

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común

Congreso: ¿cambio de directiva? ¿cambio de agenda?

El año de la República

Issues para ponderar el gobierno de Jimmy Morales

Mario Rodríguez Acosta

Edgar Celada Q.

Luis Leal

Lizandro Acuña

Alejandro Sánchez

Marcelo Colussi

Adrián Chávez

ISSN 2227-9113



Propuesta Incidencia Bien

desafíos pendiente
para la paz

 Facebook / IPNUSAC  Twitter / ipn

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Índice

Editorial



El segundo año del Congreso IPNUSAC.....	7
---	---

Análisis de coyuntura



El año de la República IPNUSAC.....	10
--	----

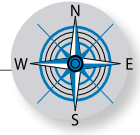
Perspectiva



Reforma educativa Mario Rodríguez Acosta, Jefe División de Educación, Ipnusac	13
Reforma en seguridad ciudadana Edgar Celada Q. Jefe de la División de Justicia y Seguridad Ciudadana, Ipnusac	22
Reformas en el sector Justicia Lizandro Acuña y Alejandro Sánchez Investigadores Ipnusac.....	39



Contrapunto



Reforma de la salud
Adrián Chávez
Vice ministro Técnico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Fue Jefe del Área de Salud y Seguridad Social, Ipnusac 47

Reformas de políticas públicas de innovación y transferencia
de la ciencia y la tecnológica
Luis Leal Monterroso
Jefe del Área de Innovación Científico Tecnológica, Ipnusac 59

El tráfico vehicular: un problema nacional
Marcelo Colussi
Psicólogo y Licenciado en Filosofía de origen argentino,
vive en Guatemala desde hace alrededor de 18 años
Catedrático universitario, investigador social y psicoanalista 66

Actualidad



Ipnusac, difunde edición 18 de la revista impresa
Editores revista Ipnusac 80

Propuesta



Issues para ponderar el primer año de gobierno del presidente
Jimmy Morales
IPNUSAC 82



Investigación



Integración del Contenido de los Acuerdos de Paz en unidades educativas

Digi-Usac 95

Legado



20 desafíos pendientes para la paz

IPNUSAC..... 103

Horizontes



Horizontes 108

Introducciones a los autores 109

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 ISSN
(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
Director de la Dirección General
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 Loyo
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

Apoyo Estadístico y digital

Jacqueline Rodríguez

Distribución

Vilma Peláez de Castillo

Traducción

José Sagastume

Diseño Gráfico

Rosario González

Fotografía de portada

Internet



Editorial

El segundo año del Congreso

IPNUSAC

El 2016 fue controversial, pero, en general, un muy buen año para el Congreso de la República. Insuficiente aún para recuperar el prestigio, pero notable. A diferencia de la elección presidencial de 2015, la integración del Congreso –que se decidió en la primera vuelta electoral del 6 de septiembre de ese año- reflejó en gran medida la fuerza de las maquinarias de los partidos en el territorio, montadas sobre el sistema clientelar y de “partidos franquicia”.

Por eso lo que ocurrió el año pasado en el Congreso, contrastó con el Ejecutivo. El Congreso llevó, hasta cierto punto, la iniciativa reformista que reclamaba la Plaza de 2015, mientras el Ejecutivo, conducido por el *outsider* Jimmy Morales se quedó pasmado, sin iniciativa.

La diferencia en el Congreso en 2016 la hizo el diputado Mario Taracena de la UNE, quien lo presidió. Con un estilo peculiar, este político que nació con la era democrática hace 30 años, impuso una agenda de reformas al propio Congreso (Ley de régimen interior, ley de servicio civil), al Ejecutivo (por ejemplo, la ley de la SAT, que incluye la eliminación del secreto bancario)

y al Organismo Judicial (Ley de carrera judicial), además de adelantos significativos al régimen de competencia del sistema político (Ley Electoral y de Partidos Políticos) y al Ministerio Público.

En este caso, la UNE hizo las veces de partido de gobierno en el Congreso, es decir, promovió la legislación reformista, mientras el partido de gobierno titubeaba o resistía a medias, pero no propuso, quizá porque el Ejecutivo no tenía agenda.

Como sea, el hecho es que la elección de la segunda junta directiva del Congreso el pasado 8 de noviembre, modificó el escenario. Mario Taracena no recibió el respaldo decidido de su partido y el rechazo de sus colegas diputados –justamente por su estilo de imponer la agenda– lo dejó fuera de la presidencia de la junta directiva, donde quería repetir. En su lugar fue electo Óscar Chinchilla, diputado del partido Creo, encabezando una directiva que, según todos los indicios, fue pactada con el presidente Jimmy Morales.

En esta nueva directiva, que asumió el 14 de enero pasado, son clave los diputados del oficialista FCN y del partido “bisagra” Todos, cuyos dirigentes, principalmente los diputados Alejos, Ubico y Lau, asumieron una alianza estrecha con el mandatario. Presumiblemente en la primera sesión del segundo año de la legislatura, que se celebrará el martes 17 de enero, esa alianza tomará la dirección de las Comisiones clave de trabajo en el Congreso, incluyendo la de Finanzas.

Existe la percepción general –basada en indicios– de que esta nueva directiva y la correlación de fuerzas que gana en el Congreso, desplazando la iniciativa de Taracena y la UNE, responde a los intereses de los grupos conservadores del partido FCN, que tanto influyen en el presidente Morales, y de grupos golpeados por las batidas anti-corrupción del MP y la Cicig. El perfil de la mayoría de integrantes de esta directiva encaja con esa percepción, excepto la de su presidente Óscar Chinchilla, ex síndico municipal, ex director de la Superintendencia de Telecomunicaciones y ex diputado de la pasada legislatura.

Chinchilla no ha sido un diputado de alto perfil, más bien de ejecutorias discretas, y su bancada es pequeña; sin embargo, las presiones bajo las cuales asumirá el cargo serán mayores que las ordinarias de 2016. Están en movimiento dos visiones políticas contrastantes y poderosas sobre el modelo de Estado a construir en Guatemala. Una es la de los reformistas que, hasta ahora, operó Taracena, y otra es la de los restauradores del viejo orden, algunos de ellos del FCN y Todos, y de partidos con poca representación como el PAN.

Entre esas visiones otro *outsider*, esta vez en la directiva del Congreso, como es Óscar Chinchilla, deberá decidir su propia posición sobre la agenda sustantiva que va en dos direcciones: por un lado, la contrarreforma, que varios diputados conservadores insinúan a través de la revisión de leyes aprobadas en 2016, y, por otro lado, la profundización de las reformas con decretos ya sobre la mesa, como la reforma constitucional al sector justicia, la segunda generación de la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la ley de Competencia y al menos otras dos que están siendo encarriladas: la Ley de Aguas y la Ley de Desarrollo Rural Integral.

En efecto, el camino que adopte el Congreso en este segundo año será clave para el destino que el país pareció haber adoptado en 2015, en las plazas y en las urnas, pero que ya es resistido por el statu quo.



El año de la República

IPNUSAC

El gobierno de Jimmy Morales no tiene una sola evaluación independiente positiva. En su primer año de gestión no adoptó una hoja de ruta y tampoco se le identifican ejecutorias trascendentes. La expectativa ciudadana de que inauguraría una nueva forma de hacer política, se frustró con la tolerancia al transfuguismo en su bancada del Congreso, el encierro comunicacional del gobernante y la ausencia de iniciativas oficiales de transparencia y calidad de gasto, consulta y participación social.

La parálisis general de la administración central (notable en el campo de la inversión en infraestructura y en el desarrollo social) y las dificultades para lidiar con las deudas irregulares con contratistas, más el desmantelamiento judicial de una parte de la red de empresas tradicionalmente vinculadas a los negocios públicos, se tradujo en una ausencia de gobierno en la población usuaria de servicios públicos (salud, educación, carreteras) y con impactos adversos en el crecimiento de la economía.

Pero quizá clave que califica (y calificará) la gestión global se reduce a un solo concepto: su posición

respecto a la “corrupción”. Jimmy Morales se abrió paso de manera inusitada en la carrera electoral de 2015 en una coyuntura única de batida contra la corrupción y una movilización ciudadana sin precedentes en las plazas que involucró, por lo menos una vez, a, según estimaciones derivadas de encuestas nacionales, a un millón de personas. Morales contemporizó con ese sentimiento ciudadano con una frase de campaña (“ni corruptos ni ladrones”) que ofrecía una condición moral de los candidatos para la buena gestión del gobierno.

El presidente, como todos sus antecesores democráticos, arrancó hace un año con una aprobación por encima del 80 por ciento, pero cerró el 2016 con apenas el 20 por ciento. Una caída sin precedentes durante el periodo democrático. La población resintió durante poco más del primer semestre, cuando cayó a casi la mitad de la aceptación general, la ausencia de gobierno, pero la aprobación se vino a pique cuando el primer círculo familiar quedó señalado, aunque solo marginalmente y por hechos previos a la elección de octubre del 2015, en un caso penal.

Es que el solo señalamiento (claro está, fundado) desdibujó una condición moral del presidente, que hasta entonces se mantenía incólume. En las encuestas cara a cara la población admitía que Morales no poseía las habilidades de gobernante, pero “parece buena gente” y “es honrado”. De hecho, aunque su gobierno no tiene una política anti-corrupción y se admite que las prácticas opacas proliferan en la administración central, no hay un escándalo mediático ni evidencias de que el mandatario esté involucrado en actos censurables.

Ahora bien, la ausencia de gobierno –que no es exclusiva de este en el primer año de gestión- tiene una dimensión que sí es única: ausencia de poder. Esto es extraño en un régimen de tradición presidencialista y podría obedecer a factores simbólicos, pero también de no articulación suficiente de actores. Lo curioso es que no es una pérdida de poder, porque otro poder se lo impida (bloqueando al gobierno), lo suplante (invadiendo sus potestades) o se vea imposibilitado de ejercerlo por desgaste.

Aunque el protagonismo –como se puede constatar en las primeras planas de los medios y en la densidad de las noticias y comentarios– puede estar en el MP y la Cicig o, hasta cierto punto, en el Congreso y el Organismo Judicial, lo más obvio de observar es que la dimensión de poder del Ejecutivo es similar –no superior ni inferior– a la de los otros poderes del Estado y que estos se mueven con relativa autonomía, uno respecto del otro.

Ciertamente el MP y la Cicig, así como la embajada estadounidense, han sido los factores condicionantes de los poderes del Estado, cada cual, con su poder intrínseco, pero, sobre todo, por la legitimidad de las movilizaciones de 2015. Esa es la autoridad que no asumió, como delegado directo de las urnas, el presidente Morales. Es el capital político que se le discurrió entre los dedos al no ejercerla.

En 2017 el gobernante parece tener dos caminos. Uno es ejercer poder indirecto por la vía de las alianzas que labró desde octubre en el Congreso y, parcialmente, en la Corte Suprema de Justicia. Este sería un poder duro, pero que rompería el consenso pasivo (es decir, la desilusión, pero no la protesta y por tanto la no oposición) pues podría basarse en la restitución del orden previo a abril 2015. En esa eventual decisión del gobernante pesa la acusación penal contra su hijo, por eso el incidente no es meramente anecdótico en el análisis.

El otro camino es recuperar el espíritu del clamor de las plazas de 2015, lo cual implica ejercer otro tipo de poder, rompiendo su alianza hasta ahora a medias con los actores de la vieja política, rehaciéndolas con el MP y la Cicig y los nuevos actores –que están en proceso de constitución–, los herederos de la Plaza. Como sea, lo cierto es que parece poco sostenible un aparente modelo de República funcional, como en 2016, sobre poderes del Estado sin raíces profundas de poder. El riesgo es que, si el presidente no toma por su propio pie y decididamente uno de los dos caminos, otros lo empujarán.



Perspectiva

Reforma educativa

Mario Rodríguez Acosta,
Jefe División de Educación, Ipnusac

Este texto presenta una visión del sector educativo, incluyendo sus principales falencias; asimismo, se sugieren prioridades de atención y estrategias que se consideran centrales.

a. Principales políticas públicas educativas

- Política de cobertura
- Política de calidad
- Modelo de gestión
- Equidad
- Educación bilingüe multicultural e intercultural

b. Estado actual del sistema educativo nacional

Problemática 1: retroceso en la cobertura escolar

Política de cobertura: Garantizar el acceso, permanencia y egreso efectivo de la niñez y la juventud sin discriminación, a

todos los niveles educativos y subsistemas escolar y extraescolar. La Constitución Política de la República garantiza la educación como derecho. El marco legal que ampara el derecho a la educación comprende:

- La Constitución Política de la República, en sus artículos 72, 74 y 76
- El Decreto 12-91, Ley de Educación Nacional, en sus artículos 1, 2, 29, 47, 58, 61
- El Decreto 42-2000, Ley de Desarrollo Social, en el artículo 27
- El Convenio 169 de la OIT

1. Resultados cobertura en primaria (En porcentajes, 1991-2015)

Año	1991	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	Meta 2015	Déficit
Cobertura	71.6%	72.0%	85.4%	93.5%	98.3%	95.8%	92.8%	89.1%	85.4%	100%	14.6%

Fuente: Mineduc, INE. Meta establecida en los ODM 2000.

2. Resultados Cobertura en Pre-Primaria (En porcentajes, 2009-2015)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	Meta 2015	Déficit
Cobertura	57.1%	54.9%	47.6%	44.9%	45.6%	100%	54.4%

Fuente: Mineduc, INE. Meta establecida en los ODM 2000.

De acuerdo a las mismas fuentes de los cuadros 1 y 2, la tasa de cobertura del ciclo básico y de diversificado para el 2013, fue:

Básico: 43.5%

Diversificado: 24.0%

Mientras la tasa de escolaridad promedio reportada para el mismo año, según área geográfica, fue:

Urbano: 8.2 años

Rural: 5.6 años

Sólo el 20% de una cohorte terminan la secundaria.

Problemática 2: calidad educativa (insuficiente)

El Ministerio se ha propuesto el mejoramiento de la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante. En la práctica se asume la calidad como mecanismo de la eficacia del sistema; los resultados contribuyen al éxito de la gestión, pues constituyen un instrumento de la medición de la calidad. Sobre esa base se han realizado las evaluaciones o pruebas estandarizadas en diferentes niveles. Los resultados se resumen en el cuadro 3, donde se aprecia que los departamentos de la República con mejor índice de desarrollo humano tienen también mejores resultados de logro educativo; sin embargo son logros bajos en matemáticas en casi todos los departamentos, y existen diferencias en el logro en lenguaje, explicables por las limitaciones de aprendizaje en comunidades lingüísticas mayas y garífunas.

3. Guatemala: resultados de las evaluaciones educativas y el índice de desarrollo humano. Graduandos de años 2011-2013

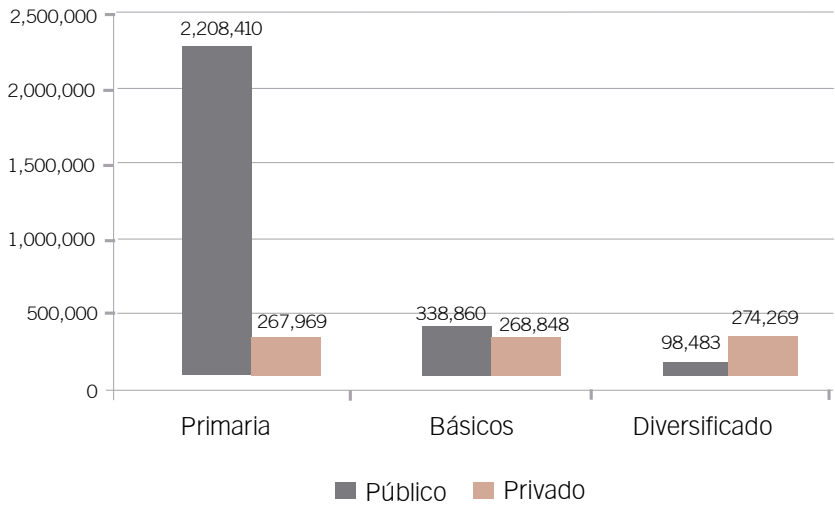
No.	Departamento	Logro matemáticas depto			Logro lectura graduados			Desarrollo Humano y Pobreza				
		Porcentaje de logro 2011	Porcentaje de logro 2012	Porcentaje de logro 2013	Porcentaje de logro 2011	Porcentaje de logro 2012	Porcentaje de logro 2013	IDH General 2011	IDH Educación 2011	Pobreza media 2011	Pobreza Extrema y Severa 2011	Tasa de escolaridad 2011
1	Guatemala	13.78%	13.20%	15.08%	35.01%	36.13%	40.01%	0.697	0.636	23.3	6.1	68.7
2	Ciudad Capital	12.41%	12.04%	13.21%	33.48%	34.57%	37.89%					
3	Sacatepéquez	9.59%	9.24%	9.12%	35.38%	33.33%	35.10%	0.623	0.525	36.0	7.3	54.5
4	Chimaltenango	6.87%	7.66%	9.38%	23.77%	23.70%	27.74%	0.559	0.457	67.0	26.3	40.3
5	Quetzaltenango	6.91%	6.24%	8.17%	22.57%	23.03%	25.33%	0.566	0.460	66.4	18.3	53.5
6	Chiquimula	5.43%	4.96%	5.13%	23.31%	21.73%	24.13%	0.541	0.413	69.7	37.8	32.7
7	El Progreso	3.84%	4.21%	5.86%	17.98%	18.04%	18.53%	0.593	0.489	58.6	22.6	54.9
8	Zacapa	3.15%	3.01%	2.72%	17.76%	19.69%	18.28%	0.572	0.445	65.7	27.6	41.2
9	Huehuetenango	5.68%	6.62%	7.58%	17.23%	18.91%	21.79%	0.488	0.337	79.7	48.8	24.3
10	Escuintla	4.34%	4.24%	5.79%	15.82%	17.00%	17.19%	0.615	0.457	50.7	11.2	47.3
11	Izabal	3.63%	3.25%	2.91%	18.22%	18.51%	19.05%	0.568	0.434	65.7	33.3	34.7
12	Santa Rosa	2.65%	2.53%	2.56%	16.62%	16.35%	17.19%	0.547	0.417	71.2	31.1	51
13	Suchitepequez	3.11%	3.66%	3.89%	15.10%	17.14%	17.03%	0.539	0.390	67.0	31.7	44.7
14	Retalhuleu	4.07%	2.99%	4.60%	15.74%	16.79%	18.72%	0.540	0.419	72.0	33.2	51.4
15	Jutiapa	1.68%	2.37%	2.24%	14.28%	15.35%	17.47%	0.579	0.459	70.4	40.7	49.5
16	Baja Verapaz	2.98%	3.84%	3.05%	15.58%	19.76%	18.09%	0.556	0.412	72.8	43.4	32.3
17	Alta Verapaz	4.62%	3.97%	4.11%	17.09%	18.03%	17.66%	0.507	0.342	86.9	73.1	22
18	Petén	2.79%	2.62%	2.26%	14.80%	15.88%	14.95%	0.524	0.367	74.2	53.1	31.8
19	Totonicapán	2.97%	3.46%	13.75%	11.18%	13.17%	13.82%	0.502	0.357	82.9	35.1	32
20	Jalapa	2.60%	3.25%	3.23%	17.98%	19.43%	18.82%	0.579	0.401	76.8	52.5	35.3
21	San Marcos	3.28%	3.38%	3.98%	12.18%	14.07%	15.32%	0.512	0.387	81.9	47.1	40.7
22	Sololá	2.61%	3.85%	3.36%	13.27%	14.29%	13.83%	0.514	0.377	77.3	23.0	42.1
23	Quiché	4.31%	3.29%	2.65%	12.47%	12.49%	13.55%	0.470	0.287	83.6	23.0	23.4

Fuente: Mineduc.

Problemática 3: Equidad

La política garantiza la calidad educativa para los cuatro pueblos que conforman Guatemala. Pero la división entre la educación pública y privada (gráfico) genera una fragmentación del sistema educativo y tiene consecuencias en la inequidad de oportunidades.

Guatemala: resultados de las evaluaciones educativas y el índice de desarrollo humano. Graduandos de años 2011-2013



Fuente: Mineduc.

Problemática 4: Educación Bilingüe Intercultural

Existe un incremento gradual de escuelas bilingües interculturales (EBI); sin embargo, el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación dijo que la EBI se reduce únicamente a la cuestión del bilingüismo. Eso implica que el modelo de pertinencia y equidad respecto a la evolución de las políticas educativas interculturales se encuentra desfasado.

Para un país con una mayoría de población maya hablante, solo hay un 12% de profesores con nombramiento atendiendo en escuelas EBI. Para el Estado no ha sido una prioridad, lo cual se refleja en el bajo presupuesto y la poca disposición de recursos humanos para afrontar el reto de una política inclusiva que permita viabilizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas.

c. Objetivos estratégicos

La propuesta de este Instituto es que se adopte como primer objetivo estratégico de la Educación en los próximos cuatro años, ampliar las facilidades de acceso y cobertura escolar para alcanzar la meta del 100% de matrícula efectiva.

Las estrategias sugeridas incluyen:

- Ampliar las oportunidades de acceso regionalizando la cobertura de acuerdo con las oportunidades que se requieren para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Ampliar el apoyo, a través de becas y subsidios a los padres, de niños y niñas en situación de vulnerabilidad social.
- Ampliar la capacidad instalada, realizando mayor inversión en infraestructura educativa.

Un segundo objetivo estratégico es lograr una educación de calidad, pertinente y socialmente útil para todos y todas. Esto se puede alcanzar mediante:

- La garantía de que los planes y programas que sean pertinentes, de acuerdo a lo establecido en el CNB.
- La disminución del abandono escolar, aumentando las tasas de transición.
- Mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje.

Un tercer objetivo estratégico es lograr la equidad educativa mediante:

- Mejorar las condiciones de la oferta educativa pública, ampliando y modernizando la infraestructura escolar.
- Promover el potencial humano de todos los grupos sociales

d. Áreas prioritarias del sistema educativo

En la actualidad la visión y orientación del sistema escolar se basa en la calidad educativa y será difícil cambiar esa perspectiva, dado que ni el propio Ministerio puede definir con claridad qué entiende por calidad educativa, aunque todos los actores del sistema educativo lo asumen como un objetivo estratégico. No obstante, se puede priorizar desde esa perspectiva una orientación distinta a la mercantil utilitarista que ahora prevalece.

Se puede vincular la calidad en varios sentidos a la acción educativa, social y política, así:

- La ampliación de la cobertura como premisa para lograr la calidad. La concepción global de la expansión del sistema escolar debe abarcar aspectos de financiamiento, planificación y estrategias de inclusión social.
- La calidad en la gestión educativa. Se refiere a la cuestión que vincula el proceso de enseñanza con los actores educativos involucrados, contenidos curriculares, formas de enseñanza, recursos y metodologías. Es mejorar la práctica educativa.
- La calidad educativa como servicio público, no como medio para fortalecer mecanismos productivos. Solo de esa forma se hará efectivo el derecho a la educación.
- La calidad educativa como política educativa buscando el mejor desempeño de la política institucional, condición bajo la cual el Estado recupera la rectoría del sistema educativo nacional.
- La calidad en una estrategia de amplia participación, que asocia la transmisión cultural para democratizar el conocimiento y el desarrollo de las capacidades de todos los involucrados, sin importar el origen y las condiciones socio económicas con las que llegan a la escuela.
- La calidad como mecanismo para universalizar el acceso y lograr la equidad.

- La calidad vinculada a la profesionalización docente.

Todos esas acciones de política, basada en la mejora de la calidad educativa, permitirán democratizar el sistema, mejorar la participación política de los actores involucrados y gestionar de manera eficiente los recursos con el propósito de garantizar acceso, equidad y mejora en los proceso de aprendizaje.

e. Condiciones políticas

Los Acuerdos de Paz permitieron la confluencia de muchos sectores en la discusión, el impulso y la puesta en práctica de la reforma educativa. Pero los balances logrados se han roto y ahora se deben construir nuevos referentes, que permitan confluir a todos los actores sobre otro marco de actuación.

Un Pacto para el avance de la educación debe incluir:

- Establecimiento de prioridades compartidas: recuperar la cobertura, mejora la calidad y establecer mecanismos efectivos para la EBI.
- Construir una nueva visión de la función y los objetivos de la educación para la sociedad guatemalteca.
- Desarrollar un verdadero programa de alimentación escolar, que implica una mejora de los sistemas de asistencia en zonas con prevalencia de desnutrición.

f. Recursos de inversión demandaría la reforma educativa

- Desde la firma de la paz (diciembre 1996) hasta el 2007 los presupuestos educativos se incrementaron en el orden del 12% anual. Eso explica en parte el incremento de la cobertura registrada esos años. Pero en los años posteriores el incremento estuvo en el orden del 2.5% en promedio, con un incremento significativo de las tasas de crecimiento de la población escolar y de los salarios de los profesores.

- El 75% del presupuesto destinado a acciones vinculadas con la educación lo ejecuta directamente el Mineduc, el resto lo hacen otras instituciones e instancias vinculadas al sector educativo. El centralismo en la ejecución, y los desfases administrativos y de prioridades afectan directamente el impacto de la aplicación de esos fondos. El incremento en los rubros de administración se incrementaron, no así de inversión directa.
- El porcentaje del gasto educativo con relación al PIB nunca ha superado el 2.5%. En la actualidad es del 2.1% del PIB. Lo ideal sería tener un 6% de gasto educativo respecto al PIB en los próximos cuatro años.



Perspectiva

Reforma en seguridad ciudadana

Edgar Celada Q.

Jefe de la División de Justicia y Seguridad Ciudadana, Ipnusac

Diagnóstico

El derecho constitucional a la seguridad de las personas, las familias y las comunidades, de sus vidas, de su integridad física-moral y de sus bienes, se encuentra gravemente afectado en Guatemala. Se trata de una afectación crónica, estructural y epidémica, es decir, no esporádica ni accidental. La violencia (o las violencias, según se dice también) se ha establecido como un factor constante en la determinación de la vida cotidiana: se ha “normalizado”, del mismo modo que se ha incrementado la preocupación respecto de las medidas individuales, sociales y estatales para proteger ese bien individual y social que es la seguridad.

La capacidad del Estado para proteger o proveer seguridad a las personas, a las comunidades y a las instituciones, se encuentra gravemente erosionada. El monopolio estatal para el uso legítimo de la fuerza, en defensa de la seguridad ciudadana, hace ya tiempo que se perdió. Sea por incompetencia o insuficiencia de las capacidades estatales, sea por el abandono

voluntario de ese monopolio, como resultado de la aplicación de ideologías minimalistas sobre el propio Estado y la reificación de la libre empresa, al punto de convertir a la seguridad (o la inseguridad) en un negocio, una fuente de acumulación más o menos legítima de capital y riqueza: la seguridad (como la salud, la educación) se ha privatizado.

Correlativamente, el sistema de justicia acumula deficiencias e insuficiencias, la observancia de las normas de convivencia, de las leyes, se ha relajado en extremo, de suerte que la inseguridad se alimenta de un mal también crónico: la impunidad. El fracaso del Estado para proveer o garantizar el derecho constitucional a la seguridad, se asocia, así, con su fracaso para garantizar el derecho constitucional a la justicia. Desde esta óptica, seguridad y justicia se constituyen en un todo que el Estado deben atender integralmente.

La inseguridad (o la violación del derecho a la seguridad) va más allá de una mera percepción individual y social. La inseguridad no es solamente, como enfatizan ciertas corrientes de pensamiento, una sensación subjetiva. Al contrario, puede cuantificarse por el número y la frecuencia con que se cometen actos que violentan los derechos a la vida, la integridad físico-moral y los bienes de las personas.

En un primer intento de dimensionar u objetivar la inseguridad, acudamos a datos del Ministerio Público (MP), según los cuales en 2013 las 13 principales figuras delictivas provocaron 280 mil 896 hechos puestos en conocimiento de esa institución encargada de la persecución penal del delito, equivalentes al 69 por ciento de las denuncias recibidas. En 2014 el número de hechos denunciados al MP, en esas mismas 13 figuras delictivas, fue de 264 mil 494 (iguales al 73 por ciento del total) y en 2015 se elevaron a 286 mil 10 (77.6 por ciento de todos los delitos denunciados).

Por lo que toca al año en curso, la información del MP disponible al cierre de estas líneas (21 de noviembre de 2016), revela que en total se

habían recibido denuncias de 339 mil 714 hechos delictivos. De ellos, el 77 por ciento (igual a 339 mil 774) correspondía a los 13 delitos más frecuentes, desagregados en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Principales delitos denunciados al MP
Años 2013, 2014, 2015 y 2016*

Delitos	2013	2014	2015	2016*
Violencia contra la mujer	50,764	53,685	57,702	53,400
Amenazas	47,632	45,367	48,820	45,553
Robo	47,033	26,967	23,873	18,642
Hurto	29,301	26,346	29,382	26,179
Robo agravado	31,373	24,317	26,289	21,026
Lesiones leves	17,347	16,506	18,045	17,124
Hurto agravado	16,105	16,087	17,742	16,424
Robo de equipo terminal móvil	2,000	14,359	22,186	23,077
Maltrato contra personas menores de edad	10,334	11,791	12,907	12,709
Lesiones culposas	9,241	8,902	10,682	10,014
Extorsión	7,189	8,070	6,002	6,649
Violación	6,557	6,458	6,781	6,144
Homicidio	6,020	5,639	5,599	4,972
Total de los 13 delitos más frecuentes	280,896	264,494	286,010	261,913
Total de delitos denunciados	406,660	362,610	368,617	339,714

Fuente: Elaboración propia, con datos del MP. *Hasta el 21 de noviembre de 2016.

Cabe insistir en que el objetivo principal del Cuadro 1 es ofrecer una imagen de conjunto sobre la gravedad de la inseguridad, imagen que podría ser objeto de un refinamiento analítico posterior, necesario para matizar tanto las características de los fenómenos delictivos como sus manifestaciones espacio-temporales.

Así, tomando como fuente algunos de esos datos del MP, podemos ofrecer otro ángulo de esa misma imagen, también en el ánimo de

caracterizar la gravedad del problema: en este caso nos concentramos, agrupando alguna de la información, en tres manifestaciones genéricas de la inseguridad, como se aprecia en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Comparación de delitos según su tipo
Años 2013, 2014, 2015 y 2016*

Tipo de Delitos	2013	2014	2015	2016*
Contra la vida de las personas	6,020	5,639	5,599	4,972
Contra la integridad física de las personas ¹	33,145	31,866	35,508	33,282
Contra el patrimonio de las personas ²	133,001	116,146	125,474	111,997

Fuente: Elaboración propia, con datos del MP. *Hasta el 21 de noviembre de 2016.

La utilidad del Cuadro 2 consiste en que permite tener una visión más amplia de la gravedad del problema, pues trasciende el muy frecuente uso de los homicidios como indicador de la mayor o menor agudeza de la inseguridad. Dicho de otro modo: el cuadro muestra que el asunto es mucho más grave que lo considerado usualmente.

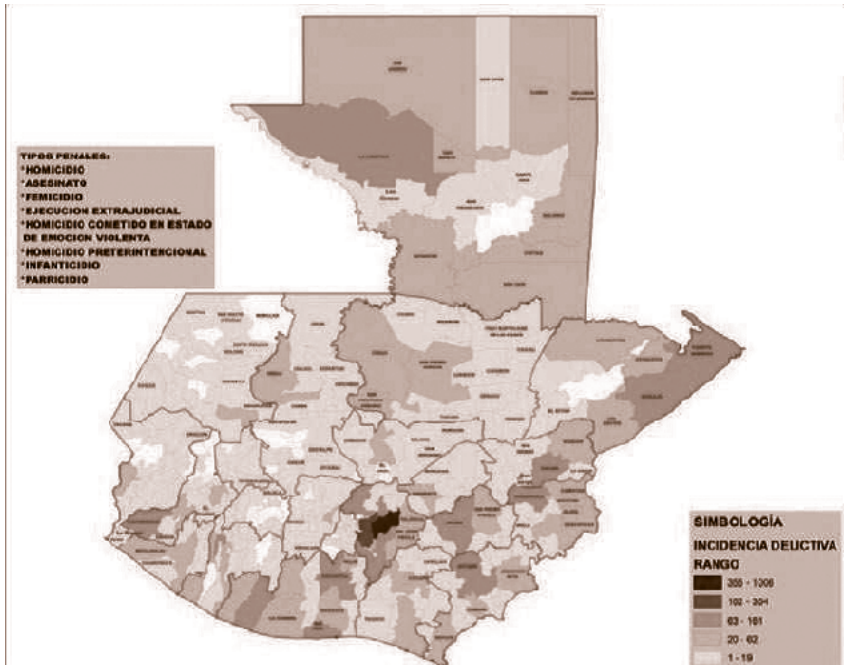
En abono de ese argumento, digamos que mientras en 2015 Guatemala tuvo una tasa de 34.61 casos de homicidio por cada 100 mil habitantes, la de agresiones contra la integridad física de las personas fue de 219.5 por 100 mil, y la de delitos contra el patrimonio de las personas llegó a 775.67 por cada 100 mil habitantes. El cálculo de los tres tipos de delitos combinados, siempre en 2015, nos arroja una tasa de 1,029.79 casos por cada 100 mil habitantes.

1. Bajo esta denominación se agruparon los delitos de violación, lesiones leves y lesiones culposas.

2. La denominación incluye los siguientes delitos: robo, hurto, robo agravado, hurto agravado, robo de equipo terminal móvil, extorsión.

La incidencia de los hechos delictivos no es uniforme. Hay una distribución geográfica que, gracias a los modernos recursos informáticos, puede representarse gráficamente en un mapa, como el que tomamos del MP para ilustrar la distribución territorial de las muertes violentas. (Puesto que, por lo pronto, solamente se busca hacer evidente que la gravedad de la inseguridad no es la misma en todo el territorio nacional, nos conformamos con reproducir el Mapa 1, aunque lo deseable sería contar con uno que muestre cómo se presentan los tres tipos de delitos en la geografía nacional).

Mapa 1
Incidencia de delitos contra la vida
Año 2014



Fuente: MP, 2015: 106.

El gran telón de fondo de la proliferación de la violencia y la criminalidad es el de una sociedad marcada por la exclusión, la desigualdad y la pobreza de la mayoría de la población. Caracterizado por su precario desarrollo humano, Guatemala es uno de los países más desiguales en América Latina y el mundo, lo cual crea una precondition económica y social propicia para el desborde delincuencial.

Como bien advierte Bautista Lara aunque “no existe evidencia empírica que demuestre la relación entre violencia y pobreza, sí es posible identificar que el factor desigualdad puede ser una condición favorable que facilite el crecimiento de diferentes formas de violencia, particularmente, la violencia criminal”.³

En el caso guatemalteco se hace estadísticamente evidente que no puede establecerse una relación inmediata o automática entre pobreza y criminalidad. Esta es ostensiblemente menor en los departamentos de más alta incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, como es el caso de Totonicapán o Sololá, en los cuales, además, el componente étnico también jugaría como factor atenuante de la violencia.

En contraste, en aquellos departamentos, como el de Guatemala, donde es totalmente notoria la desigualdad socioeconómica, los índices de violencia son, con mucho, los más elevados en el país. Espacio de concentración de la modernidad, de la actividad industrial, comercial, de servicios y de la administración pública, el área metropolitana de la ciudad de Guatemala es también el lugar donde ocurre el mayor número de hechos delictivos y las más brutales expresiones de la violencia.

3. Bautista Lara, 2005: 89

Hay un correlato notorio entre la polaridad económica-social de la gran urbe y sus zonas conurbadas o de influencia, y la recurrencia de la violencia. Es allí donde una economía caracterizada por la búsqueda de altas tasas de retorno a través de la explotación débilmente regulada de la fuerza de trabajo, mediante elásticos límites de la legalidad (el escamoteo de las obligaciones fiscales, el contrabando, la alteración de pesos y medidas, la especulación de precios) y a través de un mercado atrapado por atavismos monopolistas y de competencia salvaje, alimenta espacios y espejismos de consumo contrastantes con los bajos salarios dominantes, el desempleo y el empleo precario.

Es la economía de lo ilícito, y lo ilícito, como motor de la economía. Es en ese territorio donde, necesariamente, deben rastrearse los orígenes profundos de la violencia y la criminalidad. Investigar la historia de la economía del delito y los nexos de éste con la economía es una tarea pendiente para la completa comprensión del fenómeno de la violencia y la criminalidad en Guatemala.

Dicho lo anterior, podemos volver a la línea argumental a la cual da pie la información tomada del MP: si bien hay un grupo de delitos que son relevantes por su elevada frecuencia (recuérdese el Cuadro 1), también hay otros que son relevantes por su impacto social, por la brutalidad de su práctica o por el efecto sobre la agenda de seguridad de terceros países, para el caso de Guatemala, específicamente la de Estados Unidos y México.

Desde esa óptica, se suele hacer énfasis en la criminalidad atribuida a las maras o pandillas, a la narcoactividad, la trata de personas, el tráfico de armas, las extorsiones, los linchamientos, la tortura y los descuartizamientos, la denominada “limpieza social”, entre otras manifestaciones de las prácticas delictivas, cuyo análisis, cualitativo y cuantitativo, se hace necesario para caracterizar el estado de la seguridad ciudadana. Obviamente, esta es una tarea cuya profundidad y extensión debe definirse para sucesivos desarrollos de este trabajo.

Otro tanto cabe decir de la consideración de la inseguridad desde una óptica victimológica. Por lo pronto, cabe hacer notar que en el

panorama de la violencia imperante en el país es muy claro que los jóvenes, las mujeres, así como las y los menores de edad son las víctimas principales de la inseguridad. El grado de afectación de estas categorías sociales es variable, dependiendo del tipo de violencia que se considere, pero no hay duda de su dramático privilegio como víctimas preferentes. En el ánimo de ilustrar esta necesaria línea de enfoque, se presenta el Cuadro 3 con datos no actualizados, pero que dan sustento a lo afirmado en este párrafo.

Cuadro 3
Víctimas principales de la violencia
2014

Tipo de Violencia	Grupo de edad	% de víctimas
Homicidios	Jóvenes (15-29 años)	48
Lesiones	Jóvenes (15-29 años)	54
Sexual	Personas menores de edad y hasta 19 años	67

Fuente: Elaboración propia con datos de PNC / INE.

Objetivos de una política de largo aliento

Partiendo de la convicción personal sobre el nexo indudable entre desarrollo humano (social, económico, educativo, cultural, en salud y ambiental), justicia y seguridad, el logro de una serie de objetivos estratégicos en el primero de esos ámbitos (desarrollo humano) debería concebirse como un efecto virtuoso sobre la seguridad ciudadana y la justicia. Y también a la inversa: lo que se avance en estos dos campos debería contribuir y ser parte del desarrollo humano.

En este sentido, en un horizonte muy amplio, el Estado debería asumir un compromiso profundo en pos de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados durante la Cumbre para el Desarrollo

Sostenible (septiembre de 2015), promovidos por la ONU y compartidos oficialmente por el gobierno de Guatemala. De los 17 ODS, hay algunos que tienen una implicación específica para el ámbito de la seguridad ciudadana, a saber:

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.⁴

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.⁵

En términos de una imagen-objetivo, en el lapso de 30 años el Estado y la sociedad guatemaltecos deberían aspirar a un tipo de convivencia en la que se hayan erradicado o llevado a un nivel mínimo las manifestaciones de violencia, criminalidad, inseguridad e impunidad que se observan actualmente. En particular, la violencia homicida, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual.

Para ese propósito, desde ahora debe emprenderse una reorientación del conjunto de las políticas públicas de seguridad ciudadana, haciendo

4. Entre otros, dentro de este objetivo se propone “para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad”. Y también “para 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad”. (PNUD, 2016).

5. El ODS 16 incluye, entre otros propósitos, los siguientes: *Reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo.

*Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños. *Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. *Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada. *Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas. *Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles. (PNUD, 2016)

énfasis en los componentes preventivos relacionados con el desarrollo humano, así como la reforma profunda y el fortalecimiento de las instituciones del sistema de seguridad y justicia.

Partiendo del hoy hacia ese horizonte de 30 años, se debería:

1. Lograr la aplicación efectiva y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad, según lo preceptuado por la Ley Marco correspondiente.
2. Aprobar un conjunto básico de reformas constitucionales en materia de justicia, a partir de los asuntos debatidos en el diálogo nacional sobre la materia realizado en el curso de 2016.
3. Reforma profunda y depuración profunda (refundación) de la Policía Nacional Civil.
4. Fortalecimiento, profesionalización y extensión territorial del MP. Garantía de su autonomía y realización de reformas legales que impidan su instrumentalización a favor de los intereses de los gobernantes de turno.
5. Regreso del Ejército de Guatemala al cumplimiento de las funciones definidas constitucionalmente de resguardo de la soberanía y el territorio nacional. Fin de su participación en tareas de seguridad ciudadana.
6. Desarrollo de las capacidades institucionales de investigación criminal. Revisión y actualización del Decreto 15-2012 por el cual se crea la Dirección General de Investigación Criminal dentro del Ministerio de Gobernación.
7. Creación del Ministerio de Seguridad Ciudadana, que tenga a su cargo la coordinación institucional y de políticas públicas en esta materia (policía, inteligencia civil, control de armas y municiones, control de servicios privados de seguridad).

8. Creación del Instituto Nacional de Migración, separado del actual Ministerio de Gobernación o el propuesto ministerio de Seguridad Ciudadana.
9. Reforma, depuración y fortalecimiento del Sistema Penitenciario, con énfasis en las acciones dirigidas a la reeducación y reinserción social de quienes sean sancionados con la privación de la libertad.
10. Creación del Instituto Nacional de Atención a las Víctimas del Delito y la Violencia, como ente responsable de impulsar la política pública en esta materia.
11. Reactivación, fortalecimiento y generalización del Servicio Cívico Social conforme el espíritu y la letra del Decreto 20-2003, con vistas crear oportunidades laborales y de servicio comunitario a las y los jóvenes.

Prioridades de una política de seguridad ciudadana

A tenor con lo planteado, las áreas prioritarias deberían ser las siguientes:

- a) Reforma y fortalecimiento de la institucionalidad de seguridad y justicia.
- b) Prevención de la violencia y el delito, participación comunitaria.
- c) Atención, protección y resarcimiento de las víctimas del crimen y la violencia.
- d) Investigación criminal.
- e) Reeduación y reinserción social.

Hoja de ruta

Guatemala avanzó bastante, con los aportes de la academia, las organizaciones especializadas de la sociedad civil y de algunas instituciones del Estado, en la formulación de un concepto “propio” de la seguridad democrática, como opción frente la herencia ideológica, cultural, funcional, organizativa y operativa de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN).

Sin embargo, esa visión democrática de la seguridad no ha calado aún profundamente en las instituciones del subsector de seguridad: la inercia de la DSN se mantuvo y hasta se manifestó en lo que podría describirse como visión “escuadroneira” de la seguridad, que no dudó en aplicar prácticas como la llamada “limpieza social”, por no hablar de la franca corrupción y prácticas conexas como la extorsión, los “tumbes” de drogas y dinero de la narcoactividad, escuchas ilegales, etcétera.

La reforma y fortalecimiento de la institucionalidad de seguridad y justicia a que se refiere la literal a), arriba, pasa precisamente por un esfuerzo consciente de “desaprendizaje” o “reeducación” del personal de esas instituciones en el espíritu de la seguridad democrática.

De manera que la primera condición política para impulsar esos cambios es contar con un gobierno que se apropie de la idea de la seguridad democrática y se disponga a emprender ese esfuerzo de reforma institucional. De lo contrario, seguiremos como hasta ahora. Bajo el supuesto de que se ha establecido un gobierno dispuesto a aplicar el espíritu y la letra de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la siguiente condición política es, precisamente, que el gobierno se aplique a la tarea de hacer efectivamente funcional el Consejo Nacional de Seguridad y no limitarlo a la existencia de su Secretaría Técnica como un polo de poder, así como que se eliminen los paralelismos como el Gabinete del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz (Acuerdo Gubernativo 197-2012, que debería ser derogado).

A este respecto, cabe advertir que durante el primer año del gobierno del presidente Jimmy Morales aparecieron otras manifestaciones de esos paralelismos, que se traducen en desencuentros y rivalidades institucionales, así como falta de coherencia e integralidad en las políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana. Concretamente, nos referimos a que el Ministerio Público, en virtud de su reconocida labor en la persecución de conocidos casos de corrupción, ha emergido como un polo relevante de poder en lo tocante a la definición de políticas públicas en esta materia.

Tal relevancia se pone de manifiesto en el impulso de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035, avalada por los presidentes de los tres poderes del Estado, a partir de su presentación oficial el 27 de abril de 2016 por parte de la Fiscal General y Jefa del MP, Thelma Aldana.

La lucha de poderes, así como la duplicación y/o invasión de competencias entre instituciones debe superarse. En esa misma línea, un gobierno realmente comprometido con la seguridad democrática, debería restablecer y promover la creación, por vía legislativa, del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) como espacio de aporte de la sociedad civil, en el espíritu del Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y papel del ejército en una sociedad democrática.

Recursos para la reforma de la política de seguridad⁶

Durante muchos años y varios gobiernos, la prioridad declarativa atribuida a la seguridad y la justicia no ha tenido un correlato presupuestario. La asignación de recursos siempre ha estado a la zaga de las necesidades, constreñida por la estrechez fiscal crónica del Estado.

6. Se recupera aquí un texto elaborado en 2013 por quien escribe. Donde ha sido posible, se actualizó la información, pero básicamente se mantuvo la redacción original en cuanto refleja el estado actual de la cuestión.

En el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia se planteó la necesidad de hacer ajustes presupuestarios para dar soporte y cumplimiento a los compromisos contraídos, y se estableció que “en los presupuestos de 2010, 2011 y 2012, las áreas de seguridad y justicia serán una prioridad. Se insistirá en medidas presupuestarias y financieras que permitan disponer de los recursos suficientes para la inversión social en seguridad y justicia”.⁷

Lo anterior no pasó de ser una declaración de buenas intenciones, que evidenció tanto la falta de voluntad política de cumplimiento, como el divorcio entre la decisión del más alto nivel con las instancias encargadas de traducir hacendariamente aquella decisión. Según pudo comprobarse en el seguimiento del ANASJ, las instancias encargadas de gestar el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado (la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, y la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas) estuvieron ajenas al cumplimiento del compromiso indicado.⁸

A pesar del evidente divorcio entre las políticas presupuestarias y la prioridad atribuida a la atención a la seguridad y la justicia, los recursos destinados a este propósito han pasado de un período con cierto crecimiento, al menos en los montos aprobados anualmente por el Congreso de la República, a otro de estancamiento y hasta retroceso. Así, entre 2011 y 2014 el presupuesto global aprobado para seguridad y justicia tuvo un crecimiento de 51%, al pasar de Q 5 mil 213 millones 640 mil a Q 7 mil 870 millones.⁹ Pero en el bienio siguiente (2015-2016) es notoria la retracción de los recursos destinados a

7. ANASJ, compromiso 13.

8. La Comisión de Seguimiento del ANASJ, de la cual formó parte el autor de este trabajo en representación del Grupo Garante, constató que en 2009 las referidas instancias del Ejecutivo no incluyeron en los lineamientos de política presupuestaria la definición de prioridad que establecía el Acuerdo y no se consideró este rubro de manera especial en la elaboración del proyecto de presupuesto de 2010, proceso iniciado, precisamente, en abril de 2009.

9. Cálculo propio que incluye los montos aprobados a las siguientes instituciones: Ministerio de Gobernación, Ministerio Público, Instituto Nacional de Ciencias Forenses, Instituto de la Defensa Pública Penal y Organismo Judicial.

seguridad y justicia (de 8.81 % para 2015 y de 1.38 % en 2016, ambos comparados con lo asignado en 2014).

Si se analiza la participación de los presupuestos aprobados a las instituciones de seguridad y justicia como porcentaje de los montos totales decididos para cada año, se constata que hay un virtual estancamiento en un techo de 11 %, que se sobrepasó ligeramente en 2014, como puede apreciarse, en el Cuadro 4.

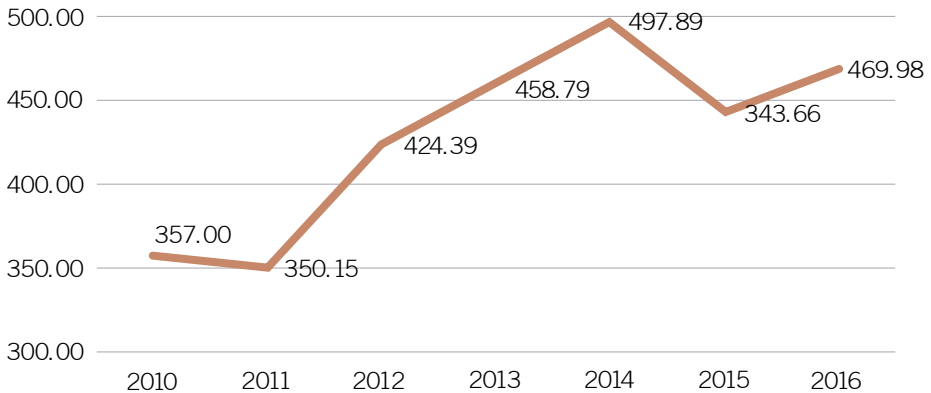
Cuadro 4
Presupuesto para seguridad y justicia en relación con el monto total de cada año (En millones de quetzales y porcentaje)

Rubros / Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Aprobado total	49,723.10	54,390.89	59,547.38	66,985.43	68,485.40	70,600.00	70,796.30
Seguridad y justicia	5,195.51	5,213.64	6,473.28	7,166.68	7,870.02	7,176.78	7,761.66
S y J como % del total	10.45	9.58	10.87	10.69	11.49	10.16	10.96

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de la República, MFP y OJ.

El gasto en seguridad y justicia por persona, a su turno, marca una tendencia a mayor asignación de recursos en el período 2012-2014, seguido de un retroceso en los dos años siguientes (Gráfico 1). En todo caso, el modesto aumento del presupuesto de seguridad y justicia por persona no parece congruente con la gravedad de la situación.

Gráfico 1
Presupuesto para seguridad y justicia
Quetzales por persona



Fuente: Elaboración propia con datos de Congreso de la República, MFP, OJ e INE.

En efecto, de acuerdo con la evaluación del Foro de Organizaciones Sociales especializadas en temas de Seguridad (FOSS), el aumento del presupuesto en este ámbito no es significativo, pues “derivado de la problemática actual de inseguridad y violencia, se han incrementado también las funciones y competencias en todas las instituciones, y con mayor intensidad se ha elevado la demanda social por una respuesta pronta y efectiva en esta materia”. Adicionalmente, se carece de recursos “para implementar nuevas leyes, políticas públicas y acciones de pactos vinculantes, como es el caso de la ANASJ y ahora el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz”.¹⁰

10. FOSS, 2012: 41

Pero el principal problema, concluye esta coalición de organizaciones especializadas, es que “no se destinan suficientes recursos para impulsar acciones orientadas a la prevención, cuya lógica de acción significa una inversión a largo plazo”.¹¹

De manera que, por lo pronto, la apreciación solo puede ser cualitativa: deben destinarse tantos recursos como sea necesario para atender las necesidades estratégicas esbozadas. Lo que se ha hecho hasta ahora es insuficiente, pero un ejercicio de cuantificación es imposible en esta fase de elaboración de la propuesta.

Referencias bibliográficas

- Bautista Lara, Francisco Javier (2005) *Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua*. Managua: Ediciones de PAVSA.
- Celada Q., Edgar (2015) *Seguridad democrática y justicia en la Agenda Nacional Compartida. Balance y asuntos pendientes*. Guatemala: Informe de consultoría para el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.
- Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2012) *Tercer Informe de Monitoreo del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*. Guatemala: FOSS. Versión digital. 28 de septiembre de 2012.
- Ministerio Público (2015) *Memoria administración mayo 2014-2015*. Guatemala: MP.
- Ministerio Público (2016) *Política criminal democrática del Estado de Guatemala*. Guatemala: Serviprensa.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016) *Agenda de desarrollo post-2015*. Guatemala: PNUD. Accesible en <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/post-2015/sdg-overview.html>

11. Ibídem.



Perspectiva

Reformas en el sector Justicia

Lizandro Acuña y Alejandro Sánchez
Investigadores Ipnusac

El sistema de justicia en Guatemala (PNC - en cuanto a su capacidad investigativa, DIGICI, DIGICRI/MP, DICRI/OJ/INACIF/PNG/IDPP) se encuentra en un etapa de desarrollo incipiente pues algunas de sus instituciones no tienen larga data (INACIF) y otras sufren el embate de reorganizaciones constantemente (PNC, DIGICI, DIGICRI).

La cifra negra u oculta del sistema de justicia penal (65%-70%) representa las dificultades de acceso a la justicia ya sea por imposibilidades geográficas, culturales, materiales así como de desconfianza en su funcionamiento. Por otro lado, el sistema de justicia presenta involución en los presupuestos, en particular durante el último gobierno un claro estancamiento. Las carencias presupuestarias se reflejan en la baja cobertura territorial del sistema, como se demuestra en el cuadro 1.

Cuadro 1

Cobertura de las principales instituciones de justicia y seguridad

OJ	PNC	MP	IDPP	INACIF	PGN
338 de 338 municipios	313 de 338 municipios	57 de 338 municipios	47 sedes a nivel nacional	28 sedes a nivel nacional	19 de 22 departamentos

Fuente: Memoria de labores de cada institución y confirmación vía teléfono.

Para una mayor eficacia del sistema se requiere coordinación sectorial, pero no existen los mecanismos que la faciliten. El sistema se debate entre la independencia del Organismo Judicial (por ser un poder del Estado), las autonomías del MP, INACIF, IDPP y la dependencia jerárquica de PNC/DIGICI/DIGICRI así como de la PGN.

Por otro lado, hay persistentes problemas de funcionamiento. El Organismo Judicial tiene una presidencia anual rotativa, sin posibilidades de desarrollo de planes de largo plazo. Sumado a esta dificultad, la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales no pudo ser consignada por la fallida consulta popular de 1999, aunque se ha incluido en las reformas constitucionales de 2016. Como sea, persiste la acumulación de funciones administrativas en la CSJ, junto con un período constitucional extremadamente corto que necesita ser ampliado, así como la transición de sus autoridades. El sistema de carrera judicial continua desfigurado. La lógica de ascenso hacia magistratura de apelaciones y de Corte Suprema de Justicia queda truncada por el marco constitucional que las hace depender de elecciones de marcado carácter político. Aunque en 2016 el Congreso aprobó una norma sobre la carrera judicial, es claro que esta no puede hacerse a fondo sin la reforma constitucional.

Algo similar ocurre en la carrera policial. La Ley Orgánica de la PNC ha sido sujeta de diversas reformas casuísticas que han debilitado su institucionalidad, por eso se hace imperativa la emisión de una ley que fortalezca la Policía. En ese esfuerzo, la Comisión de Reforma Policial no ha demostrado efectividad y las condiciones de vida de los policías siguen siendo deplorables y en muchos casos, inhumanas, mientras la institución sigue porosa a la corrupción y el crimen.

El Ministerio Público, que es, desde las batidas contra la corrupción a partir de 2015, la institución más creíble del Estado, sigue, sin embargo mostrando falencias orgánicas, como el breve período constitucional de cuatro años; el método de elección del Fiscal General, también politizado. En el último periodo el MP ha contado con el apoyo en terreno y en transferencia de capacidades de investigación, de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), cuyas operaciones están previstas hasta septiembre de 2019.

El MP, la Cicig y los principales órganos del Estado han promovido una reforma constitucional acotada al sector justicia que, entre otras cosas, contempla la eliminación de las comisiones de postulación, como filtros en la elección de las cortes y órganos contralores, así como el reconocimiento de la jurisdicción indígena y la eliminación del derecho de antejuicio. En materia de inmunidades es imposible pensar en un combate frontal a la impunidad si en el marco constitucional se contemplan 1,699 funcionarios con derecho a antejuicio, como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2
Funcionarios con derecho a antejuicio, según la Constitución Política de la República y sus reformas

Cargo	Norma que lo ampara	Cantidad
Presidente	Art. 165 "h"	1
Vicepresidente	Art. 190	1
Diputados	Art. 161 "a"	158
Presidente Corte Suprema de Justicia	Art. 206	1
Magistrados Corte Suprema de Justicia	Art. 206	12
Magistrados titulares y suplentes de la Corte de Constitucionalidad	Art. 270	10
Magistrados titulares y suplentes del Tribunal Supremo Electoral	Art. 165 "h"	10
Ministros de Estado y Vice-Ministros encargados del despacho	Art. 165 "h"	13
Secretarías de la presidencia de la República y sub-Secretarías que los sustituyan	Art. 202	7
Fiscal General	Art. 251	1
Procurador de los derechos humanos	Art. 273	1
Procurador General de la Nación	Art. 252	1
Magistrados de las Salas de Apelaciones	Art. 206	126
Jueces	Art. 206	996
Contralor General de Cuentas	Art. 233	1
Gobernadores departamentales	Art. 227	22
Alcaldes	Art. 258	338
Total		1699

Fuente: Constitución Política de la República de Guatemala y su reforma del 93, y *Secretaría de Planificación y Desarrollo Social Institucional.

Observaciones: La totalidad de jueces es hasta el 7 de agosto de 2015.

Objetivos estratégicos de la justicia

- Disminución de la tasa de impunidad al ritmo del 2% anual para alcanzar el objetivo del 65% de efectividad en la persecución penal en las categorías homicidios, delitos económicos, extorsiones, corrupción, indemnidad sexual en el plazo de 30 años (2045)
- Integración efectiva de las instituciones en un sistema de justicia coherente y respetuosa de la independencia, autonomías y dependencia jerárquica de sus instituciones integrantes.
- Dotación de recursos financieros adecuados para proveer acceso a la justicia en cada uno de los municipios del país, con un crecimiento esperable del 2% anual para alcanzar el 72% de cobertura institucional a nivel nacional para el 2045.
- Estabilidad jurídica con períodos constitucionales adecuados para garantizar la independencia y autonomía de sus instituciones integrantes.
- Permanencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala por los próximos 12 años para lograr un ascenso en las tasas de resolución de casos y consolidación de las fuerzas de investigación, acusación, enjuiciamiento y sanción de los delincuentes que operan al amparo de cuerpos ilegales y clandestinos en detrimento de la población guatemalteca.

Prioridades de una reforma

La reforma integral del sistema de justicia debe priorizarse en tres ejes:

- 11.** Creación de normas (constitucionales, ordinarias y reglamentarias)
- 12.** Dotación de recursos financieros que permita su crecimiento gradual
- 13.** Sistema de indicadores que permita establecer la efectividad de la

prevención del delito, sanción al delinciente y la rehabilitación de los condenados.

Hoja de ruta del sector justicia

- La asignación presupuestaria equilibrada para cada una de las instituciones del sistema de justicia que asegure el acceso a la demanda de justicia de una población que crece a uno de los ritmos más altos de América Latina y que tome en cuenta su carácter multicultural y plurilingüe.
- El refrendo por parte del Estado de una política criminal que prevenga el delito, sancione al delinciente y rehabilite a los condenados para evitar la reincidencia.
- La reforma legal en los niveles constitucional, legal y reglamentario que permita la consolidación del sistema y evite el deterioro de las reformas casuísticas originadas por gobernantes de turno.
 1. Ley de comisiones de postulación
 2. Ley de la carrera judicial
 3. Ley en materia de antejuicio
 4. Ley de amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad
 5. Ley de orden público
 6. Ley orgánica del MP
 7. Reforma a la Constitución Política en materia de justicia y seguridad.

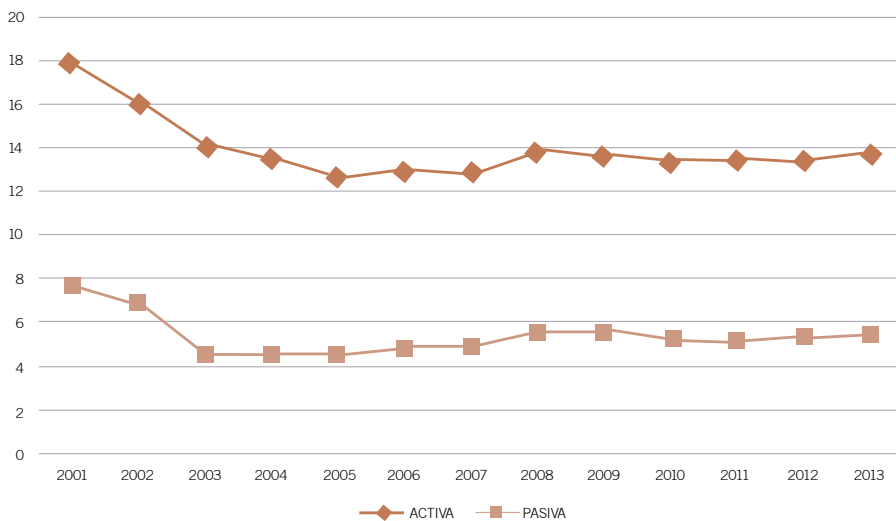
Recursos indispensables

En un entorno en el cual, en cifras redondas y en promedio anual, la PNC tiene una asignación de Q 3,600 millones, el OJ Q 1,450 millones, el MP Q 1,000 millones, el INACIF Q 145 millones, el IDPP Q 112 millones y la PGN Q 53 millones, es indispensable incorporar cálculos correctivos a fin de guardar las simetrías que aseguren un sistema de justicia integrado. Las asimetrías en la inversión de recursos públicos demandan un presupuesto sectorial y multianual que permita el establecimiento de metas comunes estudiando los impactos financieros de la prestación del servicio de justicia en cada una de las materias.

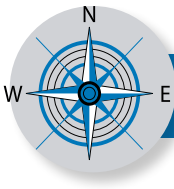
Haciendo la corrección de las asimetrías y dotando de servicios indispensables que aún no se prestan (e.g. auditoría forense, entregas vigiladas, agente encubierto, etcétera) debe establecerse la correspondencia entre las metas previstas programáticamente (mejora del 2% anual en los próximos 30 años) para que tengan una asignación presupuestaria que las haga realizables. Asimismo, debe contarse con un sistema de monitoreo estadístico fiable que permita establecer la efectividad de los métodos utilizados para la mejor inversión de los recursos estatales y la satisfacción de los usuarios.

Un sistema de rendición de cuentas cada cuatro meses, acotado a lo que establece el artículo 183 literal w) constitucional y un sistema de auditoría social sobre su funcionamiento por resultados es deseable para evitar el abuso en el uso de los recursos financieros del Estado, dada la prevalencia de actos de corrupción en las esferas gubernamentales. Finalmente, la Ley de Extinción de Dominio puede proveer importantes recursos al sistema de justicia una vez éste agilice dichos trámites. Hasta ahora esa posibilidad de recursos privativos no ha sido utilizada plenamente y es de vital interés para fortalecer los recursos financieros de las instituciones que integran el sistema de justicia.

Gráfico 4:
Guatemala: Tasas de interés. Años 2001-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Banguat.



Contrapunto

Reforma de la salud

Adrián Chávez

Vice ministro Técnico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Fue Jefe del Área de Salud y Seguridad Social, Ipnusac

Un sistema fragmentado y segmentado

El sistema de salud es amplio y complejo. Está conformado por varios subsistemas: uno público, íntegro por el Ministerio de Salud, el IGSS, Sanidad Militar, el Centro Médico Militar, el hospital de la Policía Nacional Civil y los programas de salud de entidades de distinta naturaleza, alimentados con financiamiento estatal. Un subsistema privado, que incluye hospitales, clínicas, farmacias, centros diagnóstico, laboratorios y aseguradoras que tienen un manifiesto interés lucrativo. En tercer lugar, un subsistema ONG formado por una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales, fundaciones, clínicas parroquiales que, según sus estatutos, operan sin fines de lucro. Finalmente, un subsistema comunitario, conformados por terapeutas mayas o populares, y un tejido social en el que se pueden considerar a las propias familias o grupos organizados que fomentan prácticas de auto cuidado, autoayuda o auto atención.

En su amplitud, lo que califica al sistema de salud guatemalteco es la alta fragmentación, ya que cada una de las entidades que conforman los subsistemas operan como partículas separadas y de manera descoordinada, bajo una lógica propia y sin un objetivo en común. También este es un sistema considerado como un altamente *segmentado*, ya que, de acuerdo a su naturaleza, las entidades que lo integran atienden a un segmento particular de la población, comprometiendo el acceso a los servicios de salud, favoreciendo la exclusión social y promoviendo una calidad de atención diferenciada dependiente de la capacidad de pago de cada quien.⁶

Direccionalidad del sistema

El rol rector del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) no se da de manera efectiva, pues no posee estándares definidos, ni recursos que permitan controlar y regular el actuar de las entidades que conforman el sector.

Por otro lado, no existen políticas, planes ni programas coherentes con las necesidades de salud, ni con las obligaciones del Estado, lo cual facilita que cada cuatro años se dé un borrón y cuenta nueva, y se inicie improvisadamente la gestión. Tampoco se cuenta con sistemas de información que aporten al análisis, ni mecanismos de evaluación y seguimiento que vigilen la efectividad de las intervenciones.

La organización interna del MSPAS promueve una respuesta fragmentada y existe una línea de mando vertical que disminuye las posibilidades a que las decisiones se apeguen a la realidad local.

La Infraestructura

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cuenta con 1,492 servicios de salud, organizados en tres niveles de atención. El primero y

6. La RAE define a un sistema como un “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto. Sustentados en esta definición y en los altos niveles de segmentación y fragmentación del sistema de salud, no son pocos quienes opinan que en Guatemala el sistema de salud es inexistente.

segundo orientados a las labores de promoción de la salud y prevención de las enfermedades, y un tercer nivel especializado en la atención del daño. El IGSS cuenta con 125 servicios de salud a nivel nacional. Y el sector privado de salud alcanza, según registros oficiales, 6,963 establecimientos.⁷

Los hospitales de mayor capacidad resolutive están concentrados en el área metropolitana, mientras que existe un centro de salud en cada cabecera municipal, independientemente de la población o el porcentaje de ruralidad de cada municipio.

El número de puestos de salud distribuidos en el área rural apenas llega a 1,049 dejando una brecha 3,031 puestos de salud para poder darle una cobertura real a toda la población que vive en esta área.⁸

El recurso humano

El personal de salud vive y sobrevive en condiciones históricamente deplorables, marcadas por los bajos salarios, las condiciones de contratación inestables, el atraso en los pagos, la ausencia de una carrera administrativa sanitaria, la falta de recursos para ejercer su trabajo y las difíciles condiciones que implica el trabajo dentro de las comunidades y en los servicios de salud.

El número del personal pasó de 23,339 en el 2008 a 49,289 en el 2015. Aunque se ha duplicado la cantidad de trabajadores de salud, también ha aumentado el tráfico de influencias y la disputa política en la distribución de plazas, lo que ha provocado que existan servicios con una cantidad excesiva de personal administrativo o con un perfil no adecuado para proveer de atención.⁹

7. Diagnóstico Nacional de Salud, MSPAS: 2012.

8. El Acceso Universal a la Salud. Elementos para la discusión. ACCESA, 2015.

9. Según estándares internacionales se requiere 25 trabajadores de salud (médicos y enfermeras profesionales) por cada 10,000 habitantes. Para el 2013 esa relación apenas se llega a 12.5 trabajadores de salud/10,000 habitantes, quienes además se concentran en la capital y lugares aledaños.

Otro dato relevante es que únicamente el 40% de los trabajadores está en régimen de contratación permanente, disfrutando de una plaza que garantiza relativa estabilidad, prestaciones y seguridad social, lo que contrasta con las condiciones en las que vive el 60% de trabajadores restantes.¹⁰

La cantidad y calidad en la formación de los recursos humanos no necesariamente corresponde a las necesidades reales del país y pese a que la mayoría aprende con la población en los servicios públicos dedican su vida profesional en el ejercicio liberal dentro del sector privado.

El financiamiento

La carga tributaria del país no supera al 11% del PIB, mientras que la asignación presupuestaria del MSPAS no sobrepasa el 1.2% del PIB, lo que posiciona a Guatemala como el país que a nivel regional orienta la menor cantidad de recursos financieros a la salud de su población.

El modelo distributivo es muy cuestionado e históricamente está marcado por una serie de tendencias que tienden a privilegiar el aspecto curativo antes que el preventivo, a concentrar los recursos en el área metropolitana dejando con recursos muy limitados al resto de departamentos. A priorizar en la atención de la desnutrición crónica y la mortalidad materna, dejando desatendidas al cáncer, diabetes, hipertensión y demás enfermedades, a pesar de que constituyen las primeras causas de muerte. Y a trasladar una cantidad significativa de recursos a entidades privadas para tratar problemas como la desatención social, la vejez, la discapacidad y las enfermedades neurológicas, renales y cardíacas entre otras.

Esta distribución continua reproduciendo el modelo inequitativo y limita la posibilidad de respuesta del Estado, empujando a la población

10. Chávez, A. (2015). *La anatomía de un pacto*. Revista de Análisis de la Realidad Nacional, edición 79.

a buscar alternativas en el sector privado y aumentando el gasto de bolsillo,¹¹ a pesar de que casi el 60% de la población vive en condiciones de pobreza (ENCOVI, 2014).

La corrupción constituye un cáncer de las instituciones gubernamentales a todo nivel, que ha tolerado una estructura que permanecido intacta a pesar de la alta rotación administrativa, y gracias a la falta de mecanismos y sistemas efectivos de control y de cumplimiento de normas.

El modelo de atención

El modelo de atención actual replica el grado de inequidad y exclusión de la distribución presupuestaria. Fija su prioridad en la atención del daño. La mayor cantidad de recursos la orienta en el sistema hospitalario. Focaliza la atención en población materna e infantil dejando fuera a mujeres no embarazadas, a niños mayores de 5 años, adolescentes, adultos, adultos mayores, personas con discapacidad o personas de la diversidad sexual.

Prioriza la atención de diarreas, neumonías o de interés mundial como VIH, TB, tuberculosis, malaria, sin importar que la mayor cantidad de muertes están siendo provocadas por diabetes, hipertensión, cáncer, lesiones externas (accidentes, heridas por violencia), enfermedades mentales o cirrosis hepática.

La perpetuación de barreras tiene estas referencias:

- Geográficas, por la concentración de servicios en el área metropolitana y en las áreas urbanas, pese a que la mayor cantidad de la población vive en áreas rurales.

11. Chávez, A. (2013). Salud: Un presupuesto crónicamente desnutrido. Revista de Análisis de la realidad nacional, edición 35.

- Culturales, por la negativa no explícita, pero real, de establecer acciones orientadas a la pertinencia cultural (atención en idioma local y coordinación con modelos locales).
- Sociales, por la reducción de los programas de atención diferenciada a discapacitados, adolescentes o personas de la diversidad sexual, y eludiendo la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Económicas, que empuja a la población a buscar respuesta en el sector privado, por la carencia continua de medicamentos, insumos y personal, orientando los escasos recursos a manos privadas para dar una respuesta que debería estar a cargo del Estado.

Las dimensiones del problema

La población guatemalteca está en medio de constantes cambios. En los próximos 30 años vamos a alcanzar los 26 millones de habitantes; a la vez, la esperanza de vida va en aumento y los cambios se expresarán en la disminución de población joven y en el aumento de población mayor. La transición alimentaria y nutricional es otro factor a considerar. La dieta tradicional (baja en grasas y azúcares y rica en fibras) está siendo sustituida por dietas occidentales modernas, totalmente contrarias. La alimentación inadecuada y excesiva repercute en un estado de obesidad que abre un abanico de enfermedades crónicas, hipertensión, diabetes y eventos cerebro-vasculares. Los resultados de la ENSMI de 1995 a 2008, evidenciaron que la tendencia de obesidad en mujeres en edad reproductiva pasó de 13% a 27% en el área urbana y de 5% a 12% en el área rural.

A diferencia de la morbilidad, en la mortalidad se están registrando variaciones importantes. La neumonía sigue siendo la primera causa de muerte, pero a esta lista se están incorporando nuevas condiciones como la cirrosis hepática, diabetes mellitus y las heridas por arma de fuego, mientras que las diarreas agudas están siendo desplazadas de un segundo a un sexto lugar. La tasa de mortalidad infantil va a la baja, de 79 en 1987 a 34, según la ENSMI 2008-2009. Pese a eso continuamos siendo el país centroamericano con la mayor tasa de mortalidad infantil. La razón de mortalidad materna en 1989 era de 219; en 2000, 153, y en 2007, 139.7.

Adicionalmente, se está evidenciando el crecimiento de otros retos como la discapacidad. El 6.2% de hogares cuenta con al menos una persona discapacitada. El 78% de personas con discapacidad no recibe atención y el 82% de la discapacidad se debe a causas congénitas (prevenibles en su mayoría), y el resto a enfermedades y accidentes. La coexistencia de las enfermedades transmisibles con enfermedades circulatorias, tumores, lesiones externas y otras antes descritas, dan cuenta de que estamos en un proceso de complejización epidemiológica.

Los problemas de salud que representan los cambios demográficos, epidemiológicos y nutricionales, aunados a otros desafíos latentes como dengue, malaria, tuberculosis y VIH, el aumento sostenido de la violencia y el aumento de adicciones y problemas de salud mental, pintan en los próximos 30 años un escenario de grandes retos para la salud y constituyen, a la vez, un serio llamado para que la sociedad tome medidas urgentes que le permitan encaminarse hacia un mejor futuro, buscando el acceso universal a la salud y a la protección social.

Eso implica desarrollar un sistema de salud coordinado, que tenga una dirección clara y definida por políticas de Estado reales, que incidan en las políticas intersectoriales para coadyuvar al alcance de la salud y el bienestar. Tomar estas medidas significa pasar de la "voluntad" a la "decisión", romper con los paradigmas impuestos de que solo hay que seguir atendiendo diarreas, neumonías, desnutrición y mortalidad

materna infantil, y tener en cuenta de que la salud del mañana la estamos definiendo hoy.¹²

El sistema de salud está colapsado, es incapaz de brindar una respuesta social coherente con la obligación estatal de garantizar a la población el derecho a la salud, y esto convierte al Estado en un recurrente violador de este derecho, pues no respeta, al contrario, impone barreras de acceso y expone a la población a un medio hostil (falta de educación, pobreza, analfabetismo, carencia de servicios, desempleo, violencia) que afecta directa e indirectamente a la salud. Tampoco protege la salud de la población, al no regular la actividad de empresas que ofrecen servicios, medicamentos o que afectan el ambiente. Y al no cumplir derecho perpetúa la desorganización y el desabastecimiento de los servicios, permitiendo el uso irracional de los recursos.

Objetivos estratégicos

Es objetivo estratégico de una reforma del sistema de salud, alcanzar el acceso universal de la salud de todas y todos los guatemaltecos a partir de:

- *La definición de una política nacional de salud direccionada por el Estado, en la cual.*
 - Se establezcan claramente las metas a alcanzar y
 - Se identifiquen los mecanismos de seguimiento y financiación.
 - *Aumentar la capacidad rectora y reguladora del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social,*
 - Estableciendo plataformas de coordinación sectorial que permita una coordinación efectiva del sistema a nivel central, departamental, municipal y comunitario.

12. Chávez, A. (2013). La salud en el 2043: escenario de grandes retos. Revista de análisis de la realidad nacional, edición 37.

- Montando mecanismos de coordinación intersectorial que permita la promoción de la salud para y la reducción de condicionantes y determinantes de la salud.
- *Establecer un modelo de atención de salud equitativo e incluyente que*
 - Promueva la prevención de la enfermedad
 - Sea capaz de atender la atención del daño y la rehabilitación
 - Atienda a toda la población sin importar edad, estado fisiológico, preferencia sexual o capacidades especiales
 - Gane capacidad de respuesta a un perfil epidemiológico mucho más complejo
 - Genere sistemas de apoyo que permitan un mejor control administrativo y la continuidad de atención del paciente
 - Promueva la participación ciudadana en la vigilancia y toma de decisiones
- *La disminución de las barreras de exclusión*
 - Promoviendo un desarrollo de la infraestructura de salud, aumentando la capacidad resolutive de los hospitales, acercando los centros de salud a las áreas rurales y eliminando la brecha de puestos de salud que garanticen la presencia del Estado en las comunidades
 - Aumentando la pertinencia cultural de los servicios, garantizando atención en el idioma materno y una coordinación efectiva con los terapeutas mayas y populares
 - Alentando una cultura de tolerancia que permita brindar atención diferenciada a población de acuerdo a su edad, capacidades y preferencias

- Garantizando el abastecimiento continuo de los servicios de salud
- *Aumentar la asignación presupuestaria coherente con las necesidades pero sobre todo con la responsabilidad del Estado de cumplir con el derecho a la salud.*
 - Replantear la distribución presupuestaria y procurar una procurando una distribución equitativa de los recursos.
 - Establecer los mecanismos de control que fomenten la transparencia y el uso adecuado del los recursos.
- *Promover el desarrollo del recurso humano, mediante:*
 - Establecimiento de una carrera administrativa sanitaria
 - Gestión de un mejora salarial y promoción de una reclasificación de plazas
 - Garantía del pago oportuno
 - Puesta en marcha de un plan de incentivos
 - Procuración de una mayor estabilidad laboral, prestaciones y seguridad social
 - Incentivos al ejercicio profesional en los lugares de mayor necesidad
 - Mejoramiento de los procesos de selección, reclutamiento, control y promoción
 - Impulso de procesos de evaluación del desempeño
- *Mejorar la administración pública, a través del:*

- Establecimiento de la carrera administrativa sanitaria
- Implementación de mecanismos de control efectivo
- Mejoramiento de la coordinación técnica y la administrativa de todas las unidades ejecutoras

Prioridades

- Recursos Humanos
- Financiamiento de la salud.
- Modelo de atención.
- Coordinación interinstitucional.

Hoja de ruta sugerida

- Es indispensable una apertura de diálogo, incluyendo al Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud y demás sindicatos
- Plantear una negociación técnica del pacto colectivo y reencausamiento de las demandas sociales hacia un aumento en la asignación presupuestaria congruente con las necesidades, y hacia una distribución mucho mas equitativa del gasto
- Orientar los recursos hacia el fortalecimiento del primer nivel, iniciando en los territorios abandonados por el Estado.
- Implementación del modelo de atención de salud y activación a todo nivel de una coordinación nacional efectiva.

Recursos básicos

Se calcula que para la implementación de un nuevo modelo de atención con esa naturaleza se requiere una inversión aproximada de Q. 8,000 millones y Q. 13,500 millones de funcionamiento. Esto representa subir la inversión pública de salud a por lo menos un 3% del PIB.

Hay que tomar en cuenta que el deterioro del sistema de salud es histórico y su recuperación inmediata es imposible. Por eso se requiere de la definición de una política marco que direcciona el desarrollo del sistema público de salud y promueva un incremento progresivo de un 0.25% anual del PIB durante al menos dos periodos gubernamentales. De esa manera, el Estado tendría alguna posibilidad de cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la salud.¹³

13. El proyecto de ley de acceso universal y su financiamiento promueve un incremento anual de 0.25%. fue promovida dentro del legislativo, cuenta con un dictamen favorable de la comisión de salud y fue aprobada por el pleno en su primera lectura en el año 2012. Actualmente se encuentra archivada. de haber sido aprobada en su momento, hoy estaríamos cerca de invertir un 2% del PIB.



Contrapunto

Reformas de políticas públicas de innovación y transferencia de la ciencia y la tecnológica

Luis Leal Monterroso

Jefe del Área de Innovación Científico Tecnológica del Ipnusac

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SINCYT) está integrado por el sector estatal, el sector académico y el sector privado. Estos sectores no están coordinados y cada uno está haciendo parte de lo que le corresponde de forma aislada. A pesar que hay una Política, una Ley y un Reglamento de esa Ley, no están alineados para dar “el tirón” hacia el desarrollo con una meta conjunta. Seguramente habrá algunos resultados positivos, pero esta institución es tan anodina que no es conocida por los guatemaltecos, su actitud es de puertas adentro y no publica sus resultados.

Sector Estatal:

Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SINCYT): Dio inicio con la promulgación del Decreto Legislativo número 63-91 el 18 de julio de 1991. Su Reglamento fue emitido por Acuerdo Gubernativo No. 34-94, de fecha 24 de enero de 1994 y publicado en el *Diario de*

Centroamérica el 27 de enero del mismo año. Está organizado así:

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT): Es la más alta autoridad en el país en la dirección y coordinación del desarrollo científico y tecnológico nacional.
- La Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT): Responsable de apoyar y ejecutar las decisiones que emanen del CONCYT.
- Fondo para el Desarrollo Científico y Tecnológico (FODECYT), lanza convocatorias públicas para la investigación, transferencia de tecnología e innovación en áreas como medio ambiente, energía y salud, y el sector agropecuario.
- Fondo de Apoyo a la Ciencia y Tecnología (FACYT), se apoyan actividades orientadas a la formación de recursos humanos, estimulación de la creatividad, difusión y transferencia de tecnología.
- En el marco de la innovación, se han formulado las propuestas para crear el Sistema Nacional de Innovación (SNI), que busca articular la participación de los sectores público y privado y de sociedad civil con el fin de generar conocimientos y transferir tecnologías para la solución de problemas nacionales y lograr el aumento de la productividad del país.
- Se han promovido actividades de difusión científica y tecnología, entre las que destacan la participación en el evento Space Apps Challenge Hackathon de la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA, por sus siglas en inglés); Olimpiadas Nacionales de Ciencias y el primer Congreso Internacional de Ciencia y Tecnología e Innovación.

Sector Académico:

- Educación primaria: Educación tradicional, personal no especializado para innovar y transferir tecnología, falta de infraestructura física y

falta de control por parte de las autoridades correspondientes. Está inmerso en problemas políticos que no les corresponden.

- Educación secundaria: *Los pensa* no están adecuados a la realidad nacional ni actualizados para enfrentar la globalización. Educación tradicional, personal no especializado para innovar y transferir tecnología, falta de infraestructura física y falta de control por parte de las autoridades correspondientes. Es una formación que carece de calidad para continuar estudios superiores, situación que se agrava más en el área rural.
- Universidades: El populismo de algunas universidades privadas está degenerando la educación superior. Invasión de educación superior de cartón.
- Algunos indicadores de Competividad Global 2011-2012.

Cuadro 1
Posicionamiento de Guatemala en un universo de 142 países

Concepto	Calificación
Educación Superior y Formación Profesional	100
Matricula en educación secundaria bruto %	111
Matricula en educación terciaria bruto %	94
Calidad del sistema educativo	127
Calidad de la educación en matemáticas y ciencia	130
Calidad en la escuela de negocios	44
Acceso a internet en las escuelas	102
Disponibilidad servicios de capacitación e investigación	51
Grado de capacitación del personal	47

Fuente: World Economic Forum.

Cuadro 2

Investigadores por campo científico en Guatemala

Concepto	%
Ciencias Naturales y Exactas	22
Ingeniería y Tecnología	16
Ciencias Médicas	9
Ciencias Agrícolas	32
Ciencias Sociales	18
Humanidades	4

Fuente: Información propia

Sector Privado:

- Industria: Avanzando muy lentamente hacia el desarrollo.
- Comercio: El comercio formal compitiendo desfavorablemente con el comercio informal.
- Agropecuario: Incremento de monocultivos con protección del Estado y agricultura campesina desprotegida causando falta de alimento y desnutrición crónica elevada.

Objetivos estratégicos

Parte del problema es establecer metas demasiado ambiciosas, principalmente en el campo de la tecnología que cambia

constantemente. De esta manera los planes estratégicos se vuelven una lista de buenos deseos y los objetivos estratégicos no son reales y por lo tanto imposibles de ser medidos. Un plan estratégico debe ser algo consistente y posible de realizar, debe ser evaluado constantemente para “recomponer” sus metas.

Los entes estatales han establecido los objetivos siguientes:

- Promover el desarrollo de la ciencia y tecnología para mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos para que tengan “cubiertas sus necesidades básicas, gocen de buena salud y tengan seguro su bienestar y el de las futuras generaciones. Un país en el que la ciencia y tecnología contribuyan a la generación de riqueza y a la reducción de la pobreza, al respeto a la dignidad y los derechos humanos y a la preservación del medio ambiente”.
- Conseguir más tecnología disponible para los pobres, aumentando la inversión en investigación y desarrollo, ya que sus beneficios no van solo a las empresas que los promueven, también hay beneficios sociales, lo cual justifica la inversión pública, ya sea como gasto gubernamental o como créditos tributarios. Los países en desarrollo invierten el 0.2 % del PIB y tal vez para el 2030 el 0.3 %, por lo que debemos plantearnos como objetivo que se eleve a 0.5 % del PIB para el 2030.
- Que el país adquiera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y ser parte de la globalización del mundo, ofreciendo eficiencia en la producción y la competitividad.

Áreas prioritarias

- Educación
- Salud
- Sub sector agropecuario (en función de seguridad alimentaria)

- Medioambiente
- Transferencia de tecnología de los países ricos a los países pobres y de ingresos medios, como una ayuda para el desarrollo sustentable
- Industria
- Comercio

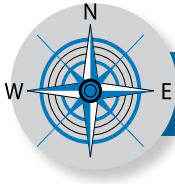
El Estado debe promover y proveer los recursos para el estímulo de la innovación científica y de las estrategias para la transferencia de tecnología, y dar monitoreo y retroalimentación constantes. Debe ser una preocupación constante del sector público velar por la generación y uso de la innovación científica y tecnológica como herramienta para impulsar el desarrollo económico y social del país. Se debe poner especial atención a los sectores emergentes que bien conducidos pueden ayudar al desarrollo del país, y que sin la debida atención pueden ser fuente de inconformidad social. Debería estar expeditamente claro que la ciencia y tecnología son claves para el desarrollo de sus economías y para la solución de sus problemas sociales.

Hoja de ruta

- Que el Estado asuma el papel que le corresponde para hacer operativas las Leyes y reglamentos relacionados al respecto, proveer gobernabilidad.
- Ofrecer seguridad a la ciudadanía: integridad física, patrimonio y marco legal de inversiones.
- Elevar el nivel educativo en todos los niveles.
- Favorecer la inversión extranjera.
- Establecer alianzas de compromisos compartidos con la iniciativa privada.

Recursos básicos

Dar una cifra para la innovación y desarrollo científico y tecnológico e implementación de estrategias modernas para la transferencia de tecnología a un plazo tan largo como 30 años, sería irresponsable, máxime teniendo un presupuesto nacional de ingresos y egresos constantemente deficitario y en el que no se reflejan como prioridad la educación de la población. Pero sin los recursos suficientes es imposible incrementar la capacidad científica, tecnológica y la formación de investigadores, como imposible será convertir a la ciencia y la tecnología en un elemento fundamental de la cultura general de la sociedad. Una prioridad de la inversión debe ser mejorar la institucionalidad, pues de lo contrario no se podrá innovar y fortalecer el capital humano a todo nivel y en forma constante. Por eso proponemos una salida sencilla pero fundamental: el cumplimiento de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional (Decreto 63-91); asimismo, la discusión en el Congreso de la República del proyecto de Iniciativa de Incentivos a la Innovación, elaborado por este Instituto.



Contrapunto

El tráfico vehicular: un problema nacional

Marcelo Colussi

Psicólogo y Licenciado en Filosofía de origen argentino,
vive en Guatemala desde hace alrededor de 18 años
Catedrático universitario, investigador social y psicoanalista

Resumen

El tráfico vehicular se ha vuelto un verdadero problema de aristas nacionales. En ello hay un entrecruzamiento de causas: 1) un parque vehicular que creció impetuosamente sin una red vial que pudiera absorberlo en forma adecuada; 2) falta de educación vial en conductores y peatones; 3) una cultura de impunidad histórica asumida como normal que permite transgredir cualquier reglamento de tránsito con total naturalidad; y 4) un Estado que no está a la altura de las circunstancias, constituyéndose en verdadero garante de la calidad de vida de sus habitantes. Como principio de solución a esto el Estado debe jugar un papel más protagónico: Ante el aluvión imparable de vehículos, buscar la reducción del parque automotor por medio de un eficiente sistema de transporte público de pasajeros. Por otro lado: educación vial para toda la población, ya sea que vaya a conducir algún vehículo o que se mueva como peatón. Además, el Estado debe tener una presencia mucho más fuerte, a través de las Policías Municipales de Tránsito, en la erradicación de faltas a los códigos de tránsito. Y por último, el combate a la impunidad, que va siempre de la mano de la corrupción, lacras que permiten que se haga lo que se desea manejando un vehículo sin mayor, o ninguna, consecuencia. La combinación de todo esto puede empezar a dar resultados positivos en el mediano plazo.

Palabras clave

Tráfico, vehículos, peatones, educación vial, transporte público de pasajeros.

Traffic: a national problem

Abstract

Traffic has become a real problem of national edges. (In this there is a crossover of causes: 1) a park vehicle that grew impetuously without a network road that could absorb it in form proper; 2) lack of driver education on drivers and pedestrians; (3) a culture of historical impunity assumed as normal allowing transgressing any rules of traffic naturally; and (4) a State which is not to rise to the occasion, becoming true guarantor of the quality of life of its inhabitants. As a solution to this principle the State should play a role more starring: before the unstoppable flood of vehicles, look for the reduction of the fleet by means of an efficient public transport system. On the other hand: education road for all the population, already is that go to drive any vehicle or that is move as pedestrian. Also, the State should have a presence much more strong, through them police municipal of transit, in the eradication of faults to the codes of transit. And finally, the fight against impunity, which always goes hand of corruption, scourges that make you want to driving a vehicle without wholesale, or none, in consequence. The combination of all this can begin to give results positive in the medium term.

Keywords

Traffic, vehicles, pedestrians, driver education, public transport of passengers.

Introducción

Aparentemente el tráfico de vehículos automotor es una cuestión técnica que, en tanto problema, podría resolverse a partir de un planteamiento de ingeniería vial. Sin embargo, si se profundiza el análisis, puede descubrirse que allí se hacen presentes otros fenómenos, otras causas y una dinámica que va más allá de una cuestión puramente técnica o ingenieril.

El tráfico vehicular en todo el país, pero fundamentalmente en la ciudad capital y en las cabeceras departamentales más grandes, ha ido adquiriendo las proporciones de problema nacional. Problema con aristas múltiples, complejo, intrincado. Problema, en definitiva, con carácter socio-político.

Es en tal sentido que la circulación de vehículos automotor admite diversos abordajes; el de la ingeniería vial o del transporte es uno, sin dudas, en tanto mirada técnica a los medios de transporte (automóviles, vehículos pesados, motocicletas, etc.), a las vías por donde ellos circulan (calles, avenidas, autopistas, caminos rurales, etc.) y a sus distintos condicionantes para lograr un flujo en la movilidad vehicular eficiente y seguro.

Pero esa mirada técnica no pareciera alcanzar para abarcar el problema del tráfico en el país en toda su dimensión. ¿Por qué el desplazarse, ya sea en un vehículo o incluso para los peatones, es tan problemático? El problema, en realidad, ya raya en lo caótico. Es por ello que habrá que ahondar en él para encontrar otras lógicas que lo alimentan. Al concebirlo como un tema de múltiples facetas, se descubren entonces problemáticas diversas, entrelazadas complejamente entre sí, pudiéndose identificar al menos cuatro elementos:

- El parque vehicular hizo colapsar la infraestructura vial
- Se adolece de educación vial
- La cultura de impunidad y violencia que permea hace muy difícil ordenar de un modo satisfactorio el tráfico
- La debilidad/ausencia del Estado pone en marcha, permite y alienta el caos vial que se vive

El parque vehicular hizo colapsar la infraestructura vial

Los vehículos automotores, fundamentalmente carros y motos, siguen aumentando en forma exponencial en el país. Esto no es azaroso.

Se podría pensar que la situación de violencia delincriminal vivida (percibida en forma agigantada por influencia de los medios masivos de comunicación), de algún modo lleva (“obliga”) a buscar paliativos. Para el caso, entonces, sería la adquisición de una moto o un carro propio (el transporte público se percibe, y efectivamente es, mucho más inseguro, peligroso).

Ello es cierto en parte; no hay dudas que la repetida prédica mediática sobre una delincuencia que “nos tiene de rodillas” pesa mucho. Pero a eso habría que agregar otro elemento, quizá de mayor importancia aún: los grandes fabricantes de automóviles (estadounidenses, chinos, japoneses y europeos) han desarrollado como estrategia de mercadeo una virtual invasión comercial sobre los países pobres del Sur (sus países de origen, salvo China, ya están saturados de unidades). Hay aquí, en el otrora llamado Tercer Mundo, un “nicho de mercado” todavía no suficientemente explotado, y la explosión imparable de vehículos nuevos que se adquieren cada año permite ver esa tendencia. Las ofertas comerciales de pago en cuotas, a veces sin siquiera enganche inicial, y las agresivas campañas publicitarias, promueven el consumo masivo de carros y motocicletas.

Más allá de los inconmensurables problemas medioambientales que produce tanto dióxido de carbono liberado como producto de la combustión de estos motores alimentados con derivados del petróleo, la falta de espacio en las ciudades por la proliferación imparable de vehículos se torna un flagelo. De esa cuenta, es sabido que la calidad de vida de cualquier poblador urbano de una ciudad con un número considerable de vehículos va haciéndose, cada vez más, un verdadero desastre. La ciudad capital y las más grandes de los departamentos en nuestro país permiten ver (y sufrir) esa tendencia de un modo patético. Las aglomeraciones vehiculares cuestan horas de espera, con todas las consecuencias negativas que ello pueda traer aparejado.

Es por ello que se decía más arriba que el problema del tránsito vehicular presenta muchos matices: ecológicos, económicos, psicológicos, por nombrar algunos. La calidad de vida de los habitantes se ve severamente dañada a partir de la dificultad de moverse en vehículo. E incluso para los peatones la situación no es fácil, porque la densidad monumental del tráfico, con los problemas anexos que ello acarrea, hace que la movilización no sea fácil aún caminando. Y dado el descontrol reinante, moverse a pie también tiene cuotas de peligrosidad.

La única solución que se ve a tamaño caos es, sencillamente, la eliminación de los automóviles. De todos modos, nada indica que alguna administración política esté dispuesta a dar ese salto. En la capital noruega, la ciudad de Oslo, para el año 2019 quedará prohibido el uso de carros. En Guatemala, por diversas razones, pareciera que una medida así es materialmente imposible. Al menos en las próximas décadas.

Se impone entonces la pregunta de cómo resolver la situación, habida cuenta que el crecimiento demográfico del país no se detiene, y cada vez se expanden más las ciudades, en general en forma bastante desordenada. Las ciudades-dormitorio que rodean la capital no paran de crecer, haciendo que sus habitantes muy habitualmente utilicen vehículos automotor privados para desplazarse. A ello se agrega, como parte sustancial del problema, que la infraestructura vial ha quedado absolutamente rebasada por la cantidad de vehículos existentes, no habiendo planes de contingencia (grandes autopistas, ampliación de vías en las ciudades, mejoramiento real del sistema carretero nacional).

Todo ello demuestra que el fenómeno es efectivamente, como se anticipara más arriba, un problema nacional. Por tanto, debería encararse como asunto serio y multifacético, movilizando a muchos actores, donde el Estado tiene que jugar un papel clave. Es, de

ese modo, un problema socio-epidemiológico, por lo tanto, con concomitantes ribetes políticos; un problema económico, un trastorno urbanístico, un serio llamado de atención sobre la salud psicológica de quienes a diario se ven enfrentados con esta “catástrofe” silenciosa; un tremendo problema ecológico.

Tratándose de formular no solo una denuncia de la situación, sino alguna propuesta de alternativa, pareciera que la única solución posible a la vista es la ampliación del transporte público de pasajeros, eficiente y seguro, lo que podría evitar el uso masivo del automóvil.

Una vez más, entonces, puede apreciarse cómo los problemas nacionales –y esto del tráfico lo es en grado sumo– se mueven en una dimensión política. Ampliar la cobertura de servicio público para el transporte es una imperiosa necesidad, pero ello choca con intereses económicos sectoriales que lo impiden. Sabido es de lo complejo de este campo, que presenta, incluso, ribetes policiales. La muerte continua de choferes de unidades de buses y las extorsiones a que se ven sometidos cotidianamente evidencian que allí se juegan intereses y poderes nada fáciles de resolver; la disputa “a muerte” de los subsidios estatales evidencia la magnitud del negocio en juego. De todos modos, si esto vale como aporte, debe dejarse claro que la continuación del aumento en el parque vehicular en el país, y en particular en la ciudad de Guatemala, ofrece un panorama sombrío en el corto y mediano plazo. Solo con su reducción y la puesta en práctica efectiva de un servicio público de transporte eficaz, podrá pensarse en alguna mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

Se adolece de educación vial

Los conductores de vehículos (automóviles y motocicletas particulares, camiones, transporte público de pasajeros), si bien tienen una licencia de conducir que presupone el conocimiento de los reglamentos de tránsito, no siempre cumplen a cabalidad las normas estipuladas. Las infracciones de tránsito están a la orden del día.

Por su parte los peatones, que también tienen normas para moverse dentro del espacio urbano, en muy buena medida incumplen los códigos de tránsito. ¿Por qué sucede todo esto?

Puede decirse que, en su conjunto, la población carece de una adecuada educación vial. Un examen en una Academia de manejo muestra que no basta para decirse, solo con eso, conocedor a profundidad del código de tránsito. Una adecuada educación vial debería ser parte de la formación integral de un sujeto, con varios años de contacto con la materia en la escuela primaria. Formar un hábito –para el caso: el conocimiento exhaustivo y el cumplimiento efectivo de las normas de tránsito– no es algo sencillo, que se adquiera espontáneamente, sin esfuerzos. Como toda formación, implica un proceso; las “capacitaciones” puntuales, rápidas (por ejemplo: la lectura del Código de Tránsito previa al examen para la licencia) está más que demostrado, no forman hábitos.

Una cosa es mover un vehículo; otra muy distinta hacerlo con responsabilidad. Cuestiones mínimas y elementales, que se supone deberían saberse al tener una autorización oficial como es la licencia de conducir, o se desconocen o, producto de una cultura que premia la impunidad, no se tienen en cuenta. “¿Por dónde se adelanta a otro vehículo?”, se le preguntó a una joven conductora: “Por donde se pueda”, fue la respuesta. No usar luz de giro, circular siempre con luces altas por las noches, no usar las pasarelas para atravesar calles, manejar en estado de embriaguez, no respetar los semáforos peatonales, por mencionar algunas de las infracciones más comunes, son elementos que distinguen nuestro modo de desplazarnos cotidianamente.

Si bien existe formalmente en la Currícula Nacional Base del Ministerio de Educación algún elemento que toca el tema, la práctica diaria en las calles de Guatemala evidencia que algo se está haciendo mal, pues infinidad de peatones y conductores cometen elementales infracciones. Si las licencias otorgadas no son motivo suficiente para quien se dedica

a conducir un vehículo incumpla normas, se está ahí ante un grave problema. Es evidente que ese permiso no autoriza realmente a guiar un automóvil, una moto o un vehículo pesado. O, en todo caso, autoriza formalmente, pero las infracciones siguen cometiéndose.

Ello habla de dos causas: por un lado, de falta de educación vial pertinente, y por otro, de una histórica cultura de impunidad que permite que, no sabiendo las cosas o, peor aún, sabiéndolas, no se cumplan, se haga caso omiso de ellas.

Como alternativa de solución, entonces, debería pensarse en desarrollar una muy fuerte campaña de educación vial, para conductores y peatones, a través de los años de escolarización primaria, logrando que la misma sea parte orgánica de la formación ciudadana de todos los guatemaltecos y guatemaltecas.

La cultura de impunidad y violencia que permea hace muy difícil ordenar de un modo satisfactorio el tráfico

La sociedad guatemalteca en su conjunto es heredera de una larga tradición de violencia e impunidad. Ello arranca desde las remotas épocas de la colonia, y se mantiene sin solución de continuidad a través de siglos hasta nuestros días.

La violencia, en sus distintas expresiones, es una constante histórica que marca todas las relaciones sociales; de ahí que hoy pueda asistirse a un panorama donde priman el racismo, el machismo patriarcal, el adultocentrismo, el urbanocentrismo, la discriminación del otro distinto, los acendrados prejuicios, la doble moral. Una sociedad basada en la noción de Estado-finca, donde el que manda, el que está "arriba" en la pirámide social, puede tener derecho a todo (itodavía existe, de hecho, el derecho de pernada en algunos puntos del interior!), y el que está "abajo" está condenado a obedecer, da como resultado un funcionamiento que conlleva siempre cuotas de tensión, las que pueden estallar en cualquier momento.

La cultura de violencia impera. Aunque existen normativas jurídicas (quizá, incluso, una exagerada cantidad de leyes), pareciera que toda esa declamación tiene algo de vacío, de insustancial, pues no pasa de llamado, dado que en la práctica la impunidad se sigue imponiendo.

Esa es la historia que marca la sociedad. Para muestra, quizá, lo sucedido en la recién terminada guerra interna: con una cantidad de víctimas impresionantemente alta (el segundo país de la región latinoamericana en muertes, luego de Colombia –con casi el doble de años de lucha armada– y el primero en desaparición forzada de personas, con el 49% de casos en toda el área), el grado de crueldad que se vivió fue sin parangón. Con una violencia monumental, se arrasaron más de 600 aldeas de campesinos mayas, base social del movimiento revolucionario armado, sembrando el pánico entre la población. Luego de haberse cometido una enorme cantidad de violaciones a los más elementales derechos humanos, delitos de lesa humanidad todos ellos, imprescriptibles para el caso, con una saña sanguinaria desmedida, prácticamente no hay ningún culpable de esas tropelías, salvo algún militar de bajo rango o algún ex patrullero de autodefensa civil. En todo caso, el ícono por excelencia del período contrainsurgente, el general José Efraín Ríos Montt, años después de haber comandado las acciones de guerra antisubversiva, fue condenado en un juicio claro y transparente por delitos de lesa humanidad a 80 años de prisión inmutable. Pero –y esa es la marca de la impunidad– a partir de acomodamientos políticos palaciegos, solo pasó un día detenido, quedando luego en una situación ambigua que le permitió salvarse (o burlarse) de la cárcel.

En otros términos: la impunidad es una constante, es asumida como “hecho normal”. Se puede hacer lo que se desee, seguro que la ley siempre puede ser evadida. En ese marco, la conducción de vehículos no puede escapar a la cultura dominante; por tanto, la impunidad es el signo que impera. Se puede cometer todo tipo de infracción (desde manejar ebrio hasta detenerse en cualquier punto para cargar o descargar, desde atravesar corriendo una concurrida avenida a mitad de la cuadra hasta adelantar por el carril derecho, de cobrar los medios de transporte público un pasaje a precio exagerado en horas nocturnas a circular sin luces reglamentarias, no usar el casco un motorista o

cometer una violación sexual arriba de un taxi), amparándose en esa cultura del “vale todo” que fomenta la impunidad reinante.

Junto a lo anterior, siempre en el marco de la impunidad reinante, cualquier conductor de vehículo puede sacar una pistola para amenazar o atacar a otro piloto por algún altercado en la conducción, o a un policía de tránsito que le indicó algo.

Cualquier infracción, por último, puede arreglarse con un buen soborno. El razonamiento tras todo ello sería: si un personaje de la talla de un general de ejército puede ser el responsable directo de la muerte de 1,700 personas y no es condenado, ¿por qué un “vulgar” conductor no podría atravesarse un semáforo en rojo o un piloto de bus detener la unidad donde le plaza para cargar pasajeros?

La debilidad/ausencia del Estado pone en marcha, permite y alienta el caos vial que se vive

El Estado es el encargado de velar por la vida y la calidad de vida de todos los habitantes de la nación. En tal sentido, entre otras de sus funciones, establece las leyes que rigen la dinámica social y brinda los servicios básicos indispensables para el bien común. Para hacer funcionar adecuadamente las normativas jurídicas, debe educar en ellas a la población, y luego hacerlas cumplir. Es decir: tiene la triple tarea de 1) formular las leyes, 2) divulgarlas y 3) garantizar su cumplimiento.

La realidad enseña que se cumple a cabalidad la primera de esas funciones (no sin dificultades, por cierto); las otras dos, tienen una efectividad muy baja. La educación sigue siendo asignatura pendiente: aún se asiste a un analfabetismo abierto del 18% a nivel nacional, en tanto el analfabetismo funcional por desuso puede llegar al 50%, mientras que los años de escolaridad, como promedio nacional, llegan solo a 7, es decir: hasta primer año de escuela media.¹ Con una

1. Red Niña-Niño. (2016) Informe alternativo de la sociedad civil sobre situación de la niñez y adolescencia en Guatemala. Período 2010-2015. CIPRODENI, Save The Children, Childhope.

formación educativa formal tan débil y deficiente, la educación vial brilla por su ausencia en la realidad escolar, más allá de buenas intenciones.

A ello debe sumársele, como un elemento de principal importancia, la poca presencia del Estado en la resolución de los problemas cotidianos de la ciudadanía. Si hay impunidad y corrupción, las mismas vienen avaladas por el silencio cómplice del Estado. Póngase como un ejemplo demostrativo de esta debilidad/ausencia del Estado lo que sucede con el transporte público de pasajeros: las unidades (buses y taxis) se detienen en cualquier lugar obstaculizando el tráfico, pero no hay paradas oficiales. La dinámica es un tanto *laissez faire*, "a la buena de Dios". Nadie regula eso, por tanto, la consecuencia es un caos. Un chofer se detiene donde quiera/pueda porque, sencillamente, no hay estipuladas paradas. Es el Estado, justamente, quien debe normar eso, siendo ahí donde no está presente.

Ejemplos al respecto, abundan. Para graficarlo solo con algunos, especialmente notorios: el nivel de contaminación del aire, producto de los motores de combustión interna de tantos vehículos, es peligrosamente alto. Hace dos décadas atrás se iba a comenzar a exigir un control de los escapes de todos los vehículos automotores que circularan, pero en esos 20 años, luego de dos intentos fallidos (Acuerdo Gubernativo N° 14-97, Reglamento para el Control de Emisiones de los Vehículos automotores, derogado a finales de 1998, y luego, en febrero de 2002, un reglamento de emisiones de gases vehiculares propuesto por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, que no prosperó pues el Congreso no le dio aprobación), la polución ambiental sigue a la orden del día. ¿Dónde está el Estado jugando su papel de garante de la calidad de vida de todos los habitantes?

Otro ejemplo, igualmente esclarecedor, y patético, de la falta de actuación del Estado, puede verse en esto: es sabido que muchos conductores de transporte público de pasajeros no cumplen los estándares mínimos para llenar esos puestos. En muchos casos conducen en estado de ebriedad, o bajo los efectos de psicotrópicos, a exceso de velocidad, disputándose pasajeros con otra unidad, no todos poseen licencia, no respetan paradas ni señales de tránsito, sobrecargan

los vehículos, y en los casos de accidente usualmente huyen. Una vez más: ¿dónde está el Estado jugando su papel de garante de la calidad de vida de todos los habitantes?

La escasez o falta de aceras, de pasarelas, de pasos y semáforos peatonales, de paradas señalizadas para buses y taxis, el control efectivo de las condiciones de los vehículos que circulan por el país (luces, emisión de gases, estado del sistema de frenos, accesorios para caso de emergencias), y la real y efectiva capacitación de todos quienes manejan un vehículo automotor, es tarea obligada del Estado. Pero lo que se constata es que el mismo no está a la altura de su responsabilidad, pues no asegura nada de lo anterior.

Guatemala, desde su nacimiento como república independiente, ha tenido un Estado deficiente, siempre de espaldas a las necesidades de las grandes mayorías, centrado en los intereses de prominentes familias capitalinas, en general ligadas a la agroexportación para el mercado internacional. Estado racista y excluyente, que sistemáticamente incumplió los contenidos mínimos fijados por la Constitución, negando el acceso a los servicios básicos a las mayorías populares. Estado que en muchas comunidades, fundamentalmente en el Altiplano Occidental, llegó solo en el período de la guerra con una propuesta militar opresiva. Estado, por último, que en estas últimas décadas se ha adelgazado notoriamente a partir de las políticas de ajuste neoliberal impuestas por los organismos crediticios de Breton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), privatizando servicios y desentendiéndose de las necesidades de su población, en muchos casos dejando eso en manos de la cooperación internacional.

Ese Estado es el que no realiza ninguna acción efectiva para solventar exitosamente el caos vial que actualmente se vive.

Conclusión

El tráfico vehicular se ha vuelto un verdadero problema de aristas nacionales. Lo que aquí se expresa no son solo críticas, sino intentos de aporte para solucionar la situación.

En su generación se entremezclan diversas causas: 1) un parque vehicular que creció impetuosamente sin una red vial que pudiera absorberlo en forma adecuada; 2) falta de educación vial en conductores y peatones; 3) una cultura de impunidad histórica asumida como normal que permite transgredir cualquier reglamento, de tránsito o de lo que fuera, con total naturalidad; y 4) un Estado que no está a la altura de las circunstancias, constituyéndose en verdadero garante de la calidad de vida de sus habitantes.

Para intentar comenzar a superar el problema, es indispensable que el Estado juegue un papel mucho más protagónico. Ante el aluvión imparable de vehículos, la primera –y quizá única– solución que se avizora es la reducción del parque automotor, para lo que habría que desarrollar un fuerte y eficiente sistema de transporte público de pasajeros.

Ello debería complementarse con una profunda y muy elaborada educación vial para toda la población, ya sea que vaya a conducir algún vehículo o que se mueva como peatón.

Por otro lado, el Estado debería tener una presencia mucho más fuerte, a través de las Policías Municipales de Tránsito, en la erradicación de faltas a los códigos de tránsito.

Por último, el combate a la impunidad, que va siempre de la mano de la corrupción, debería ser, hoy por hoy, una tarea de alcance nacional.

Solo aunando todas esas acciones, con esfuerzo y en un lapso no inmediato, podrá ir arreglándose en parte el actual caos del tráfico vehicular.

Bibliografía

- Aguilar, S. (2015) ¿Tiene solución el tráfico en la ciudad? En Revista ContraPoder. Disponible en versión digital en <http://contrapoder.com.gt/2015/08/20/tiene-solucion-el-traffic-en-la-ciudad/>
- Alcántara Vasconcellos. E. (2010) Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad. Bogotá: CAF.
- Anderson, N. (1993) Sociología de la comunidad urbana. Una perspectiva mundial. México: Fondo de cultura económica.
- Bull, A. (2003) Congestión de Tránsito: El problema y cómo enfrentarlo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gómez Santos, C. (2011) El congestionamiento vehicular en la ciudad de Guatemala. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala. Tesis.
- Soy502 (2016) El tráfico en Guatemala es de los peores en el mundo y hoy se confirma. Versión electrónica disponible en: <http://www.soy502.com/articulo/cual-peor-pais-conducir-estudio-waze-lo-revela-71746>



Actualidad

Ipnusac, difunde edición 18 de la revista impresa

Editores revista Ipnusac

Dentro de las actividades de inicio de año académico 2017 el Instituto de Problemas Nacionales Ipnusac ha distribuido la edición No. 18 con el tema central Reforma del Estado.

La revista académica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, inicio su primera publicación en 2012. En este ejemplar correspondiente al trimestre octubre a diciembre, se centra en la formulación en distintos campos (política, economía, educación, salud, seguridad, justicia, ambiente, desarrollo rural y transferencia tecnológica) que son propuestas de una amplia agenda de reformas y sus lineamientos estratégicos a mediano plazo, recomendando, a la vez, un diálogo interdisciplinario.

Los editores de la revista comentan que hacer una revista no es juntar textos, sino compilar cada uno de los elementos que la componen y en el caso de la revistas indexadas cumplir con los requisitos de calidad. En esta edición también refiere sobre la tendencia comercial proteccionista

que se levanta en el Norte, que induce a reflexionar nuevamente sobre el estímulo del mercado interno y la integración regional.

En la presentación se destaca la organización del Instituto de Gestión de Gobierno y Estado, resultado de un trabajo de equipo integrado por Rectoría en el propio Ipnusac, que busca contribuir a la formación de un servicio público profesional.

La revista está disponible en:

<http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2016/12/IPN-RI-18.pdf>

PROPUESTA < INCIDENCIA < BIEN COMÚN

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

USAC
CENTENARIO
IPNUSAC

Edición 18
Octubre / Diciembre 2016

Catálogo
latindex

► **La profunda reforma del Estado**

► **Vigencia del pensamiento** de Juan José Arévalo

► **Elecciones en EE.UU.**

www.
ipn.usac
.edu.gt

"ID Y ENSEÑAN A TODOS"

f IPNUSAC t ipn_usac @ ipnusac@gmail.com



Propuesta

Issues para ponderar el primer año de gobierno del presidente Jimmy Morales

IPNUSAC

Un gobierno se evalúa ordinariamente a partir de sus programas de trabajo y de las exigencias del momento histórico. El gobierno del presidente Jimmy Morales no presentó ni discutió planes globales de gestión y la ponderación sobre cómo respondió al desafío de contribuir a remover las estructuras criminales y corruptas, está a la vista: no emprendió reformas legales (a veces la bancada oficial se opuso en el Congreso) ni cambios procesales o administrativos en el Gobierno Central. Quizá por esa inacción general, de acuerdo a las encuestas, su grado de aceptación entre la población a nivel nacional cayó radicalmente de un 82% a un 19% en un año.

IPNUSAC presenta breves anotaciones por áreas generales de gestión, a partir de propuestas, ofertas y proclamas del presidente durante su campaña y en su discurso de investidura. Son declaraciones que expresan, aunque fragmentariamente, una noción de lo que podríamos haber esperado en el primer año de su gestión.

Socioeconómica

Crecimiento económico

“Durante el último año nuestra economía creció un 4%, pero queremos llegar como mínimo a un 6% y que además este crecimiento también se vea reflejado en nuestros índices de desarrollo humano y que haya una mejor distribución de la riqueza”.

Discurso de investidura del presidente Morales, el 14 de enero de 2016.

Un año después el presidente Jimmy Morales no ha presentado un plan económico de crecimiento ni desarrollo. Por otro lado, se ha encontrado con este hecho ineluctable: que el crecimiento no es tan sólo un esfuerzo de país, sino parte de un entorno complicado, en donde las economías se encuentran en el umbral del agotamiento de los recursos naturales, y por ende en una etapa importante de rendimientos decrecientes. Para 2017 la situación se tornará más complicada, en la medida que los liderazgos políticos del área dólar, léase principalmente la Casa Blanca, ejecute una intentona agresiva de profundizar su crecimiento endógeno, lo que viene repercutiendo desde ya en el mundo en desarrollo, por la vía de la elevación de las tasas de interés e importantes devaluaciones.

Reforma tributaria

“Aun cuando haya presión, no estamos dispuestos a subir impuestos”.

Candidato Jimmy Morales, el 19 de septiembre de 2015, tras la primera vuelta electoral.

Durante 2016 hubo varios intentos para subir impuestos, subrayándose luego de la presentación del anteproyecto de Presupuesto 2017, un intento concreto del Ministerio de Finanzas Públicas en el denominado “coctel tributario”, que intentó rehabilitar impuestos específicos, teniendo una contundente reacción contraria de los agentes económicos. Desde

finales de 2016 se ha anunciado que el Ministerio de Finanzas Públicas prepara para este 2017 una nueva ofensiva tributaria de la que se desconocen sus pormenores.

Reforma de la SAT

“Promoveremos la reestructuración de la SAT para mejorar el control de la recaudación, a través de la tecnología”

Citado por Prensa Libre y otros medios durante la segunda vuelta electoral

La reforma a la ley orgánica de la SAT es, quizás, el mayor éxito de la presente gestión económica. Dicha reforma se enfoca en la gobernabilidad de la Superintendencia y en la eliminación del secreto bancario. En materia tecnológica y de atención al contribuyente, todavía están por verse los resultados. Por otro lado, la recaudación extraordinaria y sin precedentes por la vía administrativa y judicial es un éxito atribuible al superintendente Solórzano Foppa y a su equipo.

Reforma administrativa de la Administración Central

“Haremos un gobierno austero, eliminaremos las plazas `fantasma` y vamos a mejorar la calidad de gasto de funcionamiento.”

Citado por Prensa Libre y otros medios al finalizar la primera vuelta electoral

El presupuesto 2017 y la ejecución presupuestaria de 2016 todavía quedarán en deuda con tal ofrecimiento, incluso, el descontento de los analistas se potencia en 2017 con la flexibilización del gasto a las municipalidades, cuyos concejos ediles son altamente responsables de cuantiosos proyectos de arrastre y de pésimo diseño: la limpieza de lagos, de ríos, el tratamiento de aguas negras y aguas servidas, de los desechos sólidos, y transformadores desafíos en materia de cambio climático, desarrollo rural y urbano, son tan sólo desafíos aún inalcanzables.

Eso no significa, desde luego, que el sistema vigente hasta el 31 de diciembre pasado, que dejaba gran porción del gasto (alrededor del 10% del total del presupuesto público) en manos de los consejos de desarrollo era mejor. Simplemente que no se resuelve con el traslado de la gestión. Por otro lado, al final del 2016, ante la baja ejecución de los ministerios, empeoró la calidad del gasto con compras millonarias onerosas y de dudosa prioridad, así como bonos extraordinarios a la burocracia, sin mérito justificado.

Lucha contra la corrupción

“Seguimos fieles a nuestra promesa, no tolerar la corrupción ni el robo es algo que si podemos cumplir y lo vamos hacer desde el primer día”.

Discurso de investidura del presidente Morales, el 14 de enero de 2016.

Es el incumplimiento de promesa que más resiente la población, pues la corrupción ha continuado a todas las escalas, aunque principalmente en mandos medios. A juzgar por reportes de prensa y audiencias en el Congreso de la República, los dirigentes del partido oficial FCN son los principales propulsores de negocios turbios, comisiones bajo la mesa y plazas fantasmas en la mayoría de los ministerios.

Por otro lado, el presidente Jimmy Morales nunca emprendió durante 201 reforma alguna, normativa ni administrativa, encaminada a modificar las condiciones prevalecientes de la corrupción y discrecionalidad en el Gobierno. Lo más trascendente en la materia, durante el 2016, lo hizo el Congreso, aunque fuese a regañadientes.

Integración centroamericana

“Nos proponemos avanzar en el proceso de integración regional, impulsando iniciativas en curso como la unión aduanera”.

Discurso de investidura del presidente Morales, el 14 de enero de 2016.

Desde ese discurso la integración regional ha pasado una de sus peores coyunturas. No ha habido ninguna idea-fuerza integracionista, y tanto la cancillería y como el Ministerio de Economía no han llevado el liderazgo regional para cumplir los propósitos enunciados el 14 de enero de 2016.

No se ha vuelto más a la idea de las cumbres presidenciales, derivado, en parte, de los diferendos entre Nicaragua y Costa Rica. El diferendo con Belice pasó uno de sus peores momentos. Nicaragua la emprendió también verbalmente contra Guatemala. Y más bien la tendencia es a crearse bloques subregionales: Costa Rica y Panamá, por un lado, y El Salvador, Honduras y Guatemala, por el otro, como se verá en la primera presidente pre-témpore del SICA en 2017.

Sociopolítica

Relaciones con el Congreso de la República

“No he tenido acercamientos con el Congreso. Debo respetar la autonomía de cada una de las instituciones y la separación de poder”.

Presidente electo Jimmy Morales en entrevista con Prensa Libre, 11 de enero de 2016.

Durante 2016 prácticamente no hubo relación entre Ejecutivo y Legislativo, porque sus cabezas no tenían la misma agenda. El Legislativo caminó a contra-corriente del Ejecutivo, a juzgar por la oposición de la bancada oficial FCN a diversas reformas. Solo al final del año el presidente Morales intervino en la conformación de una nueva junta directiva del Congreso que se le percibe más cercana al status quo del viejo orden patrimonialista.

Política social eficiente (eficaz y transparente)

“En el tema social, nuestra misión es rescatar nuestra política de solidaridad social, separándola del modelo del clientelismo político partidario y de la corrupción de una vez por todas, debemos asegurar que la ayuda social sea parte de un camino para que nuestros hermanos salgan de la pobreza y que nunca más sea una manera de mantener pobres a los pobres”.

Discurso de investidura del presidente Morales, el 14 de enero de 2016.

Para empezar, no hay política social. Existen programas sociales focalizados que los ministerios responsables no han sabido poner en marcha, hasta ahora, ni siquiera clientelaramente. Ese es el sonoro fracaso del Ministerio de Desarrollo Social.

Durante 2016 los ministerios principalmente responsables del campo social, como Educación, Salud y Agricultura, y de alguna manera Comunicaciones, no lograron desatascar las maquinarias; aunque algunos ministros tienen conceptos modernos de las políticas sectoriales no construyeron hasta ahora los brazos administrativos y operacionales para traducirlas en acciones.

Rechazo al transfuguismo en el Congreso

“Nuestro movimiento ha sido un movimiento que ha precisamente pregonado la necesidad de la transparencia, por tal motivo no estaríamos en posibilidades de estar aceptando esos movimientos de transfuguismo”.

Candidato Jimmy Morales tras ganar la primera vuelta electoral en septiembre 2015.

Haber más que triplicado el número de diputados electos de FCN a base de transfuguismo fue la primera gran decepción de la ciudadanía

ante el nuevo presidente. El rechazo al transfuguismo es un símbolo de reivindicación de los movimientos de la Plaza en 2015. Por eso la tolerancia al transfuguismo marcó a Jimmy Morales, desde su primer año de gestión, como un gobernante comprometido con las prácticas del pasado.

Por un nuevo sistema político

“No se va a aceptar diputados tráfugas. Quisiera darles el beneficio de la duda a los diputados en el nuevo modelo de política guatemalteca”.

Presidente electo Jimmy Morales, después de ganar las elecciones en octubre 2015.

La expresión resultó una total falsedad. Los políticos suelen hacer lo contrario a lo que ofrecen, pero en este caso cabe la pregunta: ¿qué ganó el presidente aceptando tráfugas? Absolutamente nada, pues ni siquiera tuvo agenda en el Congreso de la República.

La falta de liderazgo hizo de FCN la bancada más grande y, a la vez, la más fragmentada. En momentos clave de votaciones en el Pleno esa bancada sirvió para detener reformas o diluirlas. En 2017, con el control de la junta directiva y de comisiones clave, veremos realmente qué les une como bancada.

Salud

Disminuir la desnutrición

“Perú alcanzó a disminuir un 15 por ciento de desnutrición crónica en siete años, y nosotros estamos planteando un 10 en cuatro años.”

Presidente electo Jimmy Morales en entrevista con Prensa Libre, 11 de enero de 2016.

El alcance de la desnutrición crónica en Guatemala no tiene comparación en Latinoamérica (sólo con países de África): 50% de la niñez menor de 5 años. Su persistencia y aumento, particularmente en los últimos 30 años, lo vuelven un problema estructural que no puede ser mitigado solo con programas “epidérmicos” focalizados.

Para obtener una reducción notable de la desnutrición crónica debe ponerse en marcha, junto a políticas sociales de amplia cobertura en salud, saneamiento, educación y producción, una política económica tendiente a recuperar las capacidades de producción en las zonas rurales e indígenas, donde el problema está más arraigado. Por tanto, se requiere un marco de política interinstitucional que está concebida en la política de desarrollo rural integral, a la cual el gobierno le dio muy poco impulso en 2016.

Justicia y Seguridad Social

Fortalecer y profesionalizar la Policía

“Incrementaremos la cantidad de agentes de la PNC, modernizando el equipo de seguridad y la profesionalización de agentes.”

En reunión con Prensa Libre previo a la segunda vuelta.

Este es un propósito parcialmente cumplido. Los resultados obtenidos responden a un proceso institucional anterior al gobierno de Jimmy Morales y que éste ha facilitado con la gestión de un ministro de Gobernación sensible, aunque no siempre bien orientado, sobre las necesidades de fortalecer la PNC. De 35,900 agentes que había a finales de 2015, se llegó a 37,528 agentes a finales de 2016. Pero el fortalecimiento de la PNC no se logra únicamente con el aumento de efectivos.

Hablamos de un cumplimiento parcial, pues el proceso de reforma policial iniciado en el gobierno de Álvaro Colom, continuado por el de Otto Pérez Molina y hasta ahora no ha cristalizado, más que en el campo de la formación de oficiales. Eso incluye el mantenimiento de la

Escuela de Oficiales de la PNC, creada en el 2012. El fortalecimiento de esa escuela y el establecimiento de una sólida carrera policial son componentes esenciales para la profesionalización de la PNC.

Las comisionadas de reforma policial no supieron engarzar los procesos de reforma con las dinámicas de la PNC, además que, sobre todo a la actual comisionada, no se le asignó presupuesto.

Preservar los organismos de persecución penal

“Respetaré el período para el que fue electa la Fiscal General y ... no solicitaré el cambio del jefe de la Cicig.”

Presidente electo Jimmy Morales en entrevista con Prensa Libre, 11 de enero de 2016.

El presidente Morales ha respetado ese ofrecimiento. Aunque hay voces cercanas al entorno político presidencial que adversan a la Fiscal General y al Comisionado de la Cicig, los indicios de que el mandatario pudiese modificar su conducta en ese aspecto son, hasta ahora, débiles.

El reconocimiento público que tienen tanto la jefa del MP, Thelma Aldana, como el comisionado Iván Velásquez, no harían fácil un proceso de relevo emprendido desde el Ejecutivo.

Adicionalmente, las reformas a la Ley Orgánica del MP, vigentes desde abril de 2016, hacen ahora más difícil la remoción de la Fiscal General pues se establece como causal de destitución “la comisión de un delito doloso durante el ejercicio de su función, siempre y cuando haya sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada”. No obstante en 2017 previsiblemente arrearán las presiones de los poderes fácticos y desde el Congreso de la República para debilitar al MP y la Cicig.

Desarrollo Rural

Ordenamiento territorial y economía campesina

La mitad de la población sigue viviendo en territorios rurales donde impera la pobreza general y extrema y la exclusión social. Los indicadores al respecto señalan claramente la agudización de esta problemática. Sin embargo, el gobierno de Jimmy Morales no le ha dado a este tema la prioridad que requiere. Ha reconstituido el Gabinete de Desarrollo Rural Integral, los cual es meritorio, pero más allá de la formalidad de este acto, no hay intervenciones que evidencien que efectivamente se está impulsando la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI).

Hace falta, como una iniciativa fundamental, que el MAGA se ponga a la cabeza de esta política y efectivamente impulse, como su programa insignia, el Programa de Agricultura Familiar para Fortalecer la Economía Campesina. Este paso es sustancial para viabilizar la implementación de la PNDRI.

Por su parte el Congreso aún tiene pendiente aprobar la Ley de Desarrollo Rural, que es indispensable para darle carácter de Estado a la PNDRI.

Socioambiental

Recursos naturales, contaminación, cambio climático

Los temas ambientales siguen sin ser prioritarios en la gestión gubernamental, a pesar de las carencias y efectos negativos ya evidentes por el mal manejo y la sobre explotación de los recursos naturales, la contaminación y el deterioro ambiental y todas las consecuencias de actividades económicas que afectan al ambiente y a la población. Cualquier esfuerzo o logro ambiental que se haya realizado, quedó minimizado o en realidad para la administración gubernamental es irrelevante y por ello ni siquiera se menciona.

Además, a juzgar por el presupuesto ejecutado en el 2016 y el asignado para el 2017, las instituciones encargadas del ambiente, la vida silvestre, las áreas protegidas, los bosques y otros temas que inciden en el ambiente, estuvieron y seguirán limitadas de fondos y con ello se reducen las oportunidades para prevenir, revertir o adaptarse a los problemas ambientales ya existentes, pendientes de resolver y a los nuevos efectos de la variabilidad climática; con lo cual se podría contribuir a disminuir la incidencia de enfermedades, desastres y garantizar la vida.

Educación

Inversión educativa, cobertura, infraestructura,

El primer año de gobierno termina con la misma problemática en el tema educativo. Un sistema de educación pública se encuentra en crisis, y durante el primer año del gobierno no se asumió la tarea de revertir dicha situación.

Un leve incremento en el presupuesto educativo para 2017, sigue siendo insuficiente para afrontar los retos de la cartera. Se continúa con el 2.5% de inversión educativa respecto al PIB. El último lugar en Centroamérica.

No existió una propuesta concreta para cerrar la brecha de cobertura. Este año, más de 500 mil niños y niñas en edad escolar deberían ingresar por primera vez al sistema educativo, de los cuales solamente 4 de 10 tendrán educación pre-escolar, y 8 de cada 10 ingresarán a primero primaria.

En la actualidad en los niveles educativos de básico y secundaria el Estado tiene una precaria presencia. Lo lamentable es que nuevamente las inversiones en infraestructura, maestros y materiales se posterga, lo cual hace que la brecha de la desigualdad educativa se amplíe.

Las acciones demuestran que el gobierno no pone énfasis en fortalecer la educación pública. Las propuestas de políticas educativas para 2017 centran su atención en contener la crisis, sin alternativas claras.

Comunicación

Medios de comunicación, vocero presidencial, protección a periodistas

Este período ha sido, en el tema de comunicación social y exposición como figura presidencial, negativo. Esa calificación se deriva de la ausencia de política de comunicación incluyente, participativa y abierta. Ha sido lo contrario: Renuente a la crítica, discurso confrontativo, mensajes autocomplacientes y actitud distante con los medios de comunicación.

Además de las dificultades de comunicar del presidente de la República, la función del vocero ha sido aún más desgastante que, contrario a lo que se espera, profundiza las crisis, superficializa los momentos apremiantes de la gestión gubernamental y se vuelve un obstáculo para las actividades de la prensa independiente que cubre la fuente.

El asesinato de periodistas, y la inactividad del Programa de Protección a Periodistas, denota la crisis de inseguridad que persiste en el país.

Pese a su fama de comunicador, el mandatario fue el artífice de la instantánea que mejor refleja su desempeño frente a las cámaras: La del escolar que, bajo el fuerte calor, debe escuchar sus fábulas. La cara del niño es un poema a lo trabajoso e insuficiente que ha mostrado el presidente en su función de articular un discurso de país.

El compromiso personal del presidente

“Por nuestra patria que vuelve a nacer me comprometo a dar lo mejor de mí, a vivir una vida de honor, sacrificio y esperanza, a hacer el bien siempre en público y en privado, a defender lo que hemos logrado y no dar un paso atrás”.

Discurso de investidura del presidente Morales, el 14 de enero de 2016.

En 2016 hemos tenido un presidente ausente, sin liderazgo ni iniciativa, que tampoco supo rodearse de un equipo experimentado, capaz y probo. En 30 años de democracia es el presidente con menos apariciones públicas y cada comparecencia ante la prensa resulta controversial por su estilo a la defensiva, intolerante, imposibilitado de explicar sus decisiones (o ausencia de estas). Ni siquiera ratificó a su gabinete, fueron los ministros quienes dieron su propio anuncio. Pareciera más bien un presidente que no gobierna y quiere escapar a su responsabilidad, que está en el cargo sin gusto por el servicio público y sin afán de transformación del estado de cosas que heredó.

“Id y Enseñad a Todos”

Guatemala, enero 11 de 2017



Investigación

Integración del Contenido de los Acuerdos de Paz en unidades educativas

Digi-Usac*

Resumen:

El presente proyecto de investigación titulado “Integración del contenido de los Acuerdos de Paz en Unidades Educativas” (propuesta de inclusión en los planes de estudio de las diferentes carreras de la USAC). Se encuentra enmarcado dentro del eje temático considerado por la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Dirección General de investigación - DIGI - Como una línea prioritaria para contribuir en forma afectiva a proponer soluciones viables a problemas nacionales. Como lo es el cumplimiento y consolidación de los Acuerdos de Paz. Este proyecto se encuentra ubicado dentro del Programa Universitario de Investigación en Educación - PUIE -, en sus líneas temáticas de investigación en Educación superior; y de Realidad Nacional y Educación. Aporta resultados aplicables a corto plazo los cuales beneficiarán no solo al fortalecimiento de la Educación Superior, sino que también beneficiará a la sociedad guatemalteca.

*Instituciones Participantes y cofinanciantes: Escuela de Historia, Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas –IHAA-, Dirección General de Investigación –DIGI- Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-. Coordinador Guillermo Zúñiga Diéguez, Investigador Hugo Harold López Mejía.

Consideramos a este proyecto de suma importancia pues no solamente debe existir el discurso político en torno a los Acuerdos de paz, estos deben ser estudiados, discutido, analizados e interpretados en su justa dimensión histórica, pues son la conclusión de un proceso social y político del país. La Comunidad Universitaria debe tener por lo tanto pleno conocimiento y conciencia de la magnitud histórica de dichos acuerdos por lo que su estudio debe sistematizarse en forma científica a través de referentes Programáticos actualizados y estructurados que aborden esta temática, los cuales hasta el momento no existen, por lo que estudiantes y docentes no cuentan con programas y materiales impresos técnicamente elaborados que les permitan abordar en forma científica el proceso histórico que llevó a la firma de los Acuerdos de Paz.

En la presente investigación se realizó un análisis retrospectivo de Los Acuerdos de Paz, para poder explicar su vinculación con el presente de la sociedad guatemalteca, pues no se puede entender y explicar los Acuerdos de Paz, sino hay una explicación histórica. Esta explicación, estudio, análisis e interpretación se sistematiza en una propuesta curricular en la cual se identifican los aspectos que dieron origen al conflicto armado interno y sus proyecciones sociales, políticas y económicas en Guatemala.

Para la realización de la presente investigación se hizo una recopilación de la información disponible sobre la historia inmediata del país, integrando su contenido dentro de una propuesta de desarrollo curricular, aplicable en la educación superior y que puede servir de base para otros niveles educativos. Para lo cual se construyeron módulos educativos y guías analíticas que presentan los contenidos básicos para abordar la temática propuesta. A través de materiales y documentos de apoyo a la docencia universitaria. Para que se sistematice la enseñanza de la historia inmediata relacionada con los Acuerdos de Paz dentro de la Universidad, principalmente en aquellas unidades académicas en las cuales se imparten cursos de Ciencias Sociales; de tal manera que docentes, estudiantes e instituciones relacionadas con la educación, dispongan de documentos científicos que les permitan abordar la enseñanza de los Acuerdos de Paz desde una perspectiva científica, en cuanto a sus implicaciones y los aspectos históricos que

dieron origen al enfrentamiento armado interno, a la vez de determinar el estado actual y las posibles proyecciones de los Acuerdos de Paz para la sociedad guatemalteca.

Los resultados esperados como producto de la investigación son: un primer documento que sintetiza la importancia del estudio de la historia; un segundo documento que presenta un bosquejo histórico de Guatemala, un tercer documento que se refiere al proceso de negociación y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, sustantivos, en sus aspectos esenciales; un cuarto documento que hace un análisis prospectivo de los Acuerdos de Paz; y al final se presenta un documento conteniendo guías analíticas sobre la denominada historia inmediata de Guatemala con lo cual se hace una propuesta curricular para sistematizar la enseñanza del proceso del conflicto armado interno, por medio de módulos educacionales con la finalidad de que se sistematice su discusión y enseñanza dentro de las aulas universitarias.

La construcción de módulos pedagógicos y materiales de capacitación se espera que sean utilizados por los docentes en su proceso de enseñanza - aprendizaje, como documentos de estudio y materiales de apoyo sobre historia inmediata guatemalteca; el conflicto armado interno sus causas y consecuencias, el proceso de negociación, los Acuerdos de Paz y sus implicaciones para la actualidad y probables proyecciones de dichos Acuerdos de Paz.

El impacto del presente proyecto es a corto plazo pues los resultados son de inmediata aplicabilidad, aun durante el mismo proceso de investigación al ir presentando los avances de la misma. Pues la comunidad universitaria puede tener acceso al conocimiento de los Acuerdos de Paz y sus implicaciones históricas al presente, sobre la base de una explicación científica del pasado, lo que permitirá una proyección de futuro sobre la importancia de conocer el proceso que finalizó con los Acuerdos de Paz. La Dirección General de Investigación puede proponer a partir de los resultados de la investigación que estos sean incluidos, como propuesta prioritarias en cambios curriculares, en unidades académicas en donde se imparten cursos de Ciencias Sociales e Historia y como modelo educativo para otras universidades y programas educativos nacionales.

Justificación

Hasta el momento no existe una sistematización para la transmisión de la denominada historia inmediata que trate los antecedentes históricos de los Acuerdos de Paz, sus antecedentes históricos, y sus proyecciones. Por lo que se hace necesario el análisis retrospectivo de dichos acuerdos, (antecedentes históricos, la contra revolución de 1954, los gobiernos militares y contrainsurgentes así como el éxodo de grupos de población como producto del conflicto armado. Las categorías en que se ha dividido a los grupos de desplazados, etcétera. Ante esto es indispensable el análisis y la exploración de cómo en la Universidad de San Carlos de Guatemala se están transmitiendo dichos conocimientos.

Ya que hay unidades académicas en las cuales la historia se transmite hasta 1954. Por otro lado sabemos que no existen unidades integradas que hayan sistematizado el conocimiento de la historia inmediata del país, por lo que la esta propuesta sirve para: conocer los antecedentes del conflicto armado interno y sus implicaciones, la situación que dio origen a dicho conflicto, su desarrollo y evolución hasta proyectar la función de los Acuerdos de Paz. Pero para lograr esto hay necesidad de sistematizar dichos conocimientos en la elaboración de módulos que permitan su sistematización, en función educativa, para que puedan ser utilizados por docentes de cualquier nivel educativo, pero principalmente por los docentes universitarios de aquellas unidades académicas en donde se desarrollan cursos de Ciencia Sociales, por lo que estos módulos, se convierten automáticamente en un apoyo a la docencia y al desarrollo curricular y por lo tanto en un componente de la Reforma Educativa en donde la Universidad se puede proyectar a las políticas educacionales en el ámbito Nacional, ya las instituciones que impulsan la defensa de los derechos humanos. Además que esta enmarcado dentro de la Ley Orgánica de la Universidad y la Constitución Política de la República como es la de contribuir a la solución de los problemas nacionales.

La presente propuesta contribuye a una mejor producción, comprensión y valorización de nuestra sociedad desde una fundamentación científica en donde investigadores, docentes y estudiantes sean beneficiados

al obtener información sistematizada y organizada para llegar a comprender el proceso histórico que llevó a la firma de los Acuerdo de Paz y sus efectos consiguientes a través de la verificación y del cumplimiento de los mismos así como el papel de los organismos nacionales e internacionales relacionados con este proceso.

Los resultados de la Investigación contribuyen de manera pronta y directa al apoyo curricular y a elevar el nivel académico de los estudiantes que reciban conocimientos sistematizados de la historia inmediata y por lo tanto permitirá que sean más conscientes del papel que les corresponde desarrollar como parte activa de la sociedad.

Los resultados de la investigación sirven de apoyo a la Reforma Universitaria, a las Facultades y Escuelas de la Universidad de San Carlos, en donde se imparten cursos de Historia o de Ciencias Sociales con contenido histórico y se puede apoyar al sistema educativo escolar nacional a partir de los resultados de los resultados y las propuestas de la investigación.

El estudio es significativo por ser original, novedoso, útil, práctico y de aplicación inmediata, ya que en el mismo como derivado de los resultados es una propuesta concretas y estructuradas para incluirlas en los pensa de estudio, sobre la historia inmediata de Guatemala que llevó a los Acuerdos de Paz, su entorno social, político y económico. Comprendiendo entre otras cosas a los actores efectivos involucrados en este proceso histórico reciente de Guatemala.

Conclusiones

1. Los elementos teóricos, sobre historia sirven para comprender la importancia de esta ciencia en sus tres grandes dimensiones pasado, presente y futuro. En el tema permite percibir que la historia como ciencia social ayuda a comprender, analizar, sintetizar, profundizar, interpretar y explicar a la sociedad en una perspectiva de larga duración. Por lo que historia no es solo para privilegiados sino que una ciencia que explica e interpreta el actuar del hombre en sociedad.

2. La historia actual o llamada inmediata por algunos autores no es ni debe ser una historia de hechos aislados, ni de carácter periodístico narrativo sino que debe ser una historia explicativa que relacione los hechos del presente con el pasado de la sociedad.
3. El conocimiento de la historia de Guatemala en sus diferentes etapas, permite comprender el pasado de la sociedad desde la época prehispánica hasta la actualidad; en donde se destaca lo importante de cada uno de los períodos y la influencia para el presente de los momentos coyunturales.
4. La construcción de la Nación guatemalteca actual, se puede explicar sobre la base del estudio de la historia a partir de la Colonia y el período republicano con la independencia y los diferentes períodos posteriores como la llamada dictadura de los cafetaleros en 1871, y los diferentes movimientos ocurridos durante el siglo XX, sus dictaduras, la revolución y contrarrevolución y la dictadura de los militares y los movimientos contrainsurgentes e insurgentes y los movimientos sociales contestatarios y de presión hacia los diferentes regímenes.
5. La búsqueda del proceso de paz en Guatemala en el producto de la conjunción de la situación internacional y nacional que obligan a buscar una solución negociada al conflicto armado interno, lo que se logra en la medida que existen propuestas políticas a problemas nacionales.
6. El período de negociación de los Acuerdos de Paz, es un proceso en la medida que se comprometen las partes enfrentadas a buscar una solución a los problemas que dieron origen al enfrentamiento armado, este proceso se inicia con el acta de contadora y los Acuerdos de Esquipulas I y II, en donde se puede decir se sientan la bases para poner fin a los diferentes conflictos en Centroamérica, por lo que estudiarlos es importante ya que se logra entender la negociación y el compromiso de las partes en conflicto en la medida que se promulgaron dichos acuerdos.

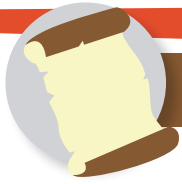
7. Los Acuerdos de Paz, divididos en dos, operativos y sustantivos deben de conocerse, principalmente los segundos son los que pueden cambiar las condiciones políticas, económicas y sociales de Guatemala, por lo que pesar de que hasta el momento no se han cumplido a cabalidad y como estaba previsto en el Acuerdo calendario de cumplimiento, son importantes en la medida que se conocen puede involucrarse a la población a exigir su cumplimiento, por lo que el estudio, análisis e interpretación debe hacerse con bases científicas y apoyado en materiales que ilustren adecuadamente su estudio.
8. El marcado desinterés de instituciones y diversos sectores sociales del país en lo referente al tema de los Acuerdos de Paz se debe fundamentalmente a la pérdida de credibilidad de la población en sus instituciones de gobierno, lo cual se ve agudizado por el acelerado deterioro social y las condiciones de pobreza y extrema pobreza en que vive la mayor parte de sus habitantes así como la constante violación de los derechos Humanos, se expresa en un descontento generalizado, que de no ser atendido urgentemente en su visión actual y prospectiva tiende a ahondar las diferencias socio políticas corriendo en riesgo de convertirse en un estallido social.
9. La enseñanza de los Acuerdos de Paz en las instituciones de educación superior requiere de una voluntad política de parte de sus autoridades que permita ser incluidos en los diversos planes de estudio de las distintas carreras, su enseñanza posibilitará una cultura de paz y una sociedad que pueda generar una vida democrática, por lo que las guías analíticas y la serie de actividades técnicas para su enseñanza se constituyen apoyos fundamentales que los docentes pueden utilizar con el propósito de hacer una enseñanza eficiente y efectiva basada en el análisis histórico de la sociedad guatemalteca.
10. Los Acuerdos de Paz, vistos desde una perspectiva académica son el escenario que posibilita la discusión y el plantear propuestas de solución a los problemas actuales en el corto y mediano plazo con el fin de construir una nación diferente.

Referencias Bibliográficas

- Marroquín, Edgar Alberto Turcios Lima, este si era comandante, Guatemala, USAC. Esta obra trata sobre la historia de Luis A gusto Turcios Lima, haciendo una referencia a su biografía, el nombre del libro se refiere a los hechos que él vivió, lo presenta como el hombre que quiso a través de la lucha armada quiso cambiar la estructuras sociales ante la pobreza, se le presenta como un hombre honrado, noble sensible a las necesidades de los pobre los obreros y los campesinos. En una clara alusión a la revolución del 44, Turcios pregono al mundo que aquí en Guatemala nunca hubo verdaderas posibilidades de libertad para el pueblo, gasto mucho de sus energías a lideres del PGT, y FAR, respecto a la participación indígena en el movimiento revolucionario.
- Cabanas, Andres Los Sueños Perseguidos, Guatemala Terra Editores, 1999, Es un documento que presenta relatos y testimonios sobre la violencia política de los últimos años del país, realiza un viaje sobre el pasado retratando la violencia con toda la crudeza. Los testimonios y el análisis de cientos de victimas, el autor realiza una minuciosa investigación sobre la violencia, el terror, los secuestros y asesinatos que se vivió en el país desde 1975 hasta el presente. Es un material ampliamente documentado.

Leer completo

[http://digi.usac.edu.gt/
bvirtual/informes/puie/INF-
2001-023.pdf](http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/puie/INF-2001-023.pdf)



Legado

20 desafíos pendientes para la paz

IPNUSAC

- 1. Desmantelamiento del Estado.** Inmediatamente después de firmados los Acuerdos de Paz fue desmantelado el tejido social institucional del Estado en el territorio, que era vital para dar soporte a compromisos derivados especialmente del Acuerdo Socioeconómico, en materia de salud, educación y desarrollo rural.
- 2. Geopolítica del crimen organizado.** La consolidación de Centroamérica como ruta del 90% de la cocaína en el mercado más grande del mundo, los EE.UU. provocó un efecto devastador en las instituciones de seguridad y justicia, y en el sistema político que conspiró contra la transición hacia instituciones modernas y eficientes, alentando el fortalecimiento de los “cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad” (Ciacs).
- 3. Pérdida de las reformas constitucionales.** El 16 de noviembre de 1999 se sometieron a consulta popular reformas a la Constitución derivadas de los Acuerdos de Paz, en especial derechos indígenas e independencia judicial, las cuales fueron rechazadas (junto a unas 40 que agregó el Congreso) por la mayoría del 18% de ciudadanos empadronados que votaron, lo cual además erosionó la legitimidad de dichos Acuerdos.

4. Baja carga tributaria. Los Acuerdos de Paz se impusieron la meta de alcanzar el 12% de carga tributaria (impuestos/PIB) lo cual no se logró consolidar durante estos 20 años; en el 2001 fracasó el Pacto Fiscal y cada gobierno ha impulsado desde entonces reformas tributarias insuficientes.

5. Débil voluntad política. Los últimos seis presidentes de la República han manifestado su adhesión a los Acuerdos de Paz, pero la retórica no ha tenido correspondencia con acciones ejecutivas (normas, políticas, recursos) consistentes.

6. Boom de la violencia criminal. Los Acuerdos de Paz clausuraron la violencia política, pero inmediatamente se desató una extensa ola de violencia criminal indiscriminada, que incluso elevó la tasa de homicidio. Paradójicamente Guatemala vivía en periodo de posconflicto, pero sus índices de violencia correspondían a un país en guerra.

7. Aislamiento social. Dado que los Acuerdos no se tradujeron en beneficios económicos ni sociales, tampoco en seguridad física para la mayoría de la población, estos fueron percibidos para favorecer solo a ex guerrilleros, sus bases de apoyo y las ONG que recibían cooperación internacional.

8. Crecimiento económico con pobreza. En general, después de la firma de los Acuerdos de Paz la economía ha mantenido un ritmo aceptable de crecimiento del 3%, aunque no llegó al 6% anual que se esperaba. El problema es que el aparato productivo solo fue capaz de absorber al 20% de la fuerza laboral y expulsó a la mayoría a condiciones de baja productividad en la economía informal y hacia las migraciones. Así, la pobreza siguió creciendo hasta alcanzar al 59% de la población en 2014.

9. Muerte y discapacidad por hambre. Quizá el golpe a la estructura moral de la democracia y la paz es la persistencia de desnutrición crónica entre casi el 50% de la niñez menor de 5 años. A diferencia de otros países de Latinoamérica, en Guatemala ninguna política focalizada

ha logrado revertir las altísimas tasas de hambre, comparables solo con ciertas regiones de África.

10. El régimen político desnaturalizado. Como en el periodo previo a los Acuerdos de Paz, la ciudadanía siguió acudiendo cada 4 años a las urnas “por deber cívico”, pero el sistema de partidos continuó irremediabilmente alejándose de su función de intermediación entre la sociedad y el Estado, hasta convertirse en estructuras político y económicas ilícitas que hicieron del poder público un botín.

11. Corrupción y crimen. El aparato del Estado continuó su deterioro institucional y profesional después de los Acuerdos de Paz, y cada gobierno era peor calificado que su antecesor, siempre envuelto en escándalos de corrupción, hasta que en 2015 se desvelaron extensas redes no solo de corrupción sino también de crimen que han infectado al tejido estatal pero también social. Este clima de deterioro impidió también que los Acuerdos se prestigiaran.

12. Paz política sin reconciliación social. Nueve de cada diez víctimas del enfrentamiento armado interno fueron población civil no combatiente, que exigió justicia, además de verdad, para hacer posible la reconciliación. Pero los juicios de justicia transicional que se arreciaron en los últimos cinco años trajeron mayor confrontación y división social. Hasta ahora es solo una guerra verbal de descalificación que ha enrarecido el ambiente en general.

13. La reparación que no llegó. Varios compromisos de los Acuerdos se refieren a reparar a las víctimas civiles del enfrentamiento armado. No obstante que en 2003 se creó el Programa Nacional de Resarcimiento, su ejecución ha tenido notables fallas, hasta detectarse actos de corrupción y clientelismo, dejando una sensación de abandono entre la población.

14. El fracaso de la PNC. Como parte de los Acuerdos se dismanteló la vieja Policía Nacional y se creó la Policía Nacional Civil bajo otra doctrina y con mandos superiores civiles, pero se descuidó su proceso

de institucionalización y la nueva PNC fue permeada por la corrupción y el crimen, y enteramente rebasada por las organizaciones criminales. La población no confía en la PNC y diez años de reforma no han modificado ese status hasta ahora.

15. Mayor poder de los Ciacs. El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos incluyó un compromiso de que no existan “cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad”, pero, al revés, estos se fueron fortaleciendo en cada gobierno. Eso obligó a diseñar desde 2003 la Cicig (entonces llamada Ciciacs) y a su aprobación finalmente en 2007 tras el asesinato de los parlamentarios salvadoreños, donde se vio envuelta la cúpula del Ministerio de Gobernación, cuyos juicios en el exterior siguen en marcha.

16. Amplificación de la conflictividad social. Varios mecanismos previstos en los Acuerdos de Paz para prevenir los conflictos y darles un procesamiento alternativo al judicial, no fueron incorporados en normas e instituciones, y el Estado se vio crecientemente rebasado por diversos conflictos de propiedades y, a partir de 2004, por la explotación de recursos naturales (minería, hidroeléctricas, entre otros) instalando un clima de tensión en las comunidades y las empresas. En más del 80% de municipios no hay juzgados ni medios alternativos para resolver conflictos.

17. Negación de justicia. Los Acuerdos incluyeron varios compromisos para que las propias formas de tratar y resolver conflictos en las comunidades indígenas tuviesen un reconocimiento en la Constitución, las normas e instituciones oficiales. Pero la negación a las reformas ha limitado los alcances de los cambios en el Organismo Judicial y el MP, dejando sin respuesta a causas de violencia intrafamiliar e incumplimiento de pensión alimenticia, particularmente, a millones de mujeres indígenas en zonas rurales aisladas.

18. Proliferación de armas. Otro compromiso de los Acuerdos de Paz fue establecer regulaciones serias para el control de armas ligeras, pero a pesar de la nueva Ley de 2009 y del registro obligatorio en la Digeacam, las armas ligeras han seguido proliferando y con ellas

se comete más del 80% de los homicidios. Se estima que de los 2.5 millones de armas en el país, alrededor de la mitad no tiene registro, igual que las municiones.

19. Inequidades de género. El Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, se propuso mitigar la brecha de las profundas inequidades de género en el acceso a cargos por mérito y elección en los organismos de Estado. Pero este compromiso siguió siendo superado por las redes clientelistas de los partidos políticos, y las promociones por compadrazgo.

20. Juventud sin futuro. En un clima de exclusión social, cultura de violencia y falta de oportunidades, además, en hogares desintegrados, gran parte de la juventud ha quedado a merced de la delincuencia, engrosando las filas de las maras y el crimen organizado, mientras que una parte considerable de jóvenes con educación prefieren emigrar del país. La segmentación educativa y la falta de espacios públicos seguros mantiene a niños y jóvenes aislados de los entornos sociales del país.



Horizontes

La cruda realidad

<http://publicogt.com/2017/01/03/la-cruda-realidad/#db8R-qhzHLoWLeGTU.01>

6 países de América Latina incluidos en la lista de riesgo extremo por criminalidad

https://www.weforum.org/es/agenda/2016/12/cuales-son-los-6-paises-de-america-latina-que-estan-entre-los-13-con-peores-indices-de-criminalidad-en-el-mundo?utm_content=-bufferd0317&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer

¿Conspira el núcleo del G-8 contra el embajador Robinson?

<https://cmiguate.org/conspira-el-nucleo-del-g-8-contra-el-embajador-robinson/>

Un cuento romántico

<https://www.facebook.com/marcelo.colussi.33/posts/1807136536192704>

Mensaje de Año Nuevo del Secretario General: Un llamamiento en favor de la paz

<https://www.youtube.com/watch?v=IZmoCllmJgE>

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/>

USAC TRICENTENARIA
IPNUSAC

Propuesta - Incidencia - Bien Común

CONVOCA A
ESCRIBIR EN: Revista **Análisis** de la Realidad Nacional

latindex
En Catálogo

Consulte normas para publicar

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

f IPNUSAC
t ipn_usac

Periodicidad quincenal,
16 al 31 de enero 2017

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

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