Litográficos, S. A.
Guatemala, octubre 2012

Diseño y diagramación
Nueva Edición Producciones
nuevaedicion2000@gmail.com

IPNUSAC

USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

Instituto de Problemas Nacionales
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

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

Ciudad Universitaria, zona 12
Edificio S-11 Oficina 100
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.
502 2418-7679
ipn@usac.edu.gt
ipnusac@gmail.com