USAC TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala
IPNUSAC

Año 5 Edición No. 93 1 al 15 de abril 2016
Publicación quincenal

latindex
En línea

Revista Análisis de la Realidad Nacional

ISSN 2227-9113

Propuesta Incidencia Bien común

Cárceles: la ficción de Estado

Un capital político que se pulveriza

Sistemas de seguridad en el Triángulo Norte de Centroamérica

Análisis de la inversión extranjera directa en Centroamérica

La aflicción ciudadana, como determinante social en la salud del guatemalteco

¿Quiénes somos los sancarlistas? Notas sobre nuestra identidad

Edgar Gutiérrez - Mario Rodríguez Acosta - Rolando Lay
Ludwin Orozco - Héctor Alvarado Jerónimo
Mariano González - Roberto Codas y Kraig Kraft

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Índice

Editorial

Cárceles: la ficción de Estado
IPNUSAC.....7

Análisis de coyuntura

Un capital político que se pulveriza
IPNUSAC.....10

Perspectiva

Sistemas de seguridad en el Triángulo Norte de Centroamérica
Edgar Gutiérrez
Coordinador General IPNUSAC 13

La inversión extranjera directa en Centroamérica (Primera parte)
Mario Rodríguez Acosta
Economista. Jefe del área de Educación del Instituto de Problemas Nacionales.
Investigador Facultad de Ciencias Económicas (USAC)

Rolando Lay
Auxiliar de investigación en el Departamento de Estudios de Problemas Nacionales
"Rafael Piedrasanta Arandi". Facultad de Ciencias Económicas (USAC) 39

La aflicción ciudadana, como determinante social en la salud del guatemalteco
Dr. Ludwin Orozco
Investigador área de Salud y Seguridad Ciudadana 68

Contrapunto

El Docente universitario ante el enfoque educativo por competencias
Héctor Alvarado Jerónimo
Docente Interino Facultad de Humanidades-USAC Licenciado
en Pedagogía e Investigación Educativa 75

¿Quiénes somos los sancarlistas?
Notas sobre nuestra identidad
Mariano González
Docente Escuela de Psicología, USAC.....91

Perspectivas del café en El Salvador
Roberto Codas y Kraig Kraft
Global Water Initiative y Catholic Relief Services 102

Actualidad

Conferencia sobre una ley de aguas
Magaly Arrecis
Área Socioambiental, IPNUSAC.....131

Propuesta

Convoca a la elección de representante Titular y Suplente ante la Junta Monetaria
Universidad de San Carlos de Guatemala
Universidad de San Carlos de Guatemala IPNUSAC 133

Guatemala está frente a una encrucijada que nos desafía a todos
Grupo de los cuatro G- 4 135

Investigación

Incidencia de la cooperación internacional en la reducción de desastres (Período 1998-2008)
Claudia Rosana Tenas Pineda
Licenciada en Relaciones Internacionales 138

Legado

El deporte y la academia
Periódico Universidad 144

Horizontes

Horizontes 148

Instrucciones a los autores 149

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

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

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

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

Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
Carlos Guillermo Alvarado Cerezo
Rector

Carlos Enrique Camey Rodas
Secretario General

Director de la Revista
Edgar Gutiérrez
Coordinador General IPNUSAC

Consejo Editorial
Mario Rodríguez
Jefe División de Educación IPNUSAC

Luis Leal
Jefe División de Innovación Científico Tecnológica IPNUSAC

Edgar Celada Q.
Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC

Diego Montenegro
Abogado y Notario, Director de Asuntos Jurídicos, USAC

Maynor Amézquita,
Maestro en Comunicación y Periodista

Consejo Asesor Internacional
Alfredo Forti
Internacionalista

Jorge Nieto Montesinos
Sociólogo

Francisco Goldman
Escritor y Periodista

Editora
Rina Monroy
Comunicadora IPNUSAC

Co-Editor
Edgar Celada Q.
Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC

Jefa Biblioteca Central USAC
Magaly Portillo
Licenciada en Ciencias Psicológicas

Bibliotecólogas
Yolanda Santizo
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Dora María Cardoza Meza
Bibliotecóloga ERIS-USAC

Coordinadora administrativa y financiera
Diana Herrera

Apoyo Estadígrafo y digital
Jacqueline Rodríguez

Distribución
Vilma Peláez de Castillo

Traducción
José Sagastume

Diseño Gráfico
Rosario González

Fotos de portada
Internet

Editorial

Cárceles: la ficción de Estado

IPNUSAC

Hace alrededor de veinte años el entonces presidente Álvaro Arzú, a través de su ministro de Gobernación, Rodolfo Mendoza, decidió que del portón hacia adentro era bueno que los privados de libertad administraran los centros penitenciarios. Era una realidad que había que admitir, dijo en ese momento, lo cual era cierto pero no por eso la actitud del Estado debía ser claudicante, aunque la motivación central, no cristalizada, era, como lo hizo con muchas dependencias del Gobierno Central, privatizar.

En la cadena del sistema de seguridad y justicia, el sistema penitenciario en una democracia no es solo el lugar y las condiciones bajos las cuales se cumple una pena por transgresión de la ley, es también, y sobre todo la condición de rehabilitación y reinserción. Ese concepto se ha perdido, sobre todo después del desmantelamiento teórico del Estado autoritario, que corresponde a la modalidad de la seguridad empleada con propósitos políticos, es decir, no para proteger a la población sino para perseguir enemigos, rivales y disidentes del régimen.

El fin del conflicto armado interno en 1996 significaba en Guatemala no solo el cese al fuego sino la transformación de la lógica de seguridad. Pero como la reforma fue de muy baja escala, continuó la lógica autoritaria que ya sin sentido o sea sin misión fue cooptada desde dentro y desde fuera por la criminalidad. La criminalidad no solo es violar el derecho de la vida, la integridad y la propiedad de la población, es también una forma de anti-gobierno, o sea, de llenar el vacío de poder del Estado cooptando poblaciones e instituciones, y ocupando territorios.

Eso ocurrió en los últimos veinte años, desde la firma de los Acuerdos de Paz, y a esa pérdida de gobernanza del Estado en su territorio y población se debe la crisis de inseguridad que se viene padeciendo.

En el sistema de seguridad y justicia el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala han tomado el liderazgo en la lucha contra el crimen de alto impacto. La sociedad y la comunidad internacional decididamente respaldan y reconocen ese trabajo. Sin embargo, más allá de lo que hemos aprendido sobre que ya no hay nadie por encima de la ley, lo cual es gratificante y una lección inédita en la historia republicana del país, está claro el límite. Tan claro como demandante: la reforma del Estado, en este caso del sistema de seguridad y de justicia desde dentro.

Es una burla que los fiscales e investigadores empeñen meses y hasta años construyendo un caso penal que, eventualmente, recibe condena, pero el responsable es recluido en un reino de impunidad, donde sale cuando quiere, compra lo que quiere y vive incluso mejor que mucha población honrada fuera de las cárceles.

Son, ciertamente, las condiciones materiales de las cárceles un grave problema, pero más su gobierno que fue cedido, cada vez más, a los propios condenados, a las mafias que hacen de la pena un reino de impunidad y enriquecimiento. Un submundo, completamente.

La capacidad impresionante de independencia del MP y la CICIG tienen un alcance limitado fuera de esas instituciones y el sistema penitenciario es quizá el espejo más dramático de la impunidad de la calle. El Estado necesita reconstituir su capacidad de cobrar impuestos, pero a la vez requiere tener capacidad de tomar control de su territorio para defender a sus habitantes. A medida que lo haga el crimen disminuirá. En la medida que el crimen disminuye, baja su capacidad de cooptación de las instituciones, y así, solo así, el impacto del MP y la CICIG serán sostenibles y sensibles para la población.

Este es un momento en que todo puede ser revertido, riesgosamente, hasta hundirnos en un abismo parecido al de Haití.

Análisis de coyuntura

Un capital político que se pulveriza

IPNUSAC

El presidente Jimmy Morales fue elegido de manera inesperada en la coyuntura inédita de 2015, sin embargo, por inhabilidad, falta de programa y ausencia de alianzas amplias y estables, precozmente se subsume en la corriente política más tradicional. Eso molesta a la ciudadanía aunque solo de manera marginal, al menos hasta que la dinámica del poder no toque un nervio sensible de interés general.

Desde la perspectiva del estilo de gestión, el hándicap de Morales es entrar en la retórica de la transparencia, sin conmover el régimen político corrupto. No ha depurado ni transparentado la administración central bajo su cargo, aunque tampoco ha cometido un acto flagrante que despierte animosidad social. Pero la inacción y ausencia de hoja de ruta opera como un reloj de arena consumiendo velozmente el capital político del gobernante, pues los espacios que deja los ocupa la vieja visión de la política que ha sido repudiada en las plazas y en las urnas.

Se aprecia en la selección de cuadros de Gobierno. Ocurrió tempranamente al más alto nivel del Ministerio de Comunicaciones, donde se detectó conflicto de interés e insolvencia administrativa en la SAT. Luego en el Ministerio de Salud donde fueron recolocados asesores de pasadas gestiones opacas. Y en el primer círculo del gobernante, donde se replica un viejo esquema de poderes fácticos, que se auto-colocan por encima de las autoridades formales de inteligencia, seguridad y defensa, debilitándolas en unos casos y en otros, como en el Ejército, alterando esquemas institucionales y politizando nombramientos.

Mina la imagen del Gobierno nombramientos de familiares (hijos del líder del partido oficial) en cargos asociados a concesiones de terrenos públicos ubicados en la geografía estratégica. O bien que el vicepresidente Jafeth Cabrera sea denunciado por el presunto intento de adquirir una residencia valuada en al menos US$ 2.5 millones en la zona 14. Incluso el viaje del hijo del gobernante acompañando a la selección de fútbol a un encuentro internacional.

Los nombramientos de gobernadores, tan salpicados de dudas y en medio de forcejeos entre las fuerzas políticas que ahora son coalición oficial en el Congreso, no se libraron de la controversia, a pesar de haberse activado por primera vez a los Consejos de Desarrollo. Justamente fue en la bancada oficial FCN-Nación de donde surgió la primera decepción sobre el estilo de gestión de las fuerzas políticas. Mientras entraba en vigencia la reforma de la Ley Orgánica del Congreso que prohíbe el transfuguismo al menos durante los tres primeros años de una legislatura, la bancada del Presidente se triplicó, casi absorbiendo a bloques que dominaron la anterior legislatura (notoriamente al diluido partido Lider), hasta volverse primera minoría. Puede dar fuerza, pero no prestigio, a juzgar por el rol oficial en las reformas a la Ley del MP y la Ley Electoral.

Eso claramente va más allá del manejo mediático de las formas, y entra al contenido de las políticas. En el Ejecutivo, donde eso ha sido más notorio es en el Ministerio de Salud por una gestión

improvisada de donaciones privadas de insumos y medicamentos a hospitales públicos, que no pasó la prueba de fiscalización de la PDH, ni contribuyó a mitigar la crisis hospitalaria. De hecho después de la controversia de la ministra de Comunicaciones hace un mes, se vuelve a escuchar la petición de renuncia de un segundo integrante del gabinete, el ministro de Salud.

La gestión de la seguridad desde Gobernación tampoco es satisfactoria, aunque la crítica es más contenida, adivinando el debilitamiento del ministro Rivas, que proviene del equipo de la fiscal general, deja espacio a los ex oficiales que rodean el Presidente, y cuyas prácticas se asocian a los métodos del pasado. De todos modos los ex oficiales incidieron en nombramientos en la cúpula de la Digici y en la estructura del Sistema Penitenciario. El gobernante ha reclamado un éxito en la disminución de la tasa de homicidios, pero es inaudible pues las extorsiones, los asaltos y una pequeña cadena de ataques terroristas atribuidos a las maras han erizado a la opinión pública.

La restricción general del gasto impacta la gestión de recursos, sea desde el Congreso o en los Consejos de Desarrollo, aunque esa limitación se podría traducir pronto en reclamos de grupos demandando fertilizantes o indemnizaciones de la guerra. Los logros son haber adelantado las provisiones de textos escolares (una buena gestión de transición del ex ministro de Educación, Alfonso Ramírez) y procurar el pago de salarios a los empleados públicos.

El Gobierno sigue trabajando sobre una delgada capa financiera, donde se debate entre reapertura de créditos, aprobación de bonos, consideración de una amnistía fiscal y la apuesta mayor, la reestructuración de la SAT. La fina capa no es solo financiera, pues la relación con los factores que hacen la gobernabilidad democrática es desbalanceada. El Presidente no logra encajar con la sociedad civil ni las organizaciones sociales, con la comunidad internacional, la iglesia católica ni con la prensa.

Perspectiva

Sistemas de seguridad en el Triángulo Norte de Centroamérica

Edgar Gutiérrez
Coordinador General IPNUSAC

Resumen
La seguridad es la condición básica que califica la función de Estado y después de las guerras civiles de la década de 1980 la pérdida de seguridad se ha convertido en una crisis de Estado en el llamado Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras). La región se libró de Estados autoritarios y del uso politizado de la seguridad, pero para transitar hacia el nuevo estadio de democracia tuvo que haber realizado reformas en sus aparatos de seguridad. La ausencia de reformas dejó vacíos en el territorio, la población y las instituciones que el crimen aprovechó debilitando así al Estado y al sistema democrático. Se precisa recuperar los conceptos, sistemas, aparatos y doctrinas que hacen la seguridad en un Estado democrático a fin de superar la actual fase de crisis en la región y concluir la construcción de los Estados.

Palabras clave
Seguridad ciudadana, políticas y sistemas de seguridad, agenda de seguridad, instituciones en Guatemala.

Security systems in the North Triangle of Central America

Abstract
Security is the basic condition that qualifies the function of the State and after the civil wars of the decade of 1980 the safety loss has turned into a crisis of the State in the called North Triangle of Central America (El Salvador, Guatemala and Honduras). The region escaped from the authoritarian States and from the politicized use of the safety, but to journey towards the new democracy stadium it had to realize reforms in its safety devices. The reforms absence left gaps in the territory, the population and the institutions of that the crime made use debilitating this way the State and the democratic system. It is needed to recover the concepts, systems, devices and doctrines that do the safety in the democratic State in order to overcome the current crisis phase in the region and to conclude the construction of the States.

Key Words
Citizen security, political and security systems, security agenda, Institutions in Guatemala.

Introducción

El objetivo de este artículo, en colaboración con el Instituto Nacional Demócrata, es contribuir a que los estudiantes avanzados y operadores de los sistemas de seguridad en Centroamérica analicen conceptos centrales del sistema de seguridad en la región, así como el papel de las instituciones y de los cuerpos de seguridad y justicia en la formulación e implementación de las políticas de seguridad y prevención de la violencia. Se busca, además, conocer los elementos recurrentes a dichos sistemas nacionales de seguridad (agenda y controles democráticos) y analizar y contrastar diferentes experiencias de construcción e implementación de los mismos.

Las herramientas conceptuales y las referencias prácticas que respaldan el texto tienen dos fuentes principales. Por un lado, el excepcional ejercicio de investigación-acción participativa que promovió en Guatemala el WSP-Internacional, con el respaldo de FLACSO y el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP), en el que participaron el Gobierno de Guatemala –incluyendo sus fuerzas armadas-, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y personales –civiles y militares- invitadas a título personal. Ese proyecto de denominó "Hacia una política de seguridad para la democracia" y produjo una serie de documentos de trabajo de notable valor para el estudio y la construcción de conceptos compartidos en la sociedad. Por otro lado, el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 "Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano" (IDHAC, 2009-2010).

El documento se articula en tres secciones. En la primera sección se discuten los conceptos básicos del sistema de seguridad, a saber: seguridad, políticas de seguridad, sistema nacional de seguridad, agenda de seguridad y controles democráticos. En la segunda sección se describe el sistema de seguridad guatemalteco y se realiza un breve balance del mismo; en la tercera sección se diagnostica el estado de las instituciones clave del sistema, como la Policía, el Ministerio Público, las cárceles y el poder Judicial, entre otros.

Conceptos básicos

Seguridad

La seguridad es una condición que identifica ausencia o disminución de riesgos para un entorno social y natural. Dicho de forma general, la seguridad consiste en la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar en condiciones de prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

Ahora bien, en Centroamérica el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995) abrió las puertas al desarrollo del concepto

seguridad democrática. En la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Guatemala, 1998), la seguridad democrática se define como la "acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica".

La seguridad de la Nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan la independencia, soberanía e integridad de la Nación, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución de la República, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.

Políticas de seguridad

El término políticas de seguridad se limita a las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. Por tanto, constituyen el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados y tiene por objetivo garantizar acciones de carácter preventivo o reactivo que el Estado debe adoptar para garantizar la consecución de los intereses nacionales frente a cualquier amenaza, agresión o situación que por su naturaleza represente un riesgo para la seguridad de los habitantes o del Estado democrático.

La confección de la Política Nacional de Seguridad constituye un proceso con cuatro diferentes etapas, cada

una de ellas con objetivos diferenciados, resultados y plazos. Las etapas se ilustran en el diagrama 1.

Fuente: Secretaría Técnica CNS, Guatemala 2009.

Sistema Nacional de Seguridad

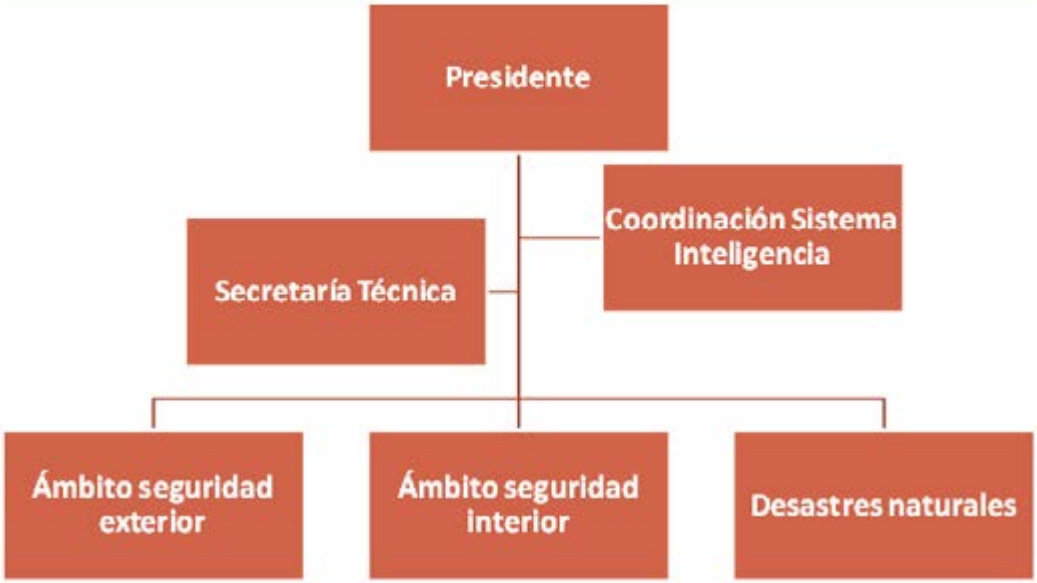
La idea de sistema apunta hacia un todo articulado, que opera bajo una lógica general y que cualquier factor sobre una de sus partes puede afectar o tener repercusiones sobre las otras. Sin embargo, el sistema puede operar, a la vez, con ámbitos de autonomía, pero siempre con una clara relación de mando, donde la máxima autoridad política es responsable y se auxilia de secretarios especializados, como se indica en el diagrama 2.

El Sistema de Seguridad es el conjunto de instituciones, normativas, políticas, programas, planes, doctrinas, patrones de actuación –propios de la administración pública- a los que se acompaña de una serie de controles democráticos.

El Sistema de Seguridad tiene como objetivo hacer frente a aquellos temas que son asumidos –de forma explícita o implícita- como parte de las determinantes de la seguridad para un país. El Sistema de Seguridad es el instrumento a través del cual el Estado enfrenta los desafíos que en materia de seguridad se presentan.

El Sistema de Seguridad está estrechamente relacionado con el concepto y la agenda de seguridad. Ambos definen la política resultante de carácter general (política de seguridad), de la que se derivan políticas específicas de dominio (ámbito ministerial y de secretarías de Estado, y de los denominados –en algunas legislaciones- gabinetes específicos) y las subsiguientes políticas en el ámbito operativo o de ejecución. Así, pues, la especificidad de una política de seguridad se manifiesta en la lista de tomas o problemas que busca abordar y resolver.

Diagrama 2: Esquema general del Sistema Nacional de Seguridad



Fuente: Elaboración propia, en base a leyes de varios países.

Agenda de seguridad

La agenda de seguridad del Estado identifica una serie de amenazas y riesgos relacionados con el bienestar de las personas, la sociedad y sus instituciones políticas, cuyo efecto es necesario controlar, y que no están previstas en las políticas de desarrollo.

Es en esa área donde se plantea el reto de definir nuevos conceptos de seguridad operativos ya que uno de los peligros de la ampliación del concepto de seguridad estriba en la confusión entre los ámbitos de seguridad y la de desarrollo. Tradicionalmente los temas que se incorporan en las agendas de seguridad son aquellos ligados a la problemática de la supervivencia, aquellos cuya existencia plantea una amenaza a la existencia del Estado, al extremo que justifica la utilización de medidas extraordinarias para enfrentarlo.

Se habla de "problemas existenciales" cuando éstos amenazan en el corto plazo la supervivencia del Estado o de alguno de sus componentes, ya se trate de la sociedad, el territorio o su sistema político; problemas vitales son aquellos que amenazan a largo plazo la viabilidad del Estado o de alguno de sus componentes; problemas mayores son los que, de no ser corregidos oportunamente por el Estado, pueden convertirse en problemas vitales; y problemas menores cuando afectan el bienestar de la población pero no constituyen una

amenaza mayor. El ciclo de las amenazas se puede mover en el sentido de las agujas del reloj, como se aprecia en el diagrama 3.

Diagrama 3:
Jerarquía de amenazas y riesgos para el Estado en la agenda de seguridad

Fuente: Elaboración propia, en base a las discusiones el proyecto WSP.

Los niveles de problemas mayores y menores se corresponden con las condiciones de seguridad preventiva que deben generarse mediante las políticas de desarrollo; los problemas de carácter vital, en la medida en que se plantean con efectos a largo plazo, no justifican apelar al recurso de la excepcionalidad implícito en los temas de una agenda de seguridad. De hecho una eficiente política de seguridad procura reducir los problemas existenciales en vitales y mediante una adecuada política pública podría reducirlos incluso a problemas mayores o menores.

Para poder definir qué problema o amenazas deben ingresas a la agenda de seguridad por pertenecer al ámbito de problemas existenciales será necesario definir el proceso de aseguramiento y establecer el umbral. El proceso de aseguramiento es la acción de proyectar la política más allá de la normatividad regular, pero sujeto a controles legales. Este concepto descansa en la idea de que cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro que va desde lo no político a lo político, hasta ser incluido en el proceso de aseguramiento, por considerar que constituye una amenaza existencial.

El umbral, entonces, será el límite a partir del cual un problema pasa a ser atendido en el marco de las políticas de seguridad. La línea divisoria que define que un problema debe ser atendido bajo parámetros determinados para situaciones especiales.
El proceso de aseguramiento considera tres etapas: 1. La identificación de una amenaza existencial, 2. La identificación de una acción de emergencia y 3. La liberación de dicha acción de las limitaciones establecidas en el marco normativo regular.

El dilema resulta de la capacidad y claridad de tomar las decisiones oportunas respecto a los ámbitos, el umbral y cómo "asegurar" o "desasegurar" un tema. Existe un punto central que es el referente donde se ubican estos ejercicios: el diseño, formulación y operacionalización de una política de seguridad como proyecto de Estado. De no tener estos niveles resueltos se corre el riesgo de generar una política de seguridad incoherente, coyuntural y, con ello, proclive a la manipulación.

Recuadro 1

Las determinantes de seguridad

Las decisiones principales de seguridad son una responsabilidad indelegable del poder político legal y legítimamente constituido. La planificación y más concretamente el establecimiento de políticas, programas, planes y proyectos, forma parte de las funciones de la administración. El Estado moderno demanda una planificación capaz de orientar y dar certeza a las políticas públicas.
Las determinantes de seguridad son el resultado de un proceso que pasa por tres momentos: el momento analítico, el momento político y el momento de implementación. Esas fases pueden encajar en el viejo ejercicio de ver, juzgar y actuar.

Momento analítico (ver)

En este primer momento se realizan los diferentes pasos del análisis expuesto. Este viene dado de esa compleja interrelación entre concepto, agenda y sistema de seguridad –instituciones, normativas, políticas y controles. La palabra clave es analizar.

Momento político (juzgar)

Inicia con la puesta en funcionamiento del proceso de planificación en materia de seguridad. Este segundo momento está determinado por la institucionalidad del sistema de seguridad. Cuando las políticas y directrices son determinadas y concertadas a nivel interestatal y social. La palabra clave es decidir.

Momento de implementación (actuar)

En éste las políticas y directrices determinadas y concertadas son puestas a prueba con su implementación por el complejo institucional del sistema de seguridad. La palabra clave es hacer.

Fuente: Adaptación de Polsede.

Controles democráticos

Alcanzar un ambiente de seguridad y respetar los derechos humanos son dos aspiraciones inseparables. Constituyen el fundamento del control democrático sobre la función de seguridad. La acción de seguridad del Estado no puede aislarse de la rendición pública de cuentas. La experiencia de Centroamérica indica que al carecer de controles, las instituciones que conforman el sector seguridad paulatinamente se tornan en un peligro tanto para el Estado que las creó como para la propia sociedad a la que debían servir.

Por control se entiende el acto de comparar y analizar acciones, personas y eventos, con previsiones y objetivos prefijados, a efecto de inspeccionar en forma regular el desempeño, detectar eventuales desviaciones y proponer determinados ajustes. La supervisión comprende el acto de fiscalizar, inspeccionar y verificar la ejecución de las directivas y medidas dispuestas. Control y supervisión son términos complementarios.

Lo distintivo del control democrático consiste en la finalidad que se persigue. El régimen democrático se fundamenta en la protección y promoción de los derechos humanos. El control democrático se fundamenta en el establecimiento y empleo de mecanismos de fiscalización orientados a proteger y promover tales derechos. En el régimen político los elementos constitutivos del Estado democrático de derecho –la división de poderes, el principio de legalidad de la administración, la primacía de la ley y los derechos- derivan en un conjunto de controles democráticos: el sentido de la ley, las instituciones de control dentro de la administración, el establecimiento de instituciones específicas –presupuesto, derechos humanos, leyes-, la división de competencias y ámbitos operacionales, los instrumentos de control que son potestad del poder legislativo, la condición pública de la administración que

se concreta en el derecho de habeas data y el acceso a la información, como se resume en el diagrama 4.

Diagrama 4.
Controles democráticos ordinarios sobre el Sistema Nacional de Seguridad

Fuente: Elaboración propia.

Características del sistema de seguridad en Guatemala

El proceso de construcción del sistema de seguridad en Guatemala inicia con la Constitución Política de la República (1986) pero coexistiendo con un conflicto armado interno que había iniciado en 1960. Por tanto el sistema de seguridad está regido por la excepcionalidad y hegemonizado por el mando militar. En 1995 se funda el paradigma de la seguridad democrática, llamada a sustituir la vieja doctrina de la seguridad nacional.

Pero es a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 y la puesta en vigor del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, que, con la asistencia y bajo supervisión de las Naciones Unidas, promueve un lento proceso de reforma y construcción del nuevo sistema. Éste arranca con la fundación de la Policía Nacional Civil en 1997, que sustituye a la vieja Policía Nacional, y la creación de la Academia de la Policía; además con el proceso de desmantelamiento de los aparatos de la doctrina de seguridad nacional, incluyendo el Estado Mayor Presidencial (2003), que hacía funciones de policía política.

Es en 2008 que el sistema adquiere forma a través de la Ley Marco del Sistema Nacional de seguridad, que articula las instituciones, crea los mecanismos de control interno e inicia la elaboración de la Política Nacional de Seguridad (PNS). El proceso de elaboración de la PNS se resume en el recuadro 2.

Recuadro 2.
Guía para la construcción de la PNS en Guatemala

Elemento de la PNS	Descripción
Referente	Intereses nacionales, intereses de la seguridad de la Nación
Objetivo inmediato	Integrar y coordinar las acciones de todos los actores clave relacionados con la seguridad de la Nación
Objetivo mediato	Garantizar la protección y/o consecución de los intereses nacionales
Objeto	Prevención y contención de riesgos y amenazas sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones, ocupándose también de los factores subyacentes, estructurales, que inciden decisivamente sobre la seguridad de la Nación
Temporalidad	Largo plazo, principalmente
Ámbito	Todos los ámbitos relacionados estrechamente con la seguridad de la Nación

Grado o nivel de planificación	Nivel estratégico. Lineamientos que definen cursos de acción basados en diagnóstico realista de los medios y capacidades y en conexión con lo establecido en instrumentos homólogos de otros países
Grado o nivel de jerarquía	Nivel superior. Jerarquía sobre todas las políticas específicas de seguridad
Forma	Documento escrito
Publicidad	Documento público a ser divulgado entre la población en general y públicos selectos

Fuente: Secretaría Técnica del CNS, 2009.

Marco normativo

El marco normativo que rige el sistema es la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, cuyo objeto es establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva e riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala.

La finalidad del Sistema Nacional de Seguridad –indica la norma- es el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades que impidan al Estado cumplir con sus fines. Estas actividades tienen, a su vez, la finalidad de contribuir a la seguridad y defensa de la Nación, la protección de la persona humana y el bien común; y, establecer las responsabilidades de las entidades componentes del Sistema Nacional de Seguridad, así como

regular las relaciones interinstitucionales en función de sus áreas de competencia.

Los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad son: 1. Dar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de Derecho, 2. Establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las instituciones e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia y, 3 Ser el instrumento a través del cual el Estado enfrente los desafíos que en materia de seguridad se presentan.

El Sistema Nacional de Seguridad está integrado por: 1. Presidencia del República, 2. Ministerio de Relaciones Exteriores, 3. Ministerio de Gobernación, 4. Ministerio de la Defensa Nacional, 5. Procuraduría General de la Nación, 6. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), 7. Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE) y 8. Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS). Cada una de las instituciones estará limitada a su propio ámbito de actuación.

La norma, además, crea el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), con carácter permanente, que coordina el Sistema Nacional de Seguridad, define políticas y estrategias y asesora al Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad. El CNS es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Seguridad; lo preside el Presidente de la República, quien toma las decisiones, y además lo integran: 1. Vicepresidente de la República, 2. Ministro de Relaciones Exteriores, 3. Ministro de Gobernación, 4. Ministro de la Defensa Nacional, 5. Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado y 6. Procurador General de la Nación.

Las funciones principales del CNS son: 1. Coordinar y supervisar el funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad, 2. Aprobar la Agenda de Riesgos y Amenazas, 3. Definir y aprobar la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y la Política Nacional de Seguridad, 4.

Generar las directrices básicas para la definición y actualización de la PNS, 5. Conocer y recomendar sobre aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país, 6. Definir las políticas y estrategias específicas en materia de seguridad exterior, seguridad interior e inteligencia, 7. Promover la actualización del marco normativo e institucional aplicable a las actividades de seguridad, 8. Constituirse en Comité de Crisis, en caso de emergencia nacional y Establecer criterios y condiciones de utilización de áreas estratégicas a la seguridad del territorio nacional y recomendar sobre su uso efectivo, especialmente en las zonas fronterizas y cuando se trate de la explotación de los recursos naturales, entre otras.

Los ámbitos en que se desarrolla el SNS son cuatro, a saber: 1. Seguridad Interior, 2. Seguridad Exterior, 3. Inteligencia de Estado y 4. Gestión de riesgos y defensa civil.

El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación. El ámbito de la seguridad exterior es la defensa de la independencia y de la soberanía de Guatemala, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República por medio de los ministerios de Relaciones Exteriores y de la Defensa Nacional. En el funcionamiento y coordinación del ámbito de la seguridad exterior se tomará en cuenta el contenido de los tratados y convenios internacionales de los cuales Guatemala forma parte.

En materia de política exterior tiene como propósito prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten a Guatemala y provengan de factores externos. En asuntos de la defensa nacional, desarrolla la Política de Defensa de la Nación, y garantiza la convocatoria y movilización de la defensa civil.

El ámbito de Inteligencia del Estado se refiere a la capacidad del Estado de articular, en los ámbitos de funcionamiento establecidos,

la información e inteligencia de amenazas, riesgos y vulnerabilidad, internas y externas. El ámbito de Gestión de Riesgos y Defensa Civil constituye la capacidad del Estado para desarrollar e implementar políticas de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación ante eventos de orden natural, social y tecnológico que puedan afectar a la población, sus bienes y entorno, a nivel nacional, departamental y municipal.

La Defensa Civil es una actividad de servicio permanente del Estado a favor de la comunidad, que tiende a desarrollar y coordinar las medidas de todo orden, destinadas a pronosticar y prevenir desastres de cualquier origen; a limitar y reducir los daños que tales desastres pudiesen causar a personas y bienes; así como a realizar, en las zonas afectadas, las acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcionar en todos los órdenes de actividad.

Diagrama 5.
Esquema general del sistema nacional de Seguridad en Guatemala

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Marco del SNS.

Funcionamiento del Sistema

El SNS comenzó a instalarse en 2009 y varios de sus órganos, como aquellos encargados de la profesionalización del personal, están todavía en proceso de planificación. En 2010 se definió, como propuesta del Grupo de los Cuatro (USAC, PDH, Arzobispado de Guatemala y Alianza Evangélica) un Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia que resumió 101 compromisos del Estado, y al término de la administración gubernamental en 2012 su cumplimiento había sido insatisfactorio, menos del 20% de los compromisos sustantivos. A fines de mayo de 2012 el gobierno de Otto Pérez Molina lanzó un Pacto por la Seguridad, la Paz y la Justicia que recoge varios de los puntos pendientes en el Acuerdo y sugiere otra metodología de articulación, mediante niveles de organización territorial; sin embargo no tuvo seguimiento. La administración de Jimmy Morales, que asumió el 14 de enero de 2016, no ha hecho explícita su política seguridad.

En general las políticas de seguridad no logran definir de forma consensuada una agenda de seguridad en la que se establezcan abiertamente los riesgos y las amenazas actuales o potenciales, y la naturaleza de las respuestas más apropiadas. En materia de planificación, la característica ha sido la formulación de políticas de Gobierno que tienen temporalidad limitada a lo que duran los periodos de gestión, incluso a veces se reduce a las gestiones ministeriales. Otras veces se trata de políticas institucionales dispersas que no logran integrar a los diversos ámbitos de la seguridad.

Dentro del sistema el problema mayor radica en el proceso de degradación de las instituciones clave. La crisis de eficacia y la porosidad de las instituciones de seguridad y justicia han abonado esa degradación al devaluar los códigos que rigen

el Estado de derecho. La criminalidad generalizada y la impunidad del delito orillan a la sociedad –en cada estrato social– a asumir previsiones de autodefensa privadas. La condición de postración de los aparatos de seguridad o bien su captura por los poderes fácticos, constituyen la amenaza principal de viabilidad estatal en el corto plazo.

Situación de las instituciones

Un conjunto de instituciones regidas jurídicamente forman lo que se da el sistema de seguridad. Sus funciones están distribuidas por órganos así: a los aparatos del Ejecutivo, en general, se les atribuye propósitos de prevención y control; al Ministerio Público le corresponde dirigir la investigación y organizar la persecución penal, y al Organismo Judicial y la Corte Suprema de Justicia, el juzgamiento y sanción de los delitos. El marco normativo lo establece el Congreso de la República, sea a través de decretos-ley o mediante la ratificación de tratados y acuerdos multilaterales y bilaterales.

PNC. El aparato más importante de la seguridad pública es la Policía Nacional Civil, creada en 1997 tras la firma de los Acuerdos de Paz. La falla original de la PNC consistió en integrarla en sus mandos clave con ex operadores y cuadros de la contrainsurgencia, portadores y reproductores de una ideología y prácticas represivas. Los planes de profesionalización en materia de investigación criminal, inteligencia civil y formación de mandos medios fueron, desde entonces, permanentemente abortados. El diagnóstico actual de la PNC lo describe como una institución desmoralizada, sin identidad, represiva, con bajo rendimiento y alta corrupción (nexos con narcotráfico). Se le ha asociado, junto a grupos privados, con extensos operativos de limpieza social y delincuencia. Buena parte de los esfuerzos de "modernización" se centran en símbolos externos insostenibles: adquisición de uniformes, vehículos, equipo, computadoras etc. La reforma institucional, abordada desde 2007 es sin embargo una materia crítica pendiente.

Cárceles. Toda la evidencia apunta a que los presidios han sido controlados por la delincuencia organizada. Se convirtieron en centros para planificar y dirigir secuestros, asaltos y extorsiones. Han constituido además un floreciente mercado de distribución de drogas, controlado por capos de las mafias, ex militares condenados en juicios de alto impacto y cabecillas de las maras. Existen ejemplos de cómo ciertos presidiarios salen y entran de las cárceles discrecionalmente y gozan de amplias prerrogativas. El acceso a servicios básicos y seguridad personal en los presidios están privatizados de hecho. El hacinamiento de reos pendientes de juicio agrava las condiciones materiales de la reclusión.

Migración. En la Dirección General de Migración han persistido las debilidades históricas de control de indocumentados. Especialmente crítico se ha vuelto el ingreso de sudamericanos y asiáticos por el aeropuerto internacional. Los pasos terrestres y marítimos son también poco confiables ante riesgos de narcotráfico, trata de personas (incluyendo de manera alarmante a menores) y terrorismo. Concurre en esa materia la misión de los consulados (dependientes del Ministerio de Cancillería) encargados del otorgamiento de visas. Y, por otro lado, la extensión de pasaportes, que ha operado una compañía privada.

Aduanas. Es una Intendencia dependiente de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) que se concentra en los controles para el fisco de los movimientos de mercaderías en los puertos fronterizos (terrestres, aéreos y marítimos). La SAT, en cambio, tiene funciones mucho más amplias vinculadas a la recaudación tributaria y detección de la defraudación, no obstante que ciertas unidades de seguimiento de grandes contribuyentes han sido desmanteladas, reproduciendo el viejo sesgo de tráfico de influencias. A pesar de los esfuerzos de reforma y modernización, las irregularidades en aduanas han persistido.

En 2015 las investigaciones del MP y la CICIG en las aduanas tuvieron un impacto sorprendente, cuando las evidencias apuntaron

a que el entonces presidente Otto Pérez, la vicepresidenta Roxana Baldetti y los altos mandos de la SAT formaban una estructura criminal de defraudación. Los hallazgos, que provocaron movilizaciones multitudinarias de la ciudadanía llevaron a la caída del gobierno, pero mediante los mecanismos de relevo previstos en la ley. La corrupción sin embargo no ha cesado. Allí se mezclan intereses de ex altos oficiales del Ejército y ex miembros del extinto Estado Mayor Presidencial, con funcionarios de turno y corporaciones privadas.

IVE. La Intendencia de Verificación Especial es una entidad relativamente nueva, organizada con apoyo técnico del gobierno de EEUU. Su función básica es controlar movimientos financieros e identificar operaciones de lavado de dinero. Intercambia información con sus similares a nivel internacional, y localmente depende de los datos que le proporcionan los bancos, es decir, no tiene medios propios de información. A pesar del éxito de la IVE en detectar casos de corrupción y lavado, y de su apreciable capacidad técnica, la principal amenaza que ha afrontado es caer bajo la captura de intereses privados y que su inteligencia financiera sea usada con fines políticos coyunturales.

Ejército. La sinuosa transición de la fuerza armada, desde la clausura del conflicto armado interno, ha implicado una crisis de misión, en tanto sus mandos asimilan la nueva política de defensa y la doctrina militar. La confusión de roles y campos de operación ha despertado, en varios contextos, disputas y recelos entre Gobernación y Defensa. El Ejército ha sabido asimilar los recortes de efectivos, el re-despliegue y la pérdida de instalaciones, pero el sigue sin una misión clara de defensa nacional, mientras los gobiernos civiles de turno movilizan indebidamente tropas cada vez que estalla una crisis de seguridad ciudadana, o bien, como el gobierno de Jimmy Morales, les da funciones en la reconstrucción de carreteras y confección de escritorios escolares.

Siguen en marchas planes de dislocamiento de fuerzas,[1] modernización en equipo y comunicaciones, así como un nuevo currículum de estudios militares. Por otro lado, ha identificado el combate al narcotráfico en ciertas zonas geográficas, como la misión contingente. A pesar de aceptar la subordinación hacia el poder civil legítimo, persiste la sombra de la politización de sus mandos, debido a que los gobernantes civiles se rodean de ex oficiales de bajo rango que inciden en nombramientos, ascensos y traslados; esto deriva de la vigencia de ex líderes militares con intereses vigentes en la política, los negocios y presuntas actividades ilícitas.

D2. Hacia el final del periodo, la Dirección de Inteligencia Militar perdió el monopolio de la inteligencia de Estado, pero no en beneficio de la inteligencia civil bajo supervisión legal, sino de estructuras privadas (legales e ilegales) que cumplen múltiples funciones. Desde espionaje de negocios y elites empresariales, funcionarios y líderes políticos, hasta la captura de funciones de seguridad e inteligencia de órganos sensibles en Gobernación, la SAT, IVE y la Presidencia de la República. Si bien la percepción es que la D2 ha quedado disminuida en sus capacidades, recursos y presupuesto, tampoco se observa un esfuerzo encaminado a reformar sus códigos de operación y ajuste hacia controles democráticos.

El **Ministerio Público** ocupa una función central en el esquema de la seguridad. Si los aparatos de prevención y control han sido superados y ocurre el delito, el MP debe conducir la investigación para identificar a los responsables y reunir las pruebas de sus implicaciones. Su fracaso reiterativo en esa función durante todo el periodo democrático deriva en la constitución del régimen de impunidad. En el periodo final del enfrentamiento armado interno y en los primeros años de posconflicto,

1. Sobre los presuntos corredores del narcotráfico, que a veces coinciden con antiguas áreas de enfrentamiento con la guerrilla o regiones azotadas por las matanzas de población civil.

el MP estuvo atrapado por redes informales que, a encargo, boicoteaban desde dentro la investigación penal, ocultando pruebas, desviando la ruta de las investigaciones, sembrando evidencias para distraer, y hasta identificando testigos clave que luego eran neutralizados.[2] Posteriormente su asociación (falta de independencia) con el poder político y la vocación que le fue impresa como órgano de publicidad le dio una alta visibilidad mediática, prorrateando los vicios anteriores, tampoco logró ocultar su fracaso institucional.

En el último periodo el MP, con el apoyo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ha elevado su tradicional pobre desempeño y ha ganado independencia en su dirección estratégica y operacional. No obstante, a nivel de fiscalías sigue siendo vulnerable ante las presiones de los poderes fácticos corporativos, las mafias y el poder Ejecutivo. Las denuncias sobre sobornos a fiscales se multiplicaron durante el periodo de Pérez Molina. El MP lidera con la CICIG la depuración de órganos estatales y la conduce la justicia transicional.

En la función de juzgar y sancionar, que es el último eslabón de la cadena de la seguridad, la estructura del **Organismo Judicial** siempre ha sido un terreno de controversia. Hay por lo menos tres factores que abonan a ello: a) La debilidad, como se ha visto, de los eslabones de la seguridad preventiva y de investigación, que dificulta fallos condenatorios; b) Una normativa jurídica contradictoria entre sí y, a veces, excesivamente garantista (abuso de los amparos),[3] y c) La existencia de una densa red informal de poder que obra sobre los juzgados y las salas vulnerando la independencia y eficacia de los jueces. Esa descripción ofrece la imagen de un aparato débil ante las presiones, aunque ante la vigilancia ciudadana del último año ha dictado

2. En 1997 fue documentada en la prensa la existencia de la llamada Oficinita, la cual fue reactivada en 2004 y cuyo mentor, Luis Mendizábal, está prófugo tras la orden de captura por su presunta participación en la estructura La Línea, exhibida en abril de 2015.
3. La normativa comenzó a cambiar desde 2008 a raíz de una batería de normas y reformas orientadas contra el crimen organizado e impulsadas en el Congreso por la CICIG, un órgano de las Naciones Unidas que se instaló a finales del 2007.

sentencias sin precedentes. A los tradicionales actos de corrupción y tráfico de influencias observados en varios tribunales, además de coacciones, amenazas y atentados físicos, ahora los jueces enfrentan crecientemente un fenómeno de dos caras, íntimamente asociadas: la judicialización de la política y la alta exposición mediática.

Lo primero implica que los asuntos de carácter estrictamente político no son tratados ni resueltos bajo las normas y los lugares de la política. En cambio son trasladados, como recurso para tomar ventaja y ganar "batallas morales", al teatro judicial. Lo segundo es la traducción de un desborde del rol y la agenda de algunos medios. Se constituyen, en frecuentes ocasiones, en canales de filtración –prácticamente sin contrastar fuentes– de información que atañe a disputas políticas o de negocios las cuales deliberadamente son reveladas. Sobre ello se montan, mediante encuestas, sondeos, editoriales y búsqueda de opiniones de expertos, un juicio virtual, y un fallo. Cuando las resoluciones de los jueces no corresponden a tales corrientes de opinión virtuales, los jueces, que anticipadamente ya estaban bajo la presión mediática, sufren, a su vez, condenas morales. Así, un recurso ciudadano de transparencia y auditoría social, como es el libre acceso a la información, termina, a veces, abonando a las batallas políticas y a los intereses fácticos, en la mayoría de casos, ligados a corporaciones y caudillos de partidos.

Los tiempos y recursos –limitados– de los tribunales se concentran en los casos políticos, dejando en la penumbra otros hechos graves asociados al crimen organizado, o en la impunidad casos que interesan a la ciudadanía sin acceso a los medios ni a las redes informales de poder. De manera que los tribunales resultan un cuello de botella donde las resoluciones sufren retardos maliciosos, las órdenes de captura, bajo presión, salen apresuradamente y se ejecutan, pero las audiencias se posponen por falta de preparación y, cuando ocurren, los fallos resultan controversiales. Siendo los tribunales, cada vez más, el terreno donde se dirimen intereses políticos, los cambios de varias estructuras del Organismo Judicial (Corte Suprema, Corte de Apelaciones, juzgados), y de la Corte de Constitucionalidad, adquieren un alto contenido político.

Las nominaciones de jueces y magistrados, a través de las Comisiones de Postulación resultan cada vez más atadas a las pujas de los grupos de interés, con lo cual la corriente retorna. Si la política se ha judicializado, resulta que también la justicia se politiza. Y en su conjunto el Estado de derecho se debilita, contribuyendo a la anomia y disgregación social, la baja inversión y pobres rendimientos económicos, el reforzamiento de los cotos de privilegios y del capitalismo de "amiguetes", la impunidad y la desigualdad ante la ley. En suma, este es el elemento que en el periodo bajo estudio más contribuye a acercar a Guatemala al espectro de los Estados fallidos, y a padecer una precaria gobernabilidad.

Referencias bibliográficas

- Acuerdos de Paz (1996). Publicación de la Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Serie Política. Guatemala, 1998.

- Alston, Philip (2006). Informe del Relator especial para ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Misión para Guatemala. Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, Ciudad de Guatemala.

- Asamblea Nacional Constituyente (1985). Constitución Política de la República. Editorial Piedra Santa, Guatemala 2006.

- Brzezinski, Zbigniew (2005). El dilema de EEUU ¿dominación global o liderazgo global? Ediciones Piados Ibérica, Barcelona.

- CEH (1999). Guatemala Memoria del silencio. UNOPS, Guatemala.

- Clausewitz, Karl von (1972). De la guerra. II tomos. Editorial Diógenes. México.

- Chomsky, Noam (2007). Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia. Ediciones B, Barcelona.

- DEMOSCOPÍA (2007). Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral. F&G Editores, Guatemala.

- Ejército de Guatemala (1987). Foro 27 años de lucha por la libertad. Versión dactilográfica.

- Fukuyama, Francis (2004). La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI. Ediciones B, Barcelona.

- _____ (1992). El fin de la historia y el último hombre. Planeta, España.

- Fundación DESC (2004). Los DESC y la gobernabilidad democrática. Serie documentos básicos # 3. Guatemala.

- Gutiérrez, Edgar (2009). CIACS, el nombre de la mafia, en Periodismo de investigación y CIACS. Separata de Fundación DESC y elPeriódico de Guatemala.

- _____ (2008). Comisiones de Postulación: el otro poder, en elPeriódico 4/5/08.

- _____ (2003). Un sistema de alerta temprana para la gobernabilidad democrática en el Hemisferio (presentación ante el Consejo Permanente de la OEA, Washington 17 marzo 2003), en Con voz propia. Una estrategia internacional para Guatemala en los albores del siglo XXI. Documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005). Perfil de gobernabilidad de Guatemala. Ediciones Universidad Salamanca. Aquilafuente, 89. Salamanca.

- Kagan, Robert (2008). El retorno de la historia y el fin de los sueños. Santillana Ediciones Generales. México.

- McCleary, Rachel M. (1999). Imponiendo la democracia: las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado. Artemis Edinter, Guatemala.

- POLSEDE (2002). Hacia una política de seguridad democrática. FLACSO, WSP-Internacional, IGEDEP. Magna Terra Editores. Guatemala.

- PNUD-GUATEMALA (2006). El costo económico de la violencia en Guatemala. Guatemala.

- REMHI/ODHAG (1998). Guatemala Nunca Más. El entorno histórico. Tomo 3. ODHAG. Costa Rica.

- Reynolds, Louisa (2009). Ordeñar al Estado y luego darle el tiro de gracia. Análisis de situación, en Informe Guatemala. Fundación DESC. www.informeguatemala.com

- Secretaría de Análisis Estratégico (2003). Agenda estratégica de seguridad: un inventario de bienes del país a proteger, 2004-2025. Gobierno de Guatemala.

- Schirmer, Jennifer (1998). The Guatemalan military project: a violence called democracy. University of Pennsylvania Press. Philadelphia, Pennsylvania.

Perspectiva

La inversión extranjera directa en Centroamérica (Primera parte)

Mario Rodríguez Acosta
Economista. Jefe del área de Educación del Instituto de Problemas Nacionales. Investigador Facultad de Ciencias Económicas (USAC)

Rolando Lay
Auxiliar de investigación en el Departamento de Estudios de Problemas Nacionales "Rafael Piedrasanta Arandi". Facultad de Ciencias Económicas (USAC)

Resumen

Este artículo, del cual se publica ahora la primera parte, valora el comportamiento histórico de los flujos de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica y, sobre esa base, trata de explicar las relaciones existentes entre inversión, crecimiento económico y exportaciones. Lo hace analizando tres períodos históricos, comenzando con el modelo de sustitución de importaciones, los programas de ajuste estructural que dieron origen a la apertura comercial y por último el modelo de libre comercio, materializado con la suscripción de tratados comerciales, especialmente el establecido con Estados Unidos primero, y con la Unión Europea, posteriormente. A partir de los resultados, se hace una crítica a la teoría de las ventajas competitivas y la política de competitividad, que promueve la llegada de inversión a las economías locales como mecanismo para propiciar el crecimiento económico, basada en la precariedad del empleo que crean las empresas y los impactos que ellos genera en los trabajadores. En la segunda parte, a publicarse en la siguiente edición de la revista, se reflexiona sobre la IED y su impacto en los indicadores de desarrollo, se proponen conclusiones críticas preliminares y se anexan los cálculos realizados para evaluar el modelo.

Palabras clave

Inversión, crecimiento, empleo, desarrollo, competencia.

The direct foreign investment in Central America (The first part)

Abstract

This article, which is now published the first part, appreciates the historical behavior of the flows of foreign direct investment (Inversión extranjera directa, IED) in Central America and, on that basis, tries to explain the relationship between investment, economic growth and exports. What makes analyzing three historic periods, starting with the import substitution model, the structural adjustment programs that gave origin to the opening up of trade and finally the free trade model, materialized with the subscription of trade treaties, especially the established with the United States first, and with the European Union, later. On the basis of the results, it is a criticism of the theory of the competitive advantages and competition policy, which promotes the arrival of investment to local economies as a mechanism to foster economic growth, based on the precariousness of employment they create companies and the impacts they generated in the workers. In the second part, to be published in the next edition of the magazine, it reflects on the IED and its impact on development indicators, proposed critical findings preliminary and appends the calculations made to evaluate the model.

Key words

Investment, growth, employment, development, competition.

Introducción

Una forma de caracterizar la economía mundial hoy en día es a través de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Según datos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, (UNCTAD, por sus siglas en inglés), para 2014 los montos de capital alcanzaron US$ 1.6 billones y se estima que para los próximos años crezcan en el orden del 9% anual. (UNCTAD, 2014)

Gran parte de esos capitales fueron atraídos a los países en desarrollo por las políticas de promoción de inversión, implementadas a raíz de los procesos de liberalización comercial. Los países receptores, especialmente los países pobres, han tratado de brindar mayores ventajas a los inversionistas a través de mejorar las infraestructuras de acceso, modernizar las telecomunicaciones, ampliar los mercados internos y consolidar una economía competitiva a través de políticas de estabilidad macroeconómica y políticas fiscales, con tal de contar con mayores inversiones.

Ese desplazamiento de recursos privados tiene como único objetivo, la búsqueda de mejores condiciones para rentabilizar la inversión. Por tal motivo, los incentivos públicos que se ofrecen a los inversionistas están orientados a alcanzar exclusivamente objetivos de rendimientos privados, lo cual se traduce en aprovechar las ventajas estructurales que tiene la mayor parte de los países en vías de desarrollo, como son: abundancia de mano de obra barata, disposiciones legales favorables a la empresa, un marco económico estable, una regulación jurídica de protección al capital, fácil acceso a recursos y materias primas para los procesos productivos, infraestructura pública de apoyo al proceso exportador, así como regulaciones ambiental y laboral bastante laxas.

El entramado legal se convierte en un importante componente de la política de promoción de inversiones; su función principal es dotar de instrumentos legales que protejan al capital, ajustando la normativa nacional a las regulaciones del comercio internacional, las disputas arbitrales en instancias supra nacionales y, por sobre todo, dentro de un esquema en donde el Estado pierde la potestad para propiciar política pública social frente a los “derechos” de los inversionistas.

Dicha normativa se ve reforzada en los capítulos específicos relativos a inversiones que incluyen los tratados de libre comercio y

los acuerdos bilaterales de inversión que los países han establecido en los últimos años. Todos forman parte del llamado "clima de negocios favorable", cuyo fin principal es mejorar la competitividad de la fuerza de trabajo garantizando el horizonte de temporalidad–estabilidad, que permita la recuperación de la inversión.

Los países receptores pretenden lograr con esas políticas que los capitales asentados en sus territorios generen puestos de trabajo, incorporen procesos tecnológicos nuevos y mejoren la organización y las prácticas de trabajo local, asumiendo que los encadenamientos productivos pueden generar sinergias positivas en la economía.

Sin embargo no se toman en cuenta que los motivos que viabilizan la inversión, no se convierten automáticamente en beneficios sociales para las poblaciones en donde se asientan esos capitales y viceversa, dado que el capital al buscar reproducir su ciclo de ganancias al menor costo posible, reduce al máximo los beneficios que pueda otorgar para el resto de actores participantes del proceso productivo, evitando que las ganancias puedan "derramarse". Más bien, actúan generando diversas externalidades, no todas positivas para las economías receptoras.

Por otro lado, el gobierno al renunciar a la posibilidad de establecer una política de desempeño a las inversiones, limita su capacidad para influir en los resultados que se obtienen y se ve contenido por un entramado jurídico que trasciendo lo meramente local.

Planteamiento del problema

El papel que la inversión ha jugado en la generación de nuevas dinámicas productivas, se puede estudiar de distintas formas. Indagar sobre los impactos sociales que ha generado nos lleva al

análisis de los factores de producción involucrados, como punto de partida. El logro de beneficios puede evaluarse a partir de las condiciones laborales generadas, el aporte de las inversiones en la producción agregada, el incremento de las exportaciones y en base a los impactos sociales que se producen en diversidad de actividades productivas generadas por la IED.

También se hace necesario revisar la política para atraer inversiones, debido a que los países adoptaron una visión neoclásica en la conducción de la política económica y en la implementación de la apertura comercial. Asumieron que la inversión extranjera directa en el corto plazo puede generar mejoras en la economía local, constituyéndose en un factor que contribuye al crecimiento económico. Este enfoque se basa en el impulso del sector externo y el esfuerzo realizado por mejorar las ventajas otorgadas al capital para encontrar adecuados niveles de competitividad local, además de generar facilidades en el acceso a materias primas y brindar protección para la propiedad de los inversionistas.

Sobre esa base, los gobiernos han pretendido mejorar el rendimiento de las exportaciones atrayendo nuevos emprendimientos que, dedicados a la exportación de productos a los mercados globales, mejoren la cuenta corriente de la balanza de pagos, al mismo tiempo que propician empleos formales en la producción local e incorporan nuevos procesos tecnológicos, todo lo cual sumado ayuda a generar crecimiento económico.

Los gobiernos han partido de la premisa que la inversión extranjera directa está vinculada al crecimiento económico, como un factor exógeno que la viabiliza. Se señala que esos flujos de capital fomentan el crecimiento económico, principalmente en países pobres que no tienen capacidad de ahorro interno. Esa visión es

sustentada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para la cual "*las inversiones forman parte de sistemas económicos internacionales abiertos y eficaces, siendo un catalizador importante del desarrollo*" (OCDE, 2002).

Aun cuando no hay evidencia para afirmar que la IED es un factor que provoca el crecimiento económico y menos un *catalizador del desarrollo*, el argumento se ha utilizado para brindar ventajas diversas a los inversionistas, materializadas a través de políticas de incentivos fiscales, reducción en el control de capitales, o bien promoviendo leyes laborales que disminuyen la protección al trabajador, precarizando la relación laboral.

Analizar el comportamiento regional de dichas variables nos permitirá conocer si esas políticas tienen sustento o más bien son utilizadas para justificar el rumbo neoliberal adoptado. Desde una perspectiva integral, es importante analizar la convergencia que tienen estos procesos en la generación de empleo, la calidad del mismo, las modalidades de trabajo que implantaron y la adopción de nuevas tecnologías que traen dichas inversiones. Responder si existe o no relación entre las variables inversión, crecimiento del producto y exportaciones es uno de los objetivos del presente artículo.

Siguiendo la lógica de la teoría del comercio internacional en boga, un país se beneficia del intercambio comercial siempre y cuando los precios relativos de los bienes que se intercambian son diferentes, dada la dotación de los factores de producción que se utilizan con mayor intensidad en el proceso productivo. Los países con necesidades de inversión promueven la utilización del factor trabajo, como una ventaja competitiva para atraer inversión, y los inversionistas se aprovechan de las condiciones laborales y de protección social existentes en estos países, frente a las normativas de los países con mayores recursos de capital.

En esa misma lógica, en un primer momento la inversión se instaló en la región centroamericana con el objetivo principal de utilizar con mayor intensidad el factor trabajo y los recursos naturales, para provocar una transferencia neta de recursos, por las utilidades que pueda generar la renta de capital en la explotación de dichos factores. Luego, algunos flujos de capital llegaron a la región aprovechando la ventaja de acceso que otorgaba el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En cualquiera de los dos casos, un incremento en la dotación de capital, ya sea por ayuda externa, deuda o inversión directa, tendría un impacto leve respecto a la economía en su conjunto para los países receptores, dado que la proporción del capital que se emplea en actividades productivas locales no impacta en el conjunto de la economía, debido entre otros factores, a que las inversiones se convierten en economías de enclave, sin encadenamientos productivos internos y con ventajas fiscales importantes que evitan un proceso redistributivo por la vía fiscal.

En lo inverso, el incremento en la dotación del factor trabajo y el uso de los recursos naturales utilizados como materia prima en esos procesos, implicaría un aumento en la productividad del trabajo, generando una transferencia neta de recursos y factores al país de origen del capital. Esto se debe a la función inversa de la elasticidad por sustitución entre el capital y el trabajo.

Por eso, la apertura comercial y la vigencia de acuerdos comerciales planteados y asumidos desde una visión neoliberal, rompen con el esquema de protección a los factores de producción en dónde existe abundancia, lo cual producirá una distorsión que puede provocar una disparidad en la repartición de beneficios, debido al aprovechamiento de las ventajas que otorgan los países para absorber las inversiones extranjeras, y la vulnerabilidad del factor trabajo dentro del proceso.

Otra cosa sucedería si los mecanismos de integración económica se asumieran como mecanismos complementarios para las economías involucradas, pero no es el caso en la actualidad.

Los impactos en el factor trabajo se visualizan mejor sobre la distribución de los ingresos generados por dichos emprendimientos, dado que cualquier señal que implique una modificación del factor trabajo, tendrá repercusión en los niveles de ingreso de la población, porque generaría una contradicción entre el supuesto del crecimiento sostenido y el objetivo de desarrollo equitativo. La pregunta es saber cuáles son las prioridades de los gobiernos, pero en general el crecimiento ha sido casi una obsesión de la política pública en los últimos años.

Pareciera que el dilema por resolver pasa por una mejor redistribución de los ingresos sin importar un nivel menor del producto. Esto se podría lograr si se generan los incentivos para suscitar un despegue que admita una auto sostenibilidad en el tiempo, que a su vez permita ir incrementando el tamaño del producto y confiar en una estrategia de focalización del gasto público que reduzca las desigualdades sociales existentes, para que las inversiones no se conviertan en oasis de prosperidad, en medio de tanta desgracia social. De esa manera se podrían compensan los impactos negativos causados por los acuerdos comerciales que impuso la visión neoliberal del libre comercio.

Sobre esa base, y de acuerdo con la literatura existente, en los modelos neoclásicos la IED solo tiene efectos económicos en el corto plazo, dado que en el largo plazo el producto solo puede ser afectado por un cambio sustancial en los factores de la producción: fuerza de trabajo y avances tecnológicos y/u organización empresarial. (Villena y Asoleaga, 2010)

Los trabajos creados por los flujos de capital, al inicio tendrán un rendimiento constante en función de la producción. En el

tiempo, dicho rendimiento se amplía en función a esos procesos de capacitación-formación que generan una recomposición de la fuerza de trabajo, lo que ahora se le ha llamado como capital humano, que no es más que el conocimiento generado por la experiencia, lo que provoca una externalidad positiva, tanto para la empresa, como para el país, y en el supuesto teórico en que se analiza esta situación, puede también generar un beneficio indirecto para el trabajador.

Así, se puede medir la contribución de la IED en la economía vinculando ésta con el crecimiento económico en el corto plazo, a través de la formación bruta de capital fijo, el incremento de la productividad de los factores de producción y la creación de empleos.

Si las empresas deslocalizadas hacen sus inversiones en función de aprovechar las ventajas de acceso a mercados externos, se debe considerar como resultado más concreto del impacto de la apertura comercial y el flujo de productos que genera, un crecimiento sostenido de las exportaciones y su influencia en la generación el producto interno bruto, cosa que en los últimos años no ha ocurrido.

A dichos beneficios se les puede agregar otras externalidades positivas, a nivel de lo público, como sería el flujo de recursos generados que puede aprovecharse para financiar déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos. A nivel individual puede provocar un incremento en el stock de capital humano y a nivel social mejora la dirección gerencial de las empresas.

Si esto se logra, se alcanza uno de los objetivos del modelo de liberalización comercial, que era incrementar los niveles de productividad en determinada industria o sector. Un incremento en la escala adecuada puede generar el llamado “upgrading” que, en otras palabras, es la generalización de los estándares productivos a todo el sector.

Análisis del comportamiento de la IED

En los últimos cincuenta años los países centroamericanos han transitado por diversas vías para atraer flujos de inversión a sus economías. Ha sido una competencia para ver quién capta más capital, a veces con una política pública concreta; otras veces, a través de un esquema global de inserción de la economía dependiente, a los círculos del capitalismo más desarrollado, sin que ello haya significado un cambio sustancial en los mecanismos de acumulación local, frente a la lógica externa de la expansión capitalista.

La inversión ha llegado a la región motivada por diversos factores, ya sea como parte de la cooperación al desarrollo, como deuda o como inversión directa. De esa forma los países centroamericanos han competido entre sí, incentivando a los inversores para que ese flujo de capital llegue a su economía. Gert Rosenthal (2010) menciona tres fases históricas que identifican los objetivos buscados por los inversionistas. En una primera etapa, la inversión centró su atención en los llamados "enclaves" productivos, donde los monocultivos agrícolas fueron los objetivos principales. El banano es el mejor ejemplo; en la actualidad, la palma africana y la caña de azúcar siguen en ese esquema de enclave productivo.

La creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) privilegió la industrialización, basada en la sustitución o desplazamiento de importaciones; eso generó una industria liviana alentada por un mercado regional cautivo, que permitió la llegada de empresas trasnacionales en las ramas alimenticia, farmacéutica, metal-mecánica y textil, principalmente. Esa política se basaba en la protección efectiva a través de altos aranceles de importación, que se complementaron con un régimen de incentivos fiscales muy favorable, que permitió su expansión por varias décadas hasta que el proceso de integración fue inviable, entre otras cosas, por las guerras civiles en varios países de la región.

Cuando dicha política fue insuficiente y la crisis de los ochenta afectó la estructura económica de todos los países, los gobiernos recurrieron al endeudamiento externo para financiar las necesidades de desarrollo y. especialmente. las obras públicas para promover la producción interna; eso precipita la siguiente fase: la apertura comercial.

Después de la crisis de los ochenta, la inversión extranjera directa regresó a Centroamérica por dos motivos. Primero, por la viabilidad de los procesos de paz que vivió la región. Segundo, por la apertura comercial instaurada en paralelo con la pacificación regional. Ambos aspectos son fundamentales para comprender la trayectoria que siguió la IED.

El modelo de sustitución de importaciones fue desmontado a través de políticas de liberalización comercial y la privatización de importantes activos estatales. La lógica de los inversionistas se modificó. En el período anterior, tenían un mercado cautivo pero reducido a Centroamérica. Con la apertura comercial y posteriormente con la firma de los TLC, se tuvo acceso a nuevos mercados, especialmente a Estados Unidos y la Unión Europea, que brindaban nuevas oportunidades para los emprendimientos desde la región.

La apertura comercial produjo un incremento de los flujos de IED en la región. Fueron las grandes empresas transnacionales las que establecieron los mecanismos para insertarse localmente y beneficiarse de los procesos de globalización en marcha. Los países en desarrollo, para incorporarse a la economía global, adoptaron mecanismos especiales para captar mayores flujos de inversión.

Los mecanismos especiales que se pueden mencionar son: i) subsidios, vía incentivos financieros o extensiones fiscales: ii) marcos regulatorios de protección; iii) fortalecimiento de instituciones que regulan los derechos de propiedad intelectual; iv) instituciones para hacer operativos los procesos de integración regional; v) desarrollo de infraestructura destinada a facilitar los procesos de exportación; y,

vi) políticas de fomento e incentivos para la exportación en zonas exclusivas o zonas francas.

Todas esas políticas provocaron la llegada de capitales estadounidenses, especialmente en la industria de la maquila, que permitió establecer un nexo con el mercado de Estados Unidos, el cual posteriormente se consolidó con la suscripción del TLC.

El desarrollo de la maquila textil se dio con mayor intensidad en Guatemala, Honduras y El Salvador. Empresas estadounidenses como Sara Lee, Hanes, Fruit of the Loom, Lovable, entre otras, establecieron contratos con empresas locales y empezaron a abastecerse en la región. Paralelamente creció la presencia de empresas de Corea del Sur y Taiwán, que también formaron parte de la expansión de la maquila textil en la región.

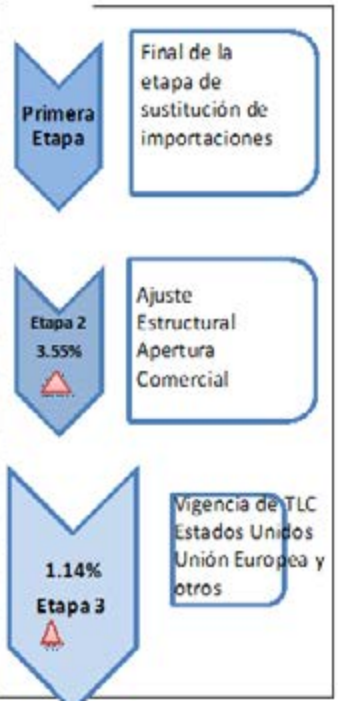
Durante esa fase, los flujos de IED se enfocaron en adquirir empresas locales líderes. Firmas europeas como la alemana Bayer, la sueca Electrolux AB, la inglesa Unilever, se establecieron en la región adquiriendo empresas locales. La estrategia de los grupos empresariales locales, durante esa etapa, fue crear alianzas estratégicas para preservar su participación en el mercado interno y mejorar su inserción en la economía global.

Antes de competir con las empresas transnacionales, prefirieron compartir, ser parte del esquema por la vía de acciones. Las marcas locales, los establecimientos líderes y los procesos de distribución fueron compartidos. Cementos Progreso, la única cementera de Guatemala pasó a formar parte del consorcio suizo Holcim; el grupo Pellas, de Nicaragua, adquirió el BAC, un banco que posteriormente pasó a formar parte de General Electric Consumer, y después fue vendido a capital colombiano; y así se pueden reseñar importantes cambios en la gestión y dirección de empresas locales.

En el siguiente cuadro se encuentran los flujos de inversión extranjera directa, llegados a la región durante los últimos 28 años. Incluye las tres etapas mencionadas.

Tabla 1
Centroamérica: flujos de IED
Años 1986-2015
En miles de US$

Años	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Guatemala	6,880	15,020	32,990	7,620	4,770	9,070	9,410	14,250	6,520	7,520
El Salvador	2,413	1,832	1,696	1,436	189	2,518	1,530	1,643	218	3,803
Honduras	3,000	3,865	4,830	5,100	4,350	5,210	4,760	2,670	3,480	5,000
Nicaragua	60	241	90	28	670	4,200	1,500	3,880	4,670	8,890
Costa Rica	6,100	8,030	12,220	10,130	16,250	17,840	22,600	24,670	29,760	33,690
Pormedio	4,088	6,195	10,763	5,261	5,644	8,166	8,358	9,821	9,328	12,180
Años	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Guatemala	7,690	8,440	67,280	15,460	22,990	45,552	11,061	13,100	29,600	54,000
El Salvador	479	5,904	110,371	21,580	17,340	27,890	47,000	14,120	36,327	51,114
Honduras	9,090	12,150	9,900	23,730	38,165	30,424	27,516	40,277	54,686	60,105
Nicaragua	12,000	20,340	21,820	33,730	26,650	15,020	20,390	20,130	25,000	24,110
Costa Rica	42,695	40,817	61,308	61,946	40,856	46,037	65,935	57,506	79,383	86,104
Pormedio	14,790	17,930	54,535	31,689	29,600	33,385	34,781	29,427	45,400	55,488
Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Guatemala	63,530	85,920	75,110	69,645	84,559	113,965	126,363	135,314	120,467	
El Salvador	24,113	155,051	90,305	36,873	113	12,250	44,770	24,234	47,480	
Honduras	71,759	96,692	120,079	49,449	48,483	104,257	106,755	106,902	107,253	
Nicaragua	28,680	38,170	62,730	43,390	48,990	93,630	76,765	81,550	84,000	
Costa Rica	146,908	189,609	207,823	102,244	185,066	214,161	269,216	328,449	234,525	
Pormedio	66,998	113,088	111,209	60,320	73,442	107,653	124,774	135,290	118,745	0



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

El crecimiento mayor de la IED se registra durante la apertura comercial, cuando se inician los programas de ajuste estructural y el proceso de liberalización económica en los países de la región.

Las prioridades de los países cambiaron dada la crisis de la deuda y la falta de estabilidad económica en la región. Eso permitió desmontar el modelo anterior y se le dio prioridad a la liberalización financiera, la liberalización del comercio para aprovechar los posibles beneficios de los flujos comerciales y de capital que se generaron en esa época. Eso se ve reflejado en la

tabla anterior. De 1996 a 2005, registró un incremento promedio del 3.55% de ingreso de IED, respecto de la etapa anterior.

Fue esa etapa cuando las economías centroamericanas se insertan dentro del proceso global. El surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) los ubica dentro del grupo de países fundadores. Todo ello se llevó a cabo gracias a la presión ejercida dentro del llamado Consenso de Washington, que en definitiva definió, orientó y condujo a la instauración de las políticas neoliberales, las cuales posteriormente dieron origen a los tratados de libre comercio.

Durante esos años, los países de la región vendieron sus activos estatales, unos más que otros, y por eso el incremento de los flujos de IED del 3.55% se explican principalmente por la privatización de importantes empresas estatales. En Guatemala, por ejemplo, Guatel; en Costa Rica se instaló de la planta de micro procesadores Intel y en El Salvador se inició la construcción de infraestructura portuaria, por mencionar algunos hechos relacionados. Una vez suscrito el TLC con Estados Unidos, los flujos de IED se incrementaron, sobre la base de la ampliación de inversionistas. Sin embargo, entre 2008 y 2009 se registran las mayores caídas en la entrada de capitales. La crisis económica en Estados Unidos impacta en la región y puede explicar esa contracción.

Una síntesis de las tres etapas se presenta el Cuadro 1. Se analizan las variables que afectaron las políticas y los factores determinantes; eso da un panorama de los instrumentos utilizados y, al comparar los resultados, podemos obtener importantes conclusiones al evaluar el desempeño de la IED en el comportamiento económico de la región.

Cuadro 1:
Variables y factores influyentes en la llegada de IED a Centroamérica

Variable	Etapa	Factor determinante
Tamaño del mercado	Sustitución de importaciones	Mercado protegido, economía de escala.
	Apertura comercial	No importa el tamaño del mercado local. Con la inserción global se amplía la posibilidad de exportación e importación de mercancías y servicios.
	Acuerdos de libre comercio	Acceso preferencia a mercados más grandes (EEUU, UE), intercambio comercial regulado, preferencias arancelarias.
Riesgo país	Sustitución de importaciones	Riesgo político
	Apertura comercial	Certeza jurídica, reducción riesgo político
	Acuerdos de libre comercio	Protección al capital, acceso a demanda contra el estado, mayor protección.
Estabilidad macroeconómica	Sustitución de importaciones	Riesgos cambiarios. Restricciones de repatriación de capitales
	Apertura comercial	Riesgos cambiarios, tasas de interés y riesgo país.
	Acuerdo de libre comercio	Índice de competitividad, riesgo país, régimen impositivo
Ventajas competitivas	Sustitución de importaciones	Mano de obra barata
	Apertura comercial	Disponibilidad de acceso a recursos naturales, materia prima y mano de obra disponibles.
	Acuerdo de libre comercio	Cercanía a mercados, infraestructura de transporte y comunicaciones, mano de obra semi calificada, acceso a recursos naturales y reducción de costos de fabricación y transacción.

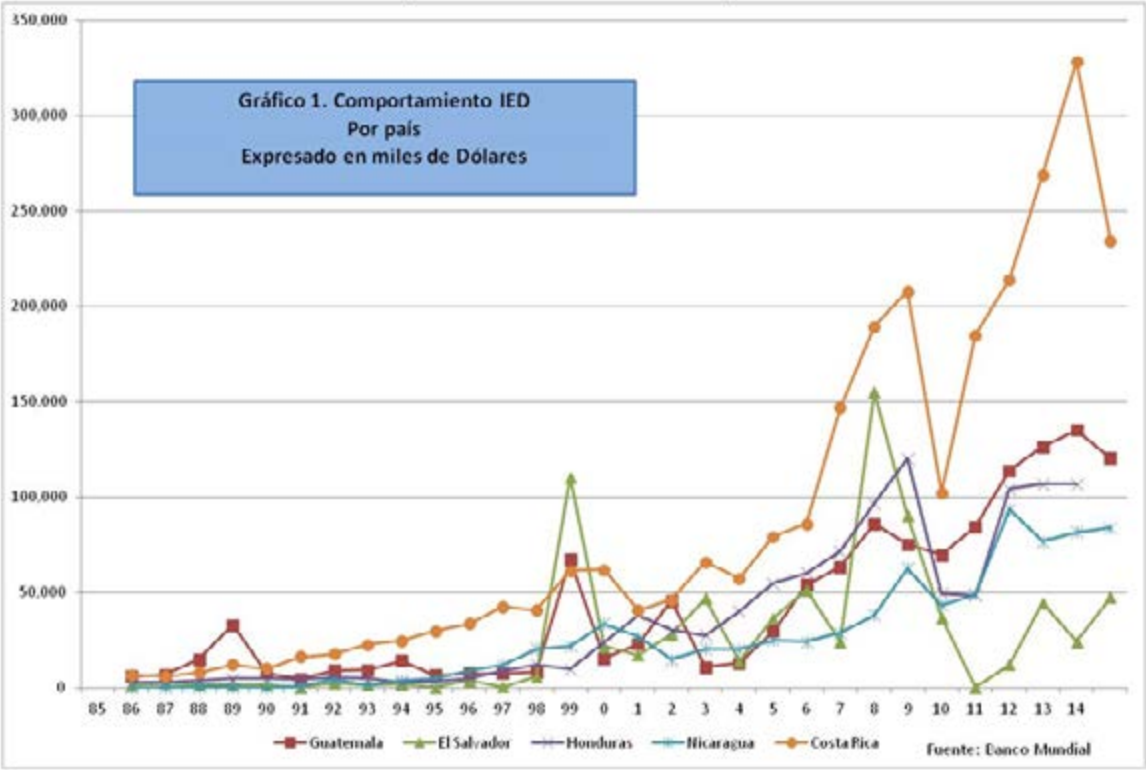
Fuente: elaboración propia en base al estudio de Novoviejo (2005)

La importancia no radica únicamente en el tamaño del mercado, tampoco en las ventajas que se otorgan, más bien las decisiones de inversión tienen relación con los niveles de estabilidad y desarrollo institucional con que cuenten los países. Un factor fuertemente vinculado con la captación y evolución de la inversión es la apertura comercial y la posibilidad de expandir sus posibilidades a partir de una política que garantice esa situación.

La relación entre el crecimiento económico y los flujos de IED

La IED es considerada por la UNCTAD (2006) como una fuente de financiación externa. Los flujos de capital en la región, han sido una fuente importante para reactivar la economía y generar procesos de crecimiento. A continuación el comportamiento histórico de los flujos de capital en cada país de la región.

Gráfico 1
Centroamérica: comportamiento
de la IED por país
(En miles de US$)



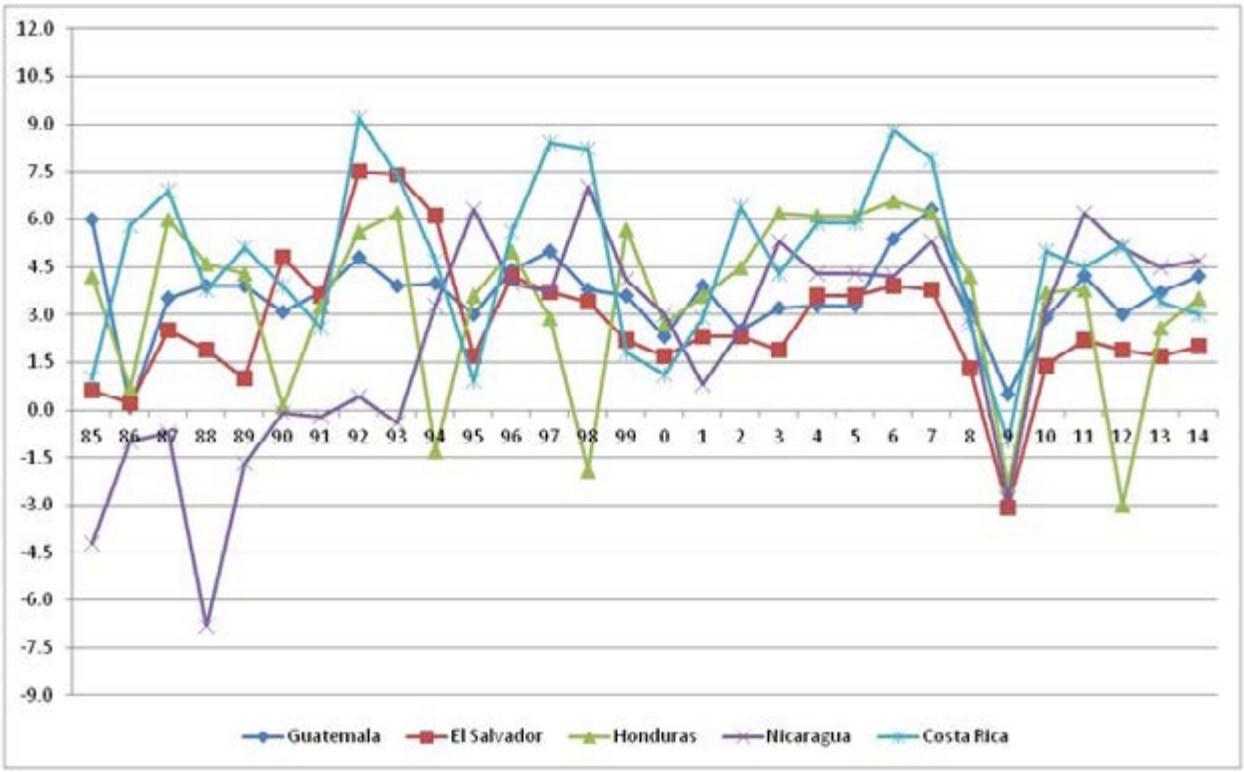
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

Los datos muestran un comportamiento de crecimiento, pero en distintas fase y con distintas intensidades. De 1985 hasta 2000 los flujos de capital eran relativamente bajos. Costa Rica era el único país que mostraba un comportamiento de crecimiento sostenido, muy por encima del resto de los países de la región, pero sin alcanzar tasas similares a otros países cercanos. Nicaragua era el país que menor captación de inversión tuvo en los primeros años de la serie, pero tanto El Salvador como Guatemala muestran similar comportamiento. En los tres casos se puede explicar por la situación política interna en esos años.

Eso cambia entre 2000 y 2005, justo cuando se consolidan los programas de ajuste estructural en todos los países y se inician los procesos de apertura comercial. A partir de 2000, los procesos de negociación de la paz habían concluido y estaban en la fase de pacificación. Los programas de ajuste estructural jugaron el papel de reestructurar el rumbo de la economía y la apertura comercial se convierte en una opción definida y asumida por todos los gobiernos de la zona, que iniciaron la misma desincorporando importantes bienes públicos, dando paso al proceso de privatización que se vivió con más intensidad en unos países que en otros. Eso explica los picos en ciertos países y el crecimiento de los flujos de capital en esos años.

Otro factor relacionado es el comportamiento de la tasa de crecimiento económico, que se genero en la región en la misma época. Los datos siguientes muestran dicho crecimiento.

Gráfico 2
Centroamérica:
Tasas de crecimiento de la economía
(1985-2014)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

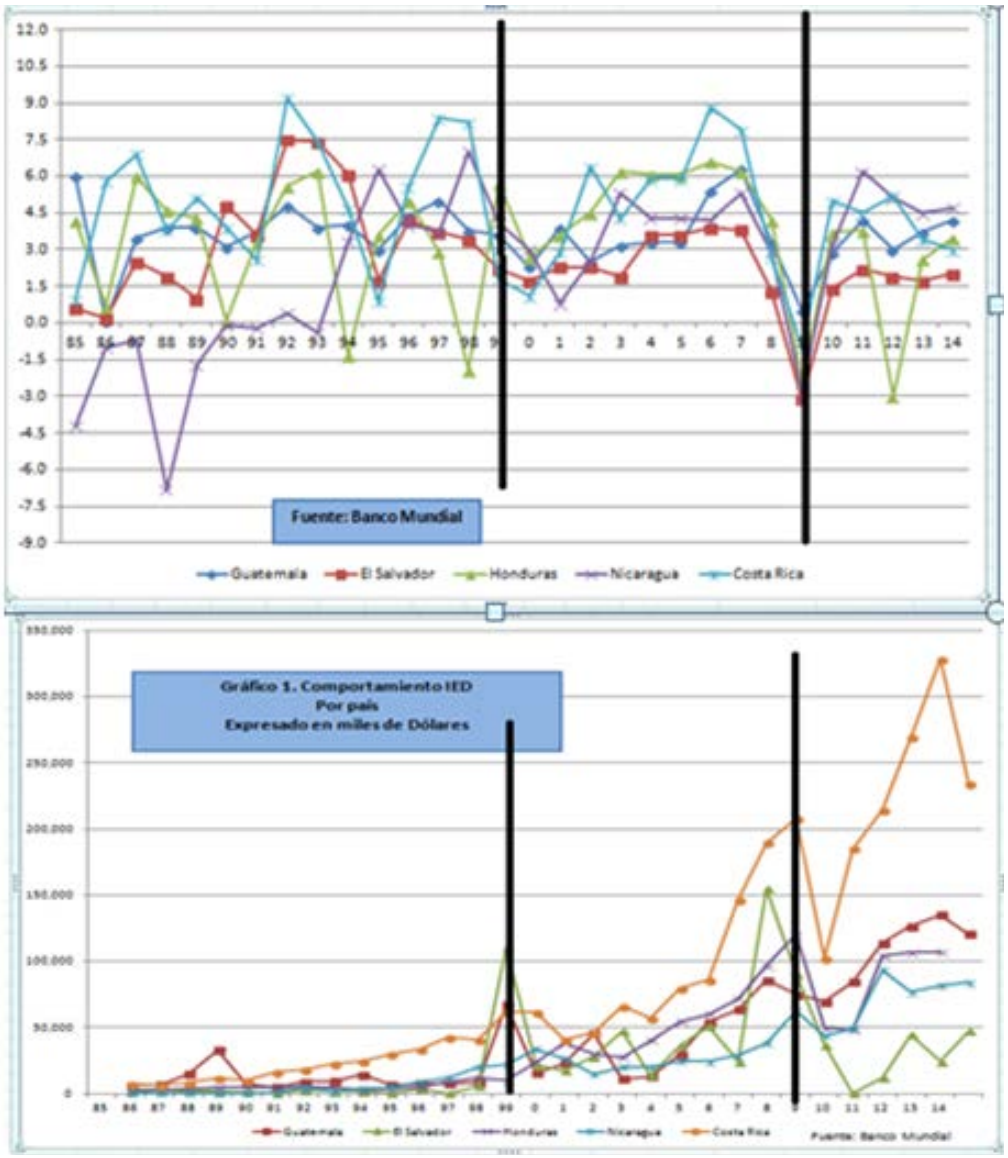
Las fluctuaciones en el crecimiento de la economía son explicadas por diversos factores, especialmente la tasa de crecimiento negativa de Nicaragua en los primeros años de la muestra, tomando en cuenta los conflictos regionales. Caso similar se observa con los datos de El Salvador y Guatemala.

Posteriormente se observa la caída de la tasa de crecimiento de todos los países en 2009, año del estallido de la crisis económica mundial que afectó principalmente la contracción de los principales mercados de la región: Estados Unidos y Unión Europea. Por otro lado se observa un relativo período de estabilidad en el crecimiento, que abarca de 1999 a 2009, fecha

que en se implementan los programas de apertura comercial y se expanden las inversiones en la región.

Para analizar el grado de influencia que existe entre ambas variables, (crecimiento e inversión) hacemos un corte vertical en dos períodos concretos, entre los años comprendidos de 1999 a 2009, y notamos que las tasas de crecimiento no se explican por el incremento de los flujos de capital.

Gráfico 3
Comparativo de tasas de crecimiento y niveles de IED
Años 1985-2014



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco Mundial

En la primera etapa, todos los países registran bajos volúmenes de inversión extranjera directa, y todos los países, con excepción de Nicaragua, mantienen tasas positivas de crecimiento, incluyendo tasas del 7% y 9% de El Salvador y Costa Rica, respectivamente. En la segunda etapa todos los países muestran un comportamiento estable en ese rubro, con tasas positivas. En esos años, 2000 a 2009, los flujos de inversión están en alza, pero se mantienen en los mismos niveles del período anterior, sólo alcanzan incrementos significativos a partir de 2007.

Por último, en la tercera fase del gráfico, las tasas de crecimiento siguen siendo positivas, pero su comportamiento es más modesto que antes. Los flujos de inversión se incrementan, pero se desploman para El Salvador, que tiene un flujo cercano a cero de inversión extranjera directa, sin que eso dañe la tasa de crecimiento.

Una explicación válida es que en algunos períodos históricos la inversión extranjera directa ha desplazado al capital local, quién se ha refugiado en las actividades menos competitivas. En otros períodos, los flujos de capital externo se han reducido y el Estado ha generado una política fiscal expansiva, con pocos resultados. En ese transitar se ha llegado a una fusión entre el capital externo y el local. Una alianza que se debe analizar en el marco del proceso de liberalización comercial y que permite explicar el comportamiento de ambas variables.

Cuál es la evidencia empírica y qué muestra

La hipótesis es: cuando el país exporta un bien, generado sobre la base de la política de apertura comercial con todas las ventajas adquiridas dentro del régimen de promoción de exportaciones y el libre comercio, se genera una transferencia neta de recursos, en este caso una renta para el capital, pues se afecta directamente al factor trabajo, que se utiliza con mayor abundancia en el esquema

generado por este modelo. Una diferencia en la dotación de los factores de producción, puede implicar una diferencia en cuanto a la frontera de posibilidades de producción y repercutir negativamente para el país que utiliza con mayor intensidad su principal factor de producción al generar una transferencia neta al otro país, que puede no compensar los supuestos resultados positivos que se obtienen dentro de ese esquema.

Lo que se quiere saber es si la producción o el ingreso nacional se ven afectados por las inversiones y las exportaciones generadas por dicha inversión. En otras palabras, si la producción es el resultado de una función de producción económica que es similar a la función individual de un agente económico. Sin considerar los problemas de agregación, podemos expresar dicha función de producción agregada resumiendo su dependencia a los siguientes factores: i) capital; ii) trabajo; iii) exportaciones; iv) cambio tecnológico, y se expresa así:

$$Y = f(K, L, X, T)$$

Con esa función de producción se pretende demostrar si la inversión y las exportaciones afectan, o explican directamente, el crecimiento económico.

El capital (K) está compuesto por el stock acumulado de bienes productivos, los cuales pueden medirse a partir de la Formación Neta de Capital Fijo (FNKF). En teoría, si se incrementa el capital fijo o se incrementa la inversión productiva, se provocará un incremento en los niveles de producción. La Productividad Marginal del Capital (PMgK) puede ser positiva y se parte del supuesto de que es decreciente, dadas las características de la función de producción.

En la medida en que se aumente el capital, se debe incrementar el producto y de acuerdo con la función de producción, su incremento puede ser creciente, constante o decreciente. En todos los casos la función de Coob-Douglas homogénea de grado cero cumple con esos requerimientos.

Entonces, la función puede ser expresada como: y i t □□a i □□b X i t □□i i (t □□1) □□□ i t

En dónde Y es la tasa de crecimiento del PIB en términos reales, X será la proporción al PIB que explica su crecimiento e i la variable determinada que afecta de manera exógena el comportamiento del producto, influencia por el número de años representada por t o, 1,2.....

Teóricamente, para que exista un incremento del producto debe acontecer cualquiera de las tres situaciones siguientes: Que haya un incremento de la dotación de capital (D+I); que haya un incremento en la dotación de Trabajo (D+T) y que haya un incremento en las exportaciones (D+X).

Para observar este comportamiento se realizó una estimación, para intentar conocer si el crecimiento del Producto se explica a partir de una variación de las inversiones o de las exportaciones, para analizar el impacto de la política de promoción de la IED y el modelo basado en la promoción de las exportaciones. La serie de tiempo va de 1985 a 2014, con los datos se obtuvo las siguientes regresiones simples.

Tabla 2
Relación entre variables PIB/IED/Exportaciones.

País	PIB/IED	PIB/Exportaciones	PIB/IED/Exportaciones
Guatemala	0.278743	0.404491	0.478070
El Salvador	0.328628	0.453123	0.622506
Honduras	0.360469	0.269039	0.539758
Nicaragua	0.594839	0.176714	0.631640
Costa Rica	0.298014	0.461469	0.623724

Fuente: elaboración propia

Los resultados muestran que la influencia de la inversión extranjera directa en el crecimiento económico, aún cuando es positiva, no es significativa, para la mayoría de países de la región. Solo Nicaragua explica con un 59% el crecimiento del PIB con respecto a los flujos de

IED y también tiene significancia cuando se relacionan con el nivel de exportaciones. Guatemala tiene el indicador más bajo de relación entre IED y PIB y también con el resto de variables.

En términos generales se puede aceptar que, en el corto plazo, los efectos pueden ser positivos en términos de incremento del PIB, pero que en el mediano plazo puede tener efectos adversos. Dadas las limitaciones del modelo de predicción aquí expuesto, es poco aventurado afirmar que una correlación más fuerte puede darse, si se incrementa o mejora el desarrollo del "capital humano", dado que no se tomó en cuanta esa variable.

Por otro lado los resultados muestran que una variación de las exportaciones es poco significativa en el crecimiento del PIB. En otras palabras, esta variable es menos relevante que la IED para explicar su contribución en las tasas de crecimiento del producto. Lo cual nos hace dudar sobre el modelo de promoción de exportaciones, impulsado como variable fundamental del llamado Consenso de Washington.

Los resultados con ambas variables tienen significación en la variación del producto. En todo caso, proporciona una serie de externalidades que pueden explicar las ventajas que genera el modelo de atracción de capitales y la promoción de las exportaciones. La pregunta es si los impactos sociales generados por dicha política compensan la leve relevancia que tienen ambas variables en su contribución al crecimiento económico.

Sobre todo, dadas las ventajas que, en este caso, los gobiernos han otorgado a los capitales para producir y exportar en el país. Lo poco significativo de los resultados hace que surja la pregunta ¿vale la pena este esfuerzo?, tomando en cuenta que los beneficios generados, no se traducen en

mejores condiciones de vida para las poblaciones. Y tomando en cuenta, también, que sin las facilidades, subsidios y protección de las inversiones por parte de los gobiernos, esas inversiones al final resultan no siendo competitivas para los estándares mundiales, partiendo del mismo esquema en que se plantea el modelo.

Dadas las características del estudio y la simplicidad del modelo desarrollado, se recomienda profundizar en el mismo, para ahondar el análisis en todos los países de la región y observar cómo se comportan con otras variables, en los cuales se tenga acceso a más información y tiempo para ser analizadas.

Factor trabajo en el esquema del libre comercio

Hasta aquí se ha sostenido que el factor trabajo es fundamental en el esquema de promoción de inversiones, dado que la premisa que sustenta toda la política se basa en considerar a la IED como un factor de desarrollo, llegado a nuestros países atraído por los bajos costos salariales existentes en la región. Esa premisa condiciona la relación capital–trabajo, permite modificar las políticas salariales y genera la llamada flexibilidad laboral, que no es otra cosa que evadir las responsabilidades establecidas en las normativas legales para la protección del trabajador frente a su empleador. Sobre este punto de partida se sustenta la actual política de acumulación capitalista: su principal estrategia competitiva en Centroamérica se basa en la exoneración de impuestos para las transnacionales que se instalan en la región y en el mantenimiento de una política de salarios precarios.

Los salarios precarios no sólo implican una remuneración insuficiente para atender las necesidades mínimas vitales, sino también incluyen mecanismos de coerción y represión patronal y gubernamental, que viola normas de protección laboral existentes en la legislación de todos los países analizados.

Contrario a lo que se piensa y espera, las inversiones van a los países atraídos por los bajos salarios, entre otros factores, por lo tanto siempre van a propiciar una política de contención salarial, para evitar precisamente perder esa ventaja adquirida. Además, bajo esa misma racionalidad, la tendencia es a reducir la oferta de empleo, una vez alcanzada una tasa de crecimiento moderada de su producción, con el objetivo de obtener mayores rendimientos. En otras palabras, para rentabilizar la inversión las empresas propician deliberadamente la reducción de los costos laborales y la reducción de la plantilla de trabajadores. La clave en ambas situaciones es el apoyo gubernamental para implementar este tipo de acciones. De esa manera "logran" o "mejoran" la competitividad y contradicen las supuestas bondades que difunden los defensores de dicho modelo.

Siguiendo con el esquema teórico explicado anteriormente, en el modelo de la ventaja comparativa el origen del comercio es la diferencia en la dotación relativa de factores de producción, en este caso el trabajo y el capital. Las variaciones en la renta del capital se provocan por diferentes dotaciones del factor trabajo. Desde esa perspectiva, la cantidad de la oferta de trabajo, su calidad y la duración del empleo dependen de los objetivos y las expectativas de rendimiento de la empresa, en función de las condiciones establecidas por la organización de dicho factor. En otras palabras, las empresas para aprovechar al máximo la ventaja de los salarios precarios, utilizan diversos mecanismos para rentabilizar su inversión, dado que no pueden modificar los esquemas legales, pues eso implicaría mayores recursos y tiempo.

Eso se logra a partir de incorporar nuevas modalidades y formas de organizar el trabajo. Aquí entran en juego las nuevas jergas de la organización laboral, aprovechada por las empresas para encontrar vacios legales que permitan implementar nuevas relaciones laborales sin modificar la legislación vigente. Por ejemplo, la flexibilidad laboral,

la movilidad operativa, los trabajadores "free lance" (autónomos), el tele trabajo, la multiplicidad de tareas y la polivalencia del emprendedor, por mencionar alguno de los nuevos términos utilizados en la actualidad.

Al final estos nuevos términos tienen una función específica, que es, ampliar la gestión y explotación del recurso humano. Es decir reducir los obstáculos impuestos por una legislación que se pensó para beneficio y protección del trabajador. Al vulnerar estos requisitos de desempeño laboral, la compensación salarial pasa a segundo plano o deja de ser importante, en función de los rendimientos que se obtienen del factor trabajo. La reducción del salario real se convierte en una constante, la cual puede provocarse a través de una ampliación de la jornada laboral, al incrementar las metas de producción, el trabajo a destajo o bien por medio de bonos que "premian" el rendimiento promedio superior, de acuerdo a los parámetros establecidos por la propia empresa.

Otro mecanismo que se promueve para mejorar el rendimiento laboral, son los procesos de formación, que dentro del esquema empresarial actual se le llama creación del "capital humano de la empresa". Este tipo de formación no tiene las mismas características que antes tenían los procesos de inducción para nuevos empleados; más bien asumen objetivos distintos para lograr automatizar las actividades laborales en forma que las actividades productivas puedan ser desempeñadas por todos los trabajadores. Se logra un trabajador autómata, capaz de desempeñar cualquier actividad laboral, con el mejor rendimiento posible, incorporándolo como parte de la línea de producción.

Por último el régimen de beneficios y las jornadas de trabajo, son mecanismos utilizados para mejorar la "competitividad". Al final las relaciones obrero – patronal se establecen por medio del

salario. Las prestaciones, beneficios, bonos y otras formas de pago, surgen precisamente para romper la vinculación salarial y establecer nuevos códigos de relacionamiento, que terminan condicionando la productividad del trabajador y haciendo del salario una vinculación meramente formal, para atender los requerimientos legales establecidos. Es una forma de coacción para mejorar el rendimiento laboral, pero que se proponer como ingreso extra del sueldo por ley establecido.

Para apuntalar dicho proceso, los estándares laborales establecidos dentro de los marcos regulatorios impuestos por los tratados de libre comercio, crean o suplantan una normativa laboral acorde con los objetivos comerciales que se impulsan dentro de dichos acuerdos. La nueva institucionalidad, creada para darle viabilidad a las relaciones de intercambio comercial y evitar discriminación de los derechos laborales adquiridos, forma parte de los nuevos esquemas de la adopción y cumplimiento de esos estándares laborales que implanta el modelo a través de los acuerdos comerciales.

El objetivo final es incrementar la participación del capital en el reparto de los beneficios que genera la inversión, al mismo tiempo que comienza a decrecer el factor trabajo en la repartición de dichas utilidades. La brecha entre productividad y retribución cada vez se ensancha más. Las estadísticas oficiales muestran un retroceso en el salario real promedio, mientras se registran utilidades mayores para las empresas. (Al respecto pueden consultarse los estudios de la CEPAL sobre dicha temática)

Esa expansión y profundización del modelo, es lo que crea las condiciones de precariedad laboral que existen en la actualidad. Son las condiciones que genera el tipo de inversiones que se promueven. Sus consecuencias son un incremento de la vulnerabilidad social, una reducción de los niveles de vida de los trabajadores, sin lograr reducir los niveles de desempleo, sub empleo y trabajo informal que existe en todos los países de la región y una concentración cada vez mayor de la riqueza producida en pocas manos.

Por otro lado, el poder de negociación colectiva prácticamente desapareció. Los indicadores institucionales muestran que las

reclamaciones por incumplimiento de la legislación laboral no tienen una resolución efectiva a favor del trabajador, quién al final actúa por su cuenta sin respaldo de organización sindical alguna porque, en muchos casos, no existe dentro de las grandes empresas de inversión extranjera, como tampoco en las nacionales.

En la mayoría de casos, los sindicatos en las grandes empresas transnacionales no existen o tienen una existencia meramente formal, como ocurre en Honduras. El vacío dejado por las organizaciones de trabajadores ahora es asumido por entes gubernamentales, que actúan a través de paneles de arbitraje, amparados dentro de la normativa de los TLC.

El caso más reciente es la demanda interpuesta por la central sindical de Estados Unidos AFL-CIO quién acusó a Guatemala de incumplir las leyes laborales en el marco del tratado de libre comercio de Estados Unidos con Centroamérica. Dicha demanda incluye a 16 empresas entre las que se encuentran algunas textiles y agroindustriales que, presuntamente, han cometido abusos en contra de los derechos de los trabajadores.

El arbitraje internacional es la nueva modalidad utilizada solo en casos en los cuales las empresas involucradas reciban beneficios de ingreso a mercados dentro de los acuerdos de comerciales. Las multas que se establecen, al final no recaen sobre las empresas, sino sobre los gobiernos de esos países que no impiden dicha situación.

Según se lee en la demanda interpuesta por AFL-CIO:

> Las empresas no son marginales sino que juegan un papel fundamental en el comercio que se da desde 2005 dentro del tratado comercial. Solamente en 2012 el 20% del comercio guatemalteco se realizó en el puerto Quetzal, donde están ubicadas las tres navales que aparecen en la demanda. En textiles

es lo mismo: entre 2007 y 2013 el 94% de las exportaciones de ropa de Guatemala fue hacia Estados Unidos. Varias de las maquilas distribuyen a tiendas de consumo general como JC Penney, Kohl y Wall Mart.

La existencia de un trato regulatorio especial para empresas extranjeras, en los aspectos vinculados con la normativa legal, desvirtúan los objetivos de las políticas de promoción de inversiones que los países centroamericanos han impulsado. Las empresas han organizado la relación laboral de tal manera que les permite garantizar el retorno del capital violando normativas laborales nacionales y violando derechos humanos fundamentales, como la libre sindicalización, entre otras. Desde el punto de vista gubernamental, la flexibilización laboral permite atraer más inversiones y competir por esos flujos. Los empresarios, por su parte, asumen estos mecanismos para maximizar las ganancias.

Es el ejemplo de la frustrada ley de salarios diferenciados, que también se replica en todos los países de la región, con otros nombres pero los mismos propósitos: establecer un mecanismo que permita a los países implementar un régimen de salarios diferentes al fijado por ley, para evitar el pago del salario mínimo establecido, dado la reducción de los niveles de utilidad que sufren las empresas por la contracción de la demanda del mercado de Estados Unidos y la pérdida de beneficios de las zonas francas, que formalmente ya expiró.

Perspectiva

La aflicción ciudadana, como determinante social en la salud del guatemalteco

Dr. Ludwin Orozco
Investigador área de Salud y Seguridad Ciudadana

Resumen
Los guatemaltecos/as están sometidos a un constante estado de aflictividad social, considerado como un determinante social de la salud. Es una condición que no solo afecta emocional y sistemáticamente la salud sino que limita el uso del conocimiento, de las normas contractuales de conducta y raciocinio para elegir qué tipo de modelo político le interesa. El fenómeno ha sido estudiado por la OMS y se ha formulado un Índice Mundial de Aflicciones que localiza los países que provocan más sufrimiento a sus ciudadanos, donde destacan en el hemisferio, Guatemala y Nicaragua, Venezuela y Argentina.

Palabras clave
Aflictividad, conflictividad, embrutecimiento, sufrimiento, imposición.

The affliction of citizen, as social determinant in the health of Guatemalan

Abstract
The Guatemalans are subject to a constant state of social aflictividad, considered as a social determinant of health. It is a condition that affects not only systematically and emotional health but that limits the use of the knowledge of the contractual rules of conduct and reasoning to choose what kind of political model you are interested in. The phenomenon has been studied by the who and has been a global index of afflictions that locates countries causing more suffering to its citizens, which include in the hemisphere, Guatemala and Nicaragua, Venezuela and Argentina.

Key Words
Aflictividad, suffering, conflict, brutalisation, imposition.

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2005) define que los determinantes sociales de la salud son "estas circunstancias (...) resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas de cada Gobierno", en las que no solo se ve afectado emocional y sistemáticamente el estado de salud de la persona, sino que la limita en el uso del conocimiento, de las normas contractuales de conducta y raciocinio, para elegir qué tipo de modelo político le interesa.[1]

1. Determinantes sociales de la salud. http://www.who.int/social_determinants/es/ En 2015 la OMS integró la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud, cuyo objetivo es ofrecer asesoría sobre cómo mitigar las inequidades sanitarias. En 2008 presentó un informe final concluyendo que se deben de mejorar las condiciones de la vida cotidiana, luchando contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos.

Son prácticas impuestas desde hace más de 500 años que fomentan la desigualdad social y la pobreza, que provocan el sub desarrollo general, sacrificando a los conglomerados más humildes que no tiene acceso a la salud y educación, minimizando su capacidad de respuesta y participación.

Posteriormente Steve H. Hanke (2014) desarrolló el "índice mundial de aflicciones", el cual, define a los países que provocan más sufrimiento a sus ciudadanos, el cual encabeza Venezuela y Argentina y, por otro lado, Nicaragua y Guatemala, destacan como las economías más miserables de Latinoamérica.[2]

El estado de aflicción social

El guatemalteco vive afligido[3] o en un estado de aflicción, diferente al estado de conflictividad.[4] Este estado puede manifestarse negativamente en el estado de salud, desencadenando aflicción crónica,[5] provocándole frustración y desencanto, el cual le impide el uso del conocimiento de las normas contractuales de conducta y raciocinio, para elegir qué tipo de modelo político le interesa y manteniéndolo en la ignorancia, promoviendo el embrutecimiento social y limitando su capacidad de respuesta o de conflictividad.

Eduardo Fidanza (2014), define que "que paralelamente al embrutecimiento social

2. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/10/actualidad/1423602255_568959.html. Hanke suma las tasas de desempleo, inflación y costo del crédito; y resta el crecimiento del PBI per cápita de un año respecto del anterior. Esa es la llave diagnóstica para ordenar el ranking de sufrimiento de 108 países.
3. Afligido es alguien que no está contento, feliz, ni alegre, es alguien que se le decae el ánimo, que está dolorido, molesto, se siente dolido, acongojado, angustiado, está sufriendo, incluso puede sentirse tan desesperado como amargado, atormentado, preocupado, abatido, desconsolado, atribulado, deprimido y desolado. http://www.significados.com/afligido/
4. "Un conflicto es una lucha o disputa entre dos o más partes, sin que exista el uso de la fuerza, también puede ser una guerra". El conflicto social "es la lucha o enfrentamiento que existe en una sociedad. Normalmente la disputa se produce por un lado, para conseguir poder, recursos o derechos y, por el otro lado, se lucha por mantener los privilegios o las situaciones de desigualdad de las que un grupo se beneficia". Para que exista conflictividad debe haber capacidad de respuesta de la población, en un estado aflictivo, no existe interés o capacidad de respuesta, por lo que el interés del Estado es mantener un estado aflictivo. http://www.significados.com/?s=conflicto
5. En el área de la salud una aflicción crónica es una reacción emocional de dolor e infelicidad persistente en el tiempo a una situación negativa. Las consecuencias de la aflicción crónica son variadas y pueden provocar depresión y sentimientos periódicos y recurrentes como la incomprensión, la frustración y el desencanto que afectan a la persona en distintos niveles. http://www.significados.com/afliccion/

corre la manipulación, hasta constituir una maquinaria infernal que borra los contornos del sistema político y la ciudadanía". Los procesos de aflicción como fundamento para la explotación se han sostenido para mantener la explotación y el subdesarrollo general.

Una de la etapas de intimidación social o de aflicción social sucedió en las décadas de 1960 a 1980, durante la denominada *Doctrina de la Seguridad social*,[6] dirigida por actores, que se adiestraron en la Escuela de las Américas, que han hecho y hacen Gobierno. Después de la Doctrina de Seguridad Nacional en la década de 1990 se implementa e impone la estrategia neo liberal llamada Consenso de Washington con la firma y los Acuerdos de Paz de 1996, trasladando, la cobertura y acceso a la salud a ONG que, hasta la fecha, no han transformado la realidad sanitaria del país, manteniendo en aflicción, a la población explotada.

La aflicción como determinante social sanitario

Gamarra y Errázuiz (2001) definen que "las secuelas de la violencia política y los conflictos sociales, expresados en síntomas y signos, van más allá de los estrechos límites del llamado trastorno por estrés postraumático".[7] La aflicción social surge en cualquier lugar en donde existe una sociedad clasista y los recursos con los que cuenta la población solo pueden satisfacer lo básico.

Según Severo Martínez Peláez, "estos métodos se iniciaron en tiempos posteriores a la Conquista, para formar y fortalecer el régimen semi feudalista que se implantó al crear encomiendas". Esta metodología se ha tornado estable y permanente, hasta nuestros días, manteniendo

6. La Doctrina de la Seguridad Nacional, en Horacio P. Ballesteros. concepto utilizado para definir ciertas acciones de política exterior de Estados Unidos tendientes a que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos modificaran su misión para dedicarse con exclusividad a garantizar el orden interno, con el fin de combatir aquellas ideologías, organizaciones o movimientos que, dentro de cada país, pudieran favorecer o apoyar al comunismo en el contexto de la Guerra Fría, legitimando la toma del poder por parte de las fuerzas armadas y la violación sistemática de los derechos humanos. https://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina_de_seguridad_nacional

7. El TEPT se desarrolla poco después que la persona fue expuesta a uno o más sucesos traumáticos: secuestro, extorsión, asalto violento, violación, agresiones, transformando a las personas en seres insensibles, indiferentes, asociales http://www.20minutos.es/noticia/1617376/0/alexitimia/inc.apacidad/expresar-sentimientos/#x-tor=AD-15&xts=467263

a la población en aflicción constante, coartando su capacidad de respuesta de conflictividad, de organizarse y de participar, aceptando la imposición de modelos políticos, económicos y sociales.

La población en aflicción pierde el interés en las cosas del Estado y de su sociedad, hasta convertirse en asocial, alejado de su naturaleza de buscar su bien y acepta resignado la violencia que el Estado les proporciona al servicio de la clase en el poder, consistente en la negación de sus más mínimos derechos" (González y otros, 2009). Así desarrolla aflicción crónica desencadenando depresión, llevándola incluso hasta el suicidio.

El Índice Mundial de Pobreza de 108 países del 2015, establece que no se trata de un ranking de pobreza por países, sino de un Índice de Aflicciones, definiendo cuáles son los países que provocan más o menos sufrimiento cotidiano a sus ciudadanos (OMS, 2014).

Un niño varón nacido en 2012 en un país de altos ingresos vivirá hasta la edad de 76 años aproximadamente, lo que representa 16 años más que un niño varón de un país de bajos ingresos (60 años). En lo que respecta a las niñas, el desfase es mayor, ya que la diferencia entre la esperanza de vida en los países de altos ingresos (82 años) y en los países de bajos ingresos (63 años) es de 19 años.

Mientras exista desigualdad, inequidad, y prive la falta de acceso a la salud, la educación y un empleo digno, el guatemalteco/a seguirá sometido a un estado sistemático de aflicción social con repercusiones en la salud, en su calidad de vida, disminuyendo su esperanza de vida en general.

Conclusiones

La violencia por conflictos ideológicos (conflicto armado interno), el terrorismo mundial, la lucha de poder por carteles de la droga, el crimen organizado y la falta de recurso para la inversión pública por el alto índice de corrupción, mantienen al guatemalteco en un estado aflictivo, promovido por los modelos neoliberales y la clase explotadora.

El conflicto social es la lucha o enfrentamiento que existe en una sociedad. Normalmente la disputa se produce, por un lado, para conseguir poder, recursos o derechos y, por el otro lado, se lucha por mantener los privilegios o las situaciones de desigualdad de las que un grupo se beneficia. Para que exista conflictividad debe haber capacidad de respuesta de la población. En un estado aflictivo no existe interés o capacidad de respuesta, por lo que el interés del Estado es mantener a la población en un estado aflictivo.

Esta condición limita el uso del conocimiento, de las normas contractuales de conducta y raciocinio, para elegir qué tipo de modelo político le interesa, minimizando la capacidad de respuesta, de participación y de conflictividad de la población.

La aflicción social la padece quien ha perdido su razón y su conciencia, presentándose como seres sin criterio y valores desviados, que han sido tratados en un proceso histórico de deformación psicológica, aplicando métodos de terror, tortura, minimizando su autoestima y desvalorizándose como ser humano, afectando su estado de salud emocional y sistemático, desarrollando un estado de aflicción crónica, el cual lo lleva a la frustración, el desencanto, la depresión y hasta el suicidio.

Mientras exista la desigualdad, la inequidad, y priven los obstáculos de acceso a la salud, a la educación y a un empleo digno, el guatemalteco/a seguirá sometido a un estado

sistemático de aflicción social con repercusiones en su salud y calidad de vida, disminuyendo su esperanza de vida en general.

Referencias bibliográficas

- Balmes, Jaime (2016). "El Criterio", en Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Consultado 1 de febrero 2016.
- Ballesteros, Horacio. La Infame "Escuela" De Las Américas. Anexo 4. http://www.viejoblues.com/escuelamericas.htm

- Fidanza, Eduardo (2014). Linchamientos, del embrutecimiento social al fascismo. http://www.lanacion.com.ar/1678277-linchamientos-del-embrutecimiento-social-al-fascismo

- González Ramírez MT, Landero Hernández R, García-Campayo J. (2009). Relación entre la depresión, la ansiedad y los síntomas psicosomáticos en una muestra de estudiantes universitarios del norte de México. Rev. Panamá Salud Pública. 25(2):141–5.

- Hanke, Steve H. (2014) Índice Mundial de Miseria de 108 países, 2015. http://www.cato.org/blog/world-misery-index-108-countries

- Harnecker, Marta (1979). "Clases Sociales y Lucha de Clases". Akal Editor, México. Los conceptos Elementales del Materialismo Histórico, Siglo XXI México, l971.
- Lozano Camaro, Jorge Juan, Profesor de la Cierva de Vélez, Málaga Universidad de Granada, España ISSN. La Revista de Clases Historia "Cambios y Movimientos Sociales en el S. XIX. El Movimiento Obrero".

- Martínez Peláez, Severo. "Racismo y Análisis Histórico en la Definición del Indio Guatemalteco". Investigación para la Docencia, Facultad de ciencias Económicas USAC.

- Martínez Rangel, Reyes Garmendia. México "El consenso de Washington, la instauración de las políticas neoliberales en américa Latina". http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf

- Pedersen, Gamarra, Plana, Errázuriz (2001). "Violencia Política y Salud en las Comunidades alto andinas de Ayacucho Perú". Lima, Perú. http://www.psicosocial.net/grupo-accion-comunitaria/centro-de-documentacion-gac/diversidad-cultural/pueblos-originarios/670-violencia-politica-y-salud-en-las-comunidades-alto-andinas-de-ayacucho-peru/file

- Organización Mundial de la Salud (2014). Estadísticas Sanitarias Mundiales. Ginebra. http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/world-health-statistics-2014/es/

Contrapunto

El Docente universitario ante el enfoque educativo por competencias

Héctor Alvarado Jerónimo
Docente Interino Facultad de Humanidades-USAC Licenciado en Pedagogía e Investigación Educativa

Resumen

Recientemente la Universidad de San Carlos de Guatemala integró el enfoque curricular por competencias, reto que implica promoción y divulgación de dicho tema, pues la planificación, la metodología y la evaluación desde este contexto, deben promover y permitir el desarrollo integral del estudiante. Para este proceso de actualización el Consejo Superior Universitario se pronunció al respecto y sugirió, en su momento, un proceso de transformación de planes de estudio de un enfoque por objetivos académicos hacia la formación por competencias.

Este pronunciamiento se considera como un normativo. Por ello, dependencias como la Dirección General de Docencia DGD y la División de Desarrollo Académico DDA, entre otras, iniciaron acciones en todas las unidades académicas para difundir dicho tema y dar cumplimiento a lo establecido por las altas autoridades de esa casa de estudios.

En tanto, la Facultad de Humanidades, en función de mejorar la calidad académica y una formación integral de la población estudiantil, ha organizado talleres, seminarios y conferencias para socializar y difundir el tema del enfoque por competencias en el nivel universitario.

La promoción y divulgación del tema en mención en la Universidad de San Carlos de Guatemala es parte del mismo proceso de transformación y actualización de los nuevos estándares educativos en beneficio del estudiante y de la misma calidad educativa de esta casa de estudios.

Este informe pretende socializar temáticas de las distintas manifestaciones referente al enfoque por competencias, al mismo tiempo describir el proceso de integración del tema al sistema educativo, especialmente en el nivel superior.

Palabras clave
Docente, competencias, actitud, sistema, proceso

The university teacher before the educational approach by competencies

Abstract
Most recently the University of San Carlos of Guatemala joined the curricular approach by competences, challenge that implies the promotion and dissemination of this issue because the planning, methodology and evaluation from this context, should promote and allow the integral development of the student. For this upgrade process the Higher University Council stated its position and suggested, in its time, a process of transformation of curricula of an approach by academic objectives toward the training by competencies.

This pronouncement is considered as a normative. Therefore, units such as the Directorate General of Teaching DGD (Dirección General de Docencia) and the Division of Academic Development DDA (División de Desarrollo Académico), among others, initiated actions in all the academic units to disseminate this topic and comply with what is established by the highest authorities of this house of studies.

As well, the faculty of Humanities education, according to improving the academic quality and an integral formation of the student population, has organized workshops, seminars and conferences to socialize and to spread the topic of the approach for competitions in the university level.

The promotion and dissemination of the item in question in the University of San Carlos of Guatemala is part of the same process of transformation and updating of new educational standards for the benefit of the student and of the same quality of education in this house of studies

This report seeks to socialize topics in various manifestations concerning the approach by competitions, at the same time to describe the process of integration of the topic to the educational system, especially at the higher level.

Key Words
Teacher, skills, attitude, system, process

Introducción

Ante los cambios estratégicos y las distintas acciones que diversas entidades educativas han asumido para sistematizar el aprendizaje en torno al estudiante y considerar el rol del docente como un facilitador, tal y como lo requieren las nuevas tendencias educativas, especialmente el enfoque educativo por competencias, es necesario ampliar, socializar y discutir el tema.

Con el fin de estar en sintonía con las nuevas políticas educativas y el interés por contribuir con el fortalecimiento educativo en el nivel superior desde una Reforma Educativa, el enfoque por competencias se pone de manifiesto en la Universidad de San Carlos de Guatemala a partir del 14 de noviembre de 2012, fecha en la que se pronuncia el Consejo Superior Universitario y sugiere integrar dicho tema en los planes de estudio en todas sus unidades académicas.

El presente informe describe los distintos enfoques de competencias, la historia de su integración al sistema educativo del país, así como a la Universidad de San Carlos de Guatemala, el trabajo que las distintas entidades han asumido para la socialización y divulgación del tema y las razones para integrar las competencias en los planes de estudio en el nivel superior.

Marco Conceptual

La integración de las competencias al sistema educativo ha cobrado cada vez más auge e interés de parte de pedagogos y autoridades educativas de varios países, por lo que, en la

actualidad, las mismas se abordan desde diferentes enfoques, como por ejemplo el funcionalista, el conductual-organizacional, el constructivista, el holista, el socioformativo. En el caso del funcionalista se considera como un conjunto de atributos que deben tener personas para cumplir con los propósitos de los procesos laborales-profesionales enmarcados en funciones definidas; asimismo, el enfoque conductual-organizacional, se considera como, comportamientos clave de las personas para la competitividad de las organizaciones, mientras que el enfoque constructivista considera las competencias como, habilidades, conocimientos y destrezas para resolver dificultades en los procesos laborales-profesionales, desde el marco organizacional; mientras que el holista, concibe la formación en términos de integración e interrelación, como una comunidad de aprendizaje que posibilite un método para aprender y enseñar.

Por último, destaca el enfoque socioformativo propuesto por el doctor Sergio Tobón, quien asume las competencias como acciones integrales ante problemas y situaciones de la vida con idoneidad, ética y mejora continua. Este último enfoque, es al que el Sistema de Formación del Profesor Universitario -SFPU- bajo la dirección de la Dirección General de Docencia -DGD- y la División de Desarrollo Académico -DDA- ha considerado como base para la promoción e integración del tema de competencias en cada unidad académica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, de donde destacan la planificación, las estrategias pedagógicas, así como, la evaluación del proceso educativo a partir de dicho enfoque.

En el argumento teórico del enfoque socioformativo destaca que el diseño del currículo por competencias, según Tobón, S. (2013) *"busca implementar estrategias que facilitan en*

todos los miembros de la institución educativa un modelo de pensar complejo, basado en aspectos esenciales tales como la autorrealización, la autocrítica, la contextualización del saber, la multidimensionalidad de la realidad, la comprensión de aquello que se quiere conocer e intervenir, y el afrontamiento de la incertidumbre".(p.150). Es evidente, que la intención de implementar este enfoque en el sistema educativo superior trae consigo ventajas a los estudiantes.

La Integración de las competencias a la USAC

El enfoque por competencias en el sistema educativo ha cobrado interés en varios países europeos y de América Latina. Guatemala no puede aislarse de dicho planteamiento pedagógico. Para este proceso, diversos pedagogos definen las competencias de la manera siguiente. En el caso de Pimienta, J. (2012), considera la competencia, como: *"El desempeño o la actuación integral del sujeto, lo que implica conocimientos factuales o declarativos, habilidades, destrezas, actitudes y valores, dentro de un contexto ético".* (p. 02) En tanto, Roegiers, X. (2007), *lo define como "lo que permite a cada uno realizar correctamente una tarea compleja"* (p. 07).

En el mismo contexto, Achaerandio, L. (2010), define el tema, como: *"Un conjunto denso, complejo, integrado y dinámico de saberes conceptuales, procedimentales y actitudinales que un ser humano ha conseguido desarrollar a ciertos niveles de calidad y que le hacen apto para seguir aprendiendo (significativa, funcional y permanente) esencialmente, hacen al sujeto competente para realizarse humanamente, socialmente y profesionalmente". (p. 11);* asimismo, Tobón (2013), define las competencias como: *"las actuaciones integrales para interpretar, argumentar y resolver problemas del contexto, con creatividad, idoneidad, mejoramiento continuo y ética, desarrollando y poniendo en acción de forma*

articulada el saber ser, el saber convivir, el saber hacer y el saber conocer. (p.05).

Paralelamente al desafío de mejorar el nivel educativo en Guatemala en los niveles de pre-primaria, primaria, básico y diversificado, como una necesidad primordial para el desarrollo de los distintos pueblos, también se hace cada vez más urgente la de emprender una profunda reforma al sistema educativo del nivel superior, específicamente en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Este caso puede ser el eslabón pendiente de entrelazar los principios de la Reforma Educativa iniciada en Guatemala a partir de 1998.

Este proceso, es una necesidad que autoridades y docentes deben considerar y participar activamente en la implementación de acciones para divulgar y promover dicho enfoque en el nivel superior. Cabe mencionar que este proceso deriva de cuestionamientos y limitantes promovidos por el mismo tradicionalismo pedagógico en el que se encuentran docentes con poca voluntad para motivar a los estudiantes a desarrollarse en este mundo cada vez más cambiante, clases con lecciones muy teóricas, pruebas objetivas desvinculadas de la realidad. Aspectos como estos, son evidentes en las distintas unidades académicas, sin embargo, muchos le apuestan a ese cambio, en el caso de Cajas, F. (2008), al referirse a estos planteamientos, dice: *"Este triste panorama de las universidades guatemaltecas puede cambiar si los ciudadanos lo desean. Requerirá el replanteamiento de la función de las universidades en el contexto de las transformaciones deseables del país, de la región y del mundo. En este sentido, las universidades tendrán que ser instituciones que respondan a una visión de mejora de las condiciones de vida de las personas guatemaltecas" (p. 18).*

Sobre el principio de unificar criterios, políticas y estrategias en el sistema educativo del país, no debe quedar vacío alguno que limite el desarrollo autónomo y crítico de los estudiantes, pues el objetivo de este proceso es lograr que todo estudiante tenga sin dificultad

la oportunidad de prepararse académicamente en cualquier nivel, incluyendo el superior.

El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala en el año 2012 sugirió a todas las unidades académicas de esa casa de estudios desarrollar planes desde un enfoque por competencias, considerando las políticas educativas de varias entidades internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO, la Organización de Estados Iberoamericanos -OEI-, la Organización Internacional del Trabajo OIT-, el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional -CINTERFOR-.

Cabe mencionar también, que la política de formación por competencias en el sistema educativo se ha puesto en marcha en varios países como: México, Argentina, Colombia y Chile; considerando lo establecido en el Congreso Mundial de Educación Superior, asimismo lo tratado y lo asumido en el Proyecto Tuning de la Unión Europea y Alfa Tuning Latinoamérica.

Ante tal disposición, la Facultad de Humanidades accionó para socializar con los docentes de sede central y departamentales el tema en mención, a través talleres, seminarios y conferencias dictadas por diversos pedagogos de renombre internacional, tales como Julio Pimienta, Luis Achaerandio, Sergio Tobón entre otros; sin embargo, cabe resaltar que ninguna política educativa sugerida por los diversos pedagogos en sus diversos enfoques puede funcionar adecuadamente sí, por ejemplo, el docente no adquiere una actitud positiva ante los retos y desafíos que se pretende implementar, en este caso, planificar y evaluar los contenidos por competencias en el nivel universitario.

En relación al tema y con el afán de desarrollar conciencia en los docentes en el cambio de actitud ante este proceso de reforma educativa, Aldana, C. (2007), dice: *"La enseñanza deja de ser el*

concepto central de un docente universitario, para concentrarse, con la totalidad de sus potencialidades, en el aprendizaje de sus estudiantes y de sí mismo (a). Más aún: para dedicarse plena, cotidiana y convencidamente a gozar de su labor docente, a permitir el goce de sus estudiantes en su propio proceso de educación y aprendizaje" (p. 57). Esta reflexión corresponde a la responsabilidad, a la ética y la actitud que todo docente universitario debe considerar para desempeñarse como tal.

Ante el argumento planteado, si no hay actitud por parte del docente para empoderarse del tema "competencias", sus fines y principios, como el de accionar para planificar y evaluar desde ese enfoque educativo, las intenciones quedan como una simple propuesta.

En ese mismo contexto, mucho se ha dicho del poco pronunciamiento que las autoridades universitarias habían manifestado, respecto a la implementación de un currículum por competencias en el aula universitaria, pero La Dirección General de Docencia -DIGED- la División de Desarrollo Académica -DDA-, el Instituto de Formación y Actualización -IFA- de la Universidad de San Carlos, así como la Unidad de Planificación Curricular y el departamento de Pedagogía de la Facultad de Humanidades, entre otras unidades, han iniciado acciones, luego del pronunciamiento que el Consejo Superior Universitario de esta casa de estudios, realizó en función de: "transformar los planes de estudio de un enfoque por objetivos académicos hacia la formación por competencias. (punto sexto, inciso 6.5 del acta 21 de 2012), parte principal y fundamental de la reforma educativa en el nivel superior, acción, considerada como un normativo directo para cambiar los planes de estudios y evaluar desde ese principio en todas las Facultades.

Entre las acciones que la Dirección General de Docencia -DIGED- y la Dirección de Desarrollo Académico -DDA- consideraron para darle cumplimiento a las disposiciones de las altas autoridades de la Universidad de San Carlos de Guatemala, referente a la integración

de competencias en los planes de estudio, fueron: delegarle al Departamento de Educación y al Sistema de Formación de Profesor Universitario -SFPU- de esa dependencia, cumplir con el proceso mencionado. Al respecto la licenciada Elisa González de Marroquín, profesora ese departamento, dio a conocer que todos los integrantes de esa dependencia en alusión, iniciaron a empoderarse del tema, se capacitaron, participaron en diferentes diplomados, siempre en la temática de las competencias desde diferentes enfoques, como lo que propone Sergio Tobón, Pimienta y otros.

Luego del proceso de ampliación y socialización del tema, el equipo de trabajo acordó considerar el enfoque socioformativo de Sergio Tobón, por considerar en su propuesta metodológica proyectos formativos y trabajos cooperativos. En base a esa disposición, se crearon nuevos formatos de planes de estudio, nuevas metodologías y nuevos instrumentos de evaluación para socializar con los docentes de las distintas unidades académicas, como parte del proceso de formación.

El mismo trabajo de socialización del tema, ha permitido al equipo acercarse a todas las unidades académicas de la Universidad de San Carlos y sugerirles a los docentes dichas disposiciones pedagógicas y didácticas, ya sea a través de talleres o cursos en línea.

Según Cristian Alexander Andrino profesor del departamento de Educación de la Dirección General de Docencia y la División de Desarrollo Académico de la Universidad de San Carlos de Guatemala, esta institución ha asumido el reto y ha promovido dicho tema en cada facultad, no obstante, hace falta mucho por hacer.

Las acciones que la Facultad de Humanidades ha realizado para darle cumplimiento al mandato en mención, son: Integrar competencias en todos los planes de cursos de todas las carreras, tanto a nivel de profesorado y licenciatura que se brindan en sede central y departamentales, por lo que el Departamento de Pedagogía facilita a cada coordinador de sede, para luego ser distribuidos a los docentes. En el caso de la Comisión de Evaluación Docente de la Facultad de Humanidades, ha organizado talleres y seminarios desde la temática de competencias para docentes de sede central y departamentales,

En el mismo contexto y dando cumplimiento a lo establecido y sugerido por las altas autoridades de la Universidad de San Carlos, encargados del Sistema de Formación del Profesor Universitario -SFPU- de la DGD y la DDA, consideraron como estrategia para la socialización y divulgación del tema de competencias en el nivel superior, diferentes enfoques, como el funcionalista, el conductual- organizacional, constructivista, holista y el socioformativo.

En todo este proceso es necesario emprender una transformación de las políticas establecidas en todas las unidades tanto de la Facultad de Humanidades como de la propia Universidad de San Carlos, y que cada vez se coadyuve acciones para que haya sintonía entre una unidad y otra. En el caso muy puntual, que la Comisión de Evaluación Docente -COMEVAL, dé a conocer a los propios docentes y al Departamento de Pedagogía de la Facultad de Humanidades los resultados que se obtienen durante las visitas realizadas a las diversas sedes, y que en su momento los resultados sean motivo de análisis para continuar con la promoción y divulgación del enfoque en mención, pues como es un proceso nuevo, entonces es un tanto difícil aceptar los cambios metodológicos, como el propio cambio de actitud por parte de los docentes, tal y como se sugiere en dicho enfoque y en el mismo proceso de actualización.

Con las nuevas políticas educativas establecidas en varios países y recientemente en la Universidad de San Carlos, es necesario que se evalúe con mayor frecuencia el desempeño del docente desde el enfoque pedagógico, las prácticas en el aula, pues de todos es sabido, que muchos docentes tienen descritos en los planes de curso las competencias, sin embargo, en muchos casos se sigue planificando, desarrollando las clases y evaluando el proceso educativo de manera tradicional.

En la actualidad, el docente universitario debe asumir desafíos, como: desempeñarse de manera adecuada en un contexto ético, formar a la persona en su totalidad, establecer vínculos entre la escuela y la sociedad, permitir a los estudiantes desarrollar su pensamiento crítico, identificar la necesidad de cambios y mejoras en su desempeño, entre otros; los cuáles van más allá de ser un simple transmisor de conocimientos. Para la anterior afirmación, Loeza, P. (2008), dice: *"El profesor universitario no se puede limitar simplemente a impartir una cátedra sin considerar la diversidad y multiplicidad de roles que debe desempeñar. Ante todo, el docente debe asumir una postura humanista que implica la autorrealización de sí como persona". (p. 11)*

Pedagogos connotados como Julio Pimienta, Xavier Roegiers, Luis Achaerandio, Sergio Tobón, Olmedo España, Bienvenido Argueta, entre otros, consideran que para el siglo XXI el docente universitario debe ampliar y variar los roles y competencias docentes.

En ese mismo contexto, Pimienta, J. (2012), recomienda: *"Es imprescindible que los docentes lleven a cabo un proceso minucioso para la formación y la evaluación de los desempeños o las actuaciones". (p. 42)* En tal virtud, recomienda que se diseñen las actividades que desarrollarán los estudiantes, para lo que será necesario tomar en cuenta los resultados de los aprendizajes, además recomienda que para cada actividad se debe realizar un

análisis pormenorizado de los niveles de logro en los que se podría ubicarse la actuación o el desempeño de los estudiantes, entre otros.

Otro aporte es el de Xavier Roegiers, quien desde su Pedagogía de la Integración considera que el enfoque por competencias facilita al estudiante transferir su aprendizaje del contexto escolar al contexto cotidiano, en tanto Luis Achaerandio desde su Pedagogía para la vida da a conocer que la importancia para integrar el enfoque por competencias en el sistema educativo contribuye a promover personalidades autónomas capaces de ser fuertes para tomar decisiones para sí mismos pero a la vez flexibles para adaptarse a los constantes cambios.

En otro contexto, Sergio Tobón considera que con esta integración se buscar reforzar y contribuir a que las personas sean emprendedoras, primero como seres humanos y en la sociedad, y después en lo laboral-empresarial para mejorar y transformar la realidad.

Considerando esa reforma de la que se viene tratando, Olmedo España considera importante y necesario contar con una educación que haga reflexionar acerca del sentido y el valor de la vida, en donde se pongan en práctica las virtudes y sea la ética la que marque el camino a seguir. En el caso de Bienvenido Argueta considera que las competencias permiten a las y los estudiantes, procesar de manera crítica y eficiente el flujo creciente de información y procesos de generación del conocimiento, así como dar sentido a sus propios aprendizajes.

Por el desafío y el cambio de actitud que se debe asumir ante este nuevo enfoque establecido en el nivel universitario, España, O. (2008), dice: *"que los profesionales estén dispuestos a reflexionar, a comprender y a mejorar el sentido de su práctica científica, técnica y con una fuerte dosis de sensibilidad social". (p. 105)*

¿Cuál es el propósito de integrar el enfoque por competencias en el nivel universitario? Luego de considerarse una acción universal que no se puede esperar como simples espectadores los frutos que cosechen de ese proceso los otros países que iniciaron desde hace algunos años dicha reforma, en segunda instancia la acción misma, *"que le permite al estudiante ser protagonista de su vida y de su proceso de aprendizaje, a partir del desarrollo y fortalecimiento de sus habilidades cognitivas y metacognitivas,* tal y como Tobón. S. (2006: 15), dice al referirse al tema de competencias.

Es obvio, que son varios los postulados pedagógicos que definen desde diversos criterios el enfoque por competencias, pero como se mencionó, lo importante de este proceso es que se universalice y se socialice en todas las Facultades de la Universidad de San Carlos de Guatemala, lo cual ya se dio, desde el momento en que el Consejo Universitario se pronuncia y sugiere dicha aplicación en cada ente facultativo.

Entonces, corresponde a cada docente adquirir una actitud de cambio y actualización, luego poner en práctica cada uno de los detalles que recomienda dicho proceso. Para ello, será necesario articular nuevas acciones un tanto coercitivas entre los distintos actores del proceso, tales como verificar el desempeño de cada docente por parte de los coordinadores de carrera, coordinadores académicos y coordinadores de las distintas sedes (central y departamentales). Además, que la Comisión de Evaluación Docente -COMEVAL- socialice con los coordinadores de las distintas sedes, el resultado de la evaluación del desempeño de los docentes. Es necesario, que cada docente conozca el resultado de su desempeño a partir del criterio de los estudiantes, lo que le permitirá en algún momento un autoanálisis de su proceder en mejora del sistema educativo.

Las autoridades de la Facultad de Humanidades, así como de las otras facultades de la Universidad de San Carlos, deben considerar que la implementación de este proceso, no debe quedar únicamente en la acción de verificar el nivel de conocimiento de las competencias, sus características, la metodología, la evaluación y otros aspectos, por parte de los docentes, tampoco la actitud ante dicho tema; sino, identificar el fiel cumplimiento (práctica) del enfoque por competencias.

Las autoridades de la Facultad de Humanidades, así como de las otras facultades de la Universidad de San Carlos, deben considerar que la implementación de este proceso, no debe quedar únicamente en la acción de verificar el nivel de conocimiento de las competencias, sus características, la metodología, la evaluación y otros aspectos, por parte de los docentes, tampoco la actitud ante dicho tema; sino, identificar el fiel cumplimiento (práctica) del enfoque por competencias.

Conclusiones

La ampliación, socialización y discusión de la integración del enfoque por competencias en los planes de estudios en las unidades académicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala se ha desarrollado como parte del proceso de transformación y actualización educativa.

Los encargados del departamento de Educación a través del Sistema de Formación del Profesor Universitario -SFPU- de la Dirección General de Docencia -DGED- y la División de Desarrollo Académico -DDA- se han empoderado del tema, han elaborado y sugerido nuevos formatos de planes de estudio, establecido nuevas metodologías, han diseñado nuevos instrumentos de evaluación, tal como lo recomienda el enfoque por competencias desde la temática socio-formativa.

Cada unidad académica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ha creado instancias para darle seguimiento y verificar el fiel cumplimiento de la disposición de las altas autoridades educativas, en relación a la implementación del enfoque por competencias en el nivel superior, ya sea desde la propuesta de Sergio Tobón o desde otro enfoque, lo que se pretende es sistematizar el aprendizaje en torno al estudiante.

El docente universitario debe considerar las disposiciones de las altas autoridades educativas de la Universidad de San Carlos, atender las nuevas tendencias educativas como parte de la Reforma Educativa, dirigir su desempeño docente en mejora de la calidad educativa y del mismo estudiante, dejando a un lado el acomodamiento y el tradicionalismo educativo.

Referencias bibliográficas

- Achaerandio, L. (2010) Competencias fundamentales para la vida. IGER. Talleres Gráficos. Guatemala.

- Aldana, C. (2007) Biodidáctica universitaria. División de Desarrollo Académico, DDA. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.

- Caja, F. y otros (2008). Universidades: sus límites y potencialidades. Revista de la División de Desarrollo Académico. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.

- España, O. y otros (2008) Educación y entorno social. Colección cuadernos de docencia. Democracia y educación. Ensayos. Universidad de San Carlos de Guatemala.

- González, R. (2010) Las competencias del lenguaje que evalúa el Sistema de Ubicación y Nivelación (SUN) a los aspirantes a ingresar a la Universidad de San Carlos de Guatemala, en el departamento de Huehuetenango. Tesis. Facultad de Humanidades. Escuela de Estudios de Posgrado. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.

- Loeza, P. y otros (2008) Revista de la División de Desarrollo Académico. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.

- Pimienta, J. (2012). Las competencias en la docencia universitaria. Editorial Pearson. México, D.F.

- Roegiers, X. (2006). Enfoque por competencias y pedagogía de la integración, explicada a educadores. Centro Cultural y de cooperación para América Central. CCCAC. Costa Rica.

- Roegiers, X. (2007) Pedagogía de la Integración. Competencias e integración de los conocimientos en la enseñanza. Agencia Nacional ISBN. Costa Rica.

- Tobón, S (2006). Aspectos básicos de la formación basada en competencias. (en línea) (consultado el 5 de febrero de 2016) hhttp://www.urosario.edu.co/CGTIC/Documentos/aspectos_basicos_formación_basada_competencias.pdf.

- Tobón, S. (2013) Formación integral y competencias. Pensamiento complejo, currículo didáctico y evaluación. Cuarta edición. OCOE Ediciones, Bogotá, Colombia.

Contrapunto

¿Quiénes somos los sancarlistas?
Notas sobre nuestra identidad

Mariano González
Docente Escuela de Psicología, USAC

Resumen
Una de las más nobles características de la universidad como institución es la posibilidad de ser un espacio de discusión abierta, reflexiva y crítica, incluso de sí misma. A partir de esta premisa, se plantean algunas observaciones sobre la problemática constitución de la identidad política sancarlista, y se hace una invitación al diálogo y la discusión a partir de una intuición básica: esa identidad política sancarlista está marcada por la negatividad de un doble olvido.[1]

Palabras clave
Estudiantes, identidad, olvido, Universidad de San Carlos de Guatemala.

1. Gabriela Carrera, politóloga landivariana lanzaba la pregunta en 2015 sobre "¿Quién eres, sancarlista?" en Plaza Pública. Más que cuestionar la legitimidad de la pregunta por la pertenencia de quien la hace, se debe considerar la racionalidad y oportunidad de la interpelación.

Who are the sancarlistas?
Notes about our identity

Abstract
One of the noblest characteristics of the University as an institution is the possibility of being a space of discussion open, reflective and critical, even of itself. Starting from this premise, there are some observations on the problematic Constitution of sancarlista political identity, and is an invitation to dialogue and discussion from a basic intuition: that political identity sancarlista is marked by the negativity of a double oblivion.

Key Words
Students, identity, oblivion, University of San Carlos of Guatemala.

Introducción

No es posible decir que exista una única forma de ser sancarlista. Se presentarán algunos ejemplos del ser y hacer posibles de este colectivo, para mostrar la variabilidad existente. Sin embargo, debe señalarse que esta variedad contiene algunos elementos básicos como la pertenencia (o el paso) por la institución, la importancia de la autoadscripción y la atribución identitaria, surgida de las relaciones con la sociedad.

Hablando con una doctora en Psicología, me decía que siempre ha estado orgullosa de ser sancarlista. Y que en sus estudios de postgrado en el extranjero advertía la utilidad de su formación de licenciatura en la Escuela de Ciencias Psicológicas de la Universidad de San Carlos, que le prepararon muy bien para continuar estudiando en otras universidades y en otro país.[2]

Los estudiantes practicantes de la Facultad de Medicina ayudan en una medida apreciable a sostener la precaria estructura de salud en el país (esa a la que el Estado tiene tan descuidada) y los estudiantes practicantes de la Escuela de Ciencias Psicológicas contribuyen a lo que, probablemente, sea la más numerosa asistencia psicológica gratuita a la población de escasos recursos en el departamento de Guatemala (y tal vez en todo el país). He aquí tan solo un par de ejemplos de la importancia de la extensión de dos unidades académicas que, así, devuelven una parte significativa de lo que se invierte en el sostenimiento de la universidad.

Por otro lado, ha habido acusaciones significativas a profesionales que han sido representantes de la USAC en distintas instituciones. Por no hablar de las constantes y sistemáticas muestras de vandalismo, que cometen encapuchados en tiempos de bautizos y de la Huelga de Dolores y que suceden todos los años (precisamente allí se revela su carácter sistemático), incluyendo el más reciente escándalo de un "bikini open", en la Escuela de Ciencias de la Comunicación.

Entre estos extremos que contienen dedicación y vandalismo, se encuentra toda una gama de sancarlistas, entre quienes se incluye a buenos estudiantes y docentes así como otros que no lo son tanto. Excelentes profesionales y mediocridades. Pueden existir, de hecho, distintos grados de compromiso y formación académica

2. Ironías de la vida, ha intentado regresar como docente en San Carlos y se le ha dificultado.

ligados a diferencias generacionales, así como las que existen entre unidades académicas, extensiones y carreras, por lo que realmente es difícil homologar estas diferencias que mueven la realidad de los sancarlistas.

Sin embargo, ante esta realidad variada, contrastante y en algunos casos contradictoria, hay un hecho notable: la USAC logra generar una identidad en muchos de sus integrantes mayor que en otras instituciones, por ejemplo, otras universidades. Desde la doctora en psicología que se reconoce orgullosa sancarlista en el extranjero, hasta los encapuchados que gritan y se identifican como "huelgueros de corazón" al calor de las cervezas.[3] Evidentemente, la valoración moral que se puede hacer sobre formas tan distintas de ser sancarlista no es la misma. El punto, más bien, es constatar las diversas formas en las que se expresa.

Asumiendo que existe una enorme variedad de formas de ser sancarlista, que existen luces y sombras en la conformación identitaria de este colectivo, que representa la principal institución de educación superior en el país, así como considerando que cualquier generalización puede hacer violencia a las particularidades, siendo un rasgo llamativo pero poco explorado, estas notas intentan pensar la identidad de los sancarlistas.

La dialéctica identitaria

La identidad de los sancarlistas se define en función de la pertenencia a una institución educativa nacional, que carga con una tradición orgullosa (por ejemplo, la apelación de tricentenaria) y de las funciones y haceres específicos de la universidad.

Usualmente los sancarlistas estudian, enseñan, hacen prácticas, etc., de una manera relativamente callada,

3. En el exacto momento de reflexionar sobre este asunto, como para ejemplificar lo dicho, encapuchados de psicología pasan gritando en los pasillos de la escuela: "¿Quién nos guía de noche y de día? Psicología. ¿Y a quien no le guste? Su madre". Lo más irónico del caso es que la Huelga de Dolores, que nació secular y antimilitarista, reproduce en estos aspectos tradiciones propias de los militares. Como si, por lo menos en los encapuchados que van gritando sus consignas, existiera un militarcito dentro que necesita expresarse.

en los espacios propios de la universidad y en espacios locales, aunque también haya sancarlistas o instituciones propias de la universidad que son mucho más visibles y tienen impacto nacional. En todo caso, son parte del país y establecen múltiples relaciones entre distintos grupos e instituciones.

Pero, además, la identidad también es relación frente a otros grupos; y la que se genera a partir de la adscripción a la institución, también está marcada por cómo se posiciona frente a otros colectivos y los diversos vínculos que establecen con diversos sectores de la sociedad. Esto implica que la identidad también es construida a través de las relaciones que la sociedad establezca con los sancarlistas, por cómo se les ve y se les nombra, por ejemplo.

Por su posición de institución estatal y la acción de algunos de sus miembros se generan muchas críticas, sobre todo, las más visibles, por el sistemático actuar de algunos de sus integrantes. A partir de una cierta tradición rebelde que fue efectiva en buena parte de la segunda mitad del siglo XX (que se ha rechazado por diversos sectores de poder y sectores conservadores) así como de las críticas resultantes de algunas acciones reprobables, se ha generado la idea de que los sancarlistas son bochincheros y haraganes, no están bien formados, etcétera.

Evidentemente esta es una generalización infundada, pero que, en tanto opinión común impacta en la identidad atribuida. El hecho que los encapuchados cometan diversas infracciones se generaliza y se extiende a toda la comunidad sancarlista.

Sin embargo, adentro de esta comunidad hay dos posiciones al respecto. Por una parte está una gran mayoría que no se identifica con tal atribución y, de hecho, repudia el accionar de los encapuchados. En 2015, por ejemplo, hubo una campaña que fue asumida por varios sancarlistas que decía: “Yo no soy

bochinchero", tratando de desmarcase de los huelgueros que, a cada tanto, cometen actos de vandalismo, pese a la prohibición de las autoridades.[4]

Por su parte, la minoría que participa en la huelga reivindica su participación y la justifica, diciendo que son "huelgueros de corazón", que quieren a la USAC, etc., y que, de hecho, son los otros estudiantes los que son apáticos y no se involucran.

Evidentemente que ambas posturas no son simétricas pero, si en lugar de asumir una postura normativa y se postula que un determinado "perfil" es el que corresponde a la identidad sancarlista, se considera pragmáticamente que todas son formas reales de ser y estar en la San Carlos, se llega a la conclusión de que la identidad sancarlista está compuesta de relaciones hacia afuera y relaciones hacia adentro de la comunidad universitaria.

Esto significa que, en parte, la identidad sancarlista está construida por las relaciones que la universidad establece con la sociedad y las relaciones que se producen al interior de ella. Por eso se habla de esa dialéctica universitaria, que está compuesta de esas relaciones que se encuentran en tensión.

Incluso, la identidad sancarlista está también fundada en relación a las universidades privadas, que son las instituciones más cercanas por la índole de su actividad. Esto es claramente expresado en innumerables chistes que circulan por diversos canales (y que aquí no se repetirán).

4. Fue precisamente esta campaña la que hizo lanzar la pregunta ¿Quién eres, sancarlista? Evidentemente existe la intención de desmarcarse de una identidad que se considera negativa, pero el asunto no es tan sencillo y resulta como se tratará de indicar, representativa del olvido que está en la raíz de la actual identidad sancarlista.

El hecho es que al hablar con estudiantes sancarlistas todavía se encuentra la afirmación (un tanto más nerviosa e insegura) de que estudiar en la USAC es un logro frente a estudiar en otras universidades, debido a varias razones entre las que se incluyen lo que cuesta ingresar (debido a los exámenes de admisión) y lo que cuesta ganar las materias.

Sin embargo, esto también va unido a la creencia de que en muchos puestos de trabajo se prefiere a egresados de otras universidades por la fama que se han ganado los sancarlistas de bochincheros y haraganes. Por ejemplo, a una psicóloga conocida se le preguntó en una entrevista de trabajo de qué universidad había egresado. Al contestar que de San Carlos, se le dijo que el salario sería menor. Dignamente, por supuesto, se retiró del lugar.[5]

La identidad a partir de un doble olvido

Como se apuntó previamente, los sancarlistas muestran una identidad explícita frente al resto de la sociedad (incluyendo las otras universidades del país) y se dividen en torno a la identidad atribuida que se condensa en la valoración de "bochincheros". Una mayoría probablemente no se ve reflejada en esta atribución y se quiere apartar de ella, mientras que una minoría activa y visible la asume.

En todo caso, apunta a una identidad significativa que puede operar cuando se es estudiante de la USAC, así como cuando se es docente de la misma o, incluso, como profesional egresado durante toda la vida.

Sin embargo, creo que la actual identidad política sancarlista se genera, en buena medida, a partir de

5. Es de aclarar que estas son ideas que circulan en los ambientes universitarios y que no necesariamente representan la realidad o la opinión del que esto escribe. Lo interesante es que son ideas que forman parte de la identidad sancarlista.

ciertos procesos profundos que están conectados a la problemática situación de ser una universidad estatal, en un contexto material e ideológico dominado por el neoliberalismo, así como a la historia de la universidad en el contexto de la guerra guatemalteca.

Esto requiere una precisión: existe una identidad sancarlista que es fuente de cierto orgullo, pero este componente no se traduce en una identidad política, como sí se tradujo en períodos previos. Sobre todo, durante la guerra así como en ocasiones en que estudiantes y profesionales fueron parte de eventos determinantes de la historia nacional.[6]

Es por ello que la pregunta ¿Quién eres, sancarlista?, tiene una significación política innegable.

La identidad política actual de los sancarlistas está signada por las dificultades de dar una respuesta política, que proviene de ser la única universidad estatal que funciona con los impuestos que paga el pueblo guatemalteco y que la diferencia de cualquier otra institución de educación superior.

Como ya se indicó, estudiantes practicantes devuelven una parte importante de los impuestos que la universidad recibe a través de la práctica supervisada y los ejercicios profesionales. De hecho, la formación en ciertas carreras es impensable sin la contribución de la USAC. No obstante, y este es el meollo de la argumentación, esta característica de la universidad no se traduce en una praxis política coherente, que coloque en primer plano esta deuda.

Si se asumieran las consecuencias de esta situación, es probable que existieran movimientos políticos mucho

6. Rápidamente se pueden señalar las fechas de 1920, 1944, 1962, así como su participación durante buena parte de la guerra y la represión en el país.

más fuertes en la universidad. De hecho, más que negar la atribución de bochinchero, una praxis política consecuente sería crítica y rebelde frente a un sinnúmero de problemas que caracterizan a la sociedad actual y a la propia universidad.

Un movimiento político consecuente llevaría a cabo un cuestionamiento extenso y profundo de la sociedad actual, así como tomaría medidas específicas para erradicar prácticas cuestionables como las que se realizan en bautizos y la Huelga de Dolores, tal y como actualmente se dan.

Esto se liga a un segundo olvido: el olvido de la tradición de lucha que sostuvieron sectores políticamente importantes de la universidad durante la guerra. Los mártires universitarios lo fueron porque creyeron, y actuaron en consonancia, que la sociedad merecía una transformación profunda de sus estructuras injustas. Muchos de ellos se ligaron al movimiento revolucionario guatemalteco, porque consideraron que sólo a través de esa forma de lucha podían concretar las aspiraciones de transformación. Y muchos otros, que no se ligaron a este movimiento, siguieron haciendo su trabajo profesional en las comunidades y este solo hecho, les trajo consecuencias, incluso mortales.

La pasión por la transformación que se encontró en esos momentos es algo que hoy no se encuentra. Se cortó la tradición de lucha por la misma represión que el Estado (sobre todo el ejército y la policía) desencadenaron contra

la institución. Se perdió también porque el horizonte político sufrió un cambio sustancial a partir del derrumbe del socialismo real y por el proceso de firma de la paz en Guatemala, que dejó a una izquierda minoritaria, dividida y sin programa.

Todo esto enmarcado, además, por lo que el historiador inglés E. Hobsbawm (2012) llama el triunfo de la sociedad de consumo de masas (o al menos el anhelo de participar en ella) y por el triunfo del neoliberalismo, como ideología dominante. Estas dos tendencias influyen en la creación de sujetos individualistas y consumistas, con tendencias asociales o incluso antisociales que ven la acción colectiva con malos ojos.

Si se cree que esto es una exageración, por un momento imaginemos: ¿Qué pasaría si la colectividad sancarlista retomara la praxis de algunos de sus integrantes marcada por la conciencia de su deuda hacia el pueblo y la tradición de lucha existente previamente?[7]

Evidentemente que la rueda de la historia se ha movido en muchos aspectos y no se puede pretender que lo que fuera en su momento la identidad de lucha se recuperara tal cual en estos momentos. Sin embargo, es posible empezar a reflexionar sobre nuestra identidad política actual y sobre los caminos que se abren ante ella que tienen que ver, también, con lo que fuimos en otro momento.

Una identidad política sancarlista que asumiera su deuda con el pueblo y su herencia de lucha, le haría mucho bien a la USAC. Al país. Los haría distintos.

7. No se puede dejar de pensar que la debilidad de esta posible identidad política es perfectamente funcional al sistema.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, V. (2002) Conventos, aulas y trincheras: universidad y movimiento estudiantil en Guatemala. La ilusión por conservar. Guatemala: FLACSO.

- Carrera, G. (2015) "¿Quién eres, sancarlista?" en Plaza Pública, accesible en, https://www.plazapublica.com.gt/content/quien-eres-sancarlista, consultado el 11-03-2016.

- Hobsbawm, E. (2012) Cómo cambiar el mundo. Marx y el marxismo 1840-2011. Trad. Silvia Furió. Barcelona: Crítica.

Contrapunto

Perspectivas del café en El Salvador[1]

Roberto Codas y Kraig Kraft
Global Water Initiative y Catholic Relief Services

Resumen

El agro sistema cafetalero salvadoreño está inmerso en una situación de crisis, con incierta perspectiva de mejoramiento en la coyuntura actual. La pregunta central hace referencia a la sostenibilidad del sector y, especialmente, de los pequeños productores: ¿bajo qué condiciones es viable y sostenible su participación, y cómo promover dichas condiciones? La tendencia del pequeño productor es al abandono del café, mientras que se incrementan los granos básicos como estrategia de supervivencia. Las remesas son un factor clave en el ingreso del jornalero y pequeño productor, que ante las malas condiciones deja de tra bajar y producir. En las áreas rurales no tienen agua y energía, y con la situación de expansión de las pandillas, se configuran factores expulsivos hacia áreas urbanas cada vez más fuertes.

Palabras clave

Café salvadoreño, pequeños productores, roya, cadena de valor, renovación de cultivos.

1. Del estudio "Perspectivas de la producción cafetalera en Centroamérica ante los desafíos del cambio climático y el mercado", Capítulo 1. CRS, San Salvador 2015.

Perspectives of coffee in El Salvador

Abstract
Agro Salvadoran coffee system is immersed in a crisis situation, with uncertain prospect of improvement in the current situation. The central question refers to the sustainability of the sector and, especially, small producers: under what conditions is feasible and sustainable membership, and how to promote such conditions? The tendency of the small producer is the abandonment of the coffee, while increase the basic grains as a survival strategy. Remittances are a key factor in the income of farm worker and small producer, letting bad conditions of tra download and produce. In rural areas they have no water and energy, and with the expansion of the gang situation, configured expulsive factors towards urban areas becoming stronger.

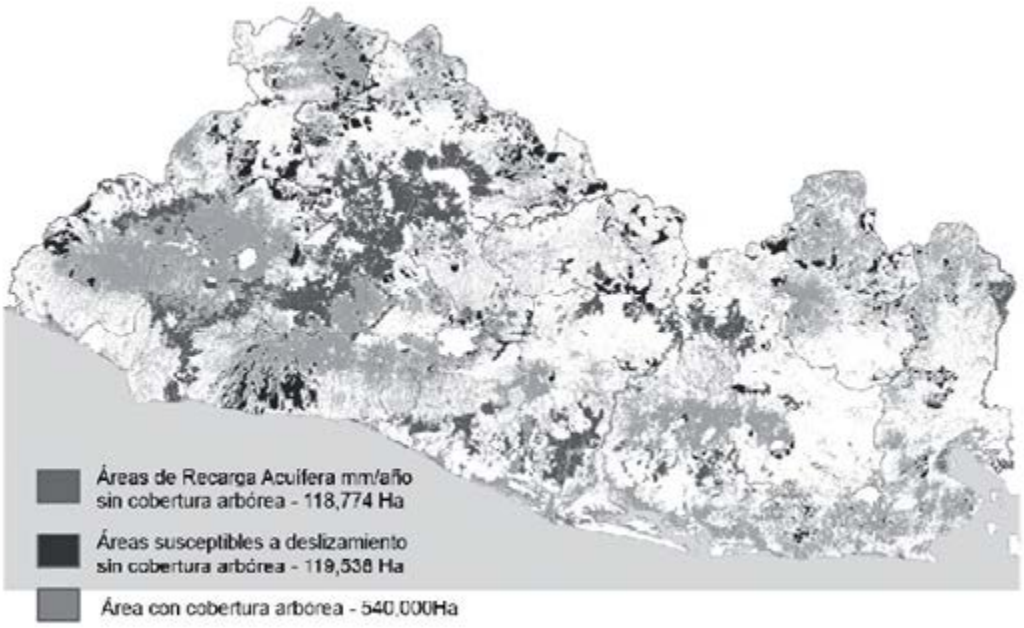
Key words
Salvadoran coffee, small producers, rust, value chain, renewal of crops.

En el caso salvadoreño, la profundidad y gravedad de la crisis, que se puede caracterizar fácilmente con los números de producción y otros, no ha sido acompañada por una respuesta de política correspondiente, sino con medidas que buscan una reorganización parcial de las instituciones estatales que inciden en el sector cafetalero.[2]

2. A pesar de la evidencia de situación crítica, el Gobierno de El Salvador demoró la declaración de emergencia con la crisis de la roya, y tendió a relativizar el impacto en el agro sistema cafetero. En 2013, en el contexto regional de PROMECAFE se firmó un pacto para acceder a fondos para combate a la roya, y El Salvador demoró su adhesión a este instrumento.

Los reportes anteriormente realizados por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) sirven para graficar la profundidad del impacto actual y futuro de la degradación ambiental, que afecta directamente a la caficultura. El mapa 1 indica claramente la relevancia de los bosques, que en elevado porcentaje corresponde a cafetales, en el contexto del equilibrio ambiental del país. La inexistencia de cobertura boscosa en una porción importante (y creciente) en zonas de recarga acuífera, y la igualmente importante que es susceptible a deslizamientos, indica la relevancia de la preservación de los sistemas productivos en laderas (MARN, 2010).

Mapa 1
El Salvador: Áreas de recarga acuífera y sin cobertura arbórea



Fuente: MARN, Informe sobre actividades REDD+, presentación 2010.

La producción de café está segmentada por el tamaño de las fincas, que se correlacionan claramente con la participación en el total de la producción entregada, ya que el 51.7% de productores entregan apenas el 3.4% del café, mientras que el 0.8% de grandes productores aportan el 31.2% (Cuadro 1).

El mismo Gobierno de El Salvador (GOES) reconoce en su Plan Quinquenal: "Desafortunadamente, el tipo de relación que la sociedad salvadoreña ha establecido con la naturaleza que le rodea no ha sido sistemáticamente equilibrada o respetuosa, lo que se evidencia en la falta de ordenamiento sustentable del territorio en las ciudades y áreas rurales. Tampoco ha obedecido a criterios de sustentabilidad ambiental, entendida como ´la capacidad de la humanidad para vivir dentro de los límites ambientales´" (Robinson, 2004). Prueba de ello es que no se ha cumplido el compromiso de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, adoptado por el país en el marco de los objetivos de Desarrollo del Milenio".[3]

Cuadro 1
El Salvador: Estructura de producción cafetalera, según tamaño de finca, número de productores y producción entregada (cosecha 2009/10)

Rango de tamaño de fincas (mz)	Número productores	Producción entregada 2009/10		
		%	qq oro uva	%
Menor a 3	8,790	51.7	55,209	3.4
De 3 a 10	4,832	28.4	121,080	8.1
De 10.1 a 25	1,678	9,87	148,568	9.9
De 25.1 a 50	856	5	200,559	13.4
De 50.1 a 100	518	3	283,547	18.9
De 100.1 a 150	185	1	227,076	15.1
Mayor a 150	136	0.8	467,962	31.2
Totales	**16,995**		**1,500,000**	**100**

Fuente: Garza Hernández, 2012. Datos para la cosecha 2009-10.

3. Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo, 2015, en adelante PQD, p. 161.

Agrega el GOEA que "son múltiples los retos (…): uno de ellos es la degradación de ecosistemas claves (manglares, humedales, cafetales, cuerpos de agua y cuencas) y los elevados niveles de contaminación e insalubridad ambiental que amenazan las perspectivas del buen vivir para la población, pues tienen efectos nocivos en la biodiversidad y en el acceso a medios de vida que aseguran la reproducción de la vida humana, y porque afectan directamente la salud de las personas" (PQD, 2015: 161).

El mismo Plan reconoce el efecto directo del cambio climático en el país, al expresar que:

> Los efectos del cambio climático se perciben en las variaciones de los niveles de la temperatura, en la frecuencia e intensidad de eventos hidrometeorológicos (lluvias, inundaciones, entre otros) y en la elevación de los niveles del mar. En las últimas seis décadas en El Salvador, uno de los efectos del cambio climático ha sido que la temperatura promedio anual aumentó más de 1.3°C y los escenarios climáticos apuntan a aumentos de entre 2°C y 3°C adicionales en las siguientes seis décadas (MARN, 2013).

Por otra parte, ha cambiado sustancialmente la distribución de las lluvias en tiempo y en espacio, así como su intensidad y duración, y cada vez son más frecuentes las lluvias extremas que afectan al país (PQD: 162).

Situación actual de la caficultura salvadoreña

De los países centroamericanos, El Salvador es el caso con el impacto más agudo de la crisis actual. Según el Consejo Salvadoreño del Café (CSC):

> En el año 2012, el café representó el 1.2 % del Producto Interno Bruto y el 10.0 % del PIB Agropecuario. Debido a que las cuentas nacionales no incluyen a la actividad agroindustrial dentro del

PIB agropecuario, las cifras señaladas no reflejan el verdadero impacto (...).

Las exportaciones de café representaron en 2012 un 5.6% del total de exportaciones del país, aun cuando la diversificación de exportaciones y la disminución en la productividad del parque cafetalero han minado el desempeño de las primeras.

La actividad cafetalera promedio entre los años 1995 y 2012 representaron un 7.5 % de las exportaciones totales de El Salvador.

El café bajo condiciones normales aporta 150,000 empleos directos y cerca de 500,000 empleos indirectos; inyecta recursos en el área rural dinamizando el comercio y aliviando la pobreza rural. Durante muchos años el café ha contribuido para que las poblaciones rurales posean una infraestructura más adecuada para vivir, como carreteras, escuelas, acceso a servicios básicos, entre otras (CSC, 2013).

En el Cuadro 2 se puede ver la estratificación del sector, con casi 17,000 pequeños productores.

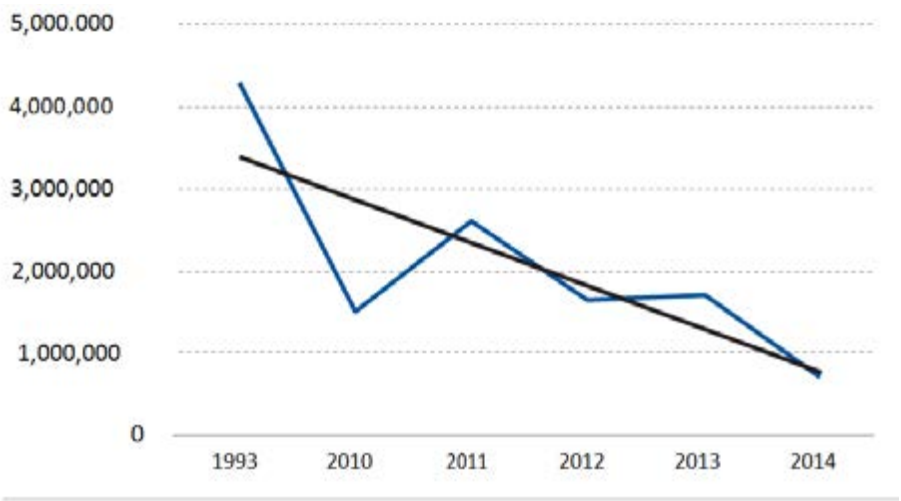
Cuadro 2
El Salvador: Estratificación de productores según tamaño de propiedad
(área cultivada de café)

Estrato	Número de productores	%
Hasta 10 manzanas	16,750	85.9
De 10.01 a 100 manzanas	2,325	11.9
Más de 100 manzanas	4,525	2.2
Total	**19,600**	**100.0**

Nota: Datos al 31 de diciembre de 2013. Se incluyen cooperativas de sector reformado
Fuente: CSC, 2013.

La situación del sector se puede notar en los números de producción, como se aprecia en el Gráfico 1.

Gráfico 1
El Salvador: Producción nacional de café, 1993-2014 (qq oro uva)



Fuente: En base a datos del CSC, en CRS, 2015.

La disminución de los volúmenes producidos se puede ver en la serie histórica del Cuadro 3.

Cuadro 3:
El Salvador: Volúmenes de producción cafetalera, años 1980/81 – 2011/12

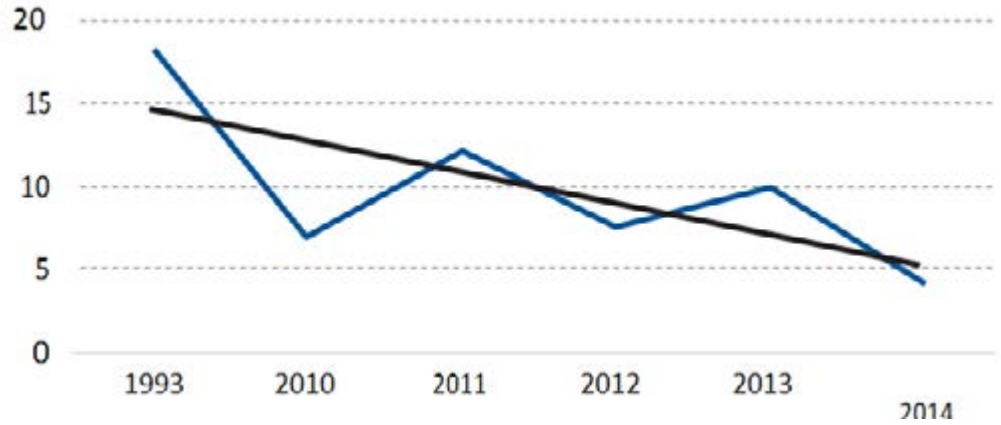
Año cafetero	Producción (qq oro uva)	Promedio (4 años)
1980/1981	3,587,000.00	15.3
1981/1982	3,897,400.00	10.6
1982/1983	4,213,000.00	8.2
1983/1984	4,112,600.00	3,952,500.00
1984/1985	2,921,700.00	3,786,175.00
1985/1986	2,324,200.00	3,392,900.00

1986/1987	3,054,800.00	3,103,350.00
1987/1988	3,262,200.00	2,890,750.00
1988/1989	1,972,200.00	2,653,375.00
1989/1990	3,636,500.00	2,981,425.00
1990/1991	3,537,100.00	3,102,000.00
1991/1992	3,153,700.00	3,074,875.00
1992/1993	4,306,200.00	3,658,375.00
1993/1994	3,403,300.00	3,600,075.00
1994/1995	3,360,600.00	3,555,950.00
1995/1996	3,239,100.00	3,577,300.00
1996/1997	3,305,900.00	3,327,225.00
1997/1998	3,002,400.00	3,227,000.00
1998/1999	2,621,900.00	3,042,325.00
1999/2000	3,712,600.00	3,160,700.00
2000/2001	2,406,098.00	2,935,749.50
2001/2002	2,383,076.00	2,780,918.50
2002/2003	1,963,400.00	2,616,293.50
2003/2004	1,911,281.00	2,165,963.75
2004/2005	1,858,020.00	2,028,944.25
2006/2007	1,740,025.00	1,861,127.75
2007/2008	2,119,810.00	1,913,260.00
2008/2009	1,985,625.00	1,945,161.25
2009/2010	1,500,306.00	1,836,441.50
2010/2011	2,555,000.00	2,040,185.25
2011/2012	1,624,160.00	1,917,548.75

Fuente: CSC, op.cit., sn.

No solamente el volumen ha disminuido, sino que ha ocurrido una caída pronunciada en la productividad, según se aprecia en el Gráfico 2, "la cual ha pasado de nueve quintales en la cosecha 2008-2009 a tres en la cosecha 2013-2014" (PRISMA, 2014:3).

Gráfico 2
El Salvador: Desempeño de la productividad de café qq/ manzana, 1993-2014



Fuente: Datos del CSC, en CRS, 2015.

La caída de producción y productividad, aunque exacerbada por la roya, tiene su fundamento en la falta de renovación de los cafetales, como lo señala la presentación de Technoserve, ya citada en anteriores artículos (Ipnusac 91 y 92). Como se puede notar en el Cuadro 4, solamente el 12% de las variedades cultivadas en el país son resistentes a la roya.

Cuadro 4
El Salvador: Variedades de café resistentes a la roya (en cursiva) y tradicionales

Variedades cultivadas	%	Edad
Borbón	52	42
Pacas	33	28
Cuscatleco	*7*	*3*
Catisic	*2*	*17*
Catuaí	2	18
Catimor	*2*	*11*
Pacamara	1	13
Otros	*1*	*10*
Total	**100**	**34**

Fuente: Garza Hernández, 2012.

Impacto social

De acuerdo con el CSC, unos 40,000 empleos temporales en recolección de café se han perdido por el impacto de la roya, como efecto de los 600,000 quintales menos que se obtuvieron en el último ciclo productive, dejándose de pagar US$30 millones en salarios. Adicionalmente, se estima que a lo largo del año 2014, se perderán otros 100 mil empleos en labores de poda, resiembra, fertilización, etc. (Pastrán Portillo, 2014, Citado en PRISMA, 2014: 9).

Además, se tiene una situación de creciente inseguridad en el campo, que se evidencia por la presencia de grupos criminales organizados. Las opciones de vida y trabajo para la población local, especialmente los jóvenes, está fuertemente condicionada por esta situación de prevalencia del poder informal de estas organizaciones.

Impacto ambiental, cambio climático

De acuerdo con el análisis que ofrece PRISMA (2014: 4), "desde el punto de vista ecológico, el grano es vital, ya que el café bajo sombra constituye el 10% del total de la cobertura arbórea de El Salvador (MARN, 2013). Alrededor del 80% de los bosques primarios se encuentran rodeados de cafetales, que funcionan como áreas de amortiguación del impacto que pudiesen recibir del exterior. Si los cafetales desaparecen, los bosques primarios estarían en peligro de desaparecer (Rivas et al., 2011)."

Se debe considerar el impacto agregado, que afecta a otros sistemas, porque el parque cafetalero está ubicado principalmente en la parte alta de las cuencas que son parte de la formación volcánica costera de El Salvador. Estos ambientes tienen pendientes agudas de picos volcánicos que en poca distancia llegan hasta el mar. Esta cordillera drena directamente al mar donde se ubican los ecosistemas acuáticos más importantes del país, incluyendo 44,000 has de manglares, que constituye el ecosistema más extenso de este tipo en la costa del Pacífico de Mesoamérica. En esta misma cordillera se concentra los riesgos de deslizamientos, como se ve en el mapa 1.

La función crítica de los bosques cafeteros para la recarga de los mantos acuíferos ha sido resaltada por diversas referencias y actores relevantes. Estos bosques son fuente de leña para la población en esas zonas rurales, y en las fincas se cultiva frutas, vegetales, flores y especies maderables. Constituyen fuente de ingreso adicional para dichas familias. PRISMA reporta que

"en las fincas cafetaleras se albergan aproximadamente 139 especies de árboles nativos, 150 especies de aves estacionales y migratorias, además de pequeños mamíferos, reptiles, batracios y quelonios, entre otros. En términos de mitigación de gases de efecto invernadero, una hectárea de café bajo sombra puede mantener una reserva de 200 toneladas de carbono-" (PRISMA, 2014: 4-5). En la coyuntura actual, se tiene el efecto general de la roya, con menor producción y de menor calidad general, y mayores necesidades financieras para renovación de las fincas. Para PRISMA (2014: 3) "Entre las condiciones que favorecieron el desarrollo del hongo de la roya, un estudio reciente del Programa Mundial de Alimentos (PMA, 2013) señala: alteraciones en el clima que provocaron presencia de lluvias durante la mayoría de los meses desde 2010 a 2012; actividades inadecuadas o insuficientes para el manejo de los cafetales; variedades cultivadas en El Salvador susceptibles a la roya y envejecimiento del cafetal."

La baja rentabilidad crónica en el sector resulta en una deficiente tasa de inversión, especialmente en la renovación de cafetales (se estima en US$ 4,000/manzana la inversión necesaria). De ahí, la baja productividad, y la creciente susceptibilidad a enfermedades, lo que incrementa los costos operativos (que trepan a US$ 80-90 por quintal, más US$ 30 por quintal de canon de beneficiado). La suma de costos operativos y beneficiado totalizan lo que, hoy por hoy, se paga por quintal de café al productor.

Esta situación se da en el contexto de un cambio de parámetros climáticos: se registra una concentración de lluvias y mayores temperaturas (1 a 2 grados más), lo cual impacta en unos 200 metros en la altura viable para cafetales, que se vuelven vulnerables y hasta inviables especialmente en el bajío (Cuadro 5). La sequía creciente, lluvias esporádicas y la temperatura fuera de lo normal resultan en maduración irregular del café.

En esta situación, es limitada la respuesta institucional y organizativa (del gobierno, de las cooperativas). En el primer caso, por la

limitación de los esquemas vigentes, que se encuentran en etapa inicial de gestión o inmersos en dinámicas políticas que han disminuido la capacidad de gestión (como el caso del Consejo Salvadoreño del Café). Adicionalmente, se puede notar una carencia de capacidad y experiencia de muchas cooperativas para la gestión de riesgos y situaciones complejas —como el manejo de la volatilidad del mercado de bolsa de café, o la gestión de mejores tecnologías productivas—.

Cuadro 5
El Salvador: Área cafetalera según altura y región

Altitudes	área cafetalera según estrato y región (mz)		de altura	Total
	occidente	centro	oriente	
Estricta altura	21,589	9,676	3,579	34,844
Media altura	29,574	28,952	12,392	70,918
Bajío	58,285	26,705	26,876	111,866
Totales	**109,448**	**65,333**	**42,847**	**217,628**

Fuente: Garza Hernández, 2012.

El impacto más fuerte se da en las zonas de bajío, que constituyen la mayor parte de los cafetales del país (debajo de 800 metros sobre el nivel del mar); en los últimos seis años estos cafetales han aportado en promedio el 39% de la producción nacional (con un rendimiento promedio de 7 qq oro/mz); los cafetales de media altura (de 801 a 1,200 msnm) han aportado en el mismo periodo el 39% de la producción (promedio de 10.77 qq oro/mz) y los de altura (arriba de los 1,200 msnm) han aportado en los últimos seis años el 22% de la producción (promedio de rendimiento de 13 qq oro/mz) (Garza Hernández, 2012: 18).

Contexto político

El GOES es conducido actualmente por la segunda administración del FMLN, esta vez bajo la presidencia de Salvador Sánchez Cerén. La conducción económica, social y ambiental del GOES tiene una clara impronta inclusiva y reformista, aunque también una evidente apuesta pragmática, que refleja el balance de fuerzas políticas del país entre ARENA y el FMLN, que obliga a una cuidadosa gestión para la gobernabilidad democrática.

El Plan Quinquenal que rige la gestión del GOES es presentado así por el presidente Sánchez Cerén: "Estamos reafirmando nuestro compromiso con el desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Pero no de cualquier desarrollo. Estamos comprometidos con el desarrollo equitativo e incluyente que se traduzca en buen vivir para la población". (PQD, 2015: 15). EL Objetivo 7 del PQD propone "transitar hacia una economía y so- ciedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático".

Reconoce que:

> La degradación de ecosistemas claves (manglares, humedales, cafetales, cuerpos de agua y cuencas) y los elevados niveles de contaminación e insalubridad ambiental (...) amenazan las perspectivas del buen vivir para la población, pues tienen efectos nocivos en la biodiversidad y en el acceso a medios de vida que aseguran la reproducción de la vida humana, y porque afectan directamente la salud de las personas.
>
> La deforestación es otra problemática medioambiental que enfrenta la ciudadanía. Se estima una tasa de deforestación anual de 1.5 % entre 1998 y el 2008; y de 0.17 % entre el 2008 y el 2011 (MARN, en GOES y SNU, 2014). Además,

> entre 1996 y el 2010 la cantidad de superficie cubierta por bosques disminuyó de18.6% a 12.8% (GOES y Organización de las Naciones Unidas, 2014; PQD: 161-2).

La pérdida de bosques antecede a la crisis actual, pero no hay duda que esta situación lleva a su agravamiento: "Existe un proceso de conversión de las fincas de café hacia otros usos agrícolas y urba- nos. Entre los años 1994 y 2010 la pérdida de cobertura en los cafe- tales a nivel nacional fue de 41,028 hectáreas. De acuerdo a datos del MARN los patrones de cambio de uso de suelo evidencian que el 68% obedece a un cambio hacia actividades agrícolas; 29% hacia urbanización y 3% hacia actividades forestales" (MARN, 2012; PRISMA, 2014: 5).

En cuanto al agro sistema cafetero, el PQD (2015: 168) se compromete a "renovar un 30% del parque cafetero, con lo cual se aseguraría su resiliencia al cambio climático."

Instituciones rectoras

La función rectora parcial que cumplían el Consejo Salvadoreño del Café (CSC, ente mixto) y principalmente PROCAFE (fundación privada) quedó básicamente suspendida cuando PROCAFE dejó de recibir el aporte de los productores por decisión del GOES. Los recursos que le servían para operar ya no son dirigidos a dicha institución, sino que son controlados por el GOES y reorientados a CENTA CAFÉ, nuevo programa del GOES para el mejoramiento cafetero.[4]

PRISMA documentó la situación institucional del sector:

> De acuerdo a productores consultados existe debilidad institucional, PROCAFE y el CSC se han

4. La retención de USD 0.5 por quintal oro se aplica a la producción que entrega el productor al beneficiador, beneficiador exportador o tostador.

> politizado, buscando favorecer intereses particulares o partidarios y no han respondido a las demandas y necesidades del sector, especialmente de cooperativas y pequeños productores. Por otra parte, ha habido falta de coordinación y comunicación entre ambas instituciones, además de limitados recursos y apoyo institucional, afectando a productores y proveedores.
>
> Se considera que es necesario modernizar la institucionalidad de apoyo al sector, cuyo modelo está agotado, por lo que debe de pensarse un nuevo modelo. PROCAFE ha venido desempeñando el rol de investigación y transferencia tecnológica, mientras que el CSC ha sido la institución rectora del café. El contar con dos instituciones con funciones diferentes pero complementarias no ha dado los mejores resultados (PRISMA, 2014: 32).

A partir de esta situación, que se viene agravando, se ha propuesto la creación de una nueva institución, similar a ANACAFE (Guatemala) o IHCAFE (Honduras) que cuente con el conjunto de funciones necesarias para ejercer una rectoría eficaz.

Otro de los problemas que afecta al sector y que influye en la producción de café, está relacionado con el clima de inseguridad por la presencia del crimen organizado en las zonas cafeteras, lo que ha ocasionado que algunas fincas queden abandonadas o reciban poca atención.

La nueva instancia gubernamental encargada de la producción cafetera, especialmente de los pequeños productores, CENTA CAFÉ, tiene ahora un equipo de 75 personas, de las cuales 62 son asesores técnicos. Con este equipo, deben asistir a casi 17,000 pequeños productores, lo que esperan lograr por medio de la promoción de técnicas y prácticas y distribución de insumos, principalmente convocando encuentros grupales, como las Escuelas de Campo. Hasta el momento, tienen unos 5,300 productores inscritos, que son los que recibirán asistencia técnica, incluyendo

plantas para renovar sus cultivos, fungicidas y se harán análisis de suelo.

Su plan incluye la entrega este año de 6 millones de plantas, lo cual podría renovar un 1-2% del parque cafetero, avance limitado si se considera el objetivo del PQD, de renovar 30 % del parque cafetero en 5 años. Por su parte, PROCAFE ha visto reducidas las funcionalidades que tuvo hasta hace poco tiempo, en investigación y transferencia de tecnología, acreditación, y otras que desempañaba anteriormente.[5]

La instancia superior en el GOES, el Ministerio de Agricultura (MAG), reconoce que la nueva institucionalidad está en fase inicial, a partir de la creación de CENTA CAFÉ. Reconoce esta línea como prioridad del MAG, junto con la "soberanía alimentaria". En cuanto al impacto en el sector agropecuario, indicaron que la producción adicional de granos "compensó al café", sin mencionar el eventual impacto adverso a la cobertura boscosa de este cambio de uso de suelo.[6]

Por otra parte, el GOES conformó el "Gabinete de Sustentabilidad", liderado por el MARN, que debe dar seguimiento al Objetivo 7 del PQD. Es otra instancia todavía en ciernes, cuya efectividad habrá que evaluar más adelante, pero que sin duda abordará el tema cafetero con amplitud usual en el enfoque de esta instancia gubernamental y, eventualmente, podrá generar espacios de articulación con otras partes interesadas.

Cooperativas, asociaciones y ONG locales

La mayoría de cooperativas, inclusive algunas de las más importantes, se encuentran en situación financiera

5. Como ejemplo, el Organismo Salvadoreño de Acreditación (OSA) es ahora responsable de certificación, pero no tienen nada definido aún sobre café. Esto implica que las semillas y viveros no tienen norma vigente. La semilla que tiene y vende PROCAFE la denominan como "genéticamente garantizada". La situación puede empeorar al liberarse la importación de semillas.
6. Entrevista con funcionario de nivel directivo del MAG, abril 2015.

comprometida, esto debido a la crisis de la roya y también a la coyuntura de disminución de precios, que no pudo ser debidamente anticipada y mitigada por las mismas.

En el país, es evidente el estado de abandono y desánimo en el liderazgo de cooperativas "históricas" originadas en la reforma agraria de los años 80. Muchas de estas organizaciones, que durante la guerra civil fueron piezas clave en la economía del país y que recibieron ingentes recursos, hoy se encuentran en condición de extrema vulnerabilidad, con sus liderazgos no renovados y con poca perspectiva de enfrentar las condiciones del mercado.

También las cooperativas denominadas "privadas", que fueron creadas por iniciativa de sus miembros o de proyectos de cooperación, sin ser beneficiarias de la reforma agraria, nucleadas en UCAFES,[7] reconocieron la seriedad de la situación y la falta de perspectiva clara de recuperación. UCAFES reúne a la mayoría de cooperativas "privadas" y reporta una situación cada vez más seria:

- La tendencia del pequeño productor es al abandono del café, mientras que se incrementan los granos básicos como estrategia de supervivencia.
- Las remesas son un factor clave en el ingreso del jornalero y pequeño productor, que ante las malas condiciones deja de tra bajar y producir.
- En las áreas rurales no tienen agua y energía, y con la situación de expansión de las pandillas, se configuran factores expulsivos hacia áreas urbanas cada vez más fuertes.

7. En El Salvador, se denomina así a las que no fueron creadas por el proceso de reforma agraria de 1980. Las cooperativas que se originaron en ese momento constituyen el "sector reformado".

- También el factor etario incide, que hace más difícil la actividad productiva, mientras los jóvenes tienden a no participar y/o a dejar el campo por falta de oportunidades o la amenaza de la violencia.[8]

La Fundación Salvanatura (http://www.salvanatura.org/) es responsable de la aplicación del sello Rainforest Alliance en El Salvador, y cuenta actualmente con 25,000 hectáreas certificadas, lo que significaría el 20% del total del territorio de café del país. Según su registro, en 2013 las exportaciones con alguna forma de certificación sumaron 384,000 qq oro. Este año, se espera exportar menos de 300,000. Entre las 725 fincas de café certificadas hay pequeños productores (con fincas desde 0.5 manzanas), medianos (con fincas entre 50-100 manzanas) que son la mayoría, y cooperativas con fincas de hasta 2,000 manzanas.

Otro enfoque organizativo que tiene perspectiva es la organización centrada en las mujeres, como es el caso de AMCES (Asociación de Mujeres Cafeteras de El Salvador). Se han documentado varios casos de cooperativas que han logrado mantener los rendimientos del café, con base en "técnicas de manejo agronómico, sistema de administración, estrategias de diversificación y comercialización, formas de organización interna y estrategias sociales implementadas en las fincas exitosas. Sin embargo, de todos los elementos considerados (…) la variable que más incidió en el éxito de las fincas analizadas es el manejo agronómico, principalmente, lo que se refiere a la aplicación preventiva de fungicidas para el control de la roya y el buen manejo de la sombra y la buena nutrición de la plantación" (PRISMA, 2014: 12).

8. Entrevista con directivo de UCAFES, abril 2015.

Existen casos puntuales de cooperativas que han evolucionado para responder a las condiciones cambiantes y desafiantes de la cadena de valor. Para ello, han renovado sus cuadros gerenciales y buscan ocupar más espacio económico que genera el café, con actividades que apuntan a la calidad, el entrenamiento y la participación de jóvenes. La base para la vigencia productiva ha sido, en todos los casos, un plan riguroso de renovación de cafetales, adopción de mejor tecnología, y sustitución de insumos permitidos en su efectividad. También han trabajado en esquemas financieros más adecuados a la nueva realidad del mercado, como son ventas a futuro etc. En estos casos, se han registrado esquemas de "comercio directo", con mejor resultado que los más difundidos de comercio justo para los ingresos del productor.

Financiamiento

Como factor adicional incidente en la crisis, se tiene una reducción de las opciones financieras para los caficultores, ya que los créditos se calculan con base en los rendimientos históricos y la expectativa de precios. Con las herramientas de crédito usuales, muchos caficultores se han visto excluidos del sistema crediticio, especialmente para enfrentar los costos adicionales de mantenimiento e inversion
(FUSADES, en PRISMA, 2014: 8).

El Banco de Fomento Agropecuario (BFA) es la instancia oficial financiera que sirve al sector de manera directa.[9] Tiene varias líneas de crédito disponibles, tanto para capital operativo como para inversión (renovación, compra de fincas etc.). A pesar de la disponibilidad de crédito del BFA, se nota la reticencia de los productores

9. El BANDESAL es la entidad bancaria de "segundo piso", que provee parte de los fondos.

a endeudarse, dadas las perspectivas negativas prevalecientes en el sector. En los bancos privados, se reporta una situación similar: los cafetaleros no son vistos como prestatarios interesantes por los evaluadores de riesgo crediticio, por el nivel de endeudamiento general en el sector.

Entre los factores restrictivos están las normativas de la Superintendencia de Bancos para las operaciones crediticias en general que sin duda limitan la posibilidad de otorgar nuevos fondos en casos de prestatarios en mora. Profesionales bancarios evaluaron la necesidad de financiamiento "para efectuar un cambio significativo en el sector", situando la necesidad de renovación en unas 100,000 manzanas, con lo cual la demanda insatisfecha de financiamiento sería de USD 300 millones en cinco años.[10]

Para viabilizar algo de esta dimensión y características, las reglas actuales de financiamiento no son aplicables y dejan fuera del ámbito crediticio a la mayoría de los productores, por lo que sería necesario un proceso integral de consolidación de deudas a largo plazo, entre otras medidas de gran alcance que, por el momento, no se plantea.[11]

Gremios

El Consejo Salvadoreño del Café (CSC) conglomera a todos los actores principales. Es formalmente la institución rectora de la caficultura, presidida por el Ministro de Economía. Del sector privado, participan las entidades que aglutinan a los productores:

- UCAPROBEX
- ACES

10. Entrevistas con directivos bancarios, abril 2015.
11. El BANDESAL reporta una deuda del sector de USD 69 millones. Para dar idea de la gravedad de la situación financiera del sector, indican que el año pasado 30% del crédito de avío (capital operativo) no se pagó.

- Empresarios exportadores
- Cooperativas COMFRAS
- ABECAFE
- UCAFES[12]

El CSC administra la Denominación de Origen Café Apaneca-Ilamatepeque, que afecta a 374 productores. Sin embargo, no hay en perspectiva inmediata otras iniciativas similares.

En las gestiones internacionales de promoción del café, el CSC es apoyado por PROESA, entidad oficial dedicada a la promoción de las exportaciones salvadoreñas (http://www.proesa.gob.sv/).

Existen instancias nuevas, todavía sin consolidarse, como el Foro del Café, constituido en el contexto electoral presidencial del 2014, que buscaba sobre todo volver a reunir a actores claves que se encontraban disgregados para definir una agenda nacional sectorial.

Instancias académicas y de investigación

Entre las iniciativas de investigación en curso, se tiene a la Universidad Texas A&M, dedicada al desarrollo de variedades resistentes a roya junto con PROMECAFE. Por su parte, PROCAFE cuenta con 22, 000 muestras de suelos tomadas durante 10 años y georreferenciadas, que están tabulando para hacer mapa de suelos cafetaleros.

El CATIE tiene varias iniciativas de investigación que, sin ser específicamente referidas al café, pueden apoyar en el análisis de situación y perspectivas. Puntualmente, el estudio regional sobre carbono puede dar información relevante sobre la importancia del agro sistema cafetero en la región

12. Durante el gobierno Mauricio Funes (2009-2014), se cambió la forma de elección, dejando mayor latitud selectiva al Ejecutivo, pero esto también resultó en un período de vacío institucional.

y, particularmente, en El Salvador, mostrando la relevancia de los bosques cafeteros en el secuestro de carbono.

Cooperación internacional

Se destaca por su dimensión el programa que ejecuta CLUSA con fondos del USDA, que este año prevé apoyar a 7,500 productores. Por su parte, Technoserve está trabajando con unos 2,000 productores en el occidente del país. En el caso de CLUSA-USDA, plantean un proyecto de gestión de viveros locales, con el cual esperan reducir sustancialmente el costo de renovación.[13] Entre sus objetivos está duplicar la productividad actual de los productores beneficiados, lo que implica pasar de las actuales 3 qq/mz (promedio) a 6 qq/mz.

El Cuadro 6, incluido en la presentación de Technoserve (2014), ayuda a visualizer los principales proyectos actuales de apoyo a la caficultura:

Cuadro 6
El Salvador: Principales proyectos de cooperación para la caficultura

Proyectos	Medidas de apoyo a lacaficultura
CENTA-CAFÉ	• 72 técnicos para dar capacitaciones (en 23 ubicaciones) • Entrega de 6,000,000 plantas y 15 mil paquetes de agroquímicos (fungicidas) • Investigación sobre Roya, variedades (Sarchimones, Catimores, Cuscatleco), aplicación de insumos y métodos de manejo agronómico
PROCAFÉ	• Asistencia técnica (por un precio) • Venta de semillas (210 quintales al año) • Diagnóstico del parque cafetalero
CLUSA	• Asistencia técnica a 7,000 productores • USD7,000,000 de fondos
TechnoServe	• Asistencia técnica a 2,500 productores en el proyecto "Mas café" • Incrementar productividad e ingresos a 25% • Facilitar el acceso a servicios de apoyo a la caficultura
USAID	• Apoyan proyectos regionales $10-20 millones: Más Café (asistencia técnica con TechnoServe), material genético con World Coffee Research y Texas A&M, acceso a financiamiento con Root Capital

Fuente: Technoserve, 2014.

13. Hablan de un costo de menos de USD 1,000/mz, mientras lo usual es hablar de casi USD 4,000. No se dispone de suficiente información para evaluar esta propuesta de acción, que debería ser estudiada en detalle y en el terreno.

Empresas privadas

En El Salvador están presentes empresas líderes internacionales en el sector café. Realizan su habitual actividad de pago por calidad y el desarrollo de vínculos preferentes con algunos productores seleccionados.

Cuadro 7
El Salvador: Empresas internacionales y su participación en el mercado interno

Comprador	Quintales	%
Ecom Agroindustrial corp. LTD.	233,749.14	15.3
Bernhard Rothfos Intercafe AG.	162,213.01	10.6
Cofex International	125,685.00	8.2
Taloca GMBH (LLC)	113,760.00	7.4
Panamerican Coffee Trading Co. S.A.	81,987.00	5.4
Itochu Corporation	58,082.05	3.8
Paragon Coffee Trading Co.	51,044.89	3.3
Coffee America (USA) Corporation	42,075.00	2.7
Hamburg Coffee Company	41,737.50	2.7
Mercon Coffee Corporation	41,587.50	2.7
Bernhard Rothfos GMBH & Co.	39,975.00	2.6
Mitsui & Co. LTD.	35,212.50	2.3
Touton S.A.	28,350.00	1.9
Taloca AG.	27,540.00	1.8
Walter Matter, S.A.	25,212.00	1.6
Royal Coffee, INC.	24,438.00	1.5
Sucafina, S.A.	22,800.00	1.5
RGC Coffee INC.	20,964.00	1.4
Mitsui Foods INC.	19,575.00	1.3
International Coffee Corp.	19,408.48	1.3
Otros	314,807.76	20.6
Total	**1,530,204**	**100**

Fuente: CSC, El cultivo del café en El Salvador, 2013.

Como lo hacen en otros países, esas empresas líderes tienen condiciones de impulsar la renovación del sector desde su lugar en el mercado, y vincularse a otros actores interesados (ONG etc) en esquemas colaborativos diversos. La mayor empresa compradora de café es ECOM (http://www.ecomtrading.com/en/about-ecom.html), que en otros países centroamericanos desarrolla actividades significativas de promoción del cambio tecnológico y organización de productores.

Espacios y oportunidades para la gestión

La mayor parte de los pequeños productores salvadoreños está en una situación de riesgo de viabilidad y supervivencia como tales. Las actividades actuales o previstas no se perfilan como mínimamente suficientes para un cambio de tendencia. Por ello, es proba- ble que un número importante deba recibir apoyo para lograr un cambio total de rubro o actividad productiva.

En la mayoría de casos, los esquemas financieros, con sus costos y modalidades (sobre todo restricciones al acceso), apenas responden a la necesidad financiera de corto plazo de la cadena y, siempre en orden decreciente, a los menos productivos y vulnerables. Los costos de inversión, especialmente para renovación de cultivos no están al alcance de la mayoría de pequeños productores. La frase más repetida resume la situación: el cafetalero, en su mayoría, no es sujeto de crédito.

La opción, por ello, sería un cambio radical de perspectiva, con un énfasis organizativo distinto, que impulse el logro de una “masa crítica” inicial para que de ahí se pase a asistir y financiar al productor. De otro modo, probablemente sea apenas un paliativo. En las cooperativas, la situación es igualmente preocupante, ya que los esquemas directivos y gerenciales están fuertemente limitados por el ciclo vital de los responsables, y no tienen un enfoque claro hacia la siguiente generación, lo cual sería a la vez una oportunidad clave para la acción renovadora.

Un ejemplo de menú integral de gestión, que debería ser encarado para construir una agenda de cambio:

- Promoción de capacidades necesarias para la buena gestión de negocios: contaduría, temas legales, buenas prácticas en fincas cafetaleras etc.
- Gestión orientada a la siguiente generación: formación de catadores, baristas etc.
- Emprendedurismo en actividades creadoras de valor agregado.
- Gestión social en diversos aspectos, tanto del hogar, apoyo en salud, educación etc.
- Gestión ambiental: biodigestores, conservación de suelos y aguas.

En la redefinición del modelo organizativo, cooperativas como Siglo XXI tienen resultado positivo al lograr operar exitosamente en mercados de mayor valor, aunque no se puede generalizar el modelo y es necesario un análisis más cuidadoso de los esquemas viables para distintas situaciones puntuales: cooperativas de la reforma agraria, por un lado, y otras organizaciones vigentes en el sector.

Hay además oportunidades de actuación directa en la cadena de valor, con aportes técnicos (conocimiento para la gestión de suelos y aguas, ejemplo: mapa de suelos de la región, productividad, cultura de nutrición de la planta con análisis de suelos sistemáticos, reducción del costo por quintal producido), financieros (fondos rotativos-cajas rurales, crédito a largo plazo etc.), diversificación productiva (sombra de maderables y frutales, agroturismo, transformación a cacao en zonas bajas), manejo fitosanitario (control integrado de plagas y enfermedades), posicionamiento en mercado (cafés especiales, precios justos, venta a futuros etc.).

Para este tipo de actuación, la clave de ajuste podría ser el análisis de sostenibilidad "a priori" e integral al diseño del proyecto y no al final del mismo, generalmente en el acto de evaluación o "medición de impacto".

Otro aspecto a tener en cuenta: el impacto demostrativo que se logre con cada proyecto (para lo cual la inversión en evaluación, comunicación y diseminación debe ser incluida). La evolución hacia iniciativas de inversión de impacto puede ser el marco propicio para un nuevo tipo de intervención.

- Apoyar acciones de investigación.

- Apoyar la diversificación (en el caso salvadoreño, ya existe en gestión un programa significativo de promoción del cultivo de cacao).

- Fortaleciendo las instituciones activas en el sector. Evaluando las capacidades de otras instituciones para apoyar en la asesoría y calificación de procesos de certificación e investigación. Promover una plataforma de organismos internacionales de cooperación para complementar sus esfuerzos y asegurar que no hay duplicación de trabajo y que todos los temas de sostenibilidad estén siendo atendidos.

- Gestiones que apoyen las "condiciones habilitantes" para los pequeños productores: presencia en instancias internacionales, apoyo y asesoría en posicionamiento (nacional e internacional), convocatorias a mesas de trabajo para mejorar las condiciones de participación en puntos clave de la cadena (como el financiamiento de la inversión) etc. Asesorías puntuales para mejorar el posicionamiento de grupos de productores que representen la "vanguardia" del sector (prime movers).

- Iniciativas de posicionamiento con públicos claves para el cambio. En El Salvador, será necesario proveer información y

análisis estratégico al más alto nivel del GOES, primero para situar debidamente la problemática en el contexto económico, social y ambiental del país, de forma que sean alineadas las políticas y acciones sectoriales con el objetivo expresado en el PQD. En segundo lugar, explicar la posibilidad de definir la recuperación del café como prioridad efectiva dentro del eje de seguridad ciudadana.[14]

- Alianzas diversas son posibles, gracias al capital social amplio que existe en el país para posicionar el café como eje de desarrollo económico local, para alcanzar mayor descentralización de recursos (contribución de los productores y exportadores, fondos de garantía y riesgo, extensión), todo esto en beneficio de los pequeños productores y las zonas de conservación. En cierta medida, estas posibles alianzas no están siendo planteadas o quedan en esbozos iniciales debido al clima político polarizado que prevalece en el país.

- Cambio climático: el reconocimiento pleno y claro de la incidencia del aumento de temperatura y de las variaciones en el régimen de lluvias está incorporado en el PQD, con la debida relevancia y urgencia de gestión, aunque no necesariamente con las conexiones causales y articulaciones que requiere para una gestión proactiva.

14. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana tiene un mandato amplio para revertir la actual tendencia en el país: http://www. seguridad.gob.sv/index.php?option=com_contentview=article&id=4637:-consejo-nacional-de-seguridad-ciudadana-y-convivencia-entrega-plan-el-salvador-seguro&catid=52:-noticias&Itemid=77. Su enfoque contiene elementos de promoción económica, social, ambiental y cultural, en su mayoría todavía sin desarrollar.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa (2013). Decreto No. 499. Ley Especial Transitoria para la Suspensión de Embargos por Créditos Otorgados al Sector Productor de Café.

- Blackman, Allen y otros (2012). Land Cover Change in Agro- foresry: Shade Coffee in El Salvador. Land Economics, Vol. 88, No. 1. University of Wisconsin Press, USA. Catholic Relief Services, CRS (2015). Situación del Sector Café.

- Consejo Salvadoreño del Café, CSC (2014). Estadísticas Cafetaleras.

- CSC. (2015). Exportación de Café según Calidad.

- CSC. (2015). Generación de empleo.

- Garza Hernández, Jorge (2012). Caracterización de la Cadena Agroproductiva del Café en El Salvador. Proyecto Plan de Agricultura Familiar. Cadenas Productivas MAG-IICA.

- Giovanucci, Daniele y otros (2000). Engaging Civil Society to Create Sustainable Agricultural Systems: Environmentally- Friendly Coffee in El Salvador and Mexico. World Bank, Latin American and Caribbean Civil Society Team.

- Gobierno de El Salvador (2015). Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, MARN (2009). Propuesta de Plan de Manejo de la Subcuenca Río Grande de Sonsonate.

- MARN (2014). Componentes o programas y acciones claves del Primer Plan Nacional de Cambio Climático, PNCC.

- Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, PRISMA. (2014). Enfrentando la Crisis del Café desde las Experiencias de las Cooperativas y Productores Individuales de El Salvador.

- Programa Mundial de Alimentos (2010). Medios de Vida en El Salvador.

- Technoserve (2014). Análisis Estratégico de la Caficultura de El Salvador.

Actualidad

Conferencia sobre una ley de aguas

Magaly Arrecis
Área Socioambiental, IPNUSAC

El miércoles 30 de marzo pasado, en los salones de conferencias de la Biblioteca Central de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Licenciada Elisa Colom de Morán, impartió la conferencia "Ley de aguas".

La Licda. Colom es reconocida por su experiencia y trayectoria, considerada como una profesional altamente comprometida con amplia experiencia en procesos de dirección estratégica y capacitación para la gestión integrada de los recursos hídricos y la gobernanza del agua a nivel local, regional, nacional e internacional.

El evento fue organizado por la Dirección General de Docencia (DGD), la División de Desarrollo Académico (DDA), del Sistema de Formación del Profesor Universitario (SFPU) y la Cátedra de Educación Ambiental Superior de la USAC.

Durante su exposición la Licda. Colom orientó su exposición hacia la reflexión de ¿por qué una ley de aguas? y compartió información sobre parte del marco conceptual del tema, así como una descripción de la práctica cultural a nivel mundial, el

derecho de aguas y Estado de Derecho, el contexto y aspectos relacionados con la ley, como un instrumento para ordenar y asegurar el tema.

La conferencia fue dictada ante la presencia de docentes, investigadores, estudiantes y público en general y también fue transmitida de manera virtual en vivo, por medio del internet (se contó con un promedio de 65 personas conectadas). Las personas que enviaron sus preguntas vía internet, así como el público presente hicieron preguntas que la Licda. Colom respondió oportunamente. La conferencia se puede reproducir desde el siguiente vínculo https://www.youtube.com/watch?v=F67zUwMNCSo

Fotos: capturas electrónicas del evento organizado por dependencias de la USAC.

Propuesta

Convoca a la elección de representante Titular y Suplente ante la Junta Monetaria

Universidad de San Carlos de Guatemala IPNUSAC

El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Considerando:

Que el 28 de abril de 2016, vence el período para el cual fueron designados los actuales Representantes de la Universidad de San Carlos de Guatemala ante la Junta Monetaria y que los sustitutos deben elegirse dentro de los treinta (30) días calendario anterior al vencimiento de dicho período, con base a los estipulados en el Artículo 15 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala.

Considerando:

Que el Artículo 132, literal "f", de la Constitución Política de la República establece, que corresponde al Consejo Superior Universitario elegir al Representante titular y al Representante

Suplente de la Universidad de San Carlos de Guatemala ante la Junta Monetaria.

Por tanto:

En cumplimiento al punto Tercero, Inciso 3.2 del Acta No. 02-2016, de la sesión celebrada por este Cuerpo Colegiado del 10 de febrero de 2016.

Acuerda:

Convocar al Consejo Superior Universitario para que en sesión ordinaria del 13 de abril de 2016, lleve a cabo la elección de un Representante Titular y un Representante Suplente de la Universidad de San Carlos de Guatemala ante la Junta Monetaria.

Los currículos de los candidatos propuestos deben entregarse en la Secretaría General, ubicada en el 2do. Nivel, Oficina 204 del Edificio de Rectoría, Ciudad Universitaria, zona 12 en donde serán recibidos en horario de 7:30 a 15:30 horas, a partir de la publicación de esta convocatoria; estableciéndose como fecha última de recepción de la documentación el 11 de abril del año en curso hasta las 15:30 horas. Vencida la fecha y hora para la recepción no se admitirán otros expedientes.

De conformidad con el Artículo 132, literal "f" de la Constitución Política de la República, los candidatos propuestos "(…) deberán ser personas de reconocida honorabilidad y de notoria preparación y competencia en materia económica financiera"

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"
Dr. Carlos Enrique Camey Rodas
SECRETARIO GENERAL

Guatemala, marzo de 2016

Propuesta

Guatemala está frente a una encrucijada que nos desafía a todos

Grupo de los cuatro G- 4

1. Resaltamos como un signo público esperanzador de estos tiempos el despertar de la ciudadanía y su decisiva participación en los eventos cívicos de 2015. Estamos convencidos de que una sociedad activa es la condición necesaria para superar los inquietantes rezagos estructurales del desarrollo y alcanzar una mejor convivencia. El avance de la justicia, gracias a la valentía y compromiso del Ministerio Público y la CICIG, así como de algunos jueces, magistrados y operadores del sector justicia, sigue siendo la nota más sobresaliente, a pesar de que no está libre de obstáculos.

2. Desafortunadamente son los sectores con mayor poder y responsabilidad, quienes se resisten al cambio, persistiendo en las prácticas opacas, egoístas, clientelares e intolerantes que nos

han llevado al fracaso como sociedad. Se reiteran los enfoques de desarrollo que sacrifican la dignidad de la persona humana, dañan el medio ambiente y escamotean las obligaciones fiscales, con lo cual se agravan la desigualdad social y la pobreza, los conflictos y la desconfianza. Un sistema socioeconómico disfuncional condena a la marginación a millones de niños y jóvenes, estimulando fuertes corrientes migratorias que aumentan el drama de las familias, aunque las remesas constituyan la principal fuente de divisas en la economía.

3. El reciente cambio de autoridades democráticas generó expectativas ciudadanas, pero salvo los intentos de una gestión transparente en la Presidencia del Congreso de la República, en general la clase política sigue buscando restablecer sus zonas de confort, privilegios e impunidad, sacrificando el bien común. En el nuevo Gobierno de la República hay funcionarios de buena fe pero que están anulados por los vicios de la política tradicional. Un Estado sin liderazgos ni hoja de ruta transformadora, provocará mayores frustraciones y perderá relevancia en su función de procesar las tensiones políticas y los conflictos sociales.

4. Guatemala tiene aún la oportunidad de revertir la tendencia del deterioro y su fracaso como Estado democrático. Son ventanas de oportunidad la conformación de una Corte de Constitucionalidad íntegra; la aprobación de leyes que garanticen la independencia de la justicia y tiendan a modernizar las instituciones públicas; el debate sincero sobre el mejor aprovechamiento de los recursos en beneficio de los más necesitados; el fortalecimiento del poder tributario mediante una reforma desde sus cimientos de la SAT; y expandir nuestra conciencia sobre que el mayor desafío civilizatorio del siglo XXI para Guatemala y la Humanidad entera consiste en mitigar los efectos inevitables del cambio climático.

5. Al compartir estas breves reflexiones, queremos tocar la conciencia de nuestras autoridades, líderes y elites en general, llamando la atención sobre que estamos en un punto de inflexión para el cambio de actitudes y de sistemas. Debemos abandonar el

egoísmo y abrazar el bien común. Sustituir la mirada estrecha y de corto plazo, por una visión de amplio horizonte. Ya no debemos aferrarnos al pasado, y sin temor hay que saltar hacia el futuro. En cada sector de nuestra sociedad sin excepción anidan las fuerzas de cambio que debemos ayudar a germinar. Por su parte, el G4 se compromete a contribuir con las políticas y programas, tanto del Estado como de la sociedad civil, que vayan encaminadas hacia el logro del bien común.

Guatemala, marzo del 2016

Monseñor Oscar Julio Vian
Arzobispo Metropolitano
de Santiago de Guatemala

Reverendo César Vásquez
Presidente de la Alianza
Evangélica de Guatemala

M.A. Jorge E. de León
Procurador de los
Derechos Humanos

Dr. Carlos Alvarado Cerezo
Rector de la Universidad
de San Carlos de Guatemala

Investigación

Incidencia de la cooperación internacional en la reducción de desastres (Período 1998-2008)*

Claudia Rosana Tenas Pineda
Licenciada en Relaciones Internacionales

Introducción

La recurrencia de desastres a nivel mundial ha propiciado intervenciones a través de la ejecución de proyectos de prevención y/o preparación para desastres. Tales intervenciones han aumentado su aparición en el periodo de 1960 a la fecha. Guatemala no es la excepción y tres son los desastres que han motivado, la cooperación internacional, el terremoto de 1976, el Huracán Mitch 1998 y la Tormenta Tropical Stan 2005.

Estos desastres evidenciaron la poca o nula capacidad del gobierno y sociedad en general para enfrentar desastres, cuyas manifestaciones sobrepasan las pérdidas materiales pues concluyen con la muerte de muchas personas; cantidades que al ser contrapuestas con las de otros países como Cuba o Estados Unidos resultan totalmente alarmantes.

El documento que se presenta corresponde al protocolo de investigación de tesis de la licenciatura de Relaciones

*Trabajo de tesis presentado para optar al título profesional de Internacionalista, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala 2014. El titulo original es Incidencia de la cooperación internacional en la reducción de riesgos de desastres en Guatemala (Período 1998-2008).

Internacionales. Éste plantea la importancia de investigar y analizar la incendia de la cooperación internacional en la reducción de riesgos a desastres en Guatemala. Realizar esta investigación tiene como objetivo valorar el aporte de la comunidad internacional con relación a los alcances y obstáculos que esto implica para el desarrollo del país.

En la actualidad existe variada literatura acerca de la temática no obstante el análisis del impacto que tiene los proyectos, financiados por la cooperación, aún es muy limitado. Considero que esta investigación se constituiría en un aporte valioso para las ciencias sociales y particularmente los/as relacionistas internacionales y porque no decirlo para las instituciones responsables de gestionar y ejecutar acciones relacionadas con la gestión de riesgo y financiamiento de proyectos. El informe final de tesis está conformado por seis capítulos, sus aspectos generales desarrollados son los siguientes:

- El capítulo uno establece los aspectos metodológicos utilizados para la realización de la investigación y la adaptación del tema investigado, así como para determinar el resultado del trabajo de campo.

- En el segundo capítulo se estableció el impacto de los desastres naturales en Guatemala durante el periodo 1998 al 2008, asimismo el significado de cada uno de los desastres que la humanidad ha conocido hasta el día de hoy.

- En el tercer capítulo se describieron las acciones internacionales en la reducción de desastres, comentado solamente las que han realizado entidades con gran transcendencia histórica y de poder en la actualidad.

- El número cuatro estableció los compromisos que a adquirido Guatemala a nivel internacional respecto a la reducción de desastres.

- En el capítulo número cinco, se hizo una recopilación de las políticas y normativa pública realizado por el Gobierno de Guatemala, describiendo sus objetivos o funciones esenciales.

- En el sexto y último capítulo se estableció el tema planteado que es la incidencia de la cooperación internacional en la reducción de riesgos de desastres en Guatemala, se describió el perfil del país y sus amenazas latentes en cuestión de acontecimiento naturales, que puede provocar desastres, la descripción breve de las instituciones que fueron objeto de entrevista y el análisis del resultado, finalmente la propuesta de solución para todos los problemas encontrados en el desarrollo del presente trabajo de tesis.

Conclusiones

1. El efecto que ha tenido la cooperación internacional en la reducción de riesgos a desastres es la adecuación de entidades gubernamentales para el cumplimiento de los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala, tanto dentro de sus políticas como en la infraestructura y creación de entidades gubernamentales, que permitan una coordinación entre los la comunidad internacional y los instituciones públicas del país.

2. La incidencia o influencia de organismos internacionales en la creación de políticas públicas de reducción de desastres naturales ha sido parte importante al determinarse que es el eje de creación de políticas públicas, para el desarrollo e implementación de en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Marco de Acción de Hyogo; entre otros

3. El impacto de los desastres naturales en Guatemala es catastrófico, demostrado en las pérdidas económicas y humanas que provocaron los huracanes Mitch y Stan,

producto del estado vulnerabilidad que tiene el país debido a su posición geográfica, geológica y tectónica que tiene un alto potencial de múltiples amenazas naturales, aunado a su situación social, económica, deterioro ambiental y de desarrollo provocan que un gran porcentaje de la población, su infraestructura y los servicios estén expuestos a diferentes riesgos, que pueden desencadenarse en desastres.

4. La relación existente entre la cooperación Internacional Desarrollo/Gestión de Riesgos con Guatemala se determino desde dos formas, la primera la participación de la comunidad internacional en la creación de políticas, programas y estrategias públicas con el fin de desarrollar principios contenido en instrumentos internacionales ratificados por la nación, el segundo la colaboración que existen entre la CONRED, MARN, SEGEPLAN que se encuentran sujetas tanto económicamente, preparación técnica y asistencia humanitaria con entidades como OCHA/ONU o CEPREDENAC, entre otras.

5. Al Comparar las estrategias de trabajo en materia de Gestión de Riesgos adaptadas en los diferentes periodos gubernamentales que contemple el estudio se determinó que estas se encuentran desarrolladas especialmente en aspecto de mitigación, porque un gran número de políticas públicas e instrumentos internacionales ratificados por Guatemala, contienen medidas estructurales y no estructurales limitan de manera preventiva los efectos adversos de los peligros naturales.

Recomendaciones

1. Por ser Guatemala un país vulnerable a los riesgos de desastres tanto a consecuencia de acontecimiento naturales como hechos por el hombre, es necesario que a la población en general se les proporcione la información necesaria y capacitar

a las personas para que tomen las medidas preventivas y así poder evitar la pérdida de vidas humanas y daños a su propiedad.

2. Es importante que las organizaciones internacionales, no solamente impulsen programas que conlleven el aspecto de mitigación o prevención, es necesario ampliarla a los demás aspectos que conforman la definición de desastres naturales como alerta temprana, preparación para desastres, recuperación y apoyo a los medios de subsistencia.

3. Para evitar el desgaste económico y humano que existe en la creación de programas internacionales, dirigidos a Guatemala, que no son correctamente ejecutados respecto a la reducción de desastres; es necesario, establecer estudios ejecutivos, para desarrollar los diferentes diagnósticos ya realizados por las diversas instituciones, que establezca los gastos, el recurso humano, la administración y gerencia que permita la posibilidad de la implementación de políticas ya existentes en base a metas y resultados.

4. Para lograr la participación de todos los sectores en la República de Guatemala y coordinación de la comunidad internacional, en la aplicación de políticas para la reducción de desastres existentes, es necesario tomar en cuenta que existe falta de voluntad de los sectores en la participación de la ejecución; esta solamente se puede lograr a través de la creación de incentivos a los participantes como premios por cumplimiento de metas, puede ser a través de reconocimiento laborales, económicos, académicos, etc.

5. La inclusión del estudio de la reducción de desastres debe incluirse en el sistema educativo guatemalteco para crear profesiones dirigidas a una cultura educativa y profesional sobre la reducción de desastres, así como el reconocimiento de la práctica empírica a través de la experiencia, que puede desarrollarse mediante pasantías, trabajos temporales voluntarios, etc.

Referencias Bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo. (1 de enero de 2013). Desastres naturales. Recuperado el 26 de marzo de 2013, de Ayuda a América Latina y el Caribe para la gestión de los riesgos de desastres naturales: http://www.iadb.org/es/temas/desastres-naturales/el-bid-ayuda-a-ameri-ca-latina-parala-gestion-de-los-riesgos-de-desastres-naturales,1441.html

- Bárcena, Alicia. (22 de junio de 2009). Guatemala, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo -UNDAF- 2010-2014. Guatemala: Naciones Unidas.

- Blogger.com (5 de enero 2012). Recuperado 23 de marzo de 2013, de Inicio: www.blogger.com.

- Blogspot.com (30 de diciembre de 2008), Desastres Naturales, 24 de abril de 2013, Inicio: http://noticias-ambientales-internacionales.blogspot.com/.

- Cambio climático global. (1 de enero de 2014). Obtenido de Cambio Climático, Calentamiento Global y Efecto Invernadero: http://cambioclimaticoglobal.com/

Leer más:

http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/28/28_0760.pdf

Legado

El deporte y la academia

Periódico Universidad

A sus 30 años, el licenciado Marco Ramazzini asume uno de los retos más importantes en su carrera profesional. En septiembre del 2015 acepta la dirección del Departamento de Deportes de la universidad. Es un hombre serio, tranquilo y con objetivos definidos. Espera aportar sus conocimientos adquiridos y su talento para promover el deporte universitario, profesionalizarlo y mejorarlo. Tiene ideas claras y ha empezado a trabajar para dejar un legado imborrable en la USAC.

¿Cómo es el reto de dirigir el Departamento de Deportes?

Estoy contento porque es una posibilidad de estar en el ambiente que a uno le agrada. Es asumir nuevos retos y nuevas disposiciones, sobre todo, para darle cumplimiento al deporte universitario. Trabajamos por mejorar e innovar.

¿Qué problemas enfrentó al asumir el departamento?

En ningún lugar las cosas funcionan perfectamente. Creo que el problema es el desorden. Estamos reevaluando las circunstancias y proyectando un futuro, pero más ordenado.

¿Cuáles son sus objetivos?

Para poder pensar en objetivos, primero debemos pensar en antecedentes. El Departamento de Deportes no se especializa en la actividad física por salud, su principal objetivo es el de competencia a nivel federado. Trabajaremos para poder cumplir con las expectativas de competencia y poder trazarnos objetivos.

Llegar a competir en Guatemala es algo difícil y en la universidad aún más, ya que el objetivo de ellos es estudiar, involucrarlos en las diversas disciplinas cuesta un poco. Debemos trabajar en eso. Mi mayor objetivo es cambiar la forma en que se percibe el deporte, a modo de alcanzar una competencia sana y ser mejores.

En el área administrativa el trabajo es capacitar sobre el tema deportivo, ya que tenemos varias actividades y competencias como los Juegos Regionales y los Juegos Deportivos Universitarios Centroamericanos.

¿Hay una vinculación con otras instituciones para dar la oportunidad de practicar deporte a los estudiantes?

Dentro de la universidad tenemos una vinculación directa con Bienestar Estudiantil, quienes nos han apoyado con el tema de

salud del estudiante. Queremos aplicar pruebas funcionales para determinar beneficios en el tema del deporte.
Estamos generando una política a través de los medios de comunicación para llevar el mensaje a los estudiantes de que en la universidad se puede hacer deporte.

¿Cómo hacer para que el estudiante vea una ventana de oportunidades, como sucede en otros países como Estados Unidos?

El universitario como tal tiene cinco años de vida útil para el deporte, pero el deportista finalmente tiene tres, porque el primer año de ingreso a la "U" se adapta y en el último no le da tiempo de nada por los temas de tesis y cierre de carrera, entonces se reduce. Hay que generar una vinculación con las federaciones.

¿Están trabajando con esa vinculación?

Sí, estamos manejando concretamente entre CDAG, Ministerio de Cultura y Deportes, DIGEF y la Universidad de San Carlos para mantener un solo parámetro y poder generar talentos a futuro. Actualmente formamos parte de CONADER (Consejo Nacional del Deporte y la Recreación), estamos adheridos a la mesa técnica.

¿Qué prioridades tiene durante su gestión?

La parte técnico-deportiva y la infraestructura. En la infraestructura buscaremos remodelar las canchas de tenis, los sanitarios, hemos pensado en electricidad. En el tema técnico-deportivo tenemos dos fases. Primero queremos implementar unidades de ciencias aplicadas (psicología,

nutrición, preparación física, rehabilitación) y la otra es el tema de capacitación.

¿Qué legado pretende dejar?

Quiero que me recuerden por los resultados y por haber dejado algo diferente en el tema de deportes de la Universidad de San Carlos. Para alcanzar un resultado tuvo que haber un proceso y yo quiero dejar ese proceso instaurado. Que el técnico deportivo tenga todas las herramientas, que se encuentre capacitado.

Quiero que exista especialización en psicología y preparación física.

Horizontes

Una seguridad políticamente neutral
http://elperiodico.com.gt/2016/03/28/opinion/una-seguridad-politicamente-neutral/

Propuesta general sobre historia de Kaqjay – Cerritos Asunción (Patzicía, Chimaltenango)
https://investigacionkaqchikel.wordpress.com/2016/02/26/propuesta-general-sobre-historia-de-kaqjay-cerritos-asuncion-patzicia-chimaltenango/

Inversión extranjera
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/9678/capitulo-dos.pdf

El militarcito dentro del encapuchado
http://publicogt.com/2016/03/17/el-militarcito-dentro-del-encapuchado/#OytZToRAzKRoaixJ.01

Cambios e innovación
http://www.uaeh.edu.mx/cicea/docs/ebook_cambio_e_innovacion.pdf

Instrucciones a los autores

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que se deben tomar en cuenta para publicar en la *Revista Análisis de la Realidad Nacional*.

Abrir

http://ipn.usac.edu.gt/instrucciones-a-los-autores-2/

Periodicidad quincenal,
1 al 15 de abril 2016

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edificio S-11, Salón 100 y 103,
Ciudad Universitaria

ipn@usac.edu.gt
ipnusac@gmail.com

Versión Digital:

www.ipn.usac.edu.gt

latindex
En línea

2418 7679

2418 7616

Síguenos

IPNUSAC

ipn_usac

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