PROPUESTA | INCIDENCIA | BIEN COMÚN

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Año 6 ▸ Edición 19 ▸ Enero / Marzo 2017

ISSN 2308-0779

Enfoque heterodoxo de la salud

Escenarios de riesgo local

Política internacional y fragilidad de Estado

Miradas hacia el futuro

Análisis de Coyuntura

El riesgo de una crisis sistémica

Guatemala en su laberinto

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Distribución gratuita

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación del IPNUSAC sobre temas y procesos sociales de actualidad. Se ha convertido en una fuente de reflexión, análisis y opinión para diferentes sectores académicos, comunidad nacional e internacional.

Promueve enfoques plurales e interdisciplinarios y reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta responsable. Es una revista trimestral impresa y editada en Guatemala, que compila artículos originales presentados en la Revista IPNUSAC, versión digital, publicada quincenalmente y de circulación en redes académicas de cobertura nacional, regional e internacional, así como en instituciones de Gobierno, Organismo Legislativo, Sociedad Civil, Cuerpo Diplomático, entidades nacionales e internacionales.

361 R454	Revista análisis de la realidad nacional / Instituto de Problemas Nacionales Universidad de San Carlos de Guatemala. -- Guatemala : IPNUSAC,2014 v. il. ; 25 cm. Trimestral Año 6 , edición 19 Enero / Marzo 2017

IPNUSAC
Ciudad Universitaria, zona 12
Edificio S-11 Salón 100 y 103
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.
2418-7679 / 2418-7616
ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

Publicada en:
www.ipn.usac.edu.gt
www.revistaguatemala.usac.edu.gt
www.issuu.com

Impreso en papel reciclado

Facebook / IPNUSAC

Twitter / ipn_usac

Catálogo
latindex
www.latindex.unam.mx

Año 6 ▸ **Edición 19** ▸ Enero / Marzo 2017

Escenarios
de riesgo local

Ricardo Berganza
Rosa Sánchez
Magaly Arrecis

Política internacional
y fragilidad de Estado

Pedro Ixchíu
Edgar Gutiérrez

Miradas
hacia el futuro

Luis Fernando Mack
IPNUSAC

Aspectos estructurales
y subjetivos de la corrupción

Mariano González
Antonio Minera

Pueblos indígenas y
agenda internacional

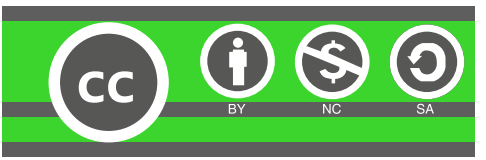
Pedro Ixchíu
Edgar Gutiérrez

USAC TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala
IPNUSAC

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

El Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) es un centro académico de carácter multidisciplinario que asesora al Consejo Superior Universitario (CSU) y al Rector en el tratamiento de los asuntos relevantes de la vida democrática del país. Fortalece el aporte técnico científico en el estudio y la solución a los problemas nacionales.
Fue creado por el CSU el 24 de septiembre de 2008.

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



Registrada en el Centro Internacional ISNN
(International Standard Number)
bajo el No. 2308-0779

Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
Carlos Guillermo Alvarado Cerezo, Rector
Carlos Enrique Camey Rodas, Secretario General

Autoridades Instituto Problemas Nacionales (IPNUSAC)
Edgar Gutiérrez, Coordinador General, hasta febrero 2017
Luis Leal, Coordinador General, a partir de marzo 2017

Director de la Revista
Edgar Gutiérrez

Consejo Editorial
Mario Rodríguez, Jefe División de Educación IPNUSAC
Luis Leal, Jefe División de Innovación Científico Tecnológica IPNUSAC
Edgar Celada Q., Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC
Diego Montenegro, Abogado y Notario, Director de Asuntos Jurídicos, USAC
Maynor Amézquita, Maestro en Comunicación y Periodista

Consejo Asesor Internacional
Alfredo Forti, Internacionalista
Jorge Nieto Montesinos, Sociólogo
Francisco Goldman, Escritor y Periodista

Editora
Rina Monroy, Comunicadora IPNUSAC

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 estadígrafo y digital
Jacqueline Rodríguez

Diseño, diagramación
Rosario González

Tesorería
Gabriela López
María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

Distribución
Vilma Peláez de Castillo, responsable
Jessica Farfán, apoyo
Yony Colindres

Ilustraciones de Interiores y contraportada
Lourdes González, Artista Visual

Índice

Presentación - Edgar Gutiérrez
Director de la revista

1 Análisis de Coyuntura
IPNUSAC

En la puerta de la regresión política
1 diciembre de 2016 20

La guerra política: de posiciones a movimientos
16 diciembre de 2016 24

El año de la república
16 enero de 2017 28

El riesgo de una crisis sistémica
1 febrero de 2017 32

Guatemala en su laberinto
16 febrero de 2017..... 36

El primer año de gobierno de Jimmy Morales
11 enero de 2017..... 39

2 Políticas públicas

Enfoque heterodoxo de la salud
Edgar Balsells Conde 52

Implicaciones de la nueva Ley de la Carrera Judicial
Alejandro Sánchez
Lizandro Acuña 83

La Política de Desarrollo Rural Integral: una visión crítica y propositiva
Adrián Zapata 99

3 Escenarios de riesgo local

Crisis municipal y escenarios de riesgo
Ricardo Berganza 110

Barrio y comunidad: miradas frente al riesgo asociado a desastres y variabilidad climática
Rosa Sánchez 132

La crisis del agua
Magaly Arrecis 151

4 Paz, memoria y derechos humanos

Resignificar los Acuerdos de Paz
Carlos Alberto Sarti 174

Los 20 desafíos pendientes para la paz
IPNUSAC 181

Represión, memoria y conciencia social
Maria Luisa Cabrera Pérez 186

5 Pueblos indígenas y agenda internacional

Avances y desafíos en la aplicación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas
Pedro Ixchíu 196

Política internacional y fragilidad de Estado
Edgar Gutiérrez 202

6 Miradas hacia el futuro

Perspectivas políticas para el 2017
Luis Fernando Mack 232

Prospectiva de Guatemala al 2021
IPNUSAC 239

7 Tendencias

Los conflictos en la educación superior en torno al cambio curricular
Mario Rodríguez Acosta 248

Aspectos estructurales y subjetivos de la corrupción
Mariano González 278

Los grupos conflictivos en la Plaza de la Constitución
Antonio Minera 292

Índice de Autores

Lizandro Acuña

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Usac. Investigador del Área de Justicia y Seguridad Ciudadana del Ipnusac. Ha colaborado en investigaciones sobre reforma a la Constitución Política de la República y en el análisis normativo del ordenamiento territorial y el antejuicio.

Magaly Arrecis

Bióloga de la Usac y M.A. en Socioeconomía Ambiental del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Jefa del Área Socioambiental del Ipnusac e integrante del Comité Técnico del Observatorio Ambiental de Guatemala. Docente de la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas (Usac). Ha publicado libros de textos, materiales de educación ambiental y artículos de opinión.

Edgar Balsells Conde

Economista por la Usac. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología (Pontificia Universidad de Salamanca), Maestría en Policy Economics (Universidad de Illionis en Urbana Champaign) y en Administración Pública (Usac-Inap). Jefe del Área Socioeconómica del Ipnusac. Fue ministro de Finanzas Públicas (2010-11), subsecretario de Segeplan y miembro de la Junta Monetaria. Docente de Postgrado de la Facultad de Economía Usac e investigador de Flacso-Guatemala.

Ricardo Berganza

M.A. en Investigación en Política y Sociedad por la Escuela de Ciencia Política de la Usac y administrador de empresas por la Facultad de Ciencias Económicas, Usac. Trabaja en un programa regional de respuesta ante desastres y de asistencia técnica en la gestión de riesgos. Se especializa en planeación, desarrollo de capacidades y diseño y desarrollo de procesos de capacitación.

Luisa Cabrera

Psicóloga Social por la Universidad Autónoma de Madrid y doctora en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Docente universitaria e investigadora del Centro de Estudios sobre Conflictividad, Poder, y Violencia. Consultora en temas de salud mental y derechos humanos. Es autora de publicaciones y artículos sobre memoria, violaciones de los derechos humanos y reconstrucción del tejido social.

Mariano González

Psicólogo, candidato a Doctorado en Historia, Usac. Maestría en Psicología Social y Violencia Política (Usac/Url). Docente de la Escuela de Psicología de la Usac e investigador de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Ha publicado investigaciones académicas sobre violencia y colabora en la Revista *Análisis de la Realidad Nacional*, Revista de la Usac, *La Ermita*, Pasos (Dei, Costa Rica), *Albedrío y Plaza Pública.*

Edgar Gutiérrez

Analista político, escritor y economista por el Cide-México. Coordinador general del Ipnusac. Ministro de Relaciones Exteriores y secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República. Coordinador general del Remhi y presidente de la Fundación Desc, para América Latina. Integra el equipo de trabajo de las NNUU para asuntos latinoamericanos en gobernabilidad y prospectiva política. Realizó el primer diseño de la Cicig.

Pedro Ixchíu

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario. Candidato a maestrías en Criminología y Derecho Penal, Usac. Coordinador Nacional Defensoría Indígenas del Instituto de la Defensa Pública Penal. Especialista en Derechos Humanos de Pueblos Indígenas. Ha sido asesor jurídico en la Unidad de Asuntos Indígenas del Organismo Judicial, en Dinamarca y en Costa Rica, y presidente de la Junta Directiva de los 48 Cantones de Totonicapán.

Luis Fernando Mack

Sociólogo. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política, Flacso-México. M.A. en Ciencias Sociales. Profesor-Investigador Flacso-Guatemala. Docente universitario. Fue director Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Usac y Gerente del Inap. Experto en políticas públicas municipales y mancomunidades. Autor de *Entre la izquierda partidista y la izquierda social: el movimiento étnico maya y las opciones político-partidistas.*

Antonio Minera

Administrador de Empresas por la Usac. Docente universitario. Investigador especializado en organización y liderazgo de grupos conflictivos, organización comunitaria, violencia y delito. Ha publicado en la Revista Análisis de la Realidad Nacional y desarrolla estudios de campo sobre grupos juveniles en la Plaza de la Constitución con el apoyo de Digi/Ipnusac.

Mario Rodríguez Acosta

Doctor en Educación. Maestría en Relaciones Internacionales y Políticas Educativas. Economista. Jefe del Área de Educación del Ipnusac y docente universitario. Investigador y director del Observador Global. Ha sido consultor-investigador del Pnud-El Salvador; consultor en Seguridad Alimentaria. Director de revista digital *Público* GT. Ha publicado *Implicaciones Sociales, Políticas y Económicas del Capítulo 10 del Cafta.*

Alejandro Sánchez

Abogado y notario. Candidato a Doctor en Derecho, especialización en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Consultor del Proyecto de Seguridad y Justicia de Usaid-Guatemala. Asesor del Ipnusac en temas de justicia y seguridad ciudadana. Docente del Programa de Cursos Libres Usac. Ha sido consultor en justicia penal de varios organismos internacionales. Juez ad hoc en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Rosa Sánchez

Estudios de Doctorado (Pontificia Universidad de Salamanca); Maestría en Ciencias Políticas. Psicóloga. Estudios de especialización en Relaciones Internacionales, Gestión de Riesgo de Desastres y Género. Docente universitaria en la Usac, México y El Salvador. Consultora en proyectos de gestión de riesgo en Centroamérica, República Dominicana y Mozambique. Ha publicado sobre temas de género y participación política, gestión de riesgo y cambio climático.

Carlos Alberto Sarti

M.A. en Ciencias Políticas, Flacso-México. Licenciado y máster en Antropología, Enah-México. Director Ejecutivo de la Fundación Pro-Paz Guatemala. Fue director del Programa Cultura de Diálogo de la OEA y de la Unidad para la Promoción de la Democracia-OEA. Asesor presidencial sobre pueblos indígenas (2005). Ha publicado sobre temas políticos, construcción de la Paz y prevención y resolución de conflictos.

Adrián Zapata

Doctor en Ciencias Sociales por Flacso-Guatemala. Master en Políticas Públicas por la Url y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y Abogado y Notario de la Usac. Coordinador del Área de Desarrollo Rural del Ipnusac. Fue Secretario Ejecutivo del Gabinete de Desarrollo Rural (2013 a 2015) y director del Ipnusac (2009-2012). Consultor de diversas organizaciones nacionales e internacionales.

Authors Index

Lizandro Acuña

Degree in Legal and Social Sciences by the USAC. A researcher in the area of justice and security for the citizens of Ipnusac. Has contributed to research on reform of the Political Constitution of the Republic and in the policy analysis of land use and the preliminary hearing.

Magaly Arrecis

Biologist at the Usac and M.A. in environmental Socioeconomics of the Tropical agronomic Center of research and education (CATIE). Head of the environmental Area of the Ipnusac and member of the Technical Committee of the environmental Observatory of Guatemala. Professor of the Graduate School of the Faculty of economic sciences (Usac). Has published books of texts, materials of environmental education and opinion articles.

Edgar Balsells Conde

An economist by the USAC. Doctor in Political Sciences and Sociology (Pontifical University of Salamanca), Master in Policy Economics (University of Illinois at Urbana Champaign) and in Public Administration (Usac-Inap). Head of the socio-economic area of Ipnusac. He was Minister of Public Finances (2010-11), undersecretary of Segeplan and member of the Monetary Board. Teacher of Graduate of the Faculty of Economics Usac and researcher of Flacso-Guatemala.

Ricardo Berganza

M.A. in Research in Politics and Society by the School of Political Science of the USAC and manager of companies by the Faculty of Economic Sciences, USAC. Working in a regional program for disaster response and technical assistance in the management of risks. Specializes in planning, capacity development and design and development of training processes.

Luisa Cabrera

A Social psychologist by the Autonomous University of Madrid and a PhD in political science and Sociology from the Complutense University of Madrid. University and Research Professor of the Center for the study of conflict, power, and violence. Consultant on mental health and human rights issues. Is author of publications and articles on memory, violations of those rights human and reconstruction of the woven social.

Mariano González

Psychologist, Phd candidate in History, USAC. Masters Degree in Social Psychology and Political Violence (USAC/URL). Teacher of the School of Psychology of the USAC and researcher of the Human Rights Office of the Archdiocese of Guatemala. Has published academic research on violence and collaborates in the Magazine *Analysis of the National Reality, Magazine of the Usac, The Hermitage, Steps (Dei, Costa Rica), Will and public square.*

Edgar Gutiérrez

Political Analyst, writer and economist by the Cide-México. General Coordinator of the Ipnusac. Minister of Foreign Affairs and Secretary of strategic analysis of the Presidency of the Republic. General Coordinator of the REMHI and president of the Foundation Desc, for Latin America. Integrates the work team of the UN to Latin American affairs in governance and prospective policy. Conducted the first design of the CICIG.

Pedro Ixchíu

Degree in Legal and Social Sciences, Lawyer and notary public. Candidate for masters degrees in Criminology and Criminal Law, USAC. National Coordinator Office Indigenous People of the Institute for Criminal Public Defense. Specialist in Human Rights of Indigenous Peoples. Has been legal advisor at the Indigenous Affairs Unit of the Judiciary, in Denmark and in Costa Rica, and chairman of the Board of Directors of the 48 cantons of Totonicapán.

Luis Fernando Mack

Sociologist. Doctor in social sciences with a specialty in Political Science, Flacso-México. M.A. in Social Sciences. Researcher and lecturer Flacso-Guatemala. University teacher. He was director Institute of Political and Social Research of the USAC and manager of the INAP. Expert in public policies and municipal commonwealths. Author of between the Left Party and the social left: Movement Maya ethnic and options partisan political.

Antonio Minera

Manager of Companies for the Usac. University teacher. Investigator specializing in organization and leadership of difficult groups, community organization, violence and crime. He has published in the Magazine Analysis of the National Reality and develops field studies on juvenile groups in the Plaza of the Constitution with the Digi/ Ipnusac support.

Mario Rodríguez Acosta

Doctor of Education. Mastery in International Relations and Educational Politics. Economist. Chief of the Area of Education of the Ipnusac and university teacher. Investigator and the director of the Global Observer. He has been a consultant - investigator of the Pnud-El Ssalvador; consultant in Food security. The director of digital magazine Public GT. He has published Social, Political and Economic Implications of the Chapter 10 of the Cafta.

Alejandro Sánchez

Lawyer and notary public. Candidate to Doctor in Law and a specialization in International Law of Human Rights. Consultant to the project of security and justice of Usaid-Guatemala. Adviser to the Ipnusac in issues of justice and citizen security. Teaching of the Program of Free Courses Usac. He has been a consultant on criminal justice in various international agencies. Judge ad hoc in the Inter-American Court of Human Rights.

Rosa Sánchez

Doctoral studies (Pontifical University of Salamanca); Master of Arts in Political Science. Psychologist. Specialization Studies in International Relations, Disaster Risk Management and gender. University teaching in the USAC, Mexico and El Salvador. Consultant in projects for risk management in Central America, the Dominican Republic and Mozambique. Has published on issues of gender and political participation, risk management and climate change.

Carlos Alberto Sarti

M.A. in Political Science, Flacso-México. Bachelor and Master in Anthropology, Enah-México. Executive Director of the Foundation Pro-Paz Guatemala. He was the director of the Program Culture of Dialog of the OEA and the Unit for the Promotion of Democracy-OEA. The Presidential Adviser on indigenous peoples (2005). Has published on political issues, peace-building and conflict prevention and resolution.

Adrián Zapata

Doctor in Social Sciences by Flacso-Guatemala. Master in Public Policies by the URL and a graduate in Law and Social Sciences and lawyer and notary public of the USAC. Coordinator of the area of Rural Development of Ipnusac. He was Executive Secretary of the Cabinet of Rural Development (2013 to 2015) and director of the Ipnusac (2009-2012). Consultant for various national and international organizations.

Presentación

Guatemala atraviesa uno de los periodos más densos del periodo democrático. A la tensión política abierta en torno a la instauración del Estado de derecho, se agrega la puesta en escena de asuntos estructurales como el modelo de convivencia social y la crítica gestión del ambiente. En las siete secciones de esta edición de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* se capturan, desde distintos ángulos y disciplinas, esas dinámicas.

El *Análisis de Coyuntura* refleja las vicisitudes de la contradicción principal desvelada en abril 2015 con el caso ´La Línea´, una estructura criminal que anidaba en las altas esferas del Gobierno Central. La lógica de los eventos desde entonces -que tienen como principal agente promotor al MP/Cicig- es la remoción del viejo régimen patrimonialista, esto es, una urdimbre de mecanismos que han permitido a gobiernos, partidos, empresarios, sindicatos y poderes fácticos expropiar los bienes públicos para su propio provecho.

De cómo esa tensión política se resuelva (o disuelva) en los próximos años va a depender, en gran medida, el reacomodo de la agenda estructural que abordan Édgar Balsells (referente a la introducción de enfoques preventivos en la salud pública), Alejandro Sánchez y Lizandro Acuña (en cuanto a la profesionalización de los operadores de justicia), Adrián Zapata (la salida del rezago de la política de desarrollo rural) y Magaly Arrecis (la vigencia, por fin, de un régimen de aguas sostenible y ecuánime).

Referida esa misma agenda, a los actores y sus eslabones con el concierto de las naciones, se introduce una mirada revitalizadora y propositiva del Estado en los textos de Pedro Ixchíu (aplicación de la declaración universal sobre pueblos indígenas) y Édgar Gutiérrez (construcción de una agenda de política internacional basada en los contenidos esenciales de los Acuerdos de Paz). Entre esos contenidos del proceso de paz, Carlos Sarti sugiere ´resignificarlos´, o sea, darles ruta de continuidad abriéndolos a los desafíos de la época, mientras que Luisa Cabrera vuelve la mirada hacia la memoria de la represión y la sanación de las heridas que no se ven, también como parte de su renovada vigencia.

El tratamiento del entorno material con el abordaje de manejo de riesgos local es crítico en el contexto de la aceleración del cambio climático. El riguroso enfoque técnico de Ricardo Berganza y Rosa Sánchez, complementa y ejemplifica las fortalezas y debilidades de la comunidad para gestionar los riesgos ambientales, condicionadas al régimen patrimonialista cerrado, el Estado ausente y la sociedad que tiende a la fragmentación. Mariano González discute cómo pesan esta serie de factores en el subjetivismo (la corrupción que alimenta la desconfianza social) y Mario Rodríguez lo hace en la perspectiva de la influencia que adquieren en procesos académicos de la Universidad. Y desde la prospectiva, Luis Mack y el equipo del IPNUSAC sugieren las próximas tendencias en la política y otros campos determinantes.

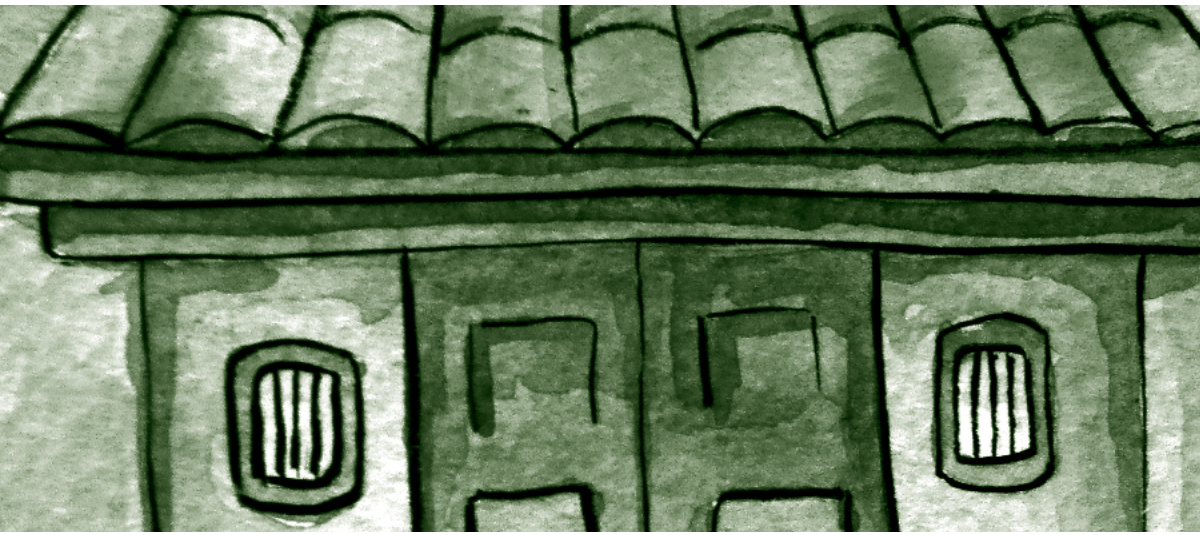
Edgar Gutiérrez
Director

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

1

ANÁLISIS DE COYUNTURA

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL



En la puerta de la **regresión política**

IPNUSAC
1 diciembre 2016

Si la política es en gran medida producto de percepciones, en Guatemala en el último mes las percepciones, más a fuerza de voluntarismo y necesidad extrema de supervivencia, están forzando realidades. Todo surge de la resistencia de los agentes del viejo régimen patrimonialista que han estado bajo acoso desde abril de 2015, decenas de ellos guardando prisión preventiva. La batida contra la corrupción del MP y la Cicig se extendió a agentes tan poderosos y de tan variados sectores políticos, económicos y sociales, que despertó miedos, incertidumbre y una ansiedad creciente.

Un ejemplo de la evolución e impacto de esas percepciones está en el indicador mensual del Banco de Guatemala, basado en encuestas a un grupo de ejecutivos de corporaciones, sobre la evolución de la economía. A partir de junio, cuando estalló el complejo caso "Cooptación del Estado", las percepciones sobre el comportamiento económico han sido consistentemente negativas, hasta ahora. El índice mensual de actividad económica, siempre de la banca central, que refleja el comportamiento real, mantiene en cambio un comportamiento estable que no corresponde a la percepción, sobre todo gracias al sostenimiento del consumo; sin embargo, algunas señales de debilitamiento de los indicadores se comienzan a observar y es probable que después de un semestre –enero 2017- la percepción negativa y el comportamiento real de la economía finalmente empaten en una tendencia al menos de fragilidad expuesta.

Otro ejemplo, en un sentido diferente fue el triunfo electoral de Donald Trump el pasado 8 de noviembre en los EE.UU. La crítica del ahora presidente electo a la política exterior de Washington, su actitud aislacionista (que prefiguran el abandono de los pilares de tal política: libre mercado, democracia y derechos humanos), además de sus credenciales conservadoras y despectivas de lo políticamente correcto, han despertado el optimismo entre los agentes locales que resisten el desmantelamiento del régimen patrimonialista. Es más, los núcleos duros y más radicales entre esos agentes viven ese triunfo de Trump como propio, y les sirve para recargar su ofensiva en contra de los agentes del cambio. Otros afirman tener amigos y conocidos con derecho de picaporte en la nueva administración en Washington, que les favorecerán sin duda y por eso realizan algunas acciones de cabildeo, mientras ganan tiempo localmente.

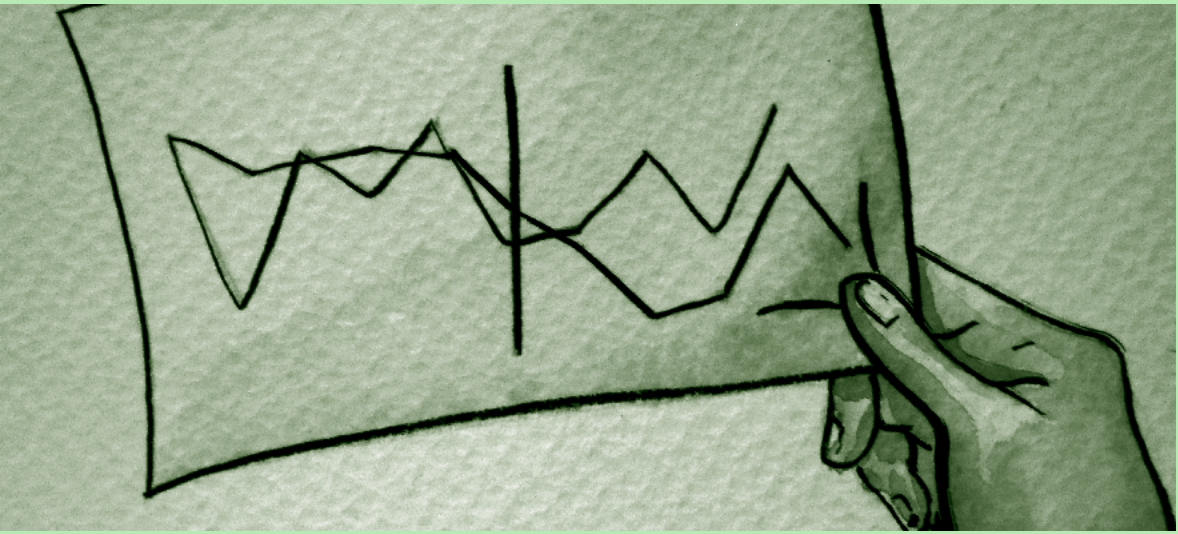
De hecho, los viejos agentes han ganado una influencia decisiva a través de la nueva presidencia de la Corte Suprema de Justicia, en la junta directiva del Congreso que asumirá el próximo 14 de enero, y finalmente han ganado la atención y la voluntad del presidente Jimmy Morales, mientras que la Corte de Constitucionalidad queda a la deriva, muy influenciable a sus intereses. En otras palabras, al cabo de un año los representativos del régimen patrimonialista han recuperado una decisiva capacidad de conducción en los poderes del Estado, salvo el MP, el PDH y la

Contraloría, que lentamente va avanzando en su reforma interna.

De esa cuenta, lograron contener en la legislatura que está por concluir, la reforma a la Constitución Política en el campo de la justicia, la cual impulsaron decididamente el anterior presidente de la CSJ, el saliente del Congreso y, hasta el final, la secretaría técnica integrada por el MP, la Cicig y el PDH. También promovieron una declaración de "non grato" del embajador Todd Robinson, que no alcanzó los votos necesarios pero que, previsiblemente, continuará como una forma de hostigamiento. No extrañaría, además, que se aplique el mismo tratamiento, con el apoyo del presidente Morales, en contra el comisionado Iván Velásquez y que, finalmente, el próximo año remuevan algunas piezas clave del gabinete, asociadas al desmantelamiento del Estado patrimonialista, como el superintendente de administración tributaria, Francisco Solózano Foppa, e incluso el ministro de Gobernación, por su cercanía con el MP y la Cicig.

Ahora bien, el alcance de las percepciones sobre cambios en el entorno es limitado. Ese nuevo entorno que empieza a prefigurarse ejercerá mayores presiones fiscales, comerciales y sociales en el país, pues si avanza la propuesta aislacionista y proteccionista de Trump será a costa de países dependientes del comercio y de las corrientes migratorias, como Guatemala. Y ese aislacionismo no quitará el dedo del renglón los temas de seguridad regional y amenazas del Triángulo Norte que el Departamento de Estado y el Pentágono tienen ganados como política bipartidaria en el Congreso. Quiere decir que se reconfigura el peor de los mundos: con altas exigencias de seguridad, reformas y estabilidad política, y bajos incentivos comerciales y de cooperación.

Así, los márgenes de maniobra interna se van a reducir y librándose, eventualmente, de un embajador o de un comisionado, y sometiendo a las Cortes, a la vez que restaurando plenamente el régimen patrimonialista, van a despertar de nuevo el malestar social. Aunque los grupos patrimonialistas extremos son minoría y han ganado apoyo financiero en el último tiempo, el limitado alcance de su visión obligará a un realineamiento de fuerzas, entre agentes más moderados procurando un diálogo estratégico sobre las opciones del país más allá de la polarización ideológica de corto plazo. Como sea, el manejo de las percepciones en este periodo coloca al país en un umbral de regresión política y reacomodo del régimen patrimonialista, que estallará nuevamente en escándalos de corrupción.



La guerra política: de posiciones a movimientos

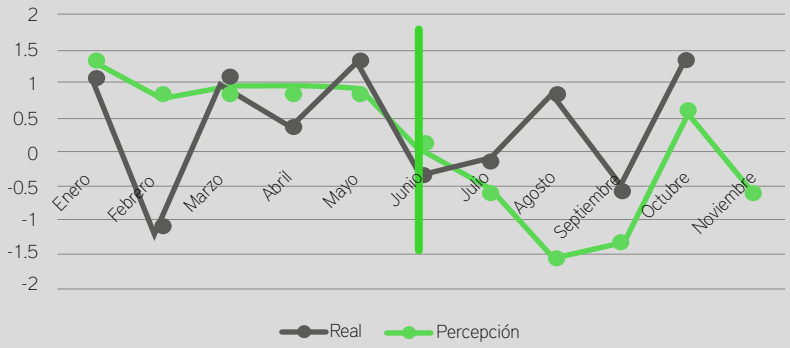
IPNUSAC
16 diciembre 2016

El *statu quo* acompañó con ciertas reservas la batida anticorrupción entre abril de 2015 y mayo de 2016.[1] Pero frunció el ceño (en algunos casos encendió alarmas) cuando la Sat comenzó a activar administrativa y penalmente, durante el primer semestre de este año, denuncias por defraudación fiscal colocadas desde 2012. Y de plano se atrincheró cuando salieron a luz otros varios nombres prominentes en el caso Cooptación de Estado el 2 de junio pasado.

1. Durante 2015 solo la Cámara de Comercio, dentro de Cacif, acompañó los movimientos ciudadanos. En febrero sus afiliados se pronunciaron a favor de la renovación del mandato de la Cicig y durante las 20 semanas de movilizaciones en las plazas acuerparon la petición de renuncia de la vicepresidenta Roxana

A partir de entonces –y hasta ahora- el índice de confianza (percepción) de la actividad económica (Banguat) no volvió a superar el 50 por ciento,[2] no obstante que la actividad económica medida por el índice mensual de la actividad económica (lo que realmente está ocurriendo) se mantuvo inconmovible en el mismo periodo (Gráfico). Es más, según el Banguat, "octubre 2016 mostró un crecimiento de 2.3 por ciento", impulsado por "el comportamiento positivo que experimentaron... (el) comercio al por mayor y al por menor, servicios privados, transporte, almacenamiento y comunicaciones, e industrias manufactureras". Es más, "la tendencia ciclo registró una tasa de crecimiento interanual de 2.7 por ciento",[3] menos dinámica que hace un año (como estaba previsto), pero no negativa.

Gráfico: Variación de la actividad económica mensual y de la percepción, antes y después de junio 2016
Enero-noviembre 2016, en porcentajes



presidente Otto Pérez. Esa posición fue virando durante 2016 hasta pasar a abierta oposición a las reformas constitucionales y particularmente del reconocimiento del pluralismo jurídico; un radicalismo que no mostró ninguna otra cámara empresarial, aunque estuviesen en posición similar.

2. Cada mes el Banco de Guatemala realiza una encuesta de expectativas económicas a un selecto panel de analistas privados. En noviembre de 2016 el índice se situó en 43.46 puntos, inferior en 3.72 por ciento con respecto al registrado en octubre (45.14 puntos) y 32.43 por ciento en relación a noviembre 2015 (64.32 puntos). Véase: http://www.banguat.gob.gt/PUBLICA/EEI/ARCHIVOS/ENEXI1611.pdf

3. Véase: http://www.banguat.gob.gt/Publica/IMAE/informe_octubre_2016.pdf

Durante el segundo semestre de 2016 los casos judiciales de alto impacto apenas avanzaron en los tribunales. Una combinación de declaraciones atadas procesalmente y masivas, a la vez que los amparos de los sindicados retrasaban las audiencias, volvieron más lento de lo habitual las decisiones del juez Miguel Ángel Gálvez, a cargo de los casos de alto impacto. Cuando hubo una sola acusación y no asociada a delitos graves, el juez dictó medidas sustitutivas (libertad provisional), pero buena parte de los señalados (altos funcionarios de la Presidencia y algunos empresarios) permanecieron en prisión preventiva en un centro improvisado, la base militar Mariscal Zavala, en los linderos de la ciudad). Y desde ese centro, empleado como trinchera, se habría despertado, según diversas fuentes,[4] la "guerra de movimientos".

Las mismas fuentes confirman que diputados oficialistas del FCN y otros socios, también bajo la lupa judicial del MP y la Cicig, coincidieron con la posición de los privados en Zavala y tuvieron comunicaciones indirectas. El involucramiento del hijo y del hermano del presidente Jimmy Morales en unos de esos casos (caso Botín Registro de la Propiedad) indujo a que el mandatario se inclinara hacia la posición de los asediados por la justicia. En otro escenario, el Organismo Judicial, los magistrados promovidos en 2014 por los entonces candidatos (en apariencia contrarios) Alejandro Sinibaldi (PP) y Manuel Baldizón (Lider) comenzaron a activarse, liderados por Blanca Stalling. Hasta entonces la CSJ se había movido en bloque cediendo a peticiones de antejuicio de los jefes del Ejecutivo, diputados y alcaldes.

La guerra de posiciones de una parte del statu quo inició el 26 de septiembre con la elección como presidenta de la Corte Suprema de Justicia de Silvia Valdés, familiar de un exdiputado sindicado y abierta simpatizante de ese statu quo, y anti reformas constitucionales. Continuó el 8 de noviembre copando la Junta Directiva del Congreso de la República,[5] que dejó al margen al presidente Mario

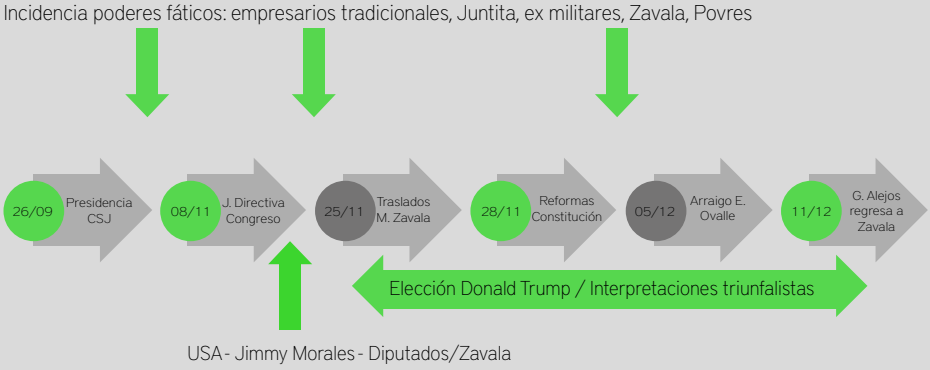
4. Nos referimos a diputados, diplomáticos, altos funcionarios de gobierno y personas cercanas a los detenidos, quienes coincidieron en esa versión durante entrevistas en off.

5. Con 106 votos fueron electos Óscar Chinchilla (Creo, partido cercano a grandes corporaciones, aunque el diputado proviene de las bases del Pan en Villa Nueva), dos diputados del partido Todos (uno de ellos, Felipe

Taracena de UNE, quien impulsó la serie de reformas más trascedentes en lo que va del periodo democrático. Y cerró, el 28 de noviembre en el Pleno del Congreso (Figura), improbando dos reformas básicas de la Constitución: el antejuicio y el pluralismo jurídico, aunque la agenda seguirá muy probablemente abierta en 2017.

En contrapartida el MP y la Cicig procuraron la dispersión de Zavala y el trámite de antejuicios de diputados señalados de casos de corrupción y violaciones graves de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno (caso del fundador del FCN, el ex coronel Édgar Ovalle). La guerra política de posiciones abre tres capítulos de agenda: la reforma constitucional (en torno a febrero 2017), la persecución penal y depuración de organismos de Estado (enero-febrero 2017) y eventuales "golpes de mesa", es decir, reacciones violentas o fuera de la ley por parte de un statu quo que muestra diversos rostros, desde el dialogante hasta el golpista.

Figura: Línea de tiempo de eventos relevantes
26 septiembre - 11 diciembre 2017



Alejos, primer vicepresidente, cercano al capital emergente), tres directivos más del oficialista FCN-Nación; uno de MR (fundado por Alejandro Sinibaldi), otro de Alianza Ciudadana (desprendimiento del partido Lider) y otro más de UCN. Ese mismo día, coincidentemente, fue electo presidente de los EE.UU. Donald Trump, que fue celebrado por el statu quo como su propio triunfo por su discurso de repliegue en la política tradicional de Washington de promover la democracia y, extensivamente, los derechos humanos en el mundo.

El año de la república

IPNUSAC
16 enero 2017

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.

El riesgo de una crisis **sistémica**

IPNUSAC
1 febrero 2017

El MP y la CICIG han continuado en el 2017 la ya extensa travesía de persecución penal contra estructuras asociadas a actos criminales y de corrupción. Los casos, denominados de "alto impacto", siguen refiriéndose al periodo 2012-2015, aunque el MP continúa procesando casos de graves violaciones a los derechos humanos ocurridos durante el conflicto armado.

Conforme esos casos avanzan se amplifica la vulnerabilidad de quienes ahora mismo integran los mandos de los poderes del Estado, y con ello, a corto plazo, la estabilidad de las propias instituciones. El Congreso es el organismo más expuesto. A los casos de investigación de 2015 por plazas fantasma, más procesos de antejuicio por presuntos otros delitos, se ha sumado el escándalo Odebrecht, que alcanza a varios países del hemisferio.

Desde fines de 2016 llegaron al MP expedientes internacionales sobre presuntos sobornos (US$ 18 millones) para la aprobación del préstamo (octubre de 2012) del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social por US$ 399 millones, que condicionó la contratación de la empresa Norberto Odebrecht, destinado, junto a otros tres créditos, a la construcción de carreteras.[1] En enero 2017 empezaron los trámites en los tribunales guatemaltecos que sindican a alrededor del 25 por ciento de los diputados de la actual legislatura.

La marea seguirá alta sobre la institucionalidad del Congreso, considerando otros dos procesos. En el TSE progresa la cancelación de partidos políticos que incumplieron cláusulas de la Ley Electoral en la pasada campaña. A Lider, ya suspendido, le sigue el ex oficial PP, y ahora está bajo cuestión, también, la licitud del financiamiento en la segunda vuelta del oficialista FCN. En estos casos, los diputados nominados y electos por sus partidos y que no renunciaron (pero se mudaron de bancada o bloque) antes del vigor de la reforma en 2016 de la Ley Orgánica del Congreso, pasarán a "independientes", lo cual implica vedas en la organización y distribución de cargos del Legislativo.

El otro proceso se refiere al amparo de la UNE ante la CC el 14 de enero pasado. Su argumento es que cuatro diputados electos para la directiva que asumió en esa fecha encajan en la tipificación de "tránsfugas"[2] y, por

1. El 11 de octubre de 2012 el Congreso concluyó una sesión permanente que había iniciado el 7 de agosto, y en total aprobó cuatro créditos por US$ 569.5 millones. En la víspera, el entonces presidente Otto Pérez y la ex vicepresidenta Roxana Baldetti se habían reunido con representantes de diferentes bancadas del Congreso en la casa del PP, llegando a un acuerdo, según reportó Prensa Libre el día 12.

2. Los diputados señalados son Marvin Orellana, tercer vicepresidente; Boris España, primer secretario; Marco Aurelio Pineda, segundo secretario, y Aracely Chavarría de Recinos, quinta secretaria.

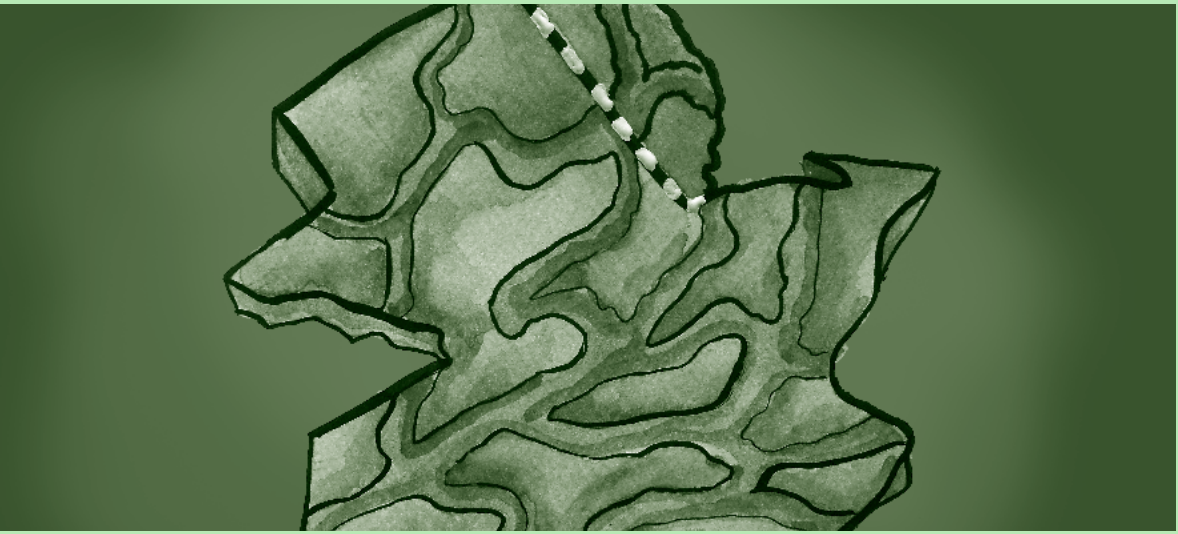
tanto, perdieron derecho a ocupar cargos en la directiva, presidir comisiones de trabajo o ejercer la representación del Congreso. Si la CC le da la razón a la UNE, la gobernanza del Legislativo estará más cuesta arriba.

En la CSJ, durante 2016, los magistrados Vladimir Aguilar y Douglas Charchal, vinculados al caso de sobornos de TCQ perdieron la inmunidad. Aguilar renunció (mayo) y Charchal fue desaforado (septiembre); ambos están en prisión preventiva. El 19 de enero de 2017 la CSJ tramitó el antejuicio contra la influyente magistrada Blanca Stalling, señalada de favorecer a su hijo implicado en el caso IGSS-Pisa. La Comisión Pesquisidora del Congreso, que presentó su informe el 1 de febrero, recomendó que la magistrada "sea puesta a disposición de la justicia común".

En la antesala, el 30 de enero, la CC sentenció que la elección de la magistrada Silvia Valdés como presidenta de la CSJ (septiembre 2016) fue inconstitucional, y ordenó un nuevo sufragio en las siguientes 48 horas. Así, la cuestionada CSJ, cuya elección en octubre de 2014 fue facilitada por un acuerdo entre la cúpula del PP y Lider, que previsiblemente le sucedería en el gobierno un año después, comenzó a resquebrajarse, aunque el bloque anti-persecución penal mantiene la mayoría nominal.

Durante 2015 y hasta septiembre de 2016 la CSJ mantuvo, bajo presión social, una posición unánime sobre los antejuicios, pero la correlación comenzó a cambiar cuando fue electa presidenta la magistrada Valdés y, el 8 de noviembre, esa posición se reforzó con la elección de la directiva del Congreso. A ese movimiento, que contrarrestaba a la CSJ del ex-presidente Rafael Rojas, al ex presidente Mario Taracena en el Congreso y a la secretaría técnica de las reformas constitucionales del sector justicia, que integraron la CICIG, el MP y la PDH, curiosamente se unió el presidente Jimmy Morales, signatario de las reformas, que inmediatamente abandonó.

En el ínterin (segunda semana de septiembre 2016) se conoció que el hijo y hermano del gobernante Morales estaban bajo sindicación del MP y la CICIG por el caso "Botín Registro de la Propiedad", lo cual inclinó su dedo –con incertezas- a favor de la restauración del régimen pre-abril 2015. Hacia fines de enero 2017 el pulso entre reformistas y restauradores se desató calando el hueso de las instituciones centrales del Estado, mientras el esperado "efecto Trump" sigue esperando o, más probable, desvaneciéndose para los restauradores.



Guatemala en su laberinto

IPNUSAC
16 julio 2016

La ruptura del quórum en el pleno del Congreso de la República, que de hecho impidió la continuación del conocimiento del paquete de reformas constitucionales en materia de justicia, ocurrida en la sesión del miércoles 15 de febrero, grafica tanto la intensidad como el aún incierto desenlace de lo que aquí hemos caracterizado como el pulso entre reforma y restauración.

El impulso reformista, circunscrito hasta ahora al limitado campo de la lucha contra la impunidad, cobró fuerza –como es de todos sabido– a partir de los procesos legales emprendidos por el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), a partir de abril de 2015 y que, respaldados por inéditas movilizaciones sociales, desencadenarían –según se sabe también– el derrumbe del gobierno de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti.

No está de más recordar que uno de los temas de desencuentro entre el gobierno de Pérez Molina y la Cicig, ya para entonces dirigida por el comisionado Iván Velásquez, fue la frustrada convocatoria a un diálogo nacional en torno, precisamente, a la reforma del sector justicia, en el último trimestre de 2014.

Ese desencuentro entre la Cicig y el gobierno de Pérez Molina, que consideraba la convocatoria a tal diálogo como una extralimitación de las funciones de la primera, llevó al forcejeo en torno a la renovación del mandato de la comisión internacional. Ese pulseo se resolvió a favor de la Cicig el 23 abril de 2015, cuando los mencionados procesos judiciales estaban en sus inicios y la marejada ciudadana apenas empezaba a gestarse.

El curso de los acontecimientos en el resto de 2015, incluido el establecimiento de un gobierno interino encabezado por Alejandro Maldonado Aguirre y por Alfonso Fuentes Soria como vicepresidente, así como las elecciones generales y presidenciales, obligaron a dejar para otro momento, más oportuno, el asunto de la reforma judicial.

Así, con aval de los presidentes de los tres poderes del Estado, en abril de 2016 se inicia un proceso de consultas regionales del paquete de reformas propuesto por la Secretaría Técnica, formada por el MP, Cicig y la institución del Procurador de los Derechos Humanos. Más allá de numerosos señalamientos sobre el desarrollo de esos diálogos y el producto ofrecido por la Secretaría Técnica, a inicios de octubre de 2016, nuevamente con el aval de las cabezas de los organismos Ejecutivo, Judicial y Legislativo, se introdujo la iniciativa de ley que el pleno del Congreso, después de evidentes tropiezos en noviembre, debía haber retomado el pasado miércoles 15 de febrero.

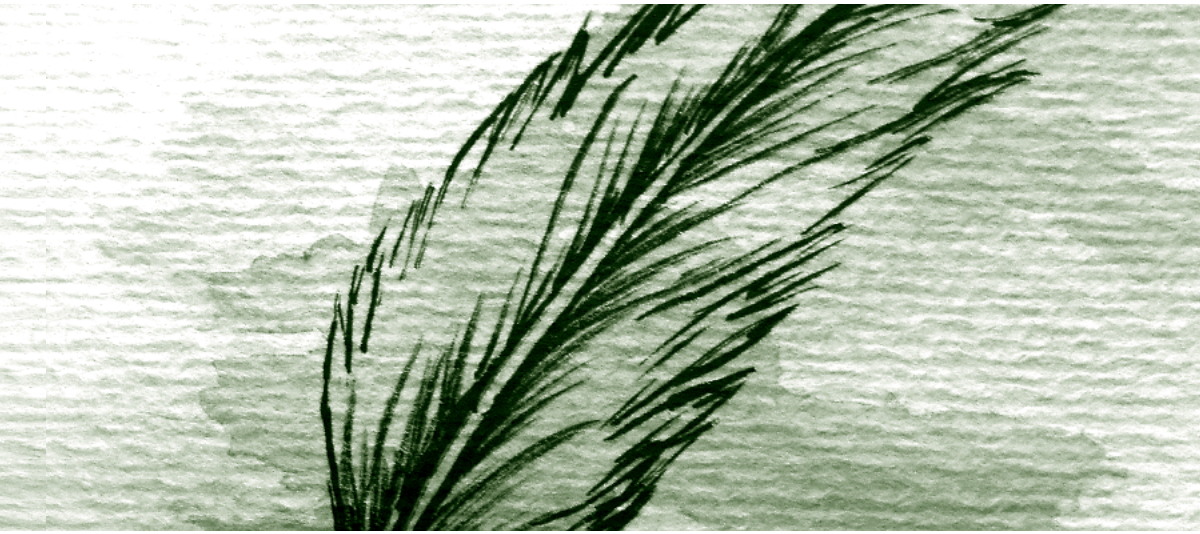
Mientras se desarrollaban las consultas regionales y nacional sobre las reformas, en el ámbito político se estaba produciendo el proceso de reacomodo de fuerzas dentro del Legislativo: la derrota de Mario Taracena en su intento de ser reelecto como presidente del Congreso, evidenció la profundidad del reposicionamiento y rearticulación de las corrientes favorables a la restauración del estado de cosas existente hasta antes de abril de 2015.

Paralelamente y a lo largo de 2016, el buldócer de la persecución penal de funcionarios presuntamente corruptos, de presuntos defraudadores del fisco y de acusados de groseras violaciones a los derechos humanos, también continuó, echando combustible al proceso de realineamiento en lo que devino en el bando de los restauradores.

Ese contexto era el prevaleciente hacia finales de enero, exacerbándose a medida que se acercaba la fecha de reinicio del examen del paquete de reformas en la plenaria legislativa. El forcejeo trascendió las paredes del edificio de la 9ª avenida de la zona 1 y tuvo lugar, también, a través de una soterrada campaña en contra del comisionado Velásquez , de la cual no se ha deslindado aún el presidente Jimmy Morales.

En el plano mediático, entre tanto, la cuestión del pluralismo jurídico fue convertida en la punta de lanza para torpedear la propuesta de reforma constitucional. De ese punto no se logró pasar en la frustrada plenaria del miércoles, y no faltan voces que alertan sobre la intención de infligir una derrota simbólica al proyecto de reforma, obliterando otros asuntos sustantivos como la separación de funciones judiciales y administrativas en el OJ; establecimiento de una verdadera carrera judicial, basada en el mérito y la capacidad; creación de condiciones de independencia y estabilidad en el cargo para jueces y magistrados; establecimiento de un sólido Consejo de la Carrera Judicial; autonomía financiera del OJ; transparencia y credibilidad para los procesos de elección de Fiscal General y de la Corte de Constitucionalidad.

Lo anterior también es parte del pulso entre reforma y restauración, no debería perderse de vista.



El primer año de gobierno de Jimmy Morales

IPNUSAC
11 enero 2017

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 clientelarmente. 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 tránsfugas. 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 tránsfugas? 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

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 arreciarán 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 continua 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 ingresaran 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 amplié.

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 comparescencia 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.

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

2

Políticas Públicas

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Enfoque heterodoxo de la salud

Edgar Balsells Conde

Resumen
Ya avanzado el siglo XXI en los enfoques de salud de la mayoría de países de la región, de los cuales Guatemala no es la excepción, predomina una visión cortoplacista y con un fuerte sesgo por la atención curativa. Aunado a esto, las condiciones que caracterizan la llamada modernidad incluyen, inevitablemente, la aparición o agudización de ciertas enfermedades asociadas a los estilos de vida sedentarios, estresantes, evasivos y dependientes de la velocidad y la urgencia.

Los sistemas de salud también enfrentan este dilema. En esa línea, el autor discurre en la necesidad de un cambio social profundo, en el cual se privilegien las políticas de prevención y la anticipación a los problemas con la respectiva definición de soluciones. Además de que el tema Salud debe verse como un conjunto de elementos interrelacionados y no sólo como organismos enfermos que requieren una medicina pre establecida.

Abstract
Late in the twenty-first century in the approaches of health in most countries of the region, to which Guatemala is not the exception, is dominated by a vision cortoplacista and with a strong bias for curative care. Coupled with this, the conditions that characterize the call modernity, inevitably, the onset or worsening of certain diseases associated with sedentary lifestyles, stressful, evasive and dependent on the speed and urgency.

Health systems also face this dilemma. In that line, the author runs in the need of a deep social change, in which favor the policies of prevention and anticipation to the problems with the respective definition of solutions. In addition to the theme of health should be seen as a set of interrelated elements and not only as a sick organism that require a medicine pre-established.

Aclaraciones Preliminares

El presente estudio pretende aportar el planteamiento del problema para futuras investigaciones en materia de economía preventiva en Guatemala. Se condensan, además, tópicos importantes del autor, como miembro de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en una coyuntura que viene haciendo crisis en el modelo de atención en materia de salud pública y de seguridad social.

Se parte aquí de la premisa que el enfoque biomédico no es una condición suficiente para el planteamiento de propuestas de solución integral al tema de la salud de los guatemaltecos. Se plantea que el enfoque biomédico debe ser suplantado por un enfoque integral y holístico que proponga alternativas al ajuste estructural, bajo el cual nació el denominado Programa Sectorial de Salud, de los años noventa, que buscó no sólo la descentralización de la cobertura y la atención, sino la privatización, caracterizada hoy en día por el significativo gasto de bolsillo en salud, que es aquél conjunto de erogaciones que hacen los guatemaltecos, como parte de sus ingresos, y que no son cubiertas, ni por un seguro privado, ni por el IGSS.

Para el correcto diseño de enfoques alternativos en el delicado campo de la salud, se debe estructurar una mirada a los mercados laborales y la tecnología, siendo que es en el mundo del trabajo y las formas y estilos de vida, en donde se detectan los orígenes de los males del mundo moderno, los que si bien deben ser combatidos mediante la tecnología médica y curativa, tienen también un amplio campo de prevención, el que desafortunadamente, en el medio desarrollado, se encuentra en función de la posición que el individuo y los grupos sociales desempeñen en la producción de bienes y servicios y en la distribución de lo producido.

El análisis socioeconómico específico, muy asociado a la edificación de estudios epidemiológicos modernos, debe ser acompañado por un adecuado enfoque económico, que acepte la trascendencia de las crisis actuales y las limitaciones del crecimiento, para así proponer mediante investigaciones futuras, las políticas de desarrollo humano que disminuyan las privaciones que inciden en el incremento de la morbilidad de los guatemaltecos.

Para ello, este estudio sostiene la vital urgencia de cambiar mentalidades, en la dirección de visiones más orientadas a la solidaridad y el Estado de Bienestar, viajando así en detrimento del individualismo y el egoísmo con que se miran y se resuelven los más ingentes problemas de la cotidianidad de los guatemaltecos, principalmente el relativo al campo de la salud pública.

Se concluye así en la vital necesidad de incorporar el enfoque de la desigualdad y la pobreza, como parte de los condicionantes

para las nuevas políticas de salud, tema éste que incluso la Organización Mundial de la Salud (OMS), viene presentando graves deficiencias de enfoque, tal y como se hace ver en el estudio.

I. Estilos de vida en el hemisferio occidental desarrollado

Zymunt Bauman, recientemente fallecido, es quizás uno de los sociólogos más connotados que nos permite delinear los rasgos más importantes de la sistematización de los modos de vida en los ambientes desarrollados. En efecto, el autor de la *vida líquida* (Bauman, 2006),[1] como suele llamarse a partir de sus estudios, nos invita precisamente a elaborar un nuevo marco cognitivo para una vida digna, y es que, de acuerdo a Bauman, los marcos de referencia actuales se derriten, el Estado se desgrana antes que pueda edificarse algo, y acudimos así a la vigencia de lo líquido o efímero.

Es así como las relaciones personales, la globalización, la vigilancia, el miedo, la negación del extraño y el deficiente y ahistórico modelo de educación que tenemos en escuelas y universidades, contribuyen a demarcar la vigencia de un individualismo extremo que marca las relaciones interpersonales de hoy en día, y la fisonomía de las esferas pública, privada y estatal.

El pensamiento de Bauman anticipa el advenimiento de los populismos proteccionistas y antiinmigrantes que hoy permean en el primer mundo, apelando a la ira y a la intolerancia. Vivimos entonces en un mundo en donde la única certeza es la intolerancia, afirma Rodriguez parafraseando a Bauman.

Todo ello está dando lugar a la edificación de nuevas políticas que anulan los logros del Estado de Bienestar. Por ejemplo, en los Estados Unidos diversos investigadores han venido madurando la sistematización de lo que se viene denominando como la *commoditization* del Health Care.[2]

1. Ver la interesante síntesis sobre el pensamiento de Bauman, efectuada por Jorge Mario Rodriguez, en el periódico 15/1/2017, titulada "Decir adiós a Zygmunt Bauman", suplemento elAcordeón: 6.

2. Ver: Reich, Adam (2013) The commodification of Hospital Care in the U. S. American Journal of Sociology, y Reich, Adam (2014) Contradictions in the Commodification of Hospital Care, American Journal of Sociology.

El término "commoditization" se traslada al español como *mercantilización*, o lo que es más común en nuestro medio: el gasto de bolsillo en salud. El sálvese quien pueda, derivado de los altos costos de la salud, que trasladados a las finanzas públicas, provoca sesgos ideológicos en legisladores e ideólogos del libre mercado, acudiendo a los seculares temas del saneamiento del déficit fiscal y de la propia *estabilidad macroeconómica*.

Así, la denominada *Medicina Social*, que dominó en décadas pasadas en el hemisferio occidental, ha venido cediendo espacio a la *Medicina Privada,* movida por el imperio de las casas farmacéuticas –Big Pharma-, y los grandes complejos hospitalarios privados, que incluso vienen tomando dominio en un país como los propios Estados Unidos, en donde la concepción del hospital a partir de la revolución industrial, estaba relacionada con la solidaridad y el auxilio al prójimo en momentos de dolor, y con entidades sin fines de lucro.

De acuerdo con Rodríguez, Bauman afirma que el ser humano del mundo vital de hoy es un individuo aislado, aunque conectado a los demás en redes cambiantes y efímeras. Se trata de cambios drásticos en la esfera de las relaciones interpersonales; incluso las relaciones amorosas, el miedo al compromiso se resuelve en la propia fragilidad de dichas relaciones.

En tal sentido, en el estilo de vida de hoy, la lógica del capital humano, y principalmente el capital social se desgrana mediante lo virtual y lo "*golondrina*", asemajándose este último término al capital financiero, que traspasa las fronteras de un día para otro, y así como viene se marcha, dejando a países en ruinas, con graves problemas cambiarios y macroeconómicos.

> La concepción del cuidado de la salud y de las políticas sociales se derrite hoy en día en función de esas nuevas mentalidades. Nos dice Rodriguez, sintetizando a Bauman: el Estado, la comunidad, se ven como barreras para el ser humano ya desconectado del prójimo. Así, la vida moral, que siempre es vida en común, se encoge para dar paso a la más espantosa marginalidad.

En términos de la política pública este pensamiento torna fútiles e impotentes las miradas estratégicas del pasado, y la incertidumbre domina sobre el escenario. Incluso los más renombrados centros de pensamiento y de proyecciones económicas, no se animan a construir escenarios de largo alcance, en esta era Trump, del Brexit y de políticos del estilo de Jean Marie Le Pen en Francia, que está encabezando las encuestas electorales, bajo el discurso de la lógica antiinmigrante.

En el libro póstumo de Bauman, *Liquid Evil*,[3] Rodriguez lo sintetiza de una manera acertada para los propósitos de nuestro estudio: Bauman reflexiona como producto de una conversación, con el también recientemente fallecido filósofo lituano Leonidas Donskis. Ambos se refieren a la manera como el mal se disemina sobre el mundo a través de la engañosa idea de que el bienestar y el confort individual constituyen las últimas razones para la acción.

Así, esta mentalidad individualista moderna penetra en todos los recovecos del pensamiento y en la cotidianeidad, acelerando la competencia, la rivalidad y por supuesto la violencia común y la violencia política, por supuesto. Los estilos de vida del hemisferio occidental desarrollado están demarcados por la aparición de un conjunto de enfermedades crónicas cuya solución no puede ser atacada con la corta visión del enfoque biomédico, y que se derivan de la alimentación, los vicios, el sedentarismo que provoca la vida urbana y las nuevas características de los puestos de trabajo, basados en el sector servicios y la burocratización.[4]

Además, se trata de enfermedades también asociadas con patrones mentales que merecen ser estudiados con detenimiento, evidenciando síntomas como angustia, ansiedad, depresiones e incluso disociaciones de la realidad provocadas por la drogadicción. De acuerdo con el último informe de la United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), la heroína continúa siendo la droga que mata más gente, afectando así el futuro de la población joven.

3. Ver: Bauman, Z. & Donskis, L. (4 de marzo de 2016). Liquid Evil. Boston: Polity Press.

4. Ver: Barber, Dan. (8 de enero de 2017). "How Sweet It Isn´t". The New York Times. BR1.

Un interesante reportaje del *New York Times*,[5] nos alerta sobre la epidemia de opio en los 50 estados de la Unión, y advierte que dicho país del norte se enfrenta a la amenaza de la drogadicción más fuerte de toda la historia.

Los oficiales de la salud pública la han llamado la peor crisis de la drogadicción en la historia moderna, al punto que las muertes por causas asociadas al consumo sobrepasaron las muertes por armas de fuego, cobrando la vida de 33,000 almas, la mayoría jóvenes de ambos sexos, que empiezan con los hábitos desde los 13 años. Las muertes por sobredosis de heroína superaron a las muertes por accidentes de auto.

Al momento de escribir estas líneas (febrero de 2017), una noticia de CNN revelaba que un juez de instrucción (Coroner) en el Condado de Montgomery, en Ohio, ha requerido de las autoridades la compra de más terrenos aledaños al cementerio, por la falta de espacio debido a la muerte continua de jóvenes por sobredosis de droga.[6]

Todo ello conlleva a la vez grandes erogaciones en materia de recursos públicos y de las aseguradoras privadas, debido al creciente número de programas de desintoxicación y el uso de medicamentos que necesitan de especial prescripción médica, como es el caso de la buprenorphine, siendo que el número de galenos autorizados para dicha prescripción pasó de 16,000 a 36,000.

Emulando a las leyes gravitacionales del universo, los estilos de vida del hemisferio occidental subdesarrollado, se modifican a partir de las demandas e influencias del mundo desarrollado, conllevando a la violencia criminal y a la égida del agribusiness,[7] con sus consecuencias agroecológicas y nuevas enfermedades, además de nuevos patrones de asentamientos humanos en donde se concentra una variada gama de patologías

5. Ver: The New York Times. (8 de enero 2017). "Opioid Tide From Coast to Coast". The New York Times, A11.

6. Ver: Del Valle, L. (1 de febrero de 2017). Ohio coroner's office running out of room because of overdose deaths. Consultado el 1 de febrero de 2017 de la World Wide Web: http://edition.cnn.com/2017/02/01/health/ohio-coroner-overdose-deaths-trnd/

7. Ver: Wallace, R. & Wallace R. (2016). Ebola's Ecologies. New Left Review.43-56

nuevas, que abordaremos más adelante.

Acudamos, primeramente, a la visión occidental de la sociología del cuerpo para adentrarnos luego en nuestro contexto tropical y en vías de desarrollo, teniendo en cuenta que actuamos en un entorno, tecnológico, económico y social, que sigue siendo una periferia del centro, y que se reestructura en la denominada "economía abierta", para ubicarse en algún nicho de demanda externa, en donde, en Mesoamérica, sobresale hoy la producción de narcóticos, últimamente el opio, que resulta ser parte de la sofisticación de la moda en el consumo, junto a las anfetaminas y la cocaína.

Partiendo de las grandes preocupaciones de la modernidad, de acuerdo con Giddens,[8] muchas de las dolencias y enfermedades sobre las que se buscan tratamientos médicos alternativos provienen del tren de vida urbano en las grandes urbes: insomnio, ansiedad, estrés, depresión, fatiga y dolores crónicos producto de artritis, cáncer y otras enfermedades. Ello viene delineando nuevos temas de estudio y tratamiento en relación a la vida digna y las orientaciones de salud pública y previsión social.

Pareciera ser, asevera Giddens, que a la medicina ortodoxa le está costando mucho lidiar con estas nuevas soluciones, tema que pudo corroborarse en la presentación que hizo Gary Tauber en Barnes & Noble de Nueva York, el pasado 3 de enero al exponer su nueva publicación *The Case against sugar*.[9]

De acuerdo con Tauber, el conjunto de enfermedades crónicas que se desprenden de la mala alimentación, basada en azúcar refinada, son parte del estilo de vida del hemisferio occidental y de la denominada en inglés, *Westernization*,[10] y ello también

8. Ver: Giddens, Anthony (2004). Sociología. Alianza editorial, 1ª reimpresión, Madrid, especialmente el apartado Sociología del cuerpo: la salud, la enfermedad y el envejecimiento: 195-228.

9. De acuerdo con Tauber, un renombrado físico e investigador periodístico de la Universidad de Berkeley, las nuevas visiones para lidiar con las enfermedades crónicas chocan frente a paradigmas científicos ortodoxos que han moldeado el pensamiento científico occidental desde la revolución industrial y durante la postguerra cuando los Estados Unidos absorbió los grandes cerebros científicos que huían de la intolerancia fascista. Ver: Tauber , Gary (2016) The Case against sugar, Portobello books, New York.

10. Tauber, op.cit.:18.

está relacionado con el cáncer e incluso con el Alzheimer, que es denominado la diabetes tipo 3, de la nueva era.

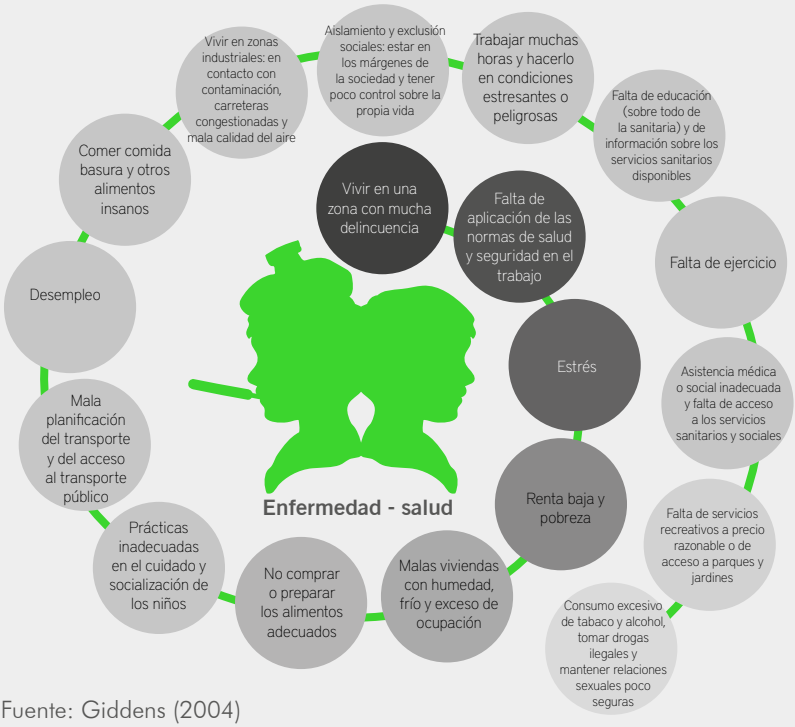
Un tema interesante del análisis de Tauber, para efectos de este ensayo, es el de la relación entre la masificación del consumo de azúcar por los habitantes del hemisferio occidental desarrollado, a partir de la revolución industrial, y su impacto en la proliferación del agribusiness tropical, primeramente movido en base a la incorporación de esclavos africanos y la égida de las grandes plantaciones caribeñas. Tauber nos ilustra que la moda en Europa de implantar la azucarización a base de la remolacha, liderada por el emperador Bonaparte, llegó a su fin en 1814, luego de su derrota, y de la égida de los británicos en controlar el mercado caribeño del azúcar, que derrotó en costos a la producción europea del edulcorante basado en la remolacha.[11]

Además, la asociación, como droga, que Tauber nos hace del azúcar refinada tropical, nos permite asociarla con modos de producción tropicales de productos estimulantes como el Ron, el café, el chocolate y el tabaco. Todos ellos se basan en la agricultura de plantación, en la deforestación o eliminación de especies nativas tropicales, y en la incidencia de otro tipo de enfermedades: las infecciones, siendo así que en el estilo de vida tropical subdesarrollado convivimos con la pandemia del síndrome metabólico y las enfermedades infecciosas de nuevo cuño, principalmente de origen zoonótico.

El diagrama 1, entresacado de Giddens, nos muestra los elementos contextuales actuales de la salud: incluso temas como el transporte en la vida urbana, el desempleo, la ingesta de comida chatarra, la delincuencia, la falta de ejercicio, y por supuesto la pobreza, inciden de diversas formas, y deben ser tomados en cuenta en las políticas de previsión social y salud, y en general en la política social.

11. Tauber, op. cit.: 57.

Diagrama 1
Influencias culturales y materiales que inciden sobre la salud



Fuente: Giddens (2004)

II. Estilos de vida en el hemisferio occidental subdesarrollado

En países que gravitan muy cerca de las grandes economías desarrolladas, principalmente las de América del Norte, se arremolinan de una forma tropicalizada todos los complejos problemas del mundo globalizado, pero con grandes disparidades regionales, de desarrollo humano, económicas, culturales y demás.

Guatemala es uno de esos países. En el medio todo depende de la ubicación social de la persona o grupo social que se analice. Por ejemplo, en materia de salud y enfermedades, el gasto de bolsillo

es el que predomina, y el sistema privado de atención y de oferta de medicamentos subordina de múltiples formas a la salud pública.

Los esquemas de poder y dominación ante tanta desigualdad, injusticia y conflictos potenciales, se sostiene mediante un intrincado mecanismo de dominio de la información y de la religiosidad, configurando mentalidades que visualizan los problemas estructurales, ni mucho menos contribuyen a construir e implementar las soluciones integrales. Abundan los ejemplos y las reuniones en el mundo subdesarrollado, donde la superficialidad domina los escenarios, y el amarillismo de la prensa y los medios, con su continuidad de sucesos e inmediatez, no permite ir hacia las visiones y diagnósticos radicales.

A partir de las políticas de ajuste estructural en la década de 1990, el país entró en reformas sectoriales diversas, en las que sobresale para nuestro caso la reforma sectorial de salud, que apostaba por la prevención mediante la proliferación de las denominadas *organizaciones privadas en salud*. El enfoque y su implementación se vio desbordado, debido a la timidez del Estado en materia de inversión pública en salud, y el incremento de la pobreza urbana y rural, con todas las consecuencias de crisis que hoy se observan tanto en el ambiente de cobertura del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como en el IGSS.

> Siguiendo con ese legado de privatizaciones e individualismo imperante, en los actuales modelos de políticas públicas, las propuestas de privatización de la seguridad social y anulación del principio de la seguridad social universal están a la orden del día, tal y como se observó en el 2016 cuando el diputado Luis Pedro Alvarez, abogado de la Universidad Francisco Marroquín, e invitado a formar parte del proyecto político de Nineth Montenegro –Encuentro por Guatemala- encabezó una agresiva cruzada a favor de la desmonopolización del seguro social.

Dicha cruzada pretendía emular al modelo chileno de privatización de la salud y las pensiones; sin embargo se topó con una férrea oposición interna, siendo también

los sonados problemas de la realidad chilena en este campo, lo que ha venido desanimando momentáneamente al movimiento privatizador, a pesar de que se reproduce como hidra, en todos los ámbitos de la vida económica y social.

En el caso de Guatemala, por ejemplo, de acuerdo con uno de los más recientes análisis de las privaciones,[12] el país está caracterizado en el concierto mundial de naciones como uno de ingreso medio bajo, con un Indice de Desarrollo Humano de 0.627, siendo de los más rezagados de América Latina, con marcada desigualdad en la distribución del ingreso, y caracterizado por abundante discriminación étnica y de clase, y ausencia casi total de políticas públicas.

Persisten en el medio también bajos niveles de productividad y una muy baja inversión en salud y educación, además de escasez de trabajo de calidad. De acuerdo con el estudio el 78% de la población infantil se enfrenta a una situación de pobreza multidimensional y vulnerabilidad.

La pobreza resulta ser mucho más alta en las zonas rurales que en las urbanas, lo cual alienta la macrocefalia del distrito metropolitano, que viene mostrando abundantes áreas marginales y migración constante del campo a la ciudad, siendo uno de los países con mayor informalidad (70% de la Pea).

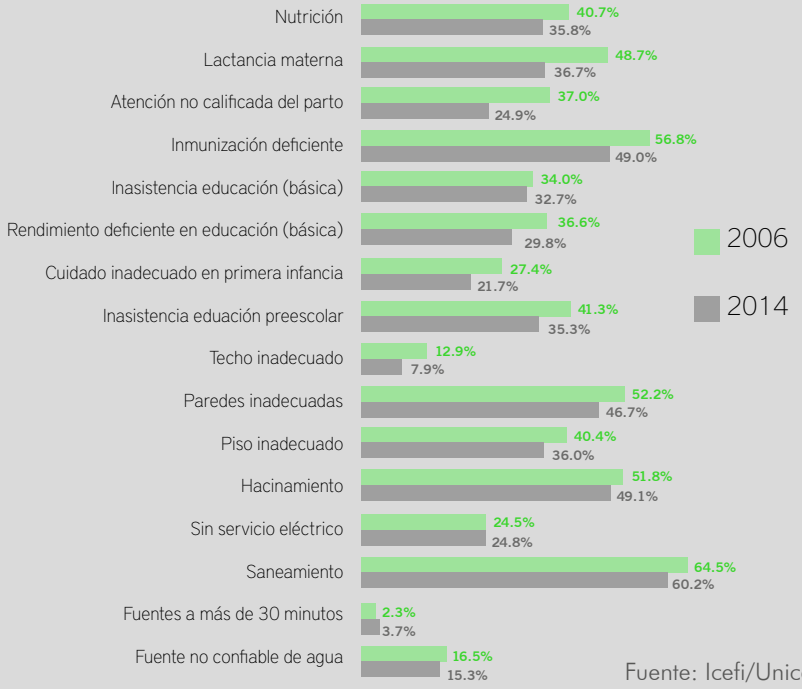
En materia de estilos de vida, para las grandes mayorías de la población, persisten males del entorno que afectan a la salud de manera determinante, como la malnutrición, desnutrición crónica, pocas experiencias de aprendizaje dentro del hogar, inestabilidad residencial (alto grado de movilidad), poco acceso a la educación o acceso a una educación de baja calidad, nula o escasa cobertura de servicios da salud pública integrales para las distintas etapas del crecimiento, falta de vivienda y sin condiciones satisfactorias de privacidad, exposición a violencia intrafamiliar, ambientes inseguros, falta de acceso a servicios básicos, exposición a múltiples formas de explotación infantil, y violencia crónica.

12. Ver: Icefi-Unicef (2016) Pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala: privaciones a superar. Guatemala.

El gráfico 1 muestra los indicadores básicos de privaciones de derechos en Guatemala, de acuerdo al estudio de Icefi-unicef. Dos indicadores evidencian aumento de privación: acceso a fuentes de agua y falta de acceso al servicio eléctrico, inexplicable, en virtud de que la Constitución le provee a a los gobiernos municipales y a los consejos de desarrollo abundantes recursos para inversión pública local.

Los niveles de privación son aún muy significativos, siendo que nueve de los 16 indicadores muestran porcentajes de privación por encima del 30%, para 2006 y 2014, alcanzando niveles alarmantes los referentes a saneamiento, hacinamiento e inmunización deficiente: 60.2%, 49.1% y 49%, respectivamente.

Gráfico 1: Indicadores básicos de privaciones de derechos en Guatemala (en porcentajes)

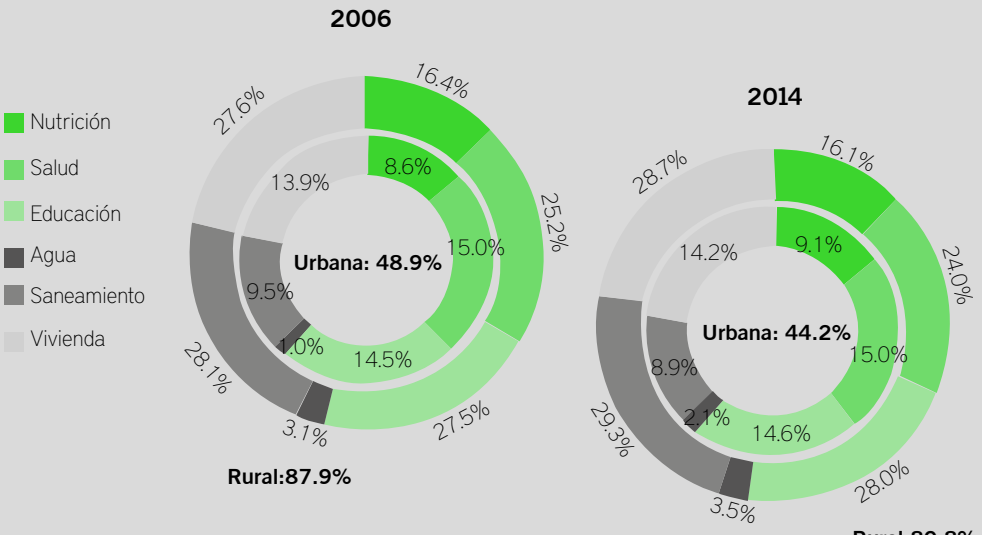


Fuente: Icefi/Unicef op. Cit.

El gráfico 2 muestra la contribución relativa de cada dimensión a la pobreza. Nótese que se está hablando de seis dimensiones fundamentales. En el 2014 las dimensiones más significativas, de mayor influencia en el área rural, fueron saneamiento, vivienda y educación. En el medio urbano: salud, educación y vivienda.

Las diferencias entre área urbana y rural, denotan lo que los economistas de la escuela de la CEPAL llamaron heterogeneidad estructural, es decir, la prevalencia de un medio rural primitivo, donde se registran las privaciones de manera más visible, y la búsqueda de oportunidades motiva el éxodo, ya sea hacia el distrito metropolitano o hacia los Estados Unidos.

Gráfico 2:
Contribución de cada dimensión a la pobreza por privaciones de derechos, por área



Fuente: Icefi/Unicef op. Cit.

Esto es importante porque sostenemos que la pobreza es una enfermedad olvidada. En efecto, un reportaje reciente de *El País*, el más connotado diario español[13] señala que un gran estudio considera la desigualdad un factor de riesgo para la salud, superior a la obesidad, el alcohol, la hipertensión, y critica a la OMS por no incluirla. El periodista de El País, Javie Salas, hace alusión a un macroestudio, publicado por la revista médica *The Lancet*, que interrelaciona el análisis macrosocial con las enfermedades.

De acuerdo a las consideraciones de dicho estudio el bajo nivel socioeconómico es uno de los indicadores más fuertes de la morbilidad y mortalidad prematura en todo el mundo; sin embargo las estrategias de salud global no consideran las malas circunstancias socioeconómicas como factores de riesgo modificables.

En el estudio elaborado por connotados médicos, se demuestra que la pobreza es un agente que afecta a la salud de forma tan sólida y consistente como el tabaco, el licor, el sedentarismo, la obesidad y la diabetes. Es más, la capacidad de acortar la vida es incluso superior que tales factores. La elección de tales factores no es casualidad: es parte de los factores de riesgo para reducir las enfermedades crónicas en el 2025 en un 25%, según la OMS, de acuerdo al llamado objetivo 25x25.

Según Silvia Stringhini, del Hospital Universitario de Lausana, una de las líderes del estudio mencionado, la OMS debe forzosamente abordar soluciones estructurales, como el de la pobreza. La variable socioeconómica ha pasado entonces a formar parte de las preocupaciones de la epidemiología, al igual que el análisis económico lo hace en farmacoeconomía, y la disciplina de la economía preventiva es ya toda una realidad de acuerdo con la Asamblea Interamericana de la Seguridad Social, como veremos a continuación.

III. Una visión del cuerpo y la economía preventiva en el hemisferio occidental, bajo el punto de vista de la seguridad social

De acuerdo a los nuevos enfoques de la Conferencia Interamericana

13. Suplemento de El Pais, publicado por elPeriodico, "La pobreza, la ´enfermedad´ olvidada", escrito por Javier Salas. 12/02/17.

de la Seguridad Social (CISS),[14] el cambio social es fundamental en los estudios sobre previsión social: todas las sociedades enfrentan resistencia a los cambios porque están acompañados de un alto nivel de incertidumbre y angustia.

Los últimos análisis de la CISS,[15] a partir de mediados del siglo pasado una confluencia de factores fueron determinando la consolidación de políticas de bienestar, modificación de los estilos de vida y el incremento de la esperanza de vida. En materia médica, la vacunación, los antibióticos, las mejoras sanitarias y de higiene, entre otros factores, contribuyeron al cambio demográfico, conllevando una baja en la tasa de natalidad y de mortalidad, y una transición epidemiológica de enfermedades transmisibles hacia las no transmisibles.

Para las personas, la resistencia al cambio está dada por las características humanas básicas: miedo a salirse del confort, o a disminuir los ingresos presentes, una sensación de pérdida de seguridad o bien temor a lo desconocido. Según los psicólogos y psicólogos sociales que estudian el cambio social, el procesamiento selectivo de información nos induce a aferrarnos a costumbres y hábitos que con frecuencia resultan estériles o contraproducentes.

Es así como la CISS acuña el término de "economía preventiva": se trata de un ejercicio transversal de política pública y podría ampliarse a cualquier disciplina, a cualquier rama de gobierno, añade. Y es que las respuestas tradicionales podrían traer consecuencias graves, no por estar equivocadas sino por ser incompletas. En las reflexiones de la Conferencia, se preguntan ¿qué sabe un médico del mercado de los alimentos? ¿O de los incentivos fiscales al consumo elevado de azúcar, o de la regulación a la comida chatarra? Temas como la educación en materia de nutrición y consumo de alimentos, el cuidado de los hábitos y demás, son parte de otras disciplinas y de la propia regulación de la vida económica y social.

La propuesta de la CISS apunta a modificar la forma de hacer las cosas hacia un modelo de economía preventiva, y lo define como una visión sistémica para

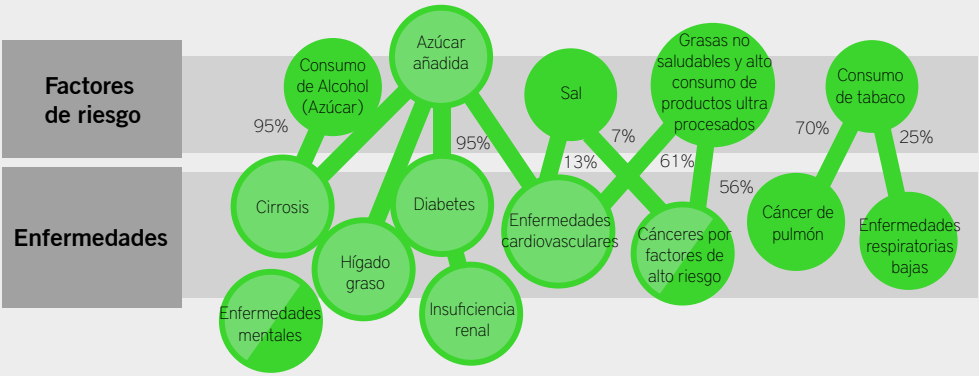
14. Conferencia Interamericana de la Seguridad Social (2016). Economía Preventiva: Un nuevo horizonte, políticas públicas para una nueva generación. México, D.F.
15. Op. Cit.: 24-26.

diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, especialmente en el ámbito de la protección social, o de lo que la Ley del Organismo Ejecutivo en Guatemala denomina Previsión Social y Seguridad Social.

Como se observa, se utilizan diversas áreas del conocimiento tecnológico y científico (natural y social). Es parte entonces de los estudios sobre el riesgo global y social, y de los enfoques de política pública para anticipar problemas y definir soluciones más óptimas, dinámicas, flexibles y de corto, mediano y largo plazos (intertemporales) en caso de que los riesgos se materialicen.

En diagrama 2 podemos observar la interrelación entre los factores de riesgo, todos derivados de los hábitos alimenticios y de vicios en torno a drogas como el alcohol y el tabaco. Nótese la importancia que tiene el azúcar añadida, el que subrayamos en este ensayo debido a la laxitud en materia de regulaciones en Guatemala, derivado de la notable influencia y poder de las familias azucareras, dueñas de los emporios que hacen del país el quinto exportador del grano en el mundo.

Diagrama 2
Factores de Riesgo asociados a enfermedades modernas



Fuente: CISS, 2016.

En referencia a la concatenación entre estilos de vida y enfermedades en el hemisferio occidental, el modelo dominante para enfrentar las dolencias y patologías, y que le vamos a denominar como *biomédico*, parte de la prescripción que son tan sólo expertos y especialistas son quienes pueden tratar las dolencias físicas y mentales. La teoría de la enfermedad basada en el germen apunta a que existe un agente concreto e identificable capaz detrás de cada enfermedad.

Podríamos afirmar que este tipo de tratamientos tiende a apartarse de una concepción holística que es la que está más familiarizada con la medicina preventiva y últimamente con la economía preventiva. En tal sentido, añade Giddens: *"el modelo biomédico sostiene que el cuerpo enfermo puede ser manipulado, investigado y tratado de manera aislada, sin tener en cuenta otros factores. Los especialistas médicos adoptan una mirada médica, un enfoque distanciado, al observar y tratar al enfermo (…) con frecuencia, esos tratamientos se basan en alguna combinación de tecnología, medicación y cirugía".*[16]

Es evidente que lo biomédico constituye una intervención toral en términos de la salud en general, pero es vital señalar que dicho modelo está teniendo cada vez un costo individual creciente, por lo que el tema de la desigualdad y las condiciones sociales de los diversos conglomerados humanos resultan de vital importancia para obtener el bienestar. Además, el enfoque holístico pretende mostrar que el modelo biomédico es una especie de condición necesaria, pero no suficiente para atacar los males del mundo moderno, tanto en el mundo desarrollado, como el que se encuentra en vías de desarrollo.

Investigaciones como las de Richard Wilkinson,[17] citado por Giddens, señalan que la salud y el bienestar se obtienen precisamente en sociedades igualitarias, siendo entonces la distribución del ingreso un indicador de gran importancia para indagar en la salud de un pueblo. Según Wilkinson, resulta vital indagar no sólo la renta elevada para obtener mejores indicadores de salud, sino la cohesión social, que resulta una condición de primer orden. Por ejemplo, Japón y Suecia enfrentan

16. Giddens, Op. Cit: 212.

17. Wilkinson, Richard (1996). Unhealthy societies: the afflictions of inequality. London New York: Routledge. ISBN 9780415092357

una mejor situación de salud que los Estados Unidos, donde la renta está muy mal distribuída. Wilkinson, epidemiólogo de primera línea, apunta a la necesidad de fortalecer lo que otros teóricos de la disciplina del desarrollo han denominado "*capital social*". Sapag y Kawachi[18] subrayan que América Latina enfrenta problemáticas de desarrollo y salud comunes, siendo la equidad y la superación de la pobreza un desafío fundamental.

Un reto prioritario es entonces el fortalecimiento del capital social, surgiendo un análisis del mismo a través del estudio de las organizaciones de barrios, pueblos, ciudades, nación y mundo.[19] Ello incluye ausencia de conflicto social latente y presencia de fuertes lazos sociales que fomenta la confianza y normas de reciprocidad. Tanto capital social como cohesión social se refieren a la dimensión colectiva-ecológica de la sociedad.

Es precisamente este enfoque de solidaridad y de certidumbres en los mercados laborales y demás, el que está en el tapete de la discusión en el mundo, a partir de modelos de vida que priorizan los mercados privados, la competencia a veces desleal entre los seres humanos, vicios y el ánimo de lucro y de riqueza, que provoca grandes frustraciones en la mayoría, teniendo una serie de influencias en la pandemia de enfermedades crónicas de nuestro tiempo.

> Ahora bien, en los ambientes subdesarrollados tropicales, con las características del nuestro, las grandes mayorías se desenvuelven en un mundo vital de grandes carencias, donde sobresale aún una alta religiosidad, alto determinante en la configuración de mentalidades y actitudes ante las enfermedades y demás.

Estas grandes mayorias sufren males centenarios ya superados por otros países en vías de desarrollo, tal es el caso de la malnutrición, la desnutrición crónica, pocas experiencias de aprendizaje dentro del hogar, inestabilidad residencial (alto

18. Sapag, Jaime e Ichiro Kawachi (2007). "Capital social y promoción de la salud en América Latina", Revista de Saúde Pública, Sao Paulo, vol 41, no.1, febrero.
19. Bandura A. Social foundations of thought and actions: a social cognitive theory. New Jersey: Englewood Cliffs Prentice Hall; 1986.

grado de movilidad), poco acceso a la educación o acceso a una educación de baja calidad, nula o escasa cobertura de servicios de salud pública integrales durante las distintas etapas de crecimiento, falta de vivienda, sin condiciones satisfactorias de privacidad, exposición a la violencia intrafamiliar y criminal, ambientes inseguros, falta de acceso a servicios básicos, exposición a múltiples formas de explotación infantil y de acoso juvenil.

Dos tendencias azotan a los países tropicales en desarrollo: la primera tiene que ver con el avance de la modernidad, caracterizado por la urbanización, el sedentarismo, el envejecimiento y las enfermedades crónicas y en segundo lugar, el modelo del agribusiness, caracterizado por un modelo de transpiración de la fuerza de trabajo, los reasentamientos semiurbanos y las enfermedades infecciosas.

La urbanización conlleva el sedentarismo y el sobreconsumo de carbohidratos como el azúcar, la comida procesada y cocinada con aceites tropicales, entre otros factores. El agribusiness es parte de una fase de "crecimiento hacia afuera" perenne, en donde se aglutinan asentamientos de grandes contingentes humanos, que son reservorio de fuerza de trabajo de la gran agricultura de plantación: en Guatemala, palma africana, azúcar y banano principalmente.

Tales patrones tienen que ver con el modelo económico y con las funciones de producción y la tecnología prevaleciente, la que se impulsa en base a un modelo urbano de logística y de servicios y un modelo rural, basado en la concentración

Un tema central tiene que ver con la dialéctica urbano-rural, en virtud de que la industria alimentaria juega un papel central en los causales de las enfermedades crónicas: el aceite de palma, la producción de azúcar refinada, los altos contenidos de sodio y sal y las harinas juegan un papel de primer orden en lo que ha dado en denominarse el síndrome metabólico.

Es decir que, la demanda externa mundial, y los patrones alimenticios y estilos de vida de la globalización viajan en concordancia con el agribusiness, impulsado por las multinacionales, y como desde los tiempos de la revolución industrial la dialéctica urbano-rural es fundamental para consolidar el patrón tecnológico y las funciones de producción que delinean el

modelo económico, todo ello adquiere una fisonomía integral, que requiere en la salud pública un enfoque holístico.

IV. El mercado de medicamentos y la farmacoeconomía: algunas acotaciones

La tranversalización de las políticas públicas se observa claramente con los apoyos que puede brindar el análisis económico, de las políticas económicas y la teoría de la regulación. Guatemala por ejemplo, a partir de las políticas de ajuste estructural y la vigencia del modelo del Consenso de Washington, se convirtió en un país con regulaciones laxas, y proclive a crisis financieras, económicas y sociales.

Ello se patentiza en el comunicado publicado el 5 de febrero pasado en *elPeriódico,* por el Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala y la Asociación de Químicos Farmacéuticos de Guatemala, y dirigido al presidente Jimmy Morales. Los farmacéuticos denuncian que la sede del Departamento de Regulación y Control de Productos Farmacéuticos y afines, sufrió un incendio de forma misteriosa, sin que haya sido motivo de mayores noticias o análisis de prensa, ni parte de declaraciones de la Ministra del ramo.

Además se indica que el laboratorio de salud *"guarda un serio atraso en los análisis por falta de recursos y políticas contrarias a la integración centroamericana."* [20] Se asevera que en Guatemala se exigen requisitos no regulados en los convenios de integración, lo que complica la competitividad y armonización del país, con el resto de la región. El comunicado subraya el desdén con que las autoridades de Salud han tenido en el campo de la farmacovigilancia, que, junto con el Área de Adquisiciones del Ministerio de Finanzas Públicas, tienen un papel protagónico en materia de dotación y compra de medicinas por parte del Ministerio del ramo, el IGSS y Sanidad Militar.

El análisis de la gran producción y comercialización mundial de medicamentos de la denominada Big-Pharma, y las acciones en materia de dotación pública de medicamentos, constituyen también un campo de estudio transversal fundamental en materia de enfermedades.

20. Ibid, elPeriódico: 27.

Según Kantar Media y su Health Care Spend Report,[21] la industria del Health Care en los Estados Unidos es uno de los diez sectores de mayores gastos en materia de publicidad y mercadeo. Las regulaciones que les imponen influyen en buena medida a la información pública y la comunicación social, debido a la imposición de multas al no reportarse públicamente las contraindicaciones de los medicamentos en pacientes con riesgos diversos, principalmente asociados a enfermedades crónicas, y otras condiciones como embarazos, edad etc.

Como se sabe, las denominadas Pharma Companies, se ven estrujadas por la competencia de los genéricos y las regulaciones internacionales sobre propiedad intelectual e investigación y desarrollo. Las grandes farmacéuticas atribuyen buena parte de sus costos al desarrollo e investigación de nuevos productos, aunque en este delicado tema habría mucha tela que cortar en futuros estudios, siendo una de las más importantes, la participación de los gobiernos, universidades y comunidad científica en los avances médicos y farmacéuticos.

Como bien se sabe, los avances científicos son protegidos por 5 años, la Big Pharma se queja de la competencia, pero indagaciones nuestras con funcionarios de la Comisión Federal de Competencia de México, y en torno a los avances de dicha Comisión subrayan diversos abusos de mercado llevados a cabo gracias a la falta de regulaciones en materia de competencia, tema éste que también requiere estudios colaterales en Guatemala.

El caso de Pfizer y el Lipitor es un argumento de la Big Pharma alrededor de la competencia de los genéricos, que poco a poco se van acercando al mercado con ese componente, cuando el tiempo expire para su protección. Sin embargo, hace poco tiempo publicamos en elPeriodico, la columna bajo el nombre "Se están saliendo con la suya",[22] donde se comenta el reclamo de los medios, las aseguradoras y los consumidores norteamericanos, en torno a los costos del nuevo medicamento para el cáncer de pecho, de nombre Ibrance, y en torno al cual Pfizer simplemente se montó en los precios históricos de drogas anteriores (US$ 10,000 per cápita/mes) derivando en múltiples

21. Kantar Media (2016). Health Care Marketing, Chicago, Ill. Octubre.

22. Ver a este respecto, el periódico, miércoles 18 de octubre.

protestas, que han llegado incluso al comentario, tipo advertencia de Donald Trump hacia Big Pharma: "*they are getting away with murder",* que es un modismo anglosajón, utilizado cuando las cosas se están saliendo de la raya. En lo que a Gutemala respecta, un importante estudio sobre la salud, elaborado bajo el patrocinio de la USAID,[23] recomienda acciones importantes como:

- El Ministerio del ramo y el IGSS mantienen Listas Básicas de Medicamentos (LBM) por separado: deben coordinarse y reducir los costos de la cadena logística.

- El Ministerio de Salud debe perseguir la estrategia de surtir totalmente una cadena más pequeña de insumos antes de crecer.

- El Ministerio y el IGSS deben alinear su LBM de hospitales para mejorar las oportunidades de compras al mayoreo y alinear los protocolos de despacho de medicamentos.

- Se debe contar con un modelo unificado de servicios del cual puedan desarrollar una lista unificada.

- El Ministerio del ramo, el IGSS y Sanidad Militar deben formar una fuerza de trabajo especializada en comprar para desarrollar un plan detallado para cambiar a una adquisición más voluminosa (contratos abiertos y compras con cláusulas de exención): proceso de planeación de adquisiciones.

- Conocimiento de precios y mercado global, para determinación de oportunidades de ahorro de costos.

- Identificación de los bienes prioritarios que representen la mayor oportunidad para mejorar; además, identificación de los recomendados para consolidar contratos.

- Se debe tener un equipo con frecuencia de reuniones, procedimientos operativos estándar, protocolos para toma de decisiones, salvaguardas de conflictos de interés, solicitudes de muestras de mejores prácticas en cotizaciones, licitaciones y contratos de adquisición pública de farmacéuticos y cualquier

23. Ver a este respecto: USAID, (2015) Guatemala: Análisis del Sistema de Salud 2015, editado para el proyecto Health Finance and Governance, Washington D.C.

otra forma/herramienta relacionada.

- Evaluación y análisis del mercado de proveedores.
- Homologación de códigos.
- Adecuados sistemas de control de inventario.
- Urgente una Ley específica sobre control farmacéutico, selección de productos y demás temas vinculados con regulación farmacéutica.
- Ampliación de la Unidad de Inspección Farmacéutica del Ministerio del ramo y considerar su distribución geográfica.
- Interactuar con la regulación de protección al consumidor.

V. Consideraciones sobre producción y tecnología en el hemisferio occidental desarrollado

El hemisferio occidental desarrollado se enfrenta a la amenaza de serias crisis económicas y a estancamiento secular, derivado del agotamiento de los recursos naturales y el alza de costos de nuevas funciones de producción, basadas en una intensificación de la inversión en capital. La exploración petrolera actual, basada en métodos intensivos de capital (*fracking*) es una muestra de ello. Resulta ser así que la ansiada productividad e innovación están llegando a nuevas fronteras y restricciones, de acuerdo con análisis como el de James Galbraith,[24] que urge por la adopción de nuevos parámetros de producción, distribución, consumo y financiación.

Para entrar al tema debe admitirse también que los procesos de mercado no son estabilizadores, y por ende el crecimiento muestra una larga volatilidad de ciclos de negocios, cada vez más juntos entre cresta y cresta y, por ende, entre caídas y caídas. De una forma más precisa, debemos admitir incluso que la estabilidad es desestabilizante, siguiendo aquí a los análisis de las crisis efectuados por Himan Minsky.[25] Es decir que de una forma más precisa, la estabilidad –aún la de una expansión- es desestabilizante,

24. Galbraith, James (2015). The End of Normal, Simon & Schuster, New York
25. Wray, L. Randall (2016). Why Minsky Matters. Princeton University Press. New Jersey

en virtud que más riesgosas aventuras son redituables para los líderes, y los demás les siguen.

¿Qué es lo que entonces está equivocado?, se preguntan Minsky y otros autores de la escuela crítica de las crisis de mercado: "La visión ortodoxa y su caja de herramientas, muy preocupada por el control monetario, pero despreocupara por la regulación económica". La creencia de que las fuerzas del mercado tienden al equilibrio general resulta ser el meollo de la cuestión, con amplias ramificaciones ideológicas en el mundillo de la opinión, los medios y por supuesto el poder.

Por otro lado, los cuatro jinetes del apocalipsis planteado por Galbraith: luego de la hecatombe del 2008-2009, que se erigen ahora como factores desencadenantes de la crisis secular: la escasez de recursos, su costo, los rendimientos decrecientes y las rentas que se pagan en términos de la posesión y explotación de los nuevos procesos de transformación, movida esta última por los sofisticados métodos de financiación de los recursos naturales y de los mercados bursátil y de *commodities* (productos básicos), a nivel global, y particularmente en Wall Street.

Y es que un patrón económico como el de la década de 1950, que no tomó en cuenta la escasez de recursos naturales, está llegando a su fin, empujado a la vez por los grandes problemas ocasionados por el cambio climático y la explosión demográfica. El viejo problema de la productividad y la tecnología, así como el desarrollo de las fuerzas productivas, produce en Guatemala reacciones como la que actualmente desarrollan las cámaras agropecuarias, solicitando exoneraciones tributarias, ante la imposibilidad de competir.

VI. La función de producción en el hemisferio occidental subdesarrollado y tropical: urbanización/ deforestación y enfermedades crónicas e infecciosas.

Como ya se mencionó los estilos de vida plantean nuevas demandas, las que se trasladan al trópico mediante un modelo tecnológico más transpiración que de inspiración, siendo las plantaciones del agribusiness un ejemplo claro: en Guatemala, particularmente banano, caña de

azúcar, café, cardamomo y palma africana, como antes lo fueron el algodón, tabaco, la grana y la cochinilla.
Veamos lo que sucede con la deforestación y el mundo rural. La agroeconomics en regiones como West Africa,[26] nos plantea desafíos como el de la circulación de nuevos patógenos y su relación con la conformación de grandes asentamientos humanos de fuerza de trabajo que se ocupa del cultivo y cosecha de los nuevos productos alimenticios, que, dicho sea de paso, son altamente causantes de la epidemia de obesidad: aceites tropicales y azúcar refinada.

Además, amenazas recientes, producto de enfermedades infecciosas, nos motiva la necesidad del estudio de las nuevas enfermedades zoonóticas y temas vinculados con la trata de personas y el comercio del sexo, tanto en el medio rural como el urbano, donde las innovaciones del transporte y de la propia globalización, desencadenan la transmisión masiva de las nuevas enfermedades infecciosas.

A la vez, existe hoy en día una alta preocupación por la medicina veterinaria, debido a los efectos que se observan con el consumo de carne de animales no domesticados (*bushmeat*), así como con enfermedades asociadas con la crianza del ganado bovino y porcino: difteria, rotavirus, influenza.

Ello se debe a las nuevas innovaciones agropecuarias e industriales, y a la vigencia de nuevos estilos de vida, basados en lo que se ha dado en llamar "Fast Food Country"; es decir, la moda de ingesta de carnes y alimentos altamente procesados, y repletos de azúcar, sal, sodio y preservantes químicos.

En el mundo desarrollado nos enfrentamos al agudo problema del sedentarismo y las enfermedades crónicas, producto de la burocratización de la vida urbana, y también a la proliferación de enfermedades infecciosas de nuevo cuño, producto de la agroeconomics y de la agricultura transnacional.

Los expertos nos plantean que el neoliberalismo y el ajuste estructural han llegado incluso hasta el virión y la molécula; es decir que la explotación agroeconómica está ampliando los riesgos de pandemias como ébola, SARS y otros patógenos.

26. Wallace, R., & Wallace, R. (2016). Ebola's Ecologies. New Left Review, 43-56.

La nueva cuestión agropecuaria actúa como un nexo a través del cual los patógenos migran de las zonas aisladas a los grandes asentamientos humanos: a mayor deforestación, más diversos y exóticos son los patógenos zoonóticos que entran en la cadena de la comida: campylobacter, Nipah virus, Fiebre Q, hepatitis E, Salmonella, enteriditis, variedades de influenza etc.

En Africa Occidental, la introducción de palma africana fue la portadora de la enfermedad del ébola, a través de murciélagos, riesgo que debe mantenerse bajo control en Guatemala, ahora que la palma africana se viene trasladando desde Izabal hacia el Petén, las Verapaces y el Suroccidente.

Debe tenerse presente, como ya se ha aseverado, que la pobreza amplifica la transmisión de este tipo de enfermedades, siendo además preocupante, las carencias en cuanto a agua y saneamiento que enfrenta Guatemala.

Vamos concluyendo así que las políticas de ajuste estructural impulsan esta problemática, que potencializa además la inseguridad alimentaria y la desnutrición, conviviendo así ese extraño fenómeno social de: desnutrición/ obesidad.

Ahora bien, acudamos finalmente a algunos apuntes para comenzar a estudiar el proceso de urbanización y las enfermedades crónicas. Según el Plan de Infraestructura del IGSS,[27] en el Departamento de Guatemala está alrededor del 60% de los derechohabientes totales del país, y no cuenta con un sistema de redes de atención médica escalonado, lo que genera que algunos hospitales atiendan los tres niveles simultáneamente, y que además deba atenderse a personas del interior.

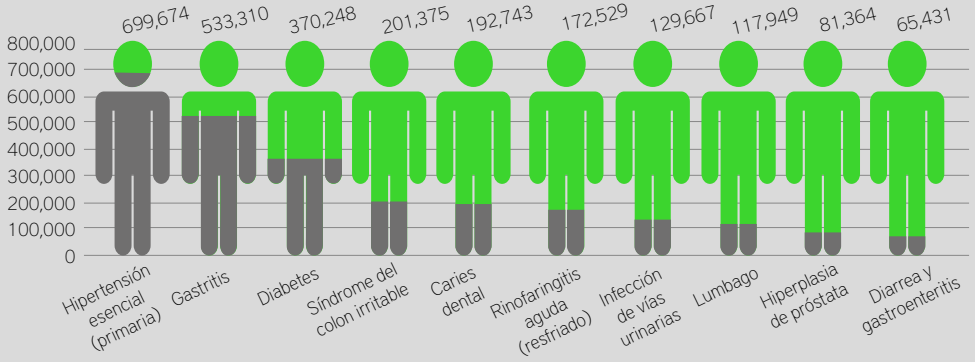
Existe actualmente una crisis de congestionamiento hospitalario en la ciudad capital, al punto que se ha debido a recurrir a convenios como el vinculado con el Hospital Militar, para desfogar el congestionado Hospital General de Enfermedades de la zona 9, que ha sobrepasado los límites de obsolescencia.

27. Ver a este respecto: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2015), Plan de Infraestructura a mediano y largo plazo, Guatemala.

¿Las razones?, debieran ser explicadas en otra investigación, sin embargo para efectos de indagar en las enfermedades más comunes, utilizando a la seguridad social como un paradigma de las nuevas enfermedades, presentamos una serie de gráficos de la Memoria de Labores 2015 de IGSS:

En el gráfico 3 se observa claramente la presencia de las enfermedades crónicas de la vida urbana, siendo la hipertensión un caso paradigmático, así como la gastritis y la diabetes. Tanto la consulta externa, como lo que ocurre en los CAMIP (centros de atención médica integral) para los jubilados, puede ir observándose ese tránsito de la frecuencia de síntomas crónicos hacia enfermedades propias del envejecimiento, principalmente diabetes, cáncer y problemas del corazón y del estómago.

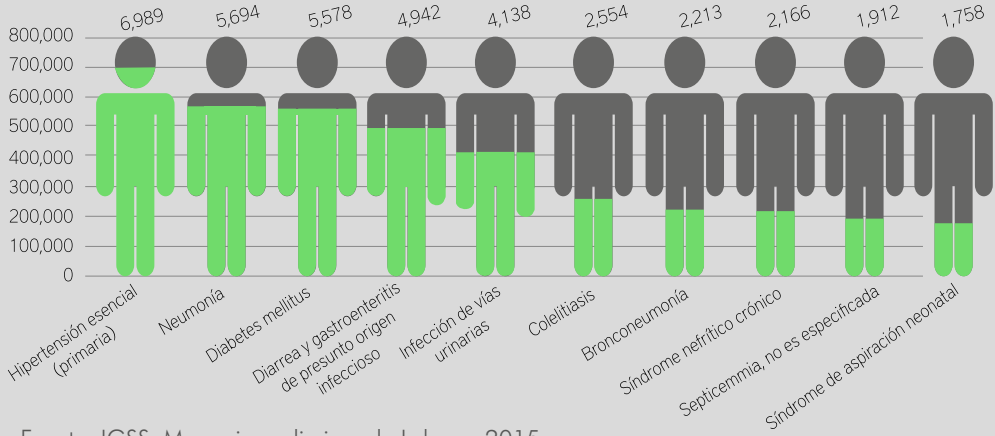
Gráfico 3
Primeras diez causas de morbilidad a nivel nacional, en el servicio de consulta externa, en afiliados al IGSS, por el riesgo de enfermedad año 2015



Fuente: IGSS, Memoria preliminar de Labores 2015.

Nótese en el gráfico 4, a nivel de hospitalización, las diez causas de morbilidad, existiendo algunas variaciones de las que valdría la pena extenderse con fuerza en otras investigaciones colaterales, como lo es el tema de las enfermedades renales, que están asociadas tanto a las enfermedades crónicas, como al agribusiness, afectando estas últimas a jóvenes trabajadores del agribusiness, que se enfrentan ante la amenaza de la denominada enfermedad renal no tradicional, derivada, entre otros factores, de la deshidratación, la ingesta de bebidas gaseosas altamente azucaradas y de medicamentos para el dolor tipo Diclofenaco. Adicionalmente, de acuerdo a información cualitativa recabada, se ha observado cianuro en la orina de habitantes de la Costa Sur afectados por problemas renales.

Gráfico 4
Primeras diez causas de morbilidad a nivel nacional, en el servicio de hospitalización, en afiliados al IGSS, por el riesgo de enfermedad año 2015

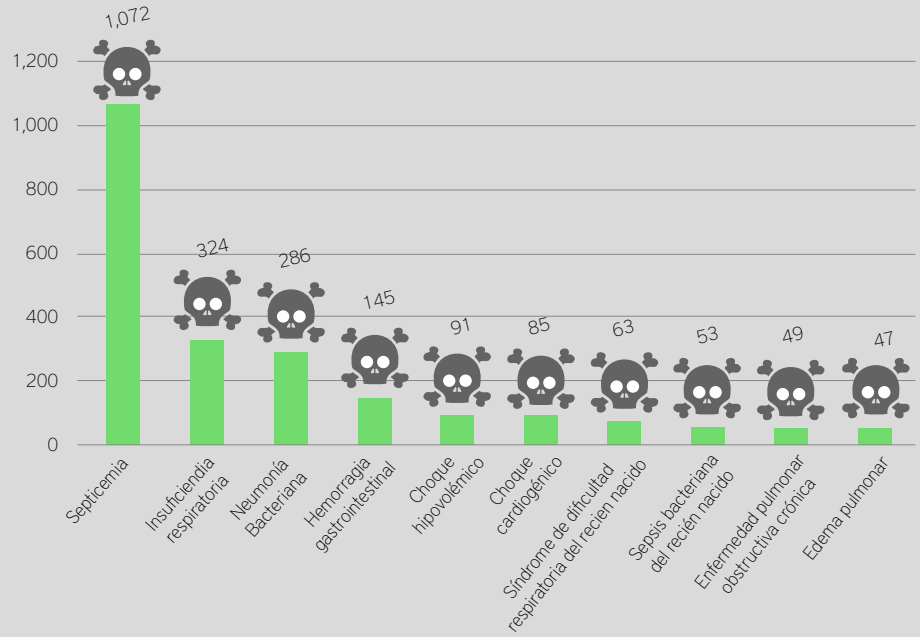


Fuente: IGSS, Memoria preliminar de Labores 2015.

Finalmente, en el gráfico 5 veamos el tema de la mortalidad en hospitales: la septicemia, asociada a nuestro juicio como complicación de enfermedades crónicas, debe refinarse en su análisis a partir de estudios como el presente.

Por el momento, creemos haber cumplido con este esfuerzo de sistematización del actual entorno social de la salud en Guatemala, alumbrando esfuerzos de nuevas investigaciones.

Gráfico 5
Mortalidad en la hospitalización en afiliados al IGSS por el riesgo de enfermedad



Fuente: IGSS, Memoria preliminar de Labores 2015.

Referencias bibliográficas

- Conferencia Interamericana de la Seguridad Social (2016) *Economía Preventiva: un nuevo horizonate, Politicas públicas para una nueva generación.* (2016), México D.F.

- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and actions: a social cognitive theory.* New Jersey: Prentice Hall.

- Barber, D. (8 de Enero de 2017). *How Sweet It Isn't.* The New York Times, pág. BR1.

- Bauman, Z., & Donskis, L. (2016). *Liquid Evil. Boston: Polity Press.*

- del Valle, L. (1 de Febrero de 2017). *Ohio coroner's office running out of room because of overdose deaths.* Recuperado el 1 de Febrero de 2017, de CNN: http://edition.cnn.com/2017/02/01/health/ohio-coroner-overdose-deaths-trnd/

- Giddens, A. (2004). *Socoiología del cuerpo: la salud, la enfermedad y el envejecimiento.* En A. Giddens, Sociología (págs. 195-228). Madrid: Alianza Editorial.

- Rodríguez, M. (15 de Enero de 2017). *Decir adiós a Zygmunt Bauman.* El periódico, pág. 6.

- Spag, J., & Kawachi, I. (2007). *Capital social y promoción de la salud en América Latina.* Revista de Saúde Pública.

- Tauber , Gary (2016) *The Case against sugar*, Portobello books, New York.

- The New York Times. (8 de Enero de 2017). *Opioid Tide From Coast to Coast.* The New York Times, pág. A11.

- Wallace, R., & Wallace, R. (2016). *Ebola's Ecologies.* New Left Review, 43-56.

- Wilkinson, R. (1996). U*nhealthy societies: the afflicitons of inequality.* London: Routledge.

Implicaciones de la nueva Ley de la Carrera Judicial

Alejandro Sánchez
Lizandro Acuña

Resumen
El artículo recapitula la entrada en vigencia del Decreto 32-2016 intitulado Ley de la Carrera Judicial, que abrogó el Decreto 41-99 del Congreso de la República en su totalidad, considerando la discusión de la reforma constitucional, en lo que compete a la integración del Consejo Nacional de Justicia. Se analiza el espíritu de la norma dada su naturaleza como instrumento legal que establece otra composición del Consejo de la Carrera Judicial y juntas disciplinarias, entre otras figuras, con el propósito de aportar al análisis observaciones de fondo que nos permita apreciar si el objetivo de la Ley asegura la existencia de un sistema democrático, equitativo y transparente para el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, traslado, capacitación, evaluación del desempeño, régimen disciplinario y beneficios laborales de los jueces y magistrados, acotado al fortalecimiento de la independencia del Organismo Judicial, como uno de los tres organismos del Estado.

Palabra clave
Independencia judicial, Decreto 32-2016, Organismo Judicial, carrera judicial, justicia.

Abstract
The article summarises the entry into force of the Decree 32-2016 entitled Judicial Career Law, which repealed the Decree 41-99 of the Congress of the Republic in its entirety, considering the discussion of the constitutional reform, in which belongs to the integration of the National Council of Justice. Discusses the spirit of the rule given its nature as a legal instrument that sets another composition of the Judicial Career Council and disciplinary boards, among other figures, with the purpose of contributing to the analysis substantive comments that will enable us to assess whether the objective of the law ensures the existence of a democratic system, equitable and transparent for the entry, tenure, promotion, promotion, transfer, training, performance assessment, disciplinary regime and employment benefits of judges and magistrates, limited to strengthening the independence of the Judiciary, as one of the three agencies of the State.

Keyword
Judicial Independence, Decree 32-2016, the judiciary, judicial career, justice.

Introducción

El 29 de junio de 2016, el Congreso de la República aprobó el Decreto 32-2016 (Congreso de la República de Guatemala, 2016) intitulado Ley de la Carrera Judicial que abrogó el Decreto 41-99 (Congreso de la República de Guatemala, 1999), sustituyéndola completamente.

Esa Ley de la Carrera Judicial cumplió el papel histórico de dotar por primera vez en la vida republicana de Guatemala un instrumento legal regulador del ingreso, ascenso, promoción y remoción de los jueces. Esto a pesar de que la Constitución Política de la República de Guatemala (Asamblea Nacional Constituyente, 1985) previó la existencia de la carrera judicial en su artículo 209, por lo que el marco político de movilidad política que presupuso no fue llenado sino hasta trece años después del inicio de su vigencia.

Dicha Ley adoleció de defectos en la correlación de fuerzas políticas representadas en su órgano máximo, el Consejo de la Carrera Judicial, dado que su composición daba mayoría al Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Eso ocasionaba que las decisiones del Consejo estuvieran sujetas a una correlación de fuerzas desfavorable a la idea de un gobierno de jueces.

No obstante, la Ley permitió el establecimiento de las primeras generaciones de jueces cuyo ingreso a la carrera judicial fue regulado y, con ello, se evitó la excesiva discrecionalidad en el nombramiento de dichos funcionarios. Estas nuevas generaciones de jueces incluyeron a personajes de la vida pública como los jueces de primera instancia con competencia en procesos penales de mayor riesgo, tales como el juez Miguel Ángel Gálvez o la jueza Ericka Ayfán, que juzgan los más importantes casos en la actualidad, incluyendo casos de corrupción y de justicia transicional. Dichos jueces ingresaron a la incipiente carrera judicial y al igual que muchos otros, han aportado a la construcción de la vida democrática del país.

En cuanto a su entorno político de establecimiento es importante resaltar que esa Ley fue establecida en un momento en que se inició el fortalecimiento democrático del sistema de justicia dentro del entorno del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en particular del Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática (Gobierno de la República de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 1996), así como en el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral.

De esa cuenta el Decreto 41-99 inició su vigencia el 14 de diciembre de 1999 ya habiéndose establecido, vía referéndum, que la reforma constitucional prevista por dichos Acuerdos no había sido aceptada. La consulta popular del 16 de mayo de 1999 tuvo la asistencia del 18.55% de los empadronados y ganó el "no" (Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, 1999) en las cuatro preguntas formuladas, incluyendo la relativa a "Organismo Judicial y Administración de Justicia".

El Decreto 32-2016 entró en vigencia el 25 de noviembre de 2016 en un entorno político bastante peculiar, antes que se discutieran las reformas constitucionales propuestas por la iniciativa 5179 que establecen otra composición del Consejo de la Carrera Judicial, incluso cambiando su denominación a Dirección de la Carrera Judicial integrante del Consejo Nacional de Justicia. La composición propone una integración del Consejo Nacional de Justicia por jueces, representante de la Corte Suprema de Justicia, tres profesionales de disciplinas indeterminadas, otro representante de la Corte Suprema de Justicia, Representante del Congreso de la República y representante del Presidente de la República. Es decir, cobró vida en un entorno de incertidumbre respecto de la duración de su vigencia. En el supuesto que las reformas se aprobaran en el Congreso de la República y se sometieran a consulta popular durante 2017, y fueran ratificadas, es probable que su entrada en vigencia sucediera en 2018; en todo caso, la iniciativa 5179 no indica ni la vacatio legis ni su entrada en vigencia.

Consideraciones generales sobre la Ley de la Carrera Judicial

En los regímenes democráticos la independencia judicial es un valor

indispensable pues se requiere de una justicia que pueda asegurar la independencia de poderes. En el caso de Guatemala, esta independencia es una larga lucha dada la correlación de fuerzas entre poderes fácticos y poderes jurídicos. La independencia judicial puede hacer democrático el ejercicio del poder al ofrecer la posibilidad de dilucidar ante un tercero imparcial las controversias derivadas del ejercicio del poder o de su abuso.

La carrera judicial debe asegurar la existencia de un sistema democrático, equitativo y transparente para el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, traslado, capacitación, evaluación del desempeño, régimen disciplinario y beneficios laborales de los jueces y magistrados. Se prevé un sistema que permita ofrecerle al profesional del Derecho que opta por ejercer la judicatura una carrera profesional estable, de mejora continua y con las remuneraciones adecuadas. Al asegurar un cuerpo profesional dedicado al ejercicio de la judicatura y sujeto a los controles democráticos correspondientes, la democracia se fortalece al apostar por la independencia e imparcialidad requerida por el debido proceso.

Para el caso de Guatemala con sus 17 años de historia de carrera judicial, puede indicarse que la carrera judicial ha permitido que casos de la máxima trascendencia estén siendo juzgados demostrando por primera vez en la historia que todas las personas, incluyendo los más altos jerarcas pueden ser sometidos a un proceso penal democrático. Sin embargo, existen falencias en el sistema de carrera que abarcan desde la composición del órgano superior hasta las remuneraciones debidas a los jueces.

Órganos del sistema de carrera judicial

Consejo de la Carrera judicial

Conforme lo establecido por los artículos 5 del Decreto 32.2016, el Consejo de la Carrera Judicial se integra por:

a. Un representante titular y un suplente, electos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que no integren la misma;

b. Un magistrado titular y un suplente, electos por la Asamblea General de Magistrados de la Corte de Apelaciones y

otros tribunales de igual categoría;

c. Un juez titular y un suplente electos, por la Asamblea General de Jueces de Primera Instancia;

d. Un juez titular y un suplente electos, por la Asamblea General de Jueces de Paz;

e. Un titular y un suplente experto en administración pública;

f. Un titular y un suplente experto en recursos humanos;

g. Un titular y un suplente con licenciatura en Psicología.

Los consejeros representante de la Corte Suprema de Justicia, de la Asamblea General de Magistrados de la Corte de Apelaciones, de la Asamblea General de Jueces de Primera Instancia y de la Asamblea General de Jueces de Paz durarán en sus cargos dos años y medio; los consejeros expertos en administración pública, recursos humanos y psicología durarán cinco años en su cargo. La rotación de cargos de dos años y medio permite teóricamente una renovación a mitad de período de la Corte Suprema de Justicia y da estabilidad a los consejeros técnicos por un período completo.

Existe ambigüedad en la regulación dado que por el texto parece ser que sólo los consejeros técnicos pueden ser reelectos. No obstante, si la conjunción "y" es válida para el primer conjunto de consejeros, permitiría la reelección de ambos. Véase el texto: "(…) los integrantes previstos en las literales a), b), c) y d) durarán en sus funciones dos años y medios; y los previstos en las literales e), f), y g) durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser electos nuevamente (…)" Parece existir un problema sintáctico en la oración por lo que la puntuación conduce a un doble interpretación.

Otro elemento de incertidumbre que se introduce es la Presidencia por sorteo: "(…) la presidencia del Consejo de la Carrera Judicial se definirá por sorteo público entre los integrantes previsto en las literales a), b), c) y d), y se ejercerá por dos años y medio, pudiendo ser electos nuevamente. En caso de falta temporal del que preside, lo hará el suplente que corresponda". Aquí pareciera corroborarse la tesis anterior sobre la posibilidad de reelección de los consejeros dado que si pueden ser reelectos para ser presidente del Consejo, lo pueden ser para el consejo. Es

relevante notar que es difícil pensar que la conducción del Consejo esté sujeta a la suerte y presenta una antinomia con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución que prevé como uno de los requisitos la idoneidad, es decir, de la elección o nombramiento del más apto para ejercer el cargo.

Esta es una cuestión esencial para la elección o designación de funcionarios dado que el 113 constitucional presupone que los más aptos serán elegidos para ser funcionarios y es normal que en un grupo de funcionarios se encuentren diversas aptitudes. La de presidir es una dentro de un conjunto de esas aptitudes que pueden ir acompañadas de elementos como experiencia y tiempo de servicio.

Un elemento del artículo de integración del Consejo de la Carrera Judicial que es rescatable es la asesoría de los órganos y unidades técnicas del Organismo Judicial para asegurar la incorporación del enfoque étnico y el de género, aunque hubiese sido apropiado enunciar una política de igualdad que tome en cuenta no sólo los pueblos indígenas y género sino también los derechos de las personas con discapacidad, la niñez, y a las personas con diferentes orientaciones sexuales. Se percibe el intento de democratizar la carrera judicial para incorporar al menos dos elementos que permitan buscar la igualdad entre los jueces y así luchar contra la discriminación.

Órganos disciplinarios

Juntas de disciplina judicial

Para sustituir a la Junta de Disciplina Judicial la nueva ley propone la integración de una junta compuesta por tres profesionales del derecho con preferencia de aquellos que tienen al menos cinco años de experiencia en la judicatura o magistratura.

Se deja a la suerte la Presidencia de dichas Juntas que podrán ser tantas como se determine por el Consejo de la Carrera Judicial. Se estima que esta creación debiese obedecer a indicadores estadísticos en que se demuestre la correlación costo-eficiencia.

Juntas de disciplina judicial de apelación

Esta junta que no tiene antecedente histórico, será la encargada de conocer en segunda instancia las resoluciones definitivas de las Juntas de Disciplina Judicial. Su integración es similar a la Junta de

Disciplina Judicial quedando en el azar la elección de Presidente (en la elección la ley establece que será por sorteo público) y estableciendo el mismo período de cinco años para sus miembros. Lo idóneo sería que se designara al mejor calificado, con fundamento en el 113 constitucional.

Se prevé un reglamento que desarrollará los procedimientos y criterios para realizar los concursos de oposición que integren ambas Juntas

Supervisión de tribunales

La supervisión de tribunales sobrevive ahora ya no como ente dependiente de la Corte Suprema de Justicia sino como un órgano dependiente del Consejo de la Carrera Judicial y prevé su descentralización conforme las necesidades del servicio. La ley no aclara cuál es su categoría, si es órgano disciplinario u órgano andragógico.

Unidad de evaluación del desempeño profesional

Para la evaluación del desempeño de jueces y magistrados la Ley establece una unidad de desempeño cuyo coordinador será electo el Consejo de la Carrera Judicial mediante un concurso de oposición. Existirá un reglamento relativo al procedimiento y criterio para el concurso de oposición para optar a Coordinador de la Unidad de evaluación del desempeño profesional y otro para desarrollar la estructura y funciones de esta unidad.

Órgano encargado de la capacitación

Se establece la Escuela de Estudios Judiciales como unidad encargada de la capacitación y formación técnica y profesional de jueces y magistrados. Se prevé que el Director sea electo por un procedimiento que se determinará en el Reglamento de la ley.

De esta forma se encuentra que el sistema de carrera judicial está compuesto por un Consejo de la Carrera Judicial, la Junta de Disciplina Judicial, la Junta de Disciplina Judicial de Apelación, la Supervisión General de Tribunales, la Unidad de Evaluación del desempeño profesional y la

Escuela de Estudios Judiciales. Se encuentra que no existe uniformidad en la descripción de los órganos de apoyo (Supervisión General de Tribunales, Unidad de evaluación del desempeño profesional y escuela de estudios judiciales), lo que dificulta observar si serán órganos que tengan la misma categoría organizacional, lo cual puede aclararse cuando se haga público el organigrama que debe publicarse de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública.

Desarrollo reglamentario previsto

De un análisis de la Ley, se encuentra cierta ambigüedad sobre los reglamentos que se emitirán. Conforme su articulado:

> "Art. 78. Emisión y actualización de reglamentos. El reglamento general de la Ley de la Carrera Judicial y demás cuerpos normativos conexos, deberán ser actualizados en el plazo de seis (6) meses, a efecto de que guarden congruencia con la presente Ley. Los reglamentos específicos que a la fecha no se hayan emitido, deberán aprobarse en el plazo de diez (10) meses después de la vigencia de la presente Ley."

Por lo que puede concluirse que existirán:

a) Un reglamento general de la Ley de la Carrera Judicial

b) Cuerpos normativos conexos y

c) Reglamentos específicos que no se hayan emitido.

Estas imprecisiones de la Ley tienen impacto en la implementación de la misma pues no es clara sobre las reglamentaciones que deberán complementarla.

Reglamento a emitirse con base en la Ley de la Carrera Judicial, Decreto 32-2016	Artículos que lo fundamentan
Proceso de nombramientos con equidad y enfoque de género y multiculturalidad	Art. 2
Para el otorgamiento de excedencias y licencias; así como de suspensión y remoción	Art. 3
De la Junta de Disciplina Judicial y Junta de Disciplina Judicial de Apelaciones(puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	Art. 4, 9, 48
De la Supervisión General de Tribunales (puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	Art. 4, 11
De la Escuela de Estudios Judiciales (puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	Art. 4, 13
De la Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional (puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	Art. 4, 12, 32.
De sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo de la Carrera Judicial (puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	Art. 5
De Convocatorias para el ingreso de la Carrera Judicial, así como reingreso a la carrera judicial (puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	Art. 6 a, n, 16, 18, 20
De ascensos, traslados y permutas (puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	25, 26,
De Convocatoria para los integrantes titulares y suplentes de los órganos auxiliares del Consejo de la Carrera Judicial y demás cargos directivos dentro de tales órganos, así como del secretario o secretaria ejecutiva del CCJ (puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	Art. 6 b
Procedimiento para la selección de aspirantes a magistrado de la Corte de Apelaciones y a la Corte Suprema de Justicia, para la elaboración del listado que se debe remitir a las Comisiones de Postulación y posterior nombramiento en Salas Jurisdiccionales una vez designados por el Congreso de la República	Art. 6.i, o
Para remoción de miembros del Consejo de la Carrera Judicial (puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	Art. 7

Funciones de la Secretaría del Consejo de la Carrera Judicial (puede plantearse dentro de Reglamento General del CCJ)	Art. 8
Para el otorgamiento de becas y autorizaciones para formación profesional a nivel nacional e internacional	Art. 27.h
Registro personal de Jueces y Magistrados, plataforma de alimentación y publicidad	Art. 33
Regulación para la designación de juezas y jueces suplentes	Art. 35, 37
Regulación para la designación de Magistradas y magistrados suplentes	Art. 36, 37
Reglamento para la celebración de asambleas nacionales de jueces de paz, jueces de instancia y magistrados de Salas de Apelaciones	Art. 71

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 32-2016

Un análisis basado en el texto de la Ley, arrojaría los siguientes reglamentos a emitirse: Como puede observarse, la nueva Ley de la Carrera Judicial estableció al menos 20 reglamentos que deben emitirse. La facultad para emitir su reglamentación la confiere el artículo 6, literal g) de la propia ley y se la otorga al Consejo de la Carrera Judicial.

Un tema controvertido es que la reglamentación deberá dictarse en el plazo de un año conforme el artículo 70; en tanto que el artículo 78 establece que deberá dictarse el reglamento general y normativa conexa en el plazo de seis meses.

Esta primera contradicción debe dirimirse como uno de los temas fundamentales de la actuación del Consejo de la Carrera Judicial. Además, debe tomarse en cuenta que para la elaboración de la normativa precitada es indispensable desarrollar al menos los tres siguientes puntos.

Cronología prevista para su implementación

La cronología prevista para su implementación es la siguiente: Vigencia de la ley: conforme su artículo 80 su entrada en vigencia cuenta el plazo de 4 meses a partir de la publicación que se dio el 26 de julio de 2016 en el *Diario*

de Centro América. Por lo que su vigencia fue el 25 de noviembre de 2016, pues se da a la víspera conforme lo establecido por la Ley del Organismo Judicial.

Su entrada en vigencia hace surgir dudas respecto a la solución de continuidad que tienen los servicios públicos, pues al entrar en vigencia desintegró el Consejo de la Carrera Judicial existente en virtud del Decreto 41-99, lo cual genera un vacío en tanto se integre el nuevo Consejo de la Carrera Judicial. Este vacío quedó resuelto con la Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad *(Opinión Consultiva , 2017)* que indicó que el Consejo de la Carrera Judicial continuaba en sus funciones.

Este nuevo Consejo de la Carrera Judicial debe quedar integrado el 23 de febrero de 2017 quedando en un *interregno* parcial el período del 25 de noviembre de 2016 al 9 de enero de 2017.

Sin embargo, debe notarse que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1985) el Presidente del Organismo Judicial continuará siendo el encargado de nombrar, permutar, ascender, conceder licencias, sancionar y destituir a los funcionarios y empleados administrativos, ocasionándose una antinomia con la derogatoria de la literal "a" del artículo 55 de la Ley del Organismo Judicial.

Es decir, la nueva Ley de la Carrera Judicial intenta modificar una función de la Presidencia del Organismo Judicial desarrollada en la Ley del Organismo Judicial cuando se fundamenta en el artículo 209 de la Constitución. La función persistirá sin desarrollo legal ordinario pues no será hasta que se reforma las funciones constitucionales de la Corte Suprema de Justicia en esta materia, será su representante legal, es decir, su Presidente, quien deba hacer los nombramientos. En este sentido, puede notarse claramente una debilidad fundamental en la reforma legal ordinaria pues es probable que se requiera de una reforma constitucional para alcanzar el fin que se propone.

Asimismo, es importante tener en cuenta que los cargos de dirección de los órganos del Consejo de la Carrera judicial, a saber, Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Carrera Judicial, Juntas de Disciplina Judicial, Junta de Disciplina Judicial de Apelación, Escuela de Estudios Judiciales, Supervisión General de Tribunales y Unidad

de Evaluación del Desempeño Profesional, tiene como plazo para integrarse el 24 de marzo de 2017.

La estructura organizacional que puede colegirse de la ley es la siguiente:

Órgano superior: Consejo de la Carrera Judicial

Órganos disciplinarios: Junta de Disciplina Judicial y Juntas de Disciplina Judicial

Órgano ejecutivo: Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Carrera Judicial

Órganos auxiliares: Supervisión General de Tribunales, Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional y Escuela de Estudios Judiciales.

En el caso de éstos últimos se nota la falta de uniformidad en la designación.

En el caso de la Escuela de Estudios Judiciales, su nombre actual es Unidad de Capacitación Institucional (UCI), lo cual sería concorde con la denominación de Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional.

La ley no contempló la uniformidad en la designación y no puede saberse si esas disparidades de denominación buscaron tener un propósito determinado respecto del funcionamiento del Consejo de la Carrera Judicial.

Funcionamiento

El rasgo distintivo que diferencia al nuevo Consejo de la Carrera Judicial es su carácter permanente, lo cual obliga al pago de un salario a diferencia del funcionamiento periódico que originaba el pago de dietas.

Un problema surge de la integración de los siete miembros, pues la Ley distingue a 4 de sus miembros (juez de paz, juez de instancia, magistrado de sala de apelaciones y representante de la Corte Suprema de Justicia) como los únicos que pueden ser electos para la presidencia, mientras que sus tres miembros profesionales (psicólogo, administrador público y experto en recursos humanos) tienen una situación de minusvalía.

En ese orden, se ha propuesto por la Corte Suprema de Justicia dos categorías de salarios: uno para los miembros de primera clase y otra diferente para los miembros profesionales. Esto por supuesto

conlleva el rompimiento del principio del Derecho del Trabajo que indica que a igual trabajo, igual salario lo cual genera controversias innecesarias

Consideraciones generales de inicio de vigencia de la Ley de la Carrera Judicial

La nueva Ley de la Carrera Judicial se encuentra con una vigencia que fue recibida por una inconstitucionalidad presentada por la Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial (AJMOJ), a través de su presidente Mario Alberto Taracena Coyado.

La inconstitucionalidad fue presentada inmediatamente después de la entrada en vigencia y plantea varios grupos de argumentación:

1. En cuanto al planteamiento de inconstitucionalidad general, plantea la AJMOJ que existe una contradicción entre la garantía de independencia funcional otorgada al Organismo Judicial respecto de la misma garantía otorgada al Consejo de la Carrera Judicial, pues no se encuentra regulada a nivel constitucional. Este planteamiento retrotrae la cuestión fundamental a si el marco constitucional vigente es apropiado para un Consejo de la Carrera Judicial que se diferencie del contenido en el Decreto 41-99 del Congreso de la República ya derogado. Asimismo, pareciera haber una antinomia normativa entre la independencia propia de un poder del Estado respecto de un órgano cuya función básica es administrar la carrera judicial.

2. Dada la inaplicabilidad de la carrera judicial a los magistrados, ya que éstos son electos por el Congreso y no pasan por los procesos de carrera judicial, la AJMOJ considera que no están sujetos a los procedimientos de la Carrera Judicial; esta argumentación sustentada en la diferente forma de nombramiento es interesante porque nuevamente aborda la problemática constitucional del sistema de justicia, sugiriendo por exclusión, que debiese reformarse la Constitución respecto de los métodos de elección de los magistrados de la Corte de Apelaciones y de la Corte Suprema de Justicia.

3. Por otra parte, en la regulación de las faltas graves

parece haber una coincidencia en las conductas ahí descritas con conductas descritas por el Código Penal. Esto lleva la discusión a la cuestión de antejuicio pues si las conductas son constitutivas de delito, deben ser tratados bajo las reglas constitucionales de antejuicio para jueces y magistrados y en el caso de haber lugar a la formación de causa, a través de las reglas del Código Penal y Código Procesal Penal.

Notas finales sobre el inicio de vigencia

El inicio de vigencia de la nueva Ley de la Carrera Judicial aparece en un momento crítico del sistema de justicia pues se ha puesto en jaque la elección de Presidente de la Corte Suprema de Justicia y se ha iniciado un procedimiento contra otro miembro de esa Corte.

Su contenido jurídico no es claro y se encuentran errores como la posible repetición de funciones como se puede observar en el artículo 6, literales f, k y l de la Ley (Congreso de la República de Guatemala, 2016) lo cual permite entrever una redacción ambigua. El interregno que dejó sin Consejo de la Carrera Judicial del 25 de noviembre de 2016 al 9 de enero de 2017, muestra la falta de previsión de un sistema de transición entre los dos Consejos de la Carrera Judicial.

Se esperaría que se logre integrar el nuevo Consejo de la Carrera Judicial y que este órgano aborde con amplitud, profundidad y precisión las tareas que permitan la claridad normativa, un desarrollo organizacional que logre el cumplimiento de sus funciones y la integración de un personal capaz, idóneo y honorable.

El cambio de marco normativo puede conducir a una mejora de las condiciones de independencia judicial interna y externa. La observación sobre su desenvolvimiento será vital para verificar si es necesaria o no una readecuación del nuevo marco normativo como lo ha propuesto la iniciativa 5179 (Congreso de la República de Guatemala, 2016) que contiene la propuesta de reformas constitucionales.

El 2017 será crucial para la consolidación del nuevo Consejo de la Carrera Judicial e igualmente crucial para constatar si en el siguiente año un proceso de reforma constitucional nos llevará a un nuevo modelo de Consejo de la Carrera Judicial.

Para la construcción de la nación guatemalteca es indispensable el aseguramiento de la independencia judicial interna y externa. Es el principio básico para una auténtica separación de poderes correspondiente al Estado republicano y democrático delineado constitucionalmente.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (30 de Mayo de 1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, Guatemala, Guatemala: Corte de Constitucionalidad.

- Congreso de la República de Guatemala. (2 de diciembre de 1999). Decreto 41-99 del Congreso de la República. Ley de la Carrera Judicial. Guatemala, Guatemala.

- Congreso de la República de Guatemala. (26 de julio de 2016). Decreto 32-2016 del Congreso de la República. Ley de la Carrera Judicial. Guatemala, Guatemala.

- Congreso de la República de Guatemala. (5 de Octubre de 2016). Iniciativa 5179. Iniciativa de reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, Guatemala.

- Gobierno de la República de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. (1997). Acuerdos de paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca. Guatemala, Guatemala: Universidad Rafael Landivar.

- Opinión Consultiva , 5911-2016 (Corte de Constitucionalidad de Guatemala 9 de enero de 2017). Guatemala.

- Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. (1999). Memoria Consulta Popular 1999: reformas constitucionales. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral. Guatemala

La Política

de Desarrollo Rural Integral: una visión crítica y propositiva

Adrián Zapata

Resumen

El proceso de implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) ha sido tortuoso. Nace de los Acuerdos de Paz y de un proceso participativo de 2002 a 2009, pero sucesivos gobiernos no se han comprometido con ella, a pesar de que los datos demuestran el deterioro de los indicadores socio económicos (en particular de pobreza y pobreza extrema) en los territorios rurales. Durante el gobierno de Otto Pérez se inició un insuficiente proceso de ejecución, que se detuvo durante la fugaz administración de Alejandro Maldonado y entró en impasse en los inicios del gobierno de Jimmy Morales. Afortunadamente, rectificó la omisión y, a finales de 2016, presentó su Agenda Rural, para implementar la PNDRI, reorganizando el gabinete de Desarrollo Rural Integral.

Los logros alcanzados desde que se aprobó el Plan para la PNDRI, en 2013, son importantes, pero todos referidos al andamiaje superestructural, donde participan los ministerios y secretarías con responsabilidades sectoriales. De no superarse esa visión superestructural, el proceso tenderá a burocratizarse, sin impactar en las condiciones de vida del sujeto priorizado por la PNDRI: los pobres y excluidos en el área rural. El camino alternativo es *trascender a lo territorial*, para lo cual la estrategia debe basarse en el Programa de Agricultura Familiar para Fortalecer la Economía Campesina (PAFFEC). En esta acción, el liderazgo del MAGA resulta fundamental.

Palabras clave

Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, pobreza y pobreza extrema, andamiaje superestructural, agricultura familiar, economía campesina.

Abstract

The process of implementation of the National Policy of Integrated Rural Development (PNDRI) has been tortuous. Born of the Peace Agreements and a participatory process of 2002 to 2009, but successive governments have not committed with it, in spite of the data demonstrate the deterioration in indicators socio-economic (in particular of poverty and extreme poverty) in rural territories. During the government of Otto Pérez began an insufficient implementation process, it was stopped during the fleeting administration of Alejandro Maldonado and entered in the impasse at the beginning of the government of Jimmy Morales. Fortunately, rectified the omission and, at the end of 2016, presented its Rural Agenda, to implement the PNDRI, reorganizing the cabinet of Integrated Rural Development.

The achievements since the adoption of the Plan for the PNDRI, in 2013, are important, but all referred to the scaffolding superstructural, where the ministries and secretariats with sectoral responsibilities. If they are not overcome this vision superstructural, the process will tend to becoming a bureaucracy, without impacting the conditions of life of the subject prioritized by PNDRI: the poor and the excluded in the rural area. The alternative path is to transcend the territorial, for which the strategy should be based on the Program of Family Agriculture to strengthen the peasant economy (PAFFEC). In this action, the leadership of the MAGA is essential.

Key words

National policy of comprehensive rural development, poverty and extreme poverty, scaffolding superstructural, family agriculture, peasant economy.

Contexto histórico

La Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDRI) tiene su génesis en los Acuerdos de Paz, particularmente en el de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en su numeral III, titulado "Situación Agraria y Desarrollo Rural". Su formulación fue producto de un largo proceso participativo, realizado durante el período comprendido del año 2002 al 2009, durante el cual diversas organizaciones sociales negociaron con tres gobiernos diferentes y, finalmente, produjeron esta política, la cual fue aprobada por el entonces presidente Álvaro Colom, mediante el Acuerdo Gubernativo 196/2009. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) hizo suya esta política, ya que es la instancia mandatada constitucionalmente para formularla.

Sin embargo, pese a que el ex presidente Álvaro Colom tuvo el mérito de haber finalizado el proceso de construcción participativa de la PNDRI, una vez alcanzado este logro, la política quedó engavetada. Fue hasta las postrimerías de ese gobierno que, desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) el entonces jefe de la cartera, Ing. Alfonso De León, intentó iniciar desde ese ámbito sectorial la implementación de la política, esfuerzo tardío y sin recursos ni apoyo político para lograrlo.

Gracias a la presión de las organizaciones sociales, especialmente de las campesinas, el gobierno de Otto Pérez Molina se comprometió con la ejecución de la PNDRI, emitiendo un Acuerdo Gubernativo, el 262/2013, que creó el Gabinete específico de Desarrollo Rural Integral, presidido por el propio Presidente. En octubre de ese mismo año, dicho gabinete aprueba el Plan para Implementar la PNDRI.

El Plan en referencia es coherente con la necesidad de asumir la naturaleza multi e intersectorial del desarrollo rural integral, característica fundamental de la PNDRI y, por consiguiente, pone el énfasis en la construcción de una

institucionalidad a niveles macro y meso, que exprese la naturaleza mencionada.

Por nivel macro entendemos el propio gabinete específico, así como las coordinaciones inter ministeriales pertinentes; estas últimas correspondientes a las intervenciones que pudieran articularse de manera más urgente y necesaria. De igual manera, es parte de esta acción a nivel macro el efectivo funcionamiento de la Comisión de Desarrollo Rural de CONADUR.

A nivel meso se sitúa el esfuerzo pos constituir una Unidad Técnica Interinstitucional, así como la constitución y funcionamiento de las Comisiones de Desarrollo Rural de los Comités de Departamentales de Desarrollo (CODEDES).

El Plan también hace un esfuerzo de aterrizaje territorial al concebir como territorios del desarrollo rural principalmente, pero no con exclusividad, a las Mancomunidades de Municipios.

Con el derrumbe del gobierno de Otto Pérez Molina, la administración interina presidida por Alejandro Maldonado Aguirre no le da relevancia alguna al tema del desarrollo rural, pero, afortunadamente, el Vicepresidente Alfonso Fuentes Soria, en una acción aislada pero muy importante, realiza una reunión del nuevo Gabinete de Desarrollo Rural Integral, con lo cual logra dotar de un poco de oxígeno a la en ese momento exigua PNDRI.

Contexto actual

Luego de las elecciones generales de 2015, a inicios de 2016 asume el nuevo gobierno presidido por Jimmy Morales. El vacío programático de su pretensión de dirigir los destinos de este país se expresó, entre otras cosas, en una ausencia del tema de desarrollo rural. Éste no aparecía en el radar del presidente. Por el contrario, bajo la influencia de los sectores empresariales, Morales se alucinó con la fantasía de las ciudades intermedias, planteamiento hecho en el ENADE 2016 por dichos sectores y se compró la idea que, para resolver la problemática rural y agraria, había que desarrollar dichas ciudades, que supuestamente se convertirían en polos de desarrollo, ya que aglomerando la población en ellas se superaría la dispersión demográfica propia del área rural, con lo cual se podría llevar servicios públicos e inversiones que crearan empleos.

Afortunadamente, el presidente Morales reaccionó a esta inercia simplista y, luego de presentar públicamente su Agenda Urbana, dio órdenes a Segeplan de preparar la Agenda Rural de su administración. En noviembre de 2016 se presentó públicamente esa agenda, en la que explícitamente se afirma que "es el instrumento que permite viabilizar el desarrollo rural para este período de gobierno, en el marco de esta Política (la PNDRI)…".

La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) conjuntamente con el MAGA, asumen la Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Desarrollo Rural Integral y firman un convenio donde se distribuye esa responsabilidad de manera estratificada, quedando en la SCEP principalmente los niveles macro y meso y en el MAGA principalmente el nivel territorial.

Al revisar lo actuado hasta ahora en este materia por el nuevo gobierno, lo que se constata es que se ha logrado reposicionar, aunque aún de manera insuficiente, el tema del desarrollo rural integral y recomponer cierta institucionalidad en el ámbito macro de la coordinación interinstitucional, especialmente en lo relacionado con el gabinete específico y la Unidad Técnica Interinstitucional, UTI.

> También se ha retomado la actividad formativa dirigida a los funcionarios de las distintas entidades gubernamentales a nivel regional (agrupamiento de departamentos) para que se conozca e interiorice el contenido de la PNDRI y su naturaleza multi e intersectorial.

En el CONADUR, se ha dado un paso atrás con la fusión de los temas del desarrollo urbano y el rural en una sola Comisión, con lo cual se invisibiliza la especificidad que tiene el desarrollo rural en relación al desarrollo nacional. Afortunadamente, se está buscando revertir esta decisión, organizando esa Comisión de una forma que permita recuperar dicha especificidad, constituyendo una subcomisión urbana y dejando lo rural como su contenido más denso.

En la dimensión territorial, se ha logrado formular una política sectorial, la Política Agropecuaria 2016/2020, concebida desde las responsabilidades que tiene el MAGA en la implementación

de la PNDRI y también se ha reformulado el Programa de Agricultura Familiar para fortalecer la economía Campesina (PAFFEC) para posicionarlo como el "programa insignia" del MAGA. Sin embargo, esta positiva voluntad expresada por el titular de la cartera, Mario Méndez Montenegro, contrasta con la debilidad presupuestaria del MAGA y con el recorte presupuestario que hizo el Congreso en relación al PAFFEC (recorte de Q 300 millones).

De lo superestructural a lo territorial

Todos los esfuerzos de construcción de institucionalidad en los niveles macro y meso, aunque son positivos, no han logrado proyectarse en impactos concretos en las condiciones de vida de los sujetos priorizados por la PNDRI. Más bien el proceso de implementación se ha burocratizado y las acciones que se desarrollan se convierten en un patinaje, que no logra trascender de lo superestructural a lo territorial.

Sin dejar de valorar esos esfuerzos, debe tenerse conciencia que los mismos están agotados y que, si no se trasciende hacia el territorio, se quedarán en un discurso político muy bien articulado y en una visión conceptual importante, pero sin efectos reales en la realidad que supuestamente pretende transformar.

El reto, por lo tanto, es lograr el aterrizaje territorial de la PNDRI, en su integralidad.

La estrategia para trascender de lo superestructural a lo territorial

Para lograr este paso trascendental, la estrategia debería ser definir entre el conjunto de variadas y diversas intervenciones sectoriales que están contempladas en la integralidad de la PNDRI, dada su naturaleza multi e intersectorial, si existe alguna que pueda tener la potencialidad de concretarla, de manera articulada, en los territorios.

Nosotros partimos de afirmar que efectivamente sí existe tal intervención, la cual está contenida en el PAFFEC, a cargo del MAGA.

Las razones que sustentan esta propuesta son las siguientes:

1. La economía del sujeto priorizado constituye el fundamento de sus condiciones

de vida, como sucede en general en la vida de todos los seres humanos. Pero más específicamente, las expectativas que tiene dicho sujeto priorizado están, en grandísima medida, vinculadas a la tierra y su producción. Eso define, inclusive, su identidad. Por consiguiente, la intervención estatal que promueve la agricultura familiar, que continúa siendo en nuestro país la columna vertebral de la economía campesina, es la más relevante de todas, especialmente de cara a las expectativas referidas.

2. Lo anterior permite que la participación del sujeto priorizado, de manera individual y organizada, en proyectos de agricultura familiar sea mucho más fácil de lograr. Esto aporta un elemento cualitativo trascendental en términos de la legitimidad, efectividad y sostenibilidad del programa.

3. La actividad que alrededor de la agricultura familiar se desarrolle puede provocar una dinámica territorial que, recurriendo a un lenguaje coloquial, podemos decir "que jale" otras intervenciones correspondientes a otros ámbitos de competencias sectoriales, particularmente salud, educación, programas de protección social (transferencias monetarias condicionadas) y caminos rurales.

4. La potencialidad referida, como una intervención "jaladora" de otras, más la participación social que se deriva del interés del sujeto priorizado en la agricultura familiar, también plantea condiciones apropiadas para que quienes están involucrados en ella asuman ese "liderazgo jalador" a nivel territorial, que permita concretar la naturaleza multi e intersectorial de la PNDRI.

5. El MAGA, como responsable de este programa (el PAFFEC), tiene una presencia territorial muy importante, especialmente a través del Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER), además de sus delegados departamentales. Esto permite un capital humano utilizable para estos propósitos. Pero además, la naturaleza del MAGA y su identidad está relacionada directamente con el campo y la producción agropecuaria.

Sin embargo, para que la agricultura familiar se convierta en el programa que permita trascender la acción superestructural que hasta ahora caracteriza a la PNDRI y concretarla en los territorios, se requiere algunos supuestos de partida, algunos de los cuales ya casi están alcanzados y en otros habrá que trabajar más en ellos.

Entre los ya casi alcanzados está la existencia de una política sectorial –Política Agropecuaria 2016-2020– que se concibe y plantea a partir de la PNDRI, como el componente agropecuario de la misma. Asimismo, dicha Política Agropecuaria establece con mucha contundencia que su "programa insignia" es el PAFFEC, habiéndolo re elaborado a finales del año pasado para darle continuidad a lo que se había iniciado ya con los anteriores gobiernos, pero con un planteamiento de profundización y desarrollo, a partir de la caracterización que se hace de él como un programa insignia de la cartera. En ambos casos, están próximos a emitirse los acuerdos ministeriales que les dará más sustento jurídico e institucional.

Esa decisión del MAGA cuenta con el apoyo y acompañamiento de actores externos versados y especialistas en la materia, como es el caso del aporte que ha brindado la FAO en Guatemala. A nivel regional, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC) ha expresado su apoyo y acompañamiento a esta decisión del MAGA de contribuir con su liderazgo al esfuerzo por concretar a nivel territorial la PNDRI, mediante el programa de agricultura familiar.

De igual manera, como ya se refirió anteriormente, aunque esto sea un elemento coyuntural, el actual titular del MAGA, Mario Méndez Montenegro, ha expresado una voluntad contundente al respecto.

Entre los elementos que aún deben ser trabajados está, en primer lugar, la insuficiencia de recursos presupuestarios, lo cual sin duda es una grave falencia. Inclusive el Congreso de la República recortó la mayoría de los fondos previstos para el MAGA para este programa. De igual manera, hay una debilidad institucional en el ministerio, a partir de la dificultad que tiene para contratar de manera sostenible a su personal en los territorios.

Estas debilidades deben ser superadas gradualmente, pensando en el presupuesto del

año 2018, así como de ajustes presupuestarios en el actual y de búsqueda de cooperación internacional para este propósito.

En relación a la debilidad institucional, hay un elemento político perverso que debe ser enfrentado y que se refiere a la presión que sobre el MAGA seguramente ejercen las prácticas clientelares de los diputados y alcaldes, que tradicionalmente inciden de manera preponderante en los nombramientos de los delegados departamentales del ministerio y en el nombramiento de quienes integran el SNER a nivel municipal.

La estabilidad laboral de los extensionistas es esencial para que el MAGA se pueda fortalecer. Paralelamente a la búsqueda de esa estabilidad laboral, también es esencial que se orienten procesos formativos para los extensionistas y delegados departamentales, a efecto de inspirar e incentivar en ellos, no sólo la adecuada ejecución del PAFFEC, sino también su rol de liderazgo en el proceso de implementación de la PNDRI, a partir del papel que pueda jugar la agricultura familiar en la articulación territorial del conjunto de intervenciones sectoriales que la componen.

Y por último, conociendo la incertidumbre que usualmente ha caracterizado la permanencia de las autoridades superiores en el MAGA, es conveniente que este planteamiento se institucionalice al máximo posible.

A nivel internacional Guatemala debe ser mucho más proactiva en este tema, llevando al debate regional su experiencia hasta ahora acumulada y *su planteamiento estratégico de trascender de lo superestructural a lo territorial*, para impulsar el desarrollo rural integral.

Conclusiones

1. La naturaleza multi e intersectorial de la PNDRI hace necesaria una institucionalidad correspondiente, en primer lugar a nivel macro y meso (Gabinete específico de Desarrollo Rural Integral, Unidad Técnica Interinstitucional, Comisión de Desarrollo Rural de CONADUR). Esta necesidad ha sido en gran medida satisfecha, aunque sea formalmente, en la actualidad.

2. La formulación de una Agenda Rural también es relevante, ya que se ha logrado darle continuidad formal al proceso de implementación de la PNDRI.

3. Los avances referidos, lamentablemente, no han logrado impactar en las condiciones de vida del sujeto priorizado por la PNDRI. Son logros superestructurales que ya son insuficientes y que han provocado el inicio de un proceso de burocratización de la política, con una visión conceptual adecuada y un discurso políticamente correcto, pero sin impacto real.

4. Urge trascender de lo superestructural a lo territorial. La concreción de la naturaleza multi e intersectorial de la PNDRI sólo se da en la articulación de las políticas sectoriales que la constituyen, la cual es siempre territorial. Desde el buró se coordina y se puede orientar coherencia, pero se articula en los territorios.

5. Para trascender a lo territorial se propone que la agricultura familiar juegue el papel fundamental. La consideramos como potencialmente apta para cumplir este rol, ya que responde a las reivindicaciones más sentidas por los sujetos priorizados, expresa la mayor identidad con el campo, puede convocar la acción conjunta de otras intervenciones en los territorios, principalmente salud, educación, transferencias monetarias condicionadas y caminos rurales, y corresponde a la competencia sectorial de un ministerio que tiene una institucionalidad presente en los territorios (el SNER). Para lograr lo anterior hay que consolidar los supuestos positivos que posibilitan esta estrategia y superar las debilidades prevalecientes, los cuales se desarrollaron someramente en el presente trabajo. El punto central para lograr estos propósitos es el liderazgo territorial que jueguen los extensionistas.

6. A nivel internacional es conveniente aportar al debate sobre el desarrollo rural territorial, compartiendo la experiencia guatemalteca y la decisión de trascender de lo superestructural a lo territorial.

Referencias bibliográficas

-Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria

- Programa de Agricultura Familiar para Fortalecer la Economía Campesina

-Política Nacional de Desarrollo Rural Integral

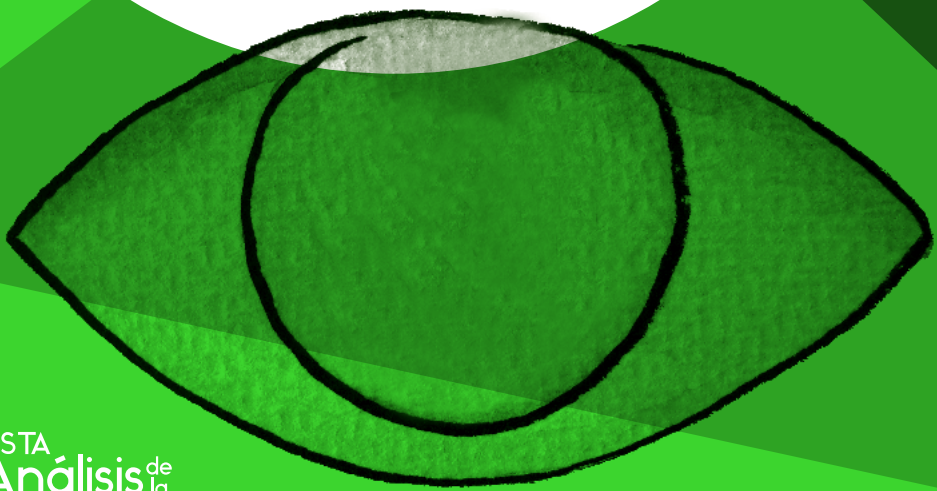
- Agenda Rural

-Plan para Implementar la PNDRI

-Política Agropecuaria 2016-2020

3

Escenarios de riesgo local



Revista Análisis de la Realidad Nacional

Crisis municipal y **escenarios** de riesgo

Ricardo Berganza

Resumen
Los escenarios son recursos para la planeación en la gestión integral de riesgos. Este artículo académico aborda los elementos fundamentales para la construcción de escenarios, con énfasis en el nivel municipal. Asimismo, se propone un nuevo instrumento de planeación: el escenario municipal de riesgo operacional.

Palabras clave
Riesgo, escenario, desastre, planeamiento, municipio.

Abstract
The risk scenarios are very important resources for planning in Risk Management. This scholar articleaddresses the fundamental elements for the construction of scenarios, with emphasis on the municipal level. Besides, this paper proposes a new planning instrument: The Municipal risk operational scenario.

Keywords
Risk, scenario, disaster, planning, Municipal

El planeamiento municipal y los escenarios para gestionar crisis futuras

La base de cualquier proceso de planeamiento es la identificación de un problema. En la gestión integral de riesgos, los escenarios cumplen la función de problemas que pueden presentarse en el futuro, y que sirven como referente para acciones de reducción de riesgos, o para acciones de respuesta y recuperación ante un evento dañoso.

Así, un accidente industrial, un sismo, una tormenta tropical u otros eventos, pueden expresarse en escenarios que describan coherentemente impactos en las personas, bienes, servicios y el medio ambiente.

Este artículo propone una caracterización teórica para los escenarios, que incorpore aspectos políticos y, además, permita construir *escenarios municipales de riesgo operacional*. Estos deben desarrollarse a partir de procesos fundamentales en los municipios, que pueden ser afectados por diversas causas naturales o antrópicas.
En otras palabras: a los escenarios originados por amenazas naturales o antrópicas, se pueden agregar escenarios operacionales cuyo impacto resulta operativa, financiera y políticamente importante para el municipio.

Asimismo, se propone la incorporación en el análisis de al menos dos tendencias globales, la urbanización y el cambio climático.

Los escenarios de riesgo

El riesgo es inherente a cualquier actividad humana, y es tan amplio que Luhmann (1991) lo concibe como «un concepto opuesto a la noción de seguridad». Foucault (2006) lo caracteriza como una construcción eminentemente social vinculada a la modernidad, y Beck (2006) lo estudió como una dinámica global, donde las personas cohabitan con riesgos locales y riesgos deslocalizados. Olson (1998 y 2003) y Mansilla (2010) han enfatizado asimismo las dimensiones políticas de los desastres y su relación con las crisis de gobernabilidad.

En ese sentido Luhmann resume la dimensión del riesgo en esta forma: "Cuanto más racionalmente se calcule y mientras más complejo sea el cálculo, de más aspectos nos percataremos, y con ellos vendrá mayor incertidumbre en cuanto al riesgo y consecuentemente, más riesgo" (1991: 74).

Por lo tanto el riesgo es multidimensional, diferenciado en lo social y complejo, especialmente cuando se realizan pronósticos sobre su ocurrencia (Berganza, 2013), y en ese marco un instrumento que contribuye a la operacionalización de la gestión integral de riesgos es el *escenario*, que reviste gran importancia toda vez que sirve administrativamente como sustituto de los problemas, los diagnósticos o las líneas de base.

En otras palabras, la lógica administrativa descansa en una relación entre el problema y la solución (Sallenave, 1985). Cuando el problema no ha ocurrido en el presente, puede utilizarse la información disponible para construir un escenario.

En sentido amplio, los escenarios son un recurso para la toma de decisiones en un contexto de incertidumbre (Bishop, Hines & Collins, 2007). Estos pueden construirse partiendo de una combinación de subjetividades. El método Delphi es un buen ejemplo de ese abordaje, donde la opinión experta es el insumo para la elaboración de predicciones (Astigarraga, 2003).

A diferencia del enfoque intuitivo anterior, existen propuestas analíticas estructuradas de Schoemaker (1993), Dickson (2012) y Moore (2012) y, en cada caso, los modelos dependen de las particulares necesidades y recursos institucionales. Esos procesos, procuran fundamentar los escenarios en datos empíricos, pero es justo mencionar que no escapan de la subjetividad de quienes les formulan.

Van Notten (2005) ha destacado la importancia de la construcción de escenarios en atención a tres macro características: 1) los objetivos de los escenarios, 2) el proceso de diseño y 3) el nivel de complejidad en los contenidos.

Estas características se abordan con mayor amplitud posteriormente, y en este artículo se incorpora una cuarta característica: la pertinencia en atención al ámbito que pretende abordar este documento: el municipio, donde el riesgo tiene una particular dimensión política.

A partir de las características anotadas, Van Notten propone la siguiente definición: "Los escenarios son descripciones coherentes y consistentes, de situaciones hipotéticas futuras, que reflejan diferentes perspectivas en el pasado, el presente y en desarrollos futuros, que pueden servir como bases para la acción" (2005:70).

Esta definición plantea varios retos técnicos. En principio, recopilar información útil para formular un escenario puede resultar oneroso. Asimismo, la caracterización

del escenario puede requerir especialización técnica.

En ese marco y complementariamente, conviene visibilizar al menos *dos tendencias globales que pueden afectar en diversas dimensiones a un municipio: la urbanización y el cambio climático.* Ambas tendencias se abordan en este artículo como un elemento transversal a los procesos para construir escenarios de riesgo.

Las razones para esta incorporación son las siguientes:

La urbanización, como fenómeno global, genera demandas crecientes de servicios y nuevos retos para abordar la reducción de la vulnerabilidad (Abhas & Stanton, 2013). En Latinoamérica, la urbanización ocurre de manera acelerada, e incide en las dinámicas generadoras de riesgo, de manera que cualquier análisis o construcción de escenarios de riesgo debe contemplar esa tendencia (Mansilla, 2010).

Junto a la urbanización, el cambio climático[1] agrega nuevas dimensiones al reto de evaluar y gestionar el riesgo urbano con fines de mitigación (Dickson, 2012), (O´Brien, O´Keefe, Rose & Wisner, 2006). De hecho, los procesos para la construcción de escenarios propuestos por Moore (2012), incorporan el cambio climático como variable independiente.

En ese orden de ideas, Rosenzweig (2011), Hunt (2011) y Sherbinin (2007) estructuran la relación entre cambio climático y urbanización como tendencias generadoras de riesgo.

El marco de acción de Sendai (UN, 2015) incluye un explícito llamado para la construcción de escenarios que incorporen el cambio climático como recurso para la toma de decisiones en la reducción de riesgos. Ese marco es coherente con los informes publicados, hasta la fecha, por el Panel Intergubernamental en Cambio Climático del Sistema de Naciones Unidas.

En suma, los escenarios de riesgo, especialmente a nivel municipal, deben incorporar no solo los elementos de diseño anotados inicialmente.

Es necesario que se incorporen en el análisis las variables

1. Nótese que el cambio climático debe diferenciarse de la variabilidad climática. En afán de sintetizar, el calentamiento global expresa el cambio climático, en cambio, el fenómeno del Niño o la Niña, corresponden a la variabilidad climática.

urbanización y cambio climático, sin detrimento de otros elementos estructurales o coyunturales pertinentes para cada caso.

Los cuatro elementos característicos de un escenario de riesgo

Los escenarios pueden tener diversos propósitos que deben determinar el método para su construcción y la complejidad esperada, en atención a los recursos disponibles, incluyendo tecnología, financiamiento, tiempo, personal y otros factores (Van Notten, 2005).

En los escenarios municipales para la reducción de riesgos es fundamental que cuenten, además, con pertinencia, entendida en dos dimensiones: la primera es la pertinencia en la cultura organizacional de la corporación municipal (Robbins, 1993), y la segunda es la pertinencia del escenario como una construcción que respeta la cultura local (Wilchez-Chaux, 1998).

En ese sentido, dado que la cultura es un concepto polisémico (Cuche, 2002), y sin el afán de caer en simplificaciones excesivas, se propone que en procesos de construcción de escenarios, se visibilicen las controversias sociales y en lo posible se procure identificar y limitar el etnocentrismo.

A continuación se presentan las cuatro características de los escenarios

1. Propósito.

   Considérese en primer lugar, quiénes utilizarán el escenario de riesgo y qué aplicaciones tendrá el mismo. Esas consideraciones deben estar presentes desde el análisis de participación (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 1993). En ese orden de ideas, es necesario reflexionar sobre el rol de los valores institucionales en el escenario de riesgo. ¿El escenario será descriptivo y abierto, o se pretende que el escenario sea normativo o prescriptivo?

   El propósito del escenario de riesgo también puede orientar su temporalidad. Es posible construir un momento en el tiempo. También puede concebirse un escenario que exprese una secuencia de eventos interconectados, y diferentes rutas o árboles de decisión.

2. Proceso de diseño

Es conveniente señalar que el diseño de un escenario de riesgo no es necesariamente lineal. En otras palabras: el propósito debiera determinar el diseño, sin embargo, el proceso de construcción con frecuencia permite explorar otros usos para el escenario, y en ocasiones existe más de una forma para construir el mismo.

Aclarado lo anterior, y en atención a los recursos disponibles (personal, tecnología, financiamiento, tiempo), es necesario determinar si el diseño será predominantemente intuitivo o analítico.

El diseño intuitivo se basa en criterios y experiencias existentes, que pueden estructurarse y contar incluso con altos niveles de aceptación. El método Delphi, que se basa en la consulta a personas expertas, es un ejemplo de construcción de escenarios a partir de opiniones. Del mismo modo, los escenarios de riesgo que se construyen a través de la narrativa comunitaria, tienen también un diseño predominantemente intuitivo.

En complemento y desde otra aproximación, existen formas analíticas o estructuradas para construir escenarios. Desde modelos computarizados, hasta procesos no necesariamente informáticos, pero basados en criterios previamente establecidos, y datos que deben estar disponibles para expresar una condición de riesgo, un impacto esperado, y otras consideraciones útiles para el propósito planteado.

Un escenario analítico puede construirse con diversas combinaciones de información cuantitativa y cualitativa. A ese respecto, los modelos climáticos, o los escenarios de riesgo sísmico, se caracterizan por el uso de modelos cuantitativos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010). Otros escenarios pueden ser más cualitativos y requerir una aproximación diferenciada, por ejemplo, los escenarios de conflictividad social.

Un elemento de diseño fundamental es la temporalidad que se utilizará para construir el escenario de riesgo. Dado que un escenario de riesgo es una construcción teórica con fundamento en información empírica, el mismo puede

referirse a un momento en el tiempo, como si de una fotografía se tratase, y también un escenario puede referirse a un periodo prolongado, cuya duración estará relacionada con la disciplina involucrada.

Por ejemplo: un escenario de riesgo financiero puede tener un horizonte temporal de diez o veinte años a partir de un conjunto de políticas de ajuste, en cambio, un escenario de sequía podría elaborarse sobre un periodo base de cien años. Del mismo modo, un escenario complejo que incorpore un conflicto armado en un país vecino, y que provoque una crisis humanitaria, bien podría evolucionar en un periodo menor, acaso de cinco años o menos.

De manera que la naturaleza del escenario determinará la temporalidad más adecuada. Por lo tanto, es necesario mencionar que cuando se trate de escenarios diacrónicos es indispensable incorporar en el análisis tendencias que afecten los factores de riesgo. Particularmente la urbanización y el cambio climático.

En el caso de la urbanización, se debe hacer referencia al contexto particular, a los pronósticos de crecimiento, cambios en el uso de la tierra, demanda de servicios y otros elementos que ofrezca el ordenamiento territorial. En cuanto al cambio climático los escenarios de riesgo, de mediana y larga duración, deben hacer referencia a los modelos regionales disponibles (Dickson, Baker & Tiwari, 2012) y, de existir, a los modelos particulares que permitan incorporar aspectos como la temperatura, la humedad o la precipitación para la zona.

En resumen. La construcción de escenarios no es una tarea lineal, donde se deben descubrir elementos objetivos llamados riesgos, para luego escribir acerca de ellos.

Los riesgos existen porque hay personas que los perciben y lo hacen de manera diferenciada. Incluso hay riesgos para una población, que son en realidad oportunidades para otros grupos. Por lo tanto, la recomendación en este punto es tener presente que los escenarios, ante todo, constituyen consensos sobre problemas. El reto es que los consensos sean incluyentes, como las acciones que se generen posteriormente.

Más adelante se proponen elementos metodológicos para la construcción de escenarios.

3. Contenidos

El propósito y el proceso de diseño son determinantes para la construcción de un escenario. Es decir, la relación entre lo que quiere lograrse y la forma en la cual se desea alcanzar ese producto. El contenido, es entonces la materia prima para construir el escenario. El reto consiste en elegir un marco referencial consistente y esto último depende, en buena medida, del equipo humano a cargo, sus intereses, sus capacidades, y también sus limitaciones.

En otras palabras, el marco de interpretación es fundamental. Por ejemplo, si se desea construir un escenario de riesgos múltiples para una ciudad costera, es determinante asumir una posición académica en torno al cambio climático, su concepción, sus efectos esperados, y lo anterior puede ser determinante para incorporar un modelo climático existente.

Es necesario también, tener presente que en temas como el análisis de la vulnerabilidad asociada a dinámicas urbanas, existen diferentes enfoques o corrientes de pensamiento. En algunos casos, la vulnerabilidad se vincula de manera crítica a un sistema económico y social (Evans, 1994) y, en otros casos, se asume que la vulnerabilidad y la pobreza son asuntos que pueden ser abordados independientemente del modelo económico.

4. Pertinencia

La pertinencia de un escenario debe analizarse en función de su legitimidad, o la aceptación expresada por quienes deben utilizarlo. Asimismo, la aceptación o rechazo del escenario puede provenir desde los sectores que podrían verse afectados por su uso.

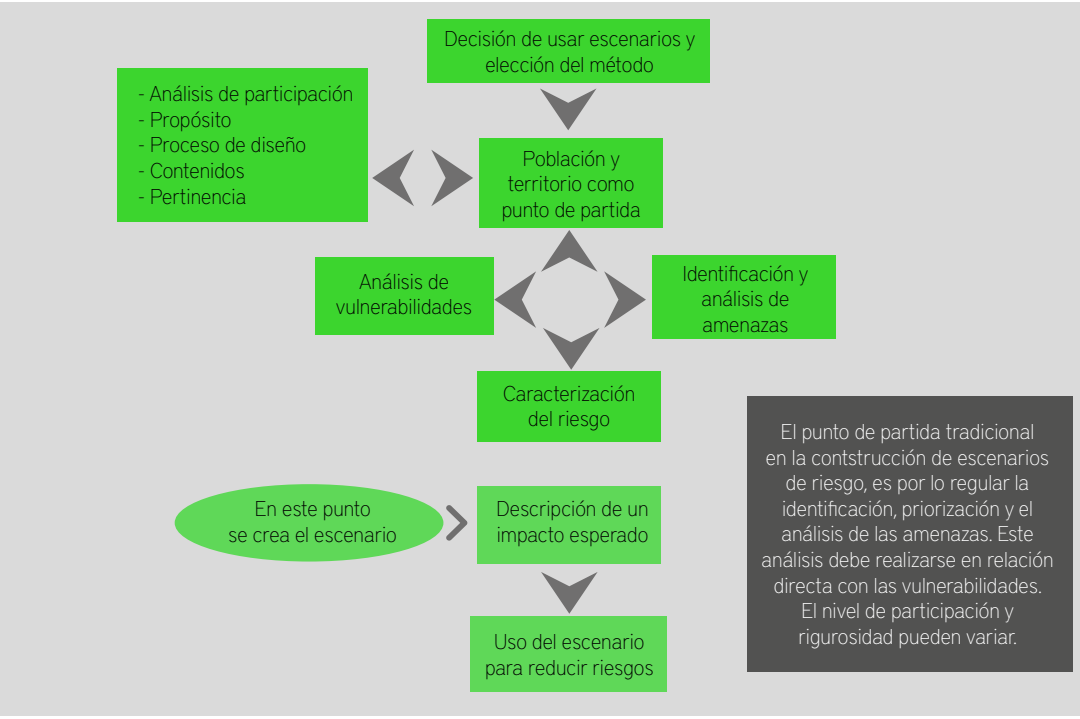
López & Luján (2000) así como Beck (2006) recomiendan que las controversias sociales sean visibilizadas y, de ser posible, resueltas. En ese sentido, la legitimidad como concepto político es clave cuando los escenarios se plantean para mover a la acción a grupos sociales (Blaikie, 1996), y es evidente que la controversia social puede estar presente, en tanto que un escenario

puede representar una crisis para un sector, y eventualmente beneficiar a otro.

Finalmente, debe notarse que la pertinencia puede guardar relación con elementos estructurales o coyunturales. Esto puede llevar a modificar el alcance de un escenario, o la amplitud de la participación de determinados actores.

El diagrama 1 muestra un resumen del proceso de construcción de escenarios en atención a la identificación y análisis de amenazas, vulnerabilidades y un impacto esperado en un ámbito de territorio y población dados.

Diagrama 1
Escenarios de riesgo tradicionales



Fuente: Elaboración propia.

Abordajes para la construcción de escenarios

En atención a los recursos tecnológicos disponibles y el nivel de participación comunitaria, se pueden identificar al menos tres abordajes para la construcción de escenarios.

> El primer abordaje lo constituyen los sistemas de información geográfica, donde las amenazas pueden constituir una o varias capas de información. Esas capas que pueden referirse a deslizamientos, inundaciones u otros factores, se complementan con las capas que incorporan elementos vulnerables como viviendas, edificios públicos, infraestructura productiva, líneas vitales y otros elementos para la toma de decisiones (Cordillera S.A., 2006).

Pese a lo anterior, los sistemas de información no conducen necesariamente a escenarios útiles en planes de preparación y respuesta, toda vez que para esto último debe construirse un impacto hipotético en las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente.

Un segundo abordaje es la construcción de escenarios locales, de manera participativa con las comunidades (FICR, 2007). Este enfoque ofrece simultáneamente resultados en la socialización del riesgo, y una sistematización de los planes locales puede alimentar un escenario territorialmente más amplio.

El tercer abordaje es la construcción de escenarios a partir de amenazas analizadas y priorizadas con diferentes actores (USAID/OFDA, 2013). Este proceso puede tener diferentes niveles de participación, y se enfoca en analizar las amenazas en el territorio de manera más estructurada que en el proceso anterior, iniciando con una identificación de amenazas, y una priorización de las mismas con las personas involucradas.

Las tres etapas posteriores, son el estudio de las amenazas elegidas, las vulnerabilidades asociadas y finalmente se construye un escenario eligiendo un evento desencadenante y un impacto dado.

De lo anterior es útil enfatizar que un escenario útil para la toma de decisiones, debería incorporar

no solo la caracterización de las amenazas y las vulnerabilidades. Es necesario un impacto en un nivel dado, que en cierta medida incorpora altos niveles de subjetividad, y que también debe guardar relación con la capacidad municipal que sea viable desarrollar.

Los escenarios en el ámbito municipal

Para el contexto municipal, los escenarios de riesgos tienen usos en:

- El ordenamiento territorial, tanto en la identificación de riesgos existentes como en la estimación de riesgos futuros.
- La elaboración de planes de emergencia y contingencia.
- La estimación de la viabilidad de proyectos de inversión.
- La planificación ordinaria y estratégica que incorpore posibles situaciones de crisis.

Complementariamente, la construcción de escenarios es aplicable a eventos complejos, o eventos que guardan relación con la gestión de riesgos, pero de forma indirecta. Por ejemplo: en un municipio bien podría construirse un escenario de interrupción de servicios básicos, como la distribución de electricidad y agua. En ese caso un escenario podría tener como factor desencadenante un sabotaje, un paro laboral, o una protesta social.

Estos escenarios a partir de un impacto en un servicio esencial, se abordan en este material como *escenarios municipales de riesgo operacional* (EMRO) y merecen un abordaje especial, en tanto se construyen a partir de un proceso importante interrumpido, y no a partir de un análisis de amenazas y vulnerabilidades en la población.

Para un municipio una situación como la planteada puede constituir una crisis real, que merece atención y eventualmente planes de preparación y respuesta. Así también, un escenario de interrupción de servicios, puede considerar no solo el impacto en la población, sino también el impacto político, económico y social, según sea el caso (Cooper, Drury & Olson, 2001).

Por supuesto, el análisis de un escenario como el anterior conlleva un enfoque se seguridad pública, que trasciende la intención de este material, toda vez que el análisis de las amenazas corresponde más a servicios de inteligencia que a

un análisis habitual de riesgo de desastre. No obstante lo anterior, es legítimo plantear escenarios que directa o indirectamente aborden crisis financieras, políticas, o de seguridad pública.

La pregunta que podría resultar pertinente es: ¿cuáles son los límites del concepto de riesgo para el municipio?

A ese respecto, durante décadas las instituciones a cargo de la protección civil en Latinoamérica se han enfocado en los riesgos desencadenados por eventos naturales y por los riesgos antrópicos *no intencionales.* El concepto institucional de riesgo ha excluido a los conflictos armados, conflictos sociales y a los actos intencionales ilícitos, que pueden desencadenar crisis sociales.

Por ejemplo, los ministerios a cargo de la salud pública, abordan crisis a través de los sistemas de monitoreo epidemiológico, y los ministerios del Interior se encargan de las crisis o las condiciones de riesgo vinculadas a la seguridad y la prevención del delito.

Pese a lo anterior este material está concebido para abordar el uso de escenarios a nivel municipal, y esa condición implica una revisión de la perspectiva con la cual se observan las crisis.

Esa revisión guarda relación con la pregunta anotada arriba, toda vez que el límite del concepto de riesgo, está basado en la competencia institucional (salud, educación, protección civil, seguridad, etcétera). Del mismo modo, el riesgo como noción opuesta al concepto de seguridad, puede ser refuncionalizado desde el nivel municipal, siempre y cuando el municipio aborde aspectos de salud, seguridad pública, gobernabilidad, o mediación en controversias sociales.

Incluso en caso de un evento sísmico, para un municipio puede ser pertinente el análisis de aspectos políticos y de seguridad de manera integral (Olson & Gawronski, 2010). Por esa razón, este material invita a que los escenarios de riesgo, desde una perspectiva municipal, puedan incorporar elementos que tradicionalmente han sido delegados a sectores encargados de la seguridad y la salud.

Finalmente, es necesario recordar que un escenario es el equivalente de una línea de base, una problemática, o un indicador inicial pero con una diferencia: el escenario no existe en el presente. De allí su utilidad.

La visión del riesgo desde el municipio debe ser integradora

Los municipios tienen diferentes niveles de autonomía, distintas capacidades de gobierno y enfrentan riesgos diferenciados. Pese a lo anterior, es frecuente que los municipios aborden problemáticas que demandan procesos de regulación tendientes al uso del suelo y el agua.

Los problemas de seguridad pública son también un reto municipal. Este es un tema que la gestión de riesgos como sub disciplina no ha abordado de manera integral (Douglas, 1985). Es decir, la gestión de riesgos por lo regular se corresponde y se conceptualiza con mandatos institucionales plasmados en la legislación vigente.

Un ejemplo típico se encuentra en los sistemas de protección civil, donde habitualmente se asignan competencias para la gestión de riesgos, pero dejando fuera la seguridad pública. Esto último tiene sentido en la lógica de división de funciones en el Estado, pero a nivel municipal, con frecuencia la seguridad pública se reencuentra con la gestión de riesgos.

En este punto es necesario retomar que la urbanización y el cambio climático deberían ser elementos transversales a cualquier planificación municipal, asociada con la gestión integral de riesgos. Los procesos de urbanización vistos como tendencia global, deberían expresarse en los planes de ordenamiento territorial, o cualquier otro instrumento que establezca algún nivel de regulación sobre el territorio (Aragón-Durand, 2014).

En relación al cambio climático, como mínimo, deben aprovecharse los modelos regionales sobre variabilidad climática, de manera que se puedan estimar los retos para la prestación de servicios públicos y cada municipio debería aspirar a contar con sistemas de información geográfica que, con mayor detalle, permitan estudiar y pronosticar riesgos.

En suma, los escenarios también pueden ofrecer insumos para quienes gestionan la seguridad pública, o la siniestralidad vial en centros urbanos. El esfuerzo y los recursos invertidos dependerán del municipio, la dimensión de la problemática, y los usos que puedan identificarse para el escenario.

Escenarios municipales de riesgo operacional EMRO

Las operaciones de un municipio pueden variar en complejidad y magnitud. De manera que el riesgo operacional deberá estimarse en atención a la importancia que se asigne a cada proceso.

¿Y cuáles pueden ser esas áreas críticas para un municipio que pueden analizarse con apoyo de la técnica de construcción de escenarios? Se proponen tres áreas críticas:

1. Servicios públicos prestados por el municipio.
2. Obligaciones del municipio en materia de regulación y recaudación.
3. Gobernabilidad expresada en índices de aceptación u otros indicadores.

Los servicios públicos prestados por el municipio son aquellos que la administración ofrece a la sociedad en su jurisdicción. Desde captación, tratamiento y distribución de agua, hasta video-vigilancia orientada al control vial o la seguridad pública. Por lo regular, los servicios públicos son la cara amable del municipio, y su mejor carta de presentación. Algunos municipios tienen entre sus competencias la gestión de centros educativos, hospitales, aeropuertos y sistemas de transporte. En otros casos la participación es menor. Pero cualquiera que sea el servicio público prestado, puede ser necesario en algún momento un análisis de riesgo.

En ese caso, el colapso del servicio es el punto de partida. Es decir que, en lugar de partir de una amenaza, se partiría del colapso de un servicio público, y el análisis de las posibles causas daría la pauta para construir un escenario.

La segunda área crítica está constituida por los mecanismos de regulación y recaudación del municipio. Si los servicios son la cara amable, la regulación y recaudación de impuestos y arbitrios constituyen la cara severa del municipio. En este caso, por lo regular se hace referencia a obligaciones o mandatos que por ley deben ser asumidos.

El área crítica en este caso, bien podría ser la reacción del público, ante un incumplimiento grave en las funciones de regulación del municipio. Por ejemplo, el colapso de un edificio, por no haber cumplido con regulaciones municipales, o la contaminación

del agua distribuida por el municipio, entendiendo la regulación como una función que se ejerce también hacia adentro de las instituciones.
Finalmente, la tercera área crítica, es la gobernabilidad expresada a través de la aceptación o rechazo ciudadanos. De nuevo, puede haber diversos factores que fortalezcan la imagen del municipio, y particularmente la imagen de un(a) funcionario(a).
En suma, se propone la exploración de potenciales escenarios de riesgo, pero desde una perspectiva municipal.
Esto conlleva un análisis de posibles crisis, en los servicios, los mecanismos de regulación, o la fortaleza política de una administración.

Factores de riesgo operacional como insumos para un EMRO

Rippel (2008) propone cuatro factores de riesgo operacional, que pueden utilizarse como punto de partida para analizar el riesgo en un municipio. Los tres primeros factores son internos y el último se enfoca en condiciones externas:

1. Problemas originados intencionalmente o por negligencia del personal.
2. Fallos en los sistemas informáticos y de comunicaciones.
3. Problemas ocasionados por procesos obsoletos o inviables para las condiciones existentes.
4. Eventos externos como desastres o crisis políticas.

De esa cuenta, el riesgo operacional se origina fundamentalmente en condiciones institucionales que pueden afectar procesos y por consiguiente a grupos externos.

A partir de los cuatro factores de riesgo operacional propuestos por Rippel, la reducción de riesgos operacionales puede abordarse a través de:

a) Medidas de prevención, incidiendo en los cuatro factores de riesgo, es decir las personas, los sistemas informáticos, los procesos y la vulnerabilidad ante factores externos.

b) Administración de la continuidad de procesos, mediante la estimación de impactos y la planificación de periodos de transición para volver a la normalidad.

c) Transferencia de riesgos, mediante pólizas de seguro, o la tercerización (outsourcing) de procesos.

d) Asumir los riesgos, o parte de los efectos esperados, especialmente cuando las medidas de mitigación son antieconómicas.

Lo anterior implica asumir riesgos menores y estimar, mediante escenarios, eventos mayores que pueden generar crisis mayores.

La construcción de escenarios municipales de riesgo operacional EMRO

El desarrollo de escenarios de riesgo operacional para un municipio, debería partir de un análisis de contexto donde, al menos, deben incorporarse dos tendencias que se han abordado a lo largo de este ensayo: la urbanización y el cambio climático. Posteriormente, deben elegirse los procesos más importantes y vulnerables, estimando en caso de colapso, sus efectos en las personas, los bienes, los servicios, el medio ambiente y el municipio como institución, desde una perspectiva financiera, jurídica y política.

La construcción del EMRO se basa, entonces, en identificar procesos indispensables para la corporación, y cuyo colapso implica una situación emergente, o una crisis mayor a razón de:

1. Identificación de procesos vitales para la corporación.

2. Priorización de las hipótesis de colapso de procesos vitales.

3. Descripción de las crisis seleccionadas en etapas, que incluyan los efectos en las personas, los bienes, los servicios, el medio ambiente, las finanzas, la gobernabilidad y la institucionalidad.

A partir de la priorización anterior es útil retomar a Rippel (2008) quien propone un proceso para instituciones financieras, que se ha adaptado para este documento:

a) Descripción del escenario. Circunstancias, contexto, procesos y negocios afectados. Duración del impacto y efectos posteriores.

b) Frecuencia esperada. Determinar un periodo de análisis, por ejemplo 10 años considerando procesos de urbanización y cambio climático.

c) Severidad. Impacto financiero, operacional, humano, político.

d) Pérdidas esperadas. Recuperación.

e) Transferencias de riesgo. Posibilidad y viabilidad de cobertura. Seguro y reaseguro.

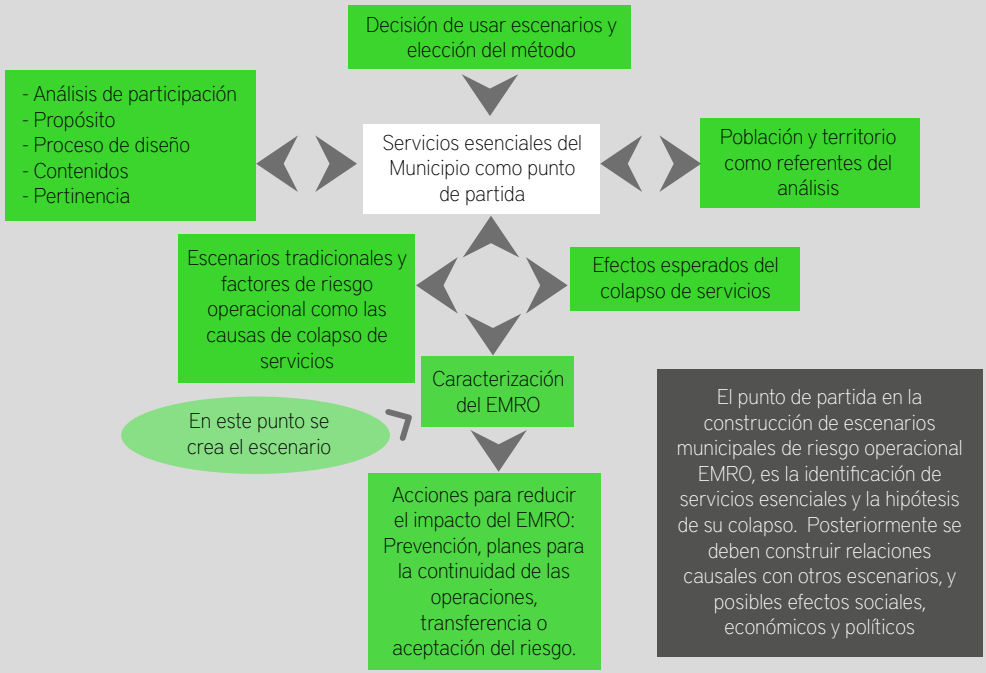
El resultado entonces, debe ofrecer un impacto hipotético en un esquema simple para ser utilizado por el equipo a cargo de las crisis institucionales.

Finalmente, es necesario enfatizar que este análisis debería ser multidisciplinar, y podría requerirse que parte del mismo sea reservado para los equipos que se encargan de temas sensibles, como la seguridad pública.

En esa tarea, pueden jugar un rol fundamental los servicios e inteligencia que estén al servicio del municipio, toda vez que el análisis de los escenarios resultantes se corresponde con las tareas de inteligencia habituales en corporaciones municipales.

El diagrama 2 muestra un resumen del proceso para la construcción de escenarios municipales de riesgo operacional EMRO.

Diagrama 2
Escenarios municipales de riesgo operacional EMRO



Fuente: Elaboración propia.

A manera de conclusión

Las instituciones a cargo de la protección civil son, usualmente, entidades interesadas en construir escenarios de riesgo basados en análisis de amenazas y vulnerabilidades. Asimismo, es usual la delimitación de las funciones en materia de reducción de riesgos, en atención a la competencia de seguridad pública, salud, educación, atención de emergencias, protección ambiental, o recuperación de infraestructura por citar solo algunos ejemplos. A diferencia de los sectores mencionados, en el nivel municipal esas competencias suelen reconstruirse en crisis que incorporan aspectos humanos,

ambientales, jurídicos y políticos, sin distinción, y todo bajo la responsabilidad de una institución que debe rendir cuentas a la población de manera directa.

Por lo anterior, los EMRO complementan a los escenarios de riesgo construidos a partir de la amenaza. Es decir, ambos recursos son importantes para el municipio. Asimismo, es útil recordar que los EMRO, no se construyen a partir de la ocurrencia de un sismo, un accidente industrial o una tormenta. Los EMRO se construyen a partir de un servicio público importante que colapsa, y que genera una cascada de efectos directos e indirectos. Esto último lleva implícito un ejercicio de inferencia de las causas probables para cada crisis.

En este punto es justo preguntar ¿de qué manera puede un municipio incorporar los EMRO en su planificación? ¿Cuáles son los elementos mínimos para aprovechar esa herramienta de manera eficiente?

Sin duda, existen diversas formas de utilizar los EMRO. Y es posible explorar escenarios de ese tipo aún sin contar con información precisa sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos expresados en escenarios tradicionales.

Una secuencia mínima de aproximación en un ámbito municipal, incluiría al menos:

1. Un análisis de participación que incorpore personas con poder de decisión, personas que conozcan la planificación municipal, personas a cargo de la gestión de riesgos, y finalmente, personas a cargo del análisis político y de seguridad del municipio.

2. Identificación y priorización de servicios esenciales, para proceder a establecer posibles causas para el colapso del servicio analizado, y los efectos sociales, económicos y políticos.

3. Decidir si se necesitan planes específicos y recursos para evitar, reducir, transferir o asumir riesgos, y también planes para responder en casos de crisis.

Finalmente, tanto los escenarios de riesgo basados en amenazas, como los escenarios municipales de riesgo operacional, deben considerar el contexto, y particularmente dos tendencias abordadas en este ensayo: la urbanización y el cambio climático. Estas, sin detrimento de otras condiciones identificadas, son esenciales para analizar la evolución de la vulnerabilidad y ciertas amenazas en los próximos decenios.

Referencias bibliográficas

- Abhas, K., Miner, T. & Stanton-Geddes, Z. editors. (2013) *Building Urban Resilience: Principles, Tools and Practice.* Washington, D.C., U.S.A: The World Bank.

- Alcaldía de Manizales, Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (2002) *Informe final microzonificación sísmica de la ciudad de Manizales.* Manizales, Colombia: OMPAD.

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Fondo de Prevención y Atención de Emergencia (2010) *Zonificación de la respuesta sísmica de Bogotá para el diseño sismo resistente de edificaciones.* Bogotá: FOPAE.

- Aragón-Durand, F. (2014) *Inundaciones en zonas urbanas de cuencas en América Latina.* Lima: Soluciones prácticas.

- Astigarraga, E. (2003) *El método Delphi.* San Sebastián, España: Universidad de Deusto.

- Baeza, M. (2000) *Los caminos invisibles de la realidad social, ensayo de sociología profunda sobre los imaginarios sociales.* Santiago, Chile: RIL editores.

- Beck, U. (2006) *La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad.* Barcelona: Paidós.

- Berganza, R. (2013) *Ideología neoliberal y gestión de riesgos.* Guatemala: Tesis de maestría. Escuela de Ciencia Política, USAC.

- Bishop, P. & Hines, A. & Collins, T. (2007) *The current state of scenario development: an overview of techniques, Foresight.* Houston, Texas: University of Houston TX

- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. & Wisner, B. (1996) *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Cooper, A., Drury, A. & Olson, R. (2001) "*Domestic Unrest and Natural Disasters: How Shocks Affect the Political System."* Paper presented at the International Studies Association annual meetings, Chicago, IL: SD

- Cordillera S.A. (2006) *Informe técnico y científico de riesgos por deslizamiento y flujo de detritos en sectores de Santiago Atitlán.* Guatemala: Cordillera S.A.

- Cuche, D. (2002) *La noción de cultura en las ciencias sociales.* Buenos Aires: Nueva Visión.

- Dickson, E., Baker, J., Hoornweg, D. & Tiwari, A. (2012) *Urban risk assessments: Understanding Disaster and Climate Risk in Cities*. Washington, DC: The World Bank.

- Douglas, M. (1985) *Risk acceptability according to the social sciences.* London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

- Evans, V. (1994) P*ercepción del riesgo y noción del tiempo, Desastres & Sociedad.* Lima: La Red.

- Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2007) *El análisis de vulnerabilidades y capacidades AVC.* Ginebra: FICR

- Foucault, M. (2006) *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collége de France: 1977-1978* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

- Hunt, A. (2011) *Climate change impacts and adaptation in cities: a review of the literatura.* London, U.K: University of Bath.

- Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (1993) *El enfoque del marco lógico, manual para la publicación de proyectos orientada mediante objetivos*. Madrid: Colorsystem S.L.

- Kelman, I. (2015) *"Climate change and the Sendai framework for disaster risk reduction"*. International Journal of Disaster Risk Science. London: Springerlink.com

- Lavell, A. & Franco, E. editores. (1996) *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina.* En busca del paradigma perdido. Lima: La Red – FLACSO – ITDG Perú.

- López Cerezo J. & Luján J. (2000). *Ciencia y política del riesgo*. Madrid: Alianza Editorial.

- Luhmann, N. (1991) *Sociología del riesgo.* Guadalajara: Universidad Iberoamericana /Universidad de Guadalajara.

- Mansilla, E. (2010) *Riesgo Urbano y Políticas Públicas en América Latina: La irregularidad y el Acceso al Suelo.* GAR 201. Accesible en http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Mansilla_2010.pdf

- Moore, S. & Zavaleta, E. & Shaw, R. (2012) *Decision making under uncertanty, an assessment of adaptation strategies and scenario development for Managers.* California Energy Commision, Santa Cruz, CA: University of California, Santa Cruz.

- O´Brien, G., O´Keefe, P., Rose, J., & Wisner, B. (2006) *Climate change and disaster management.* Oxford, U.K: Overseas Development Institute.

- Olson, R. (1998) *Disasters and Political Unrest: An empirical investigation.* Dallas, Texas,:Southern Methodist University.

- Olson, R. (2003) *Disasters as Critical Junctures? Managua, Nicaragua 1972 and Mexico City 1985.* Volume 21, No. 1. Miami, FL,: International Journal of Mass Emergencies and Disasters

- Olson, R. & Gawronski, V. (2010) *"From Disaster Event to Political Crisis: A "5C+A" Framework for Analysis".* International Studies Perspectives, Volume 11, No. 3. SD: International Studies Association.

- Rippel, M. & Teplý, P. (2008) *Operational risk - scenario analysis, IES Working Paper,* No. 15/2008. Prague: IES Charles University in Prague.

- Robbins, S. (1993) C*omportamiento organizacional.* México: Prentice Hall

- Rosenzweig, C., Solecki, W., Hammer, S. & Mehrotra S. (2011) *Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network.* New York: Cambridge University Press.

- Sallenave, J. (1985) *Gerencia y planeación estratégica.* Bogotá: Norma.

- Schoemaker, P. (1993) *Multiple scenario development: Its conceptual and behavioral foundation.* Chicago, Illinois: Strategic Management Journal

- Sherbinin, A. (2007) *The vulnerability of global cities to climate hazards.* London: International Institute for Enviroment and Development

- United Nations (2015) *The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.* Third UN World Conference. Sendai, Japan: UN, Secretary General for Disaster Risk Reduction.

- USAID OFDA (2013) *Curso de reducción del riesgo de desastres.* San José, CR: OFDA LAC.

- Van Notten, P. (2005) *Writing on the wall: Scenario development in times of discontinuity.* Amsterdam:Universal-Publishers /on OECD (2006) Think scenarios, rethink education. Paris: CERI

- Wilches-Chaux, G. (1998) *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o Yo voy a correr el riesgo.* Guía de La Red para la gestión local del riesgo. Lima: La Red

Barrio y comunidad: miradas frente al riesgo asociado a desastres y variabilidad climática

Rosa Sánchez

Resumen
La hipótesis central de este trabajo es que el enfoque de gestión para la reducción del riesgo, originalmente aplicado a contextos rurales, plantea la necesidad de desarrollar un abordaje que, más que el riesgo como incertidumbre, como condición de futuro, muestre la peligrosidad como algo más concreto y que considere los múltiples factores que interactúan y lo concretan en la cotidianidad de actores que muestran una racionalidad que se arraiga en elementos histórico culturales, agregan elementos de procesos socioeconómicos e intentan en la medida de sus recursos, casi siempre limitados, actuar frente a ellos.

Palabras clave
Urbanización, desastres, riesgo, variabilidad climática, peligrosidad.

Abstract
The central hypothesis of this paper is that disaster risk reduction management perspective, originally applied to rural contexts, lays out the necessity to develop an approach that considers risk as something tangible, and not only as uncertainty or a future condition, and takes into consideration the many elements that interact with it and make it a reality in the daily-life activities of people who, from a rationality resultant from historic and cultural elements, incorporate to it part of socioeconomic components and, from their understanding and limited resources, act in the face of the situation

Keywords
Urbanization, disasters, risk, climatic variability, danger.

Introducción

La idea inicial para indagar y profundizar respecto del concepto de barrio como aglutinador y como recurso relacionador en espacios territoriales en riesgo, surgió en el contexto de una investigación realizada al evaluar un proyecto[1] en 2014. Si el barrio nos remite a un espacio, los actores sociales eran por un lado grupos organizados que, con sus énfasis particulares, ampliaron su campo de acción y lograron movilizar grupos de población hacia objetivos compartidos y por el otro, miembros del gobierno local.

Esta experiencia se dio en un contexto urbano, en un área que se ubica al noroeste de la ciudad de Quetzaltenango. Si se consideran las tendencias de urbanización en América Latina (Unesco, 1995) en general[2] y en Guatemala,[3] en especial, aparece importante analizar también si el enfoque de Gestión para la Reducción de Riesgos a Desastres (GIRD) tiene pertinencia para ser aplicado en contextos urbanos o si, en cambio, las especificidades de dichos contextos demandan abordajes diferentes.

Para el caso que se analiza, los grupos organizados que se consideran son aquellos que se conforman según una normativa

1. Evaluación final del Proyecto Barrios Más Seguros, Quetzaltenango, Guatemala, ejecutado por Catholic Relief Services (CRS), Pastoral Social/Caritas de los Altos y Centro Ecuménico de Integración Pastoral (Ceipa), 2012-2014.
2. En 1995 América Latina se consideraba un continente predominantemente urbanizado: 16 países habían atravesado el umbral de urbanización (50% de la población total en ciudades). A finales de la década de los 80 todos los países salvo Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras habían cruzado ese umbral. Mientras hasta los años 60 la migración campo ciudad se concentraba en una ciudad, en la década de los 90 se señalaban cambios importantes en los patrones de urbanización, con un crecimiento en importancia de las ciudades de tamaño medio que desempeñan el papel de centros regionales (Unesco, 195). Pero son las ciudades pequeñas y medianas las que están experimentando un crecimiento más rápido que las grandes urbes, en el mayor número de países (Bottino Bernardi, 2009).
3. Según las previsiones de las Naciones Unidas, en 1950 un tercio de la población mundial vivía en las ciudades. En 2006, la proporción aumentó hasta un 50%, y alcanzará los dos tercios de aquí al 2050, es decir, un total de 6 mil millones de personas, previsiones que cuestionan la propia idea de la sostenibilidad urbana. http://www.un.org/es/globalissues/habitat/. Extraído 09 10 2015.

que les asigna responsabilidades en momentos de emergencia o desastre y en el ámbito del desarrollo. Nos referimos a las Coordinadoras Locales para la Reducción de Desastres (Colred) y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocode).

Usualmente, cuando se habla de desastres, las personas hacen una relación con las actividades que las instituciones encargadas realizan luego de un evento que produce daños a las personas, a sus bienes o a sus valores. Poco se piensa sobre las transformaciones de la acción colectiva luego de estos eventos, y menos aún, sobre la previa configuración entre los varios grupos que interactúan en un territorio, sus diversas modalidades y manifestaciones, considerando aspectos ahora permanentes como son los fenómenos de la criminalidad, la delincuencia organizada o la violencia que se suman a otros elementos que caracterizan los contextos urbanos, como la urbanización y los desplazamientos internos.

El estudio de un caso específico puede mostrarnos el estado de la cuestión, desde varias perspectivas ya sea teóricas, es decir a partir de qué categorías de análisis se analiza el riesgo y se promueve la organización comunitaria con sentido reactivo; una segunda es la comprensión de la acción ciudadana como instrumento para actuar frente a instituciones y especialmente frente a gobiernos locales y una tercera sería aquellas que permite entender la peligrosidad ahora asociada a la variabilidad climática, especialmente en contextos urbanos donde la migración, como tendencia todavía no se enfoca desde la perspectiva de los desplazamientos internos, vistos como estrategia de sobrevivencia frente a los efectos de la variabilidad climática.

En todo caso, se trata de un análisis que muestre que, para entender el reto que plantea la variabilidad climática, se requiere una perspectiva más amplia desde las ciencias sociales, para acercarnos a un entendimiento respecto a dinámicas sociales que incluyen otras formas de entender el territorio, las identidades y las pertenencias.

Métodos y materiales

Este artículo ha sido construido con base en:

a) Una investigación documental que incluyó la consulta de estudios recientes sobre

la cuenca del río Samalá, el realizado por el Banco Mundial ya que la ciudad de Quetzaltenango está incluida en su programa de Ciudades Emergentes, tesis de grado de la Facultad de arquitectura del Cunoc; un estudio específico de la zona realizado por estudiantes de la Facultad de Auditoria del Cunoc; diagnósticos con enfoque de riesgo a desastres de las zonas 2 y 4 afectadas por inundaciones y contaminación, donde se ubica el área en estudio y libros y documentos sobre barrios y cantones de Quetzaltenango, ciudades, antropología urbana y sobre riesgo a desastres.

b) Entrevistas a profundidad durante septiembre de 2015, en la modalidad de consentimiento libre, previo e informado. Las personas entrevistadas se ubican en dos de las áreas de mayor riego a inundación. Otras entrevistas se realizaron con investigadores que han desarrollado trabajos en dichas zonas.

c) Recorridos comunitarios, que comprendieron seis barrios o cantones dentro de los cuales se incluyen los dos que aquí se analizan.

Resultados y discusión

El escenario de riesgo

Distintos diagnósticos y estudios (Prevda, 2008; Segeplan, 2010; CRS/Ceipa, 2013; Bid, 2014) coinciden en los elementos que incluyen en sus escenarios de riesgo: a) cuerpos de agua (ríos Seco,[4] Xequijel y Samalá); b) zanjones, que son parte de la topografía de la ciudad y c) manejo de las aguas pluviales, residuales y desechos sólidos y líquidos, considerada la amenaza antrópica más importante.

Los dos primeros explican en parte el riesgo de *correntadas*, inundaciones y deslizamientos, y el tercero, el riesgo de inundaciones y desbordamientos, ya que sus márgenes son superados en su capacidad de desagüe. Descrito así, el escenario de riesgo hace énfasis en el factor "amenaza", uno de los tres componentes del enfoque GIRD.

Las causas se ubican en:
a) aumento de la precipitación durante el invierno, también en

4. El que ahora se denomina río Seco constituía un zanjón, es decir era un cuerpo de agua de corriente efímera pero debido a la descarga constante de aguas residuales hacia su cauce, actualmente presenta un caudal permanente (Segeplan, 2010).

períodos cortos, asociado a la variabilidad climática;
b) disposición de aguas residuales a los cauces de los ríos sin el debido tratamiento;
c) obstrucción de ríos y zanjones al ser utilizados para deshacerse de la basura,
d) reducción del cauce de ríos y zanjones por construcciones formales o precarias, y
e) proliferación de basureros clandestinos.

Este escenario debe verse además como parte de la ciudad en su conjunto y mencionar entonces la tendencia creciente a la ocupación de laderas para construcción de viviendas por disponibilidad de espacio de bajo costo y sin controles institucionales, urbanización en las partes altas de la cuenca, precedidas de su deforestación, concesión de licencias municipales a empresas lotificadoras que han producido tierra urbana, sin la correspondiente construcción de sistemas de drenajes adecuados. Visto como corredor fluvial, al río Xequijel se incorporan los caudales de las cuencas de los ríos Seco y Bolas que atraviesan la ciudad. La cuenca del río Seco es la que tiene mayor presión de centros poblados, pues en ella se ubica el casco urbano de la cabecera municipal y parte del valle del Palajunoj, que es el sector hacia donde se está dirigiendo el desarrollo de proyectos urbanísticos; además, esta cuenca, bloqueada en innumerables puntos por viviendas y basura, contribuye a agravar el escenario de riesgo ya que ha dejado de cumplir su función histórica de drenaje del valle.

Los dos incisos que anteceden, si hubiesen sido redactados con una perspectiva "técnica" usando dos de los tres componentes que caracterizan el enfoque de Gestión Integral para la Reducción de Riesgo de Desastres (GIRD),[5] habrían hablado de amenaza sísmica, de inundación y de deslizamientos. Y como vulnerabilidades, habrían mencionado la física -probablemente, se habría hecho referencia a materiales de construcción, ubicación de las viviendas y a criterios de sismo resistencia- y la ambiental.

Aplicando la expresión "escenario de riesgo" hemos querido subrayar

5. Al utilizar este enfoque GRRD, los términos amenaza y vulnerabilidad se entienden como los elementos constituyentes del riesgo a desastres; amenaza es su componente externo, la fuente de peligro, y vulnerabilidad hace referencia a la condición en que se encuentran las personas, los grupos y sus sistemas, determinada por su exposición.

que, utilizando ese mismo enfoque, pero con un abordaje descriptivo, tenemos una mirada que nos da un contexto de situación, es decir, le damos sentido al riesgo "a través del análisis y de los múltiples contextos que lo animan" (Quirós, 2010), contextos que sus habitantes reconocen y organizan y frente a los cuales expresan su racionalidad.

Una racionalidad que tiene clara la periodicidad de los eventos asociada a los ciclos naturales ("cada invierno"), los cambios en esa periodicidad, el componente antrópico de expresión cotidiana y además, su relación con acciones determinadas cultural, institucional e individualmente ("las personas que pasan botando su basura", "las personas que siembran y deforestan", "las casas que están construyendo allá arriba").

Con ese abordaje descriptivo desde las ciencias sociales, es posible mostrar un escenario de riesgo socio natural, en un ambiente urbano, donde la vulnerabilidad cotidiana está exacerbada por factores ambientales, incluso por lo que podríamos describir como un conflicto urbano ambiental, en la forma en que lo propone Azuela para analizar conflictos donde lo que está en juego es la transformación del entorno con la consecuente afectación del interés público.

Este autor propone seguir la sugerencia de Mariana Valverde (Azuela, 2014: 17) "…en el sentido de identificar los *cronotopos* (en el sentido de Baktin) que los actores movilizan en cada caso, o sea las ideas de tiempo y lugar que dan sentido a la experiencia urbana y que van desde la evocación del pasado cuando la escala es el barrio, hasta la movilización de un futuro promisorio cuando la escala es la ciudad…"

Las expresiones periódicas y las cotidianas

Las inundaciones y desbordamientos se dan en invierno,[6] incluso con lluvias intensas de corta duración, con características asociadas a la variabilidad climática. Se agrega el taponamiento en canales y pontones. En distintos puntos se tienen graves problemas en calles y viviendas por las que se denominan *correntadas* que son escorrentías que se incrementan por factores antrópicos.

6. Las inundaciones provocadas por el huracán Mitch y las tormentas Stan y Agatha, alcanzaron hasta 3 metros de altura y cubrieron completamente el primer nivel de algunas viviendas que tienen más de uno y cubrieron completamente algunas que solo tienen uno (CRS/Ceipa/Pastoral Social, 2013).

No obstante, todos los cuerpos de agua ubicados en la zona, debido a que se han convertido en depósitos de basura, además de ser origen de problemas de taponamientos, son fuente permanente de contaminación ambiental. Las personas que habitan en estas áreas señalan como problemas cotidianos la generación de olores fétidos, criaderos de moscas, roedores, entre otros y su impacto en la salud. Contraen permanentemente enfermedades respiratorias, gastrointestinales y de la piel por la humedad, la contaminación del agua y por la falta de higiene de los barrios por los basureros clandestinos -promontorios de basura en áreas de viviendas o de transito- que se forman cotidianamente.

Dependiendo de la intensidad de la lluvia o su acumulación en períodos cortos, las inundaciones y correntadas dañan calles y casas, especialmente en aquellos sitios donde no hay sistemas apropiados de drenaje pluvial o éstos se encuentran saturados de basura. En todas las construcciones que se encuentran al borde o cercanas a ríos y zanjones, la humedad que afecta las paredes de las casas es evidente y quienes las habitan explican claramente la afectación a la salud.

Precisamente el barrio La Ciénaga, en la zona 2, es una de las áreas que se reconoce como de mayor riesgo a inundación, por su ubicación en la confluencia de los ríos Seco y Xequijel, pero en general toda el área aledaña a la calzada de la Marimba se encuentra en la misma situación. En esta zona se agregan otras condiciones de peligrosidad asociadas a altos índices de inseguridad ciudadana,[7] la proliferación de centros nocturnos y el crecimiento comercial relacionado principalmente con el sector automotriz (Usac, 2012; *El Quetzalteco*, 2015).

El barrio y la comunidad

El barrio como concepto que explique una forma de ocupar el territorio data del periodo colonial, durante el cual se aplicaron directrices para el ordenamiento de la ciudad[8] y aunque no todos

7. Según el PDM de Segeplan (2010) las zonas 2, 4, 5 y10 tienen alto índice de inseguridad ciudadana; la zona 2 se le considera" zona roja".
8. López Mazariegos cita el Códice de Mendieta de 1589 con una referencia a la forma de realizar el trazo y repartir por barrios y que éstos se caracterizaban por estar asentados en ermitas, que tenían entre sus funciones servir de guardias de la ciudad y que su dinámica de crecimiento estuvo caracterizada por el surgimiento de barrios y cantones.

los que ahora existen surgieron como tales, se reconoce que "su formación e historia le han dado a Quetzaltenango aspectos culturales y territoriales trascendentales y muy particulares" (López Mazariegos, 2011: 2) con formas básicas de organización social y límites espaciales muy marcados, aunque esos límites ya han sido superados con el crecimiento de la ciudad.

Hay 28 barrios urbanos (CRS/ Ceipa/Usaid, 2014), incluidos los que se encuentran en el Centro Histórico; los barrios y cantones que tienen su origen en periodos posteriores a la época hispano-colonial ya no se conforman con el llamado *trazo orgánico* (Lobos Machic, 2006). Desde la perspectiva formal, la Municipalidad organiza la ciudad por zonas. El área de estudio corresponde a las zonas 2 –barrio La Ciénaga- y 4 –barrio El Cenizal-, y ambas (barrios, zonas) son reconocidas como formas de ordenamiento territorial.[9]

Los dos barrios se empezaron a formar a finales del siglo XIX e inicios del XX, respectivamente. Se tienen constancias escritas de 1922 del barrio El Cenizal, cuando los vecinos solicitaban la instalación de la luz eléctrica. Se le llamó así porque "en los primeros años del siglo XX era un botadero de animales y de cenizas de las jabonerías y deshechos de las tintorerías". Esos desechos eran lanzados en la vieja zanja para aguas pluviales que corrían desde las espaldas de la iglesia de la Transfiguración hasta desembocar en La Ciénaga: "…las jabonerías fabricaban el famoso jabón de coche o jabón negro… mezclaban ceniza con cal para sacar la lejía… una vez extractado el jugo, lo que sobraba se tiraba en El Cenizal… del barrio La Ciénaga se tienen referencias de gestiones hechas por los vecinos en 1951, cuando los miembros de la Hermandad del Señor Sepultado, solicitaron a la Municipalidad un predio para construir un oratorio" (Cajas, s/f: 71-72).

Sobre el origen del barrio La Ciénaga, se registra que a partir de la década de 1870 la ciudad crece por el auge del café y, como parte de ese crecimiento, surge el cantón La Ciénaga. En 1887 la zona se declaró inhabitable con un acuerdo municipal que se derogó en 1954, y a partir de esa fecha no se autorizan construcciones (Cunoc, 2012).

9. Artículo 4 del Código Municipal: Formas de ordenamiento territorial municipal locales (Congreso de la República, 2010).

Investigaciones realizadas por Manuel Serrano Muñoz (como se citó en Rodas Mérida, 2009: 10-11), dan cuenta que "…buena parte de la ciudad era muchos siglos antes de la conquista un gran lago que ocupó lo que hoy se conoce como las zonas 2 y 5… [que]… hace cerca de 200 años[10] explotó un enorme volcán conocido en la actualidad como el Cerro Quemado, de tal forma que cubrió valles y desecó gran parte del lago".

Se dice que esta erupción "destruyó por completo el lago y se convirtio en una ciénaga….el sitio estuvo abandonado durante muchos años y se conviritió en una especie de pantano… en 1852 la municipalidad dispuso tapar ese charco y quienes arreglaban el área se quedaban con el terreno…" (*El Quetzalteco*, 2015).

> Muchos vecinos[11] se refieren a estos antecedentes para explicar la humedad constante, la forma como "se mueven las casas cuando tiembla", o la presencia de agua a pocos metros de profundidad. "Unos señores vinieron a hacer un pozo y encontraron agua caliente." "Si hacemos un pozo encontramos agua a dos metros."

La iniciativa a la que hemos hecho referencia es un proyecto desarrollado en un periodo de dos años, bajo el nombre de "Barrios más seguros". Entendemos que ese era el nombre con el que fue diseñado y desarrollado en otro país, y en el caso de Quetzaltenango quienes lo diseñaron, no tenían las referencias histórico culturales respecto a los barrios que hemos descrito. No obstante, el apelar al barrio como unidad de pertenencia, movilizó grupos importantes de población recurriendo precisamente a esta modalidad de pensar el propio territorio, realizando acciones en tres dimensiones (hogar, barrio, comunidad).

La iniciativa superó el enfoque comúnmente utilizado en comunidades rurales, en el sentido de trabajar exclusivamente con una estructura comunitaria (Colred) que, según la normativa, tiene competencias en situaciones de emergencias y desastres, y amplió sus convocatorias y acciones a los Cocode, en una aplicación del enfoque de gestión de riesgo

10. Otras fuentes señalan que esta erupción fue el 24 de octubre de 1765.
11. Para la realización de este artículo se realizaron 8 entrevistas a profundidad, en septiembre de 2014.

que considera que más allá de la emergencia, las acciones ciudadanas deben ubicarse en el contexto de la planificación del desarrollo.

Estimulando la autopercepción de barrio, apoyaron a las personas involucradas en estas dos estructuras a una movilización intra barrio y luego llevarla a otra interbarrios, para ejecutar acciones que, tal como se ha mostrado en el inciso sobre riesgo, tienen sus causas en otras partes del territorio (por consiguiente superan los límites del barrio) y por último, rescatando la experiencia de muchos años de estas estructuras, para desarrollar acciones concretas y lograr apoyos económicos, en especie y en recursos humanos de la municipalidad.

Estructuras de mediación

Utilizamos aquí el concepto de estructuras de mediación en la perspectiva de Cuco I Giner en el sentido que "los habitantes de las ciudades no son recipientes pasivos de los grandes procesos de transformación de las ciudades… (que) se trata de recuperar su dimensión de sujetos y actores políticos" (Cuco I Giner, 2008: 11). Frente a la visión de los habitantes de la ciudad como "un mosaico de individuos y colectivos atomizados", propone utilizar este concepto porque permite perfilar otras siluetas urbanas.

En el espacio analizado, los grupos se organizan bajo esquemas normativos comunes a todo el país. La normativa vigente incluye entre las finalidades de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) (Congreso de la República, 1996: 4) "organizar, capacitar y supervisar…a las comunidades… con acciones claras antes, durante y después de su ocurrencia…". En aplicación de este mandato, se organiza, capacita y equipa a las Colred utilizando un enfoque denominado "emergencista", es decir que ubica a quienes forman parte de esta estructura en una línea de tiempo (antes, durante, después) que queda anclada a la emergencia o al desastre.

Según las modificaciones al Reglamento de la Ley 106-96 (Acuerdo gubernativo, 2012), a las estructuras locales se agregaron los Equipos Comunitarios de Reducción de Desastres (Ecored),[12] una figura que en el caso que se analiza permitió la organización e incorporación de grupos de jóvenes.

12. Artículos 41, incisos f, h,70, 71, 72.

Para ello se apeló igualmente al barrio, de forma que quienes participaron lo hicieron organizándose por barrios. Este grupo se organizó por primera vez y su participación definió la identificación y agregación de otros intereses a los que usualmente expresan los Cocode y Colred, que tradicionalmente se conforman por liderazgos comunitarios más antiguos, y con una mayor experiencia en "gestiones" que se entienden como de beneficio para la comunidad.

Sin embargo, la pertenencia al mismo barrio, permitió la configuración de relaciones entre grupos diferenciados por edad, pero que lograron interactuar en el territorio, con diversas modalidades y manifestaciones. Mientras los *viejos* se pronunciaron por acciones que conocemos como de mitigación para viviendas e infraestructura comunitaria, los *jóvenes* orientaron sus intereses a capacitaciones relacionadas con apoyo a la gestión de la emergencia, actuar en momentos de emergencia (inundaciones de 2014), movilizarse en apoyo de damnificados, coordinarse entre barrios y, además, poner en las discusiones grupales temas como el impacto de la inseguridad y la violencia en la población joven. Mientras las personas de más edad privilegian las comunicaciones y toma de acuerdos a partir de un momento que los reúne físicamente, los jóvenes se contactaron durante la emergencia de 2014 y para movilizar a otros jóvenes en las campañas de limpieza, utilizaron principalmente, como medio de comunicación, las redes sociales y las aplicaciones de mensajería telefónica, medios que cada vez más demuestran ser claves en situaciones de emergencia o desastre.

La otra estructura de mediación a la que nos referimos son los Cocode, el quinto nivel del Sistema de Consejos de Desarrollo, creado por decreto del Congreso de la República y previsto constitucionalmente en el Código Municipal, además en los Acuerdos de Paz.

Los Cocode se conforman en una asamblea comunitaria, integrada por residentes en una misma comunidad, con un órgano de coordinación[13] "… integrado de acuerdo a sus principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente…" (Decreto 11-2002). Entre sus funciones incluyen priorizar necesidades, problemas y

13. Artículos 13 al 17, Capítulo II Integración y funciones.

soluciones para el desarrollo de la comunidad, y coordinar la relación entre comunidad e instituciones.

Con este abordaje lo que queremos plantear es que más allá de la normativa, con un enfoque social del riesgo, estas dos estructuras, aprovechando los recursos y apoyos provenientes de un proyecto, lograron una particular forma de recomposición entre cotidianidad y escenarios de riesgo, expresando una propia vitalidad en el plano de las decisiones personales, colectivas y de relacionamiento con el gobierno local.

Si bien las dos estructuras tienen temporalidades distintas, fue la pertenencia a un mismo barrio y una historia común, lo que permitió consensos respecto a las viviendas que serían finalmente objeto de mejoras estructurales, especialmente cuando se habla de convivencia con el riesgo, y en cuanto a las obras de mitigación que beneficiarían al barrio en términos territoriales.

La cultura de "hacer gestiones"

El tercer componente del enfoque GIRDD es el de las capacidades locales que normalmente no se toma en cuenta, o peor aún se incluye pero a partir de la hipótesis según la cual quienes viven en contextos precarios no saben, no conocen o no perciben sus condiciones de riesgo (Sánchez del Valle, 2014) de forma que terminan participando en iniciativas que los ven casi únicamente como receptores de actividades de "capacitación".

En el caso analizado, dos factores que intervinieron a lo largo del proyecto han inducido progresivamente ampliar el horizonte del concepto de barrio. Uno está ligado a la forma de organización y, el otro, a la forma de incidencia de actores locales ante otros actores públicos o privados.

El país tiene una larga historia respecto a la capacidad de liderazgos, sobre todo en el espacio rural, que encaminan las llamadas "gestiones" para lograr mejoras en infraestructura, educación, entre otras, en sus comunidades. Estas "gestiones" cambian formalmente, luego que la legislación obligara a la organización en Cocode, y a la presentación de "proyectos".

Queda como constante el recurso a la experiencia de personas que deben asumir una pluralidad de roles que reclaman a un repertorio de recursos que en determinados

momentos se ponen al servicio de la comunidad. De hecho, las personas que participan en ambas estructuras, tienen experiencia en gestiones ante la municipalidad. En este caso lo que señalamos como ampliación del horizonte del barrio es que tales gestiones se orientaron a que la Municipalidad asignara fondos, recursos humanos y maquinaria para apoyar acciones que los vecinos realizarían, argumentando riesgos y vulnerabilidades y presentando sus argumentaciones respecto a su impacto en el barrio tanto con el personal técnico como participando en reuniones del Consejo Municipal de Desarrollo (Comude).

> En esta intervención lo que rescatamos es la forma como se valora una práctica histórica, se encamina por medio de estructuras de mediación cuyos actores políticos han sido fortalecidos en apoyo de intereses colectivos que pueden corresponder o no con aquellos individuales, pero que permiten incidir en decisiones políticas del gobierno local e incluso de empresas privadas. Así como los problemas asociados a las inundaciones y la humedad son viejos, también lo son las experiencias de los vecinos de los barrios en cuanto a asumirlos como tales y hacer gestiones ante las autoridades municipales.

Por ejemplo, los vecinos del barrio que inicialmente se llamó "La Ollita" en referencia a la forma del terreno donde se originó, y luego conocida como La Joyita, en 1880 escribieron a las autoridades municipales explicando que "las aguas de lluvia causaban perjuicios a las casas y dañaban la salud por la humedad". Y en 1881 explicaban que "como es constante las aguas pluviales, de toda la extensión de la cuesta llamada Pajicoj, se reúnen en el mismo lugar de La Joyita causando varios perjuicios" (Cajas, s/f: 31-33). De La Ciénaga se tienen referencias desde 1800 en que se hacían gestiones para limpieza de zanjas y se llevaban a cabo por los vecinos y la municipalidad formaba una comisión de supervisión, en 1893-1903 se realizan trabajos de canalización del río Seco (Cunoc, 2012: 19-20).

Cajas hace reiteradas referencias a gestiones referidas a solucionar problemas relacionados con los

zanjones por donde corrían las aguas pluviales de la ciudad y concretamente a una "zanja a la cual se le da el nombre de `el Cenizal` que tiene por objeto detener las aguas fluviales que vienen de la parte alta de ´El Baúl´…evitando así una inundación", y a las gestiones para limpiarlas de arena para evitar su desbordamiento, así como decisiones municipales respecto al manejo de las aguas pluviales: "En 1908 el alcalde 1° dispuso abrir una brecha en la montaña, por la cual evacuarían las aguas pluviales que formaban una laguna en la parte baja, inundando y humedeciendo las casas". Esa parte baja era precisamente el sector conocido como La Ciénaga.

Viejos y nuevos desplazamientos

Como hemos venido analizando, el característico escenario de riesgo desde la perspectiva de la GIRDD enfatiza las denominadas "amenazas" que se asocian al normal funcionamiento de la tierra, ya sean repentinas o de lenta gestación (sísmicas, hidrometereológicas, volcánicas, movimientos de masas, sequías, por ejemplo). Agrega tres factores de vulnerabilidad desde una perspectiva técnica (física, ambiental y económica) y cinco expresiones de lo que se ha englobado como vulnerabilidad social (política, educativa, ideológico/cultural, institucional y organizativa).

Para el caso de Guatemala, no hay una línea de pensamiento que analice si tal propuesta explica especificidades de la propia realidad, menos un abordaje propio que indague acerca de condiciones de vulnerabilidad como la etnicidad, la discapacidad o el género o propuestas que permitan innovar enfoques institucionales para analizar, desde una perspectiva no sólo estadística, aspectos como el incremento demográfico.

En tanto, aspectos ahora permanentes como la criminalidad, la delincuencia organizada o la violencia ya se suman a otros elementos que caracterizan los contextos urbanos, como la urbanización y los desplazamientos internos.

Conforme los efectos del cambio climático se hacen más evidentes, es posible evidenciar consecuencias más específicas, una de las cuales es la de las humanitarias. La Alta Comisión de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) ha señalado que, aunque en gran parte la

magnitud de las consecuencias humanitarias del cambio climático es objeto de especulación, parece haber acuerdo en que es probable que una de sus consecuencias más graves sea el desplazamiento de la población (Acnur, 2011).

Hoy se habla de millones de personas desplazadas por desastres (hasta 20 millones en 2008 por desastres relacionados con el clima), lo que nos da una idea de la dimensión del efecto. También se reconoce que faltan cifras para ilustrar el problema en sus expresiones más locales. En ese contexto, es posible señalar algunos datos que ilustran el caso de Guatemala y Quetzaltenango. Haciendo referencia al crecimiento de la población en la Zona 2, una de las personas entrevistadas, rememora que "…con el terremoto del 76 fue cuando se empezó a poblar, así fue cuando vino gente... vinieron de Tecpán, de Chimaltenango, de otros sectores de Xela a comprar… vinieron, hicieron rellenos en lugares de La Ciénaga y empezaron a poner lugares de comercio…"

En palabras del representante residente de la Fao en Guatemala (*Prensa Libre*, 2015) al hacer referencia a la sequía que afectó ese año a 46 municipios de ocho departamentos del país que conforman el Corredor Seco, sumada a la del 2014, ha provocado una crisis que "podría forzar a la migración interna y externa en busca de empleos temporales o fuentes alternativas de trabajo".

Precisamente en nuestras entrevistas se confirma que Quetzaltenango "siempre ha sido visto como un lugar con fuentes de trabajo… ahora lo que estamos viendo es que están llegando jornaleros del oriente que perdieron sus cosechas, a emplearse en la construcción…. son empleos temporales, pero dependiendo de la obra, al final se quedan a vivir aquí y luego traen a sus familias, pero encuentran vivienda en alquiler en lugares como La Ciénaga por el costo".

Efectivamente, se puede mencionar una forma más de desplazamiento, en este caso, entre áreas de la misma ciudad, ya que los desbordamientos, la humedad permanente de la zona porque "…el manto freático se encuentra a un metro de profundidad en la mayor parte de su extensión…" (Mendez Calijau, 2014: 23), hacen que quienes están en posibilidad, venden o alquilan sus propiedades y se ubican en otras áreas, pero a precios que se sitúan por debajo de los que normalmente se encuentran en la ciudad.

La otra forma de desplazamiento podría explicarse como una mezcla de dos factores característicos de ambientes urbanos: a) una dinámica socio territorial que se explica por una transición de un área de viviendas a un sub centro periférico de actividades terciarias consolidadas y dedicadas al comercio automotriz. Se trata de talleres mecánicos y venta de repuestos y b) una proliferación de centros nocturnos, bares y cantinas, prostíbulos clandestinos, tanto como para que hoy el área sea considerada como una zona roja. Como consecuencia de ambas, las familias que tienen posibilidades "dejan este lugar alquilando o vendiendo sus propiedades y se van a otras áreas de la ciudad. En opinión de los entrevistados, aquí la peligrosidad se asocia a acciones delincuenciales como secuestros y trata de personas y a la llegada "de gente de municipios cercanos que ponen aquí sus negocios… o vienen a hacer sus negocios".

Según lo expresa el presidente del Cocode "…ahora sólo los domingos son tranquilos…" lo que ilustra un desplazamiento interno no permanente. Aquí el argumento es, entonces, que utilizando el enfoque que analiza "desastres naturales" tendríamos una forma de desplazamiento pero que, en este particular contexto urbano, hay otros que requieren un abordaje multidisciplinario.

Algunas consideraciones finales

Este estudio de caso resulta de utilidad para analizar el riesgo a partir de un enfoque que inicialmente se utilizó para contextos rurales, pero que aquí se aplicó a un contexto urbano. No se trata de plantear un "modelo" de intervención, sino llamar la atención sobre cómo las dinámicas urbanas requieren abordajes distintos, que tomen en cuenta aspectos socioculturales que definen la forma como la población y sus estructuras de mediación lo enfrentan.

Se analiza cómo los actores sociales pueden ser vistos como tales y no únicamente como población vulnerable, con capacidades construidas históricamente, con capacidad de establecer marcos de interacción y cooperación a partir de identidades, que movilizan en función de una mirada común respecto a condiciones de peligrosidad vivida cotidianamente.

Además, que se requiere la construcción de una línea de pensamiento que, a partir de un abordaje multidisciplinario, analice especificidades del país y de contextos locales, donde el riesgo se concreta.

Referencias bibliográficas

- Acnur (2011). *Cambio Climático y desplazamiento: identificación de vacíos y respuestas.* Mesa redonda de expertos. ACNUR: Centro de Conferencias de Bellagio.

- Azuela, A. (2014). *Conflictos urbano-ambientales en América Latina.* America Latina en movimiento , II (497), 19-21.

- Azuela, A. (2014). *Conflictos urbano-ambientales en América Latina.* (U. N. Sarmiento, Ed.) La cuestión urbana en América Latina (497), 16-18.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Plan de acción Xelajú sostenible.* diagnóstico, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Bottino Bernardi, R. (2009). *La ciudad y la Urbanización.* Estudios Históricos (2).

- Cajas, F. J. (s/f). *Historia de los Cantones y calles de Quetzaltenango.* Quetzaltenango.

- CRS, Pastoral Social, Ceipa, Usaid (2014). *Priorización de obras de mitigación y elaboración de planes de implementación de proyectos de mitigación.* Diagnóstico e identificación de proyecto de mitigación, Quetzaltenango.

- CRS/Ceipa/Pastoral Social (2013). *Barrios La Ciénaga.*Estudio Técnico Estructural en viviendas en riesgo de seis barrios de Quetzaltenango. Estudio Técnico, Quetzaltenango.

- Congreso de la República (2010). Decreto 22-2010 Reformas al Código Municipal Decreto 12-2002. Recuperado el 2015, de UNICEF: http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2010/pdfs/decretos/D022-2010.pdf

- Congreso de la República (1996). *Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.* Decreto Número 109-96. Guatemala: Conred.

- Congreso de la República (2002). Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002. Guatemala: Portal del Ministerio de Finanzas Públicas. Recuperado el 13 de septiembre de 2015, de Minfin. gob.gt: http://portalgl.minfin.gob.gt/Descargas/Documents/Ley%20de%20los%20consejos%20de%20desarrollo%20urbano%20y%20rural%20(decreto%2011-2002).pdf

- Cuco I Giner, J. (2008). *Antropologia Urbana* (Segunda ed.). Barcelona: Editorial Ariel

- Cunoc (2012). *Las pérdidas económicas que producen las inundaciones en el sector social y productivo de la zona 2 de la Ciudad de Quetzaltenango.* Investigación de pregrado, Universidad de San Carlos de Guatemala Centro Universitario de Occidente, División de Ciencias Económicas 10 mo semestre Carrera de Contaduría Pública y Auditoría, Quetzaltenango.

- El Quetzalteco (16 de marzo de 2015). *Contrasstes en el Barrio La Ciénaga.* El Quetzalteco

- El Quetzalteco. (16 de 03 de 2015). *La Ciénaga es el gran lago de Quetzaltenango.* El Quetzalteco .

- Gobierno de Guatemala (2012). *Reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.* Acuerdo gubernativo 49-2012. Recuperado el 24 de octubre de 2015, de Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres: http://www.conred.gob.gt/www/index.php?option=com_content&view=article&id=4776&Itemid=843

- Hernández Cordero, R. E. (1998). *La tipología modernista del tejido urbano habitacional en Ciudad de Guatemala.* Análisis de San Lázaro, Nimajuyú, Primero de Julio y el Mezquital. Informe de tesis de grado, Guatemala.

- Instituto Nacional de Estadística (2014). *Caracterización Departamental de Quetzaltenango.* Guatemala: INE. Recuperado el 14 de septiembre de 2015, de http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/07/20/giDCAUK5ibRY6AAzKbainrjUhNSqvmVL.pdf

- Lobos Machic, H. c. (2006). *Registro y catalogación del patrimonio arquitectónico de la ciudad de Quetzaltenango y propuesta de conservación del corredor urbano del barrio histórico La Transfiguración.* Tesis de grado, Quetzaltenango.

- López Mazariegos, H. R. (2011). *El ordenamiento territorial en Quetzaltenango: una lectura biopolítica.* Universidad de San Carlos de Guatemala, Departamento de Investigaciones de la división de ciencias Económicas, Dice/Cunoc, Quetzaltenango.

- Mendez Calijau, I. Z. (2014). *Evaluación de la resiliencia de los sectores vulnerables a inundaciones en las zonas 2 y 5 de la ciudad de Quetzaltenango y propuesta para*

su fortalecimiento. Tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala, Quetzaltenango.

- Nuñez, Juan Carlos (1996). *De la ciudad al barrio: Redes y Tejidos Urbanos.* Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Guatemala Programa de Fortalecimiento Académico de las Sedes Regionales Universidad Rafael Landívar

- Prensa Libre (16 de Febrero de 2015). *"Sequía podría forzar la migración interna".*

- Programa Regional de Reducción de Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (2008) *Plan de manejo de la cuenca alta del río Samalá.* Diagnóstico de la cuenca. Guatemala: PREVDA

- Quirós, J. (2010). *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires.* (I. d. Centro de antropología social, Ed.) Miríada (5), 6.

- Rodas Mérida, D. F. (2009). *Revitalización del parque Benito Juárez.* Tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Arquitectura, Quetzaltenango.

- Rodas Mérida, D. (2009). *Revitalización del parque Benito Juárez, Quetzaltenango.* Tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Arquitectura, Quetzaltenango.

- Sánchez del Valle, R. (2014). *Percepción del riesgo a desastres en asentamientos precarios urbanos de la ciudad de Guatemala: Apuntes para su abordaje.* (C. Santisteban, Ed.) Avance , 4 (1), 25-30.

- Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (2010). *Plan de Desarrollo Quetzaltenango 2011 2025.* Diagnóstico Municipal, Guatemala: Segeplan.

- UNESCO (1995) *La Investigación Urbanan en Americe Latina.* Tendencias actuales y recomendaciones. Serie Documento para discusión, Unesco, Programa MOST.

La crisis del agua[1]

Magaly Arrecis

1. Documento de síntesis, basado en el informe sobre los Diálogos por el Agua 2016, cuya fuente es: Comisión Ley de Aguas Consejo Superior Universitario. (2016). Informe Final Diálogos por el Agua 2016. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala. 68 p.

Resumen
Los 24 Diálogos por el Agua, fueron organizados por un Grupo Facilitador del proceso y desarrollados del 20 de julio al 29 de agosto de 2016 por autoridades, docentes y estudiantes universitarios del campus central y de los centros universitarios de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); participaron dos mil personas de todo el país, representantes de 17 sectores de la población. Ellos/as identificaron como problemas más frecuentes: falta de agua en las comunidades y contaminación, desvío de ríos, privatización del agua, falta de educación y conciencia ambiental. Exploraron causas y soluciones a esos problemas, incluyendo la propuesta de crear una autoridad nacional autónoma descentralizada y con recursos propios para la gobernanza del agua, así como la necesidad de comprometer de mejor manera a las municipalidades y a la población organizada en el manejo y administración del agua. Se describieron las razones para contar con una Ley de Aguas, así como las obligaciones sobre el uso del agua, y las sanciones por el uso indebido. Los Diálogos por el Agua son un aporte inicial de la USAC a la sociedad, especialmente una respuesta a quienes se involucraron en la Marcha por el Agua (abril 2016).

Palabras clave
Conflictividad, contaminación, desvío de ríos, Diálogos por el Agua 2016, gobernanza, normativa.

Abstract
The 24 Dialogues for Water were organized by a Group Facilitating the process and developed from July 20 to August 29 by authorities, teachers and university students of the central campus and university centers of the University of San Carlos of Guatemala (USAC); and were attended by two thousand people from all over the country, representing 17 sectors of the population. Participants in the Dialogues reported as more frequent problems: lack of water in communities, water pollution, diversión of rivers, water privatization, lack of education and environmental awareness. Causes and solutions to these problems and proposals for water governance were also identified, highlighting the need to create a decentralized autonomous national authority with its own resources, as well as the need to better engage municipalities and the organized population In the management and administration of water. On the other hand, the Dialogues described the reasons for having to have a water law, the values and rights related to a water law, where the demand for the human right to drinking water and sanitation is frequent; and too describes the obligations regarding the use of water were raised, as well as administrative and criminal sanctions for the improper use of water. The Dialogues are an initial contribution from the USAC to the Guatemalan population, especially for the thousands of people who became involved in the March for Water held in April 2016.

Keywords
Conflict, Dialogues for Water 2016, diversion of rivers, governance, pollution, regulation.

Diálogos por el Agua un espacio de consulta, discusión y propuesta

Los Diálogos por el Agua constituyeron un proceso de consulta, discusión y propuesta sobre problemas, gobernanza y normativa sobre el agua, desarrollado entre el 20 de julio y el 29 de agosto de 2016, que involucró a unas 2 mil personas de 17 sectores de la población,[2] reunidas en 24 eventos realizados en 21 departamentos (representantes de Sacatepéquez asistieron a los Diálogos en Chimaltenango, mientras que en Petén y Quiché se realizaron dos y tres eventos respectivamente).

Las sedes de los Centros Universitarios de la Universidad de San Carlos de Guatemala fueron los espacios para realizar la mayoría de Diálogos y también se contó con el apoyo de otras instituciones para desarrollarlos en algunos salones municipales, una casa de la cultura y en un Consejo de Desarrollo Departamental.
Los Diálogos por el Agua fueron organizados y convocados por el Grupo Facilitador del proceso, formado por la Asamblea Social y Popular (ASP, promotora de la Marcha por el Agua), la Comisión Extraordinaria de Recursos Hídricos del Congreso de la República, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y se contó con el apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (OACNUDH); así como con el respaldo de las instituciones integrantes del Grupo de los Cuatro (G4) formado por la Alianza Evangélica de Guatemala, el Arzobispo Metropolitano, la institución del Procurador de los Derechos Humanos y la USAC.
Tanto la coordinación, como acciones administrativas y financieras de los Diálogos por el Agua estuvieron a cargo de una parte de los integrantes de la Comisión de Ley de Aguas

2. Sectores de la población participantes, entre: diputados, instituciones gubernamentales, empresas privadas, academia, asociaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos, grupos de mujeres, iglesias y organizaciones de la sociedad civil local.

formada por el Consejo Superior Universitario (CSU),[3] coordinada por el Decano de la Facultad de Agronomía (FAUSAC). Operativamente, los Diálogos fueron convocados y facilitados gracias a la activa colaboración voluntaria de directores,[4] docentes, personal administrativo y estudiantes de los Centros Universitarios y sedes municipales de la USAC, coordinados por docentes de la FAUSAC y personal del Instituto de Problemas Nacionales (IPNUSAC).

Marcha por el Agua impulsa los Diálogos por el Agua

Los Diálogos por el Agua surgieron del planteamiento que la Asamblea Social y Popular y del Viceministro de Ambiente del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales hicieron ante el CSU el 25 de mayo, luego que la Marcha por el Agua arribara a la Ciudad Universitaria (21 de abril) y la Plaza de la Constitución y al Congreso de la República el 22 de abril "Día de la Madre Tierra", para levantar una serie de demandas en relación al agua. En esta sesión el CSU acordó solicitar a la Comisión de Ley de Aguas preparar un pronunciamiento (que se presentó en el Congreso de la República el 31 de mayo de 2016), organizar los Diálogos por el Agua y respaldar una propuesta de ley que responda a las expectativas de la población.

Basados en estos mandatos y cumpliendo con el artículo 82 de la Constitución Política de la República, sobre la responsabilidad de la Usac para contribuir a la solución de los problemas nacionales, se concluyó con este primer esfuerzo de los Diálogos por el Agua, encaminado a que el derecho humano al agua potable y el saneamiento se haga una realidad a nivel nacional.

Además de recoger el sentir de la población sobre la problemática del agua, los Diálogos por el Agua han generado iniciativas como: niveles de organización ciudadana por el agua en varios departamentos (que por su propia cuenta han dado seguimiento a las discusiones), análisis y promoción de los principios rectores básicos irrenunciables en propuestas de ley de aguas y buscar el compromiso

3. Comisión de Ley de Aguas del CSU formada en la Sesión Extraordinaria del 4 de mayo de 2016: decanos de cinco facultades (Agronomía/coordinación del Decano, Ciencias Médicas, Ingeniería, Ciencias Químicas y Farmacia, Medicina Veterinaria y Zootecnia), la representante de catedráticos de la FAUSAC y la representante del IPNUSAC.
4. Contactados inicialmente por medio del Consejo de Directores de Escuelas y Centros Universitarios (CODECER).

de funcionarios del gobierno y de diputados del Congreso de la República, para solucionar los problemas relacionados con el agua.

Proceso de consulta, discusión y propuesta en los Diálogos

En cada evento de Diálogos por el Agua, a manera de preámbulo, se sensibilizó, se describieron características y problemas del recurso hídrico en Guatemala y se mostraron mapas de las cuencas hidrográficas que atraviesan los departamentos, pero que rebasan los límites político-administrativos. Para ello el Grupo Facilitador produjo una presentación base, que ilustraba de manera sintética la problemática del agua en Guatemala.

Posteriormente se desarrollaron mesas de trabajo y plenarias de discusión basadas en preguntas generadoras sobre conflictividad (problemas, causas y soluciones al acceso, disposición y aprovechamiento del agua), gobernanza (políticas, institucionalidad y autoridad sobre el agua) y normativa (que asegure el agua potable y el saneamiento como un derecho humano, reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2010, así como identificar los deberes y obligaciones individuales y colectivos en cuanto al acceso, disposición y aprovechamiento, así como incentivos a buenas prácticas y las sanciones, en caso de vulnerar esos derechos e incumplir deberes y obligaciones en relación con el agua.

Resultados de los Diálogos por el Agua 2016

En cada uno de los 24 Diálogos por el Agua se discutió y registró la percepción local sobre los principios rectores sobre el agua, los problemas relacionados con el agua y sus causas y posibles soluciones; así como se identificaron propuestas para la gobernanza del agua y la normatividad (valores, derechos, sanciones e incentivos) que pudieran proponerse para ordenar su manejo.

En la mayoría de Diálogos los resultados fueron presentados por escrito, en pantalla (en algunos casos) y verbalmente en las plenarias que reunieron a la mayoría de asistentes a los Diálogos. Para efectos de análisis a nivel nacional los resultados de este proceso de consulta, discusión y propuesta, se unificó y a continuación se muestran los

resultados de los principales temas abordados.

Principios rectores

En general, como proceso de validación, se obtuvieron comentarios favorables a los trece principios rectores e información que sirvió para complementarlos (Cuadro 1). El Grupo Facilitador del Proceso de los Diálogos por el Agua los trasladó a la Comisión Extraordinaria de Recursos Hídricos para que fueran tomados en cuenta y ser el fundamento de la propuesta de proyecto de ley, que se está construyendo y consultando a partir de mayo de 2016.

Cuadro 1:
Guatemala: Trece principios rectores para políticas y normas sobre el agua

1) El acceso al agua es un derecho humano y de todos los seres vivos
2) Implicaciones del derecho humano al agua y al saneamiento
3) El agua y su relación con el saneamiento
4) Las prioridades en el uso del agua
5) Preservación del ciclo del agua
6) La responsabilidad de proteger y recuperar las fuentes de agua
7) No discriminación, atención y protección a la población más vulnerable en la aplicación del derecho humano al agua
8) Participación y consulta social
9) Los pueblos indígenas y la gestión del agua
10) Condiciones del acceso al agua por parte de las mujeres
11) La defensa del derecho humano al agua
12) Sanciones por la violación al derecho humano al agua
13) El aprovechamiento económico del agua

Fuente: Diálogos por el Agua 2016.

Conflictividad sobre el agua

Problemas relacionados con el agua

Se identificaron 29 problemas con relación al agua. En nueve Diálogos se evidenció mayor número de problemas que otros; por ejemplo en los Diálogos realizados en Guatemala, Santa Elena Petén, Baja Verapaz, Escuintla, Poptún Petén, Jutiapa, Quetzaltenango, Santa Cruz del Quiché y Santa Rosa, se reportaron entre seis y once problemas distintos.

Los tres problemas que principalmente agobian a la mayoría de las comunidades del país, por orden de la frecuencia en que se reportan son: la contaminación o degradación del agua, identificado en 19 Diálogos realizados (Cuadro 2). Lo cual confirma los niveles de contaminación denunciados por las comunidades afectadas y reportados tanto en datos oficiales, como la cobertura brindada a esta problemática por los medios de comunicación en los últimos años.

Cuadro 2:
Guatemala: Problemas más comunes relacionados con el agua

Problema	Frecuencia
Contaminación/ degradación del agua/cuenca	19
Comunidades sin agua potable	14
Privatización del agua	13
Falta/incumplimiento de normativa/ley de aguas	8
Mal manejo y uso del agua/cuenca	8
Falta de equidad en acceso/distribución/pagos por el agua	6
Poco acceso y disponibilidad del agua	6
Falta/escasa educación y conciencia ambiental	5
Deficiente captación/distribución del sistema de agua a las comunidades	5
Mala calidad del agua	5
Falta de drenajes y tratamiento de aguas por parte de las municipalidades	5
Intimidación/criminalización/muerte a líderes defensores del agua	3
El Estado no cumple con el derecho humano al agua y al saneamiento	3

Fuente: Diálogos por el Agua 2016.

El segundo problema más reportado es la existencia de comunidades sin agua potable (problema señalado en catorce Diálogos). Hecho alarmante porque en pleno siglo XXI, en Guatemala aún existen comunidades sin agua potable y generalmente, también sin saneamiento, incumpliendo el derecho humano al agua potable y el saneamiento, reconocido por las Naciones Unidas desde el 2010.

La privatización del agua es el tercer problema más reportado, encontrado en trece Diálogos. Situación que incide en que los usuarios deben gastar buena parte de sus ingresos para comprar el agua y/o están dejando de consumir agua segura, pero el problema resulta más grave para las comunidades rurales, las cuales, con escasos ingresos deben afrontar el problema de adquirirla a empresas que la venden.

Causas de los problemas relacionados con el agua

Se identificaron 53 causas de los problemas reportados en relación al agua. La causa más reportada fue la falta de educación y conciencia ambiental, señalada en once diálogos (Cuadro 3). Esto, a pesar de la existencia del Decreto 74–96 Ley de Fomento de la Educación Ambiental, el Decreto 116–96 Ley de Fomento de la Difusión de la Conciencia Ambiental y de acuerdos y convenios internacionales relativos a la educación ambiental, los cuales no se han cumplido a nivel nacional.

Cuadro 3:
Guatemala: Causas más frecuentes de los problemas con el agua

Causa	Frecuencia
Falta de educación/conciencia ambiental	11
Falta de normativas nacionales e internacionales y/o poca aplicación de las existentes	11
Corrupción	10
Deforestación e incendios forestales/rozas	10
Falta/deficiente manejo integrado y planificación del agua sin enfoque de cuenca	9
Desvío de ríos	9
Crecimiento de la población	8
Falta/ineficiente y alto costo del tratamiento del agua	7
Falta/inadecuado manejo de desechos sólidos	6
Falta de ley de aguas	6
Falta diseño/infraestructura/mantenimiento de tuberías de distribución de agua	5
Mala/falta de estudios técnicos/gestión del agua	5
Intereses de distintos sectores	4
Falta de apoyo institucional	4
Falta de capacitación/malas prácticas en el uso de agroquímicos	4
Falta de ordenamiento territorial	4
Criminalización de defensores del agua	4

Fuente: Diálogos por el Agua 2016.

La segunda causa de los problemas con el agua es la falta de normativas nacionales e internacionales y/o poca aplicación de las existentes, la cual fue mencionada también en once Diálogos. Al respecto resalta la falta de una ley nacional de aguas dentro de las nacionales que es necesaria y poca aplicación de las normativas relacionadas con el agua que tienen baja aplicación. La corrupción fue la tercera causa de la problemática del agua, indicada en diez Diálogos por el Agua, la cual también provoca distintos problemas a nivel nacional. La cuarta causa de la problemática del agua es la deforestación, los incendios forestales y la práctica de las rozas o quemas en las actividades agrícolas y forestales, que fue expresada en diez Diálogos. Es claro que la eliminación de la cobertura forestal es una causa muy importante en la problemática del agua, ya que al igual que la deforestación, afectan las zonas de recarga hídrica que influyen en el ciclo del agua.

La quinta causa, identificada entre las más frecuentes de la

problemática del agua, fue la falta y/o deficiente manejo integrado y planificación del agua sin un enfoque de cuenca, lo cual se indicó en nueve Diálogos. Esto coincide con la actual tendencia a nivel mundial, de la planificación y gestión del recurso hídrico tomando como eje central la cuenca hidrográfica.

Propuestas de solución a los problemas relacionados con el agua

Los participantes en los Diálogos por el Agua propusieron 22 soluciones a la problemática del agua. La propuesta de solución más frecuente fue fortalecer la educación y/o concientización ambiental con énfasis en el agua a distintos niveles, la cual fue indicada en 20 diálogos (Cuadro 4). Si se toma en cuenta que la primera causa de los problemas del agua, descrita en el acápite anterior es la falta de educación y conciencia ambiental, esta propuesta coincide en nivel de importancia con la solución a este problema.

Cuadro 4:
Guatemala: Propuestas de solución a los problemas con el agua

Soluciones propuestas	Frec.	Soluciones propuestas	Frec.
Fortalecer la educación/concientización ambiental con énfasis en el agua a distintos niveles	20	Participación de distintos sectores y coordinación interinstitucional en la gobernanza del agua	5
Aprobar una ley de aguas y sus reglamentos	14	Convocar, respetar y que sean vinculantes consultas comunitarias, según Convenio 169 de la OIT	5
Obligar a las empresas/municipalidades/ usuarios a tratar el agua utilizada	12	Normar el manejo desechos sólidos y líquidos	5
Reforestar con especies locales	11	Aumento de la inversión municipal en las cuencas y distribución eficiente del agua	5
Protección/manejo integrado/planificación con enfoque de cuencas	9	Colocar medidores de cantidad del agua	5
Ordenamiento territorial	7	Organización comunitaria para cuidar ríos y reforestar	5
Garantizar el derecho humano al agua potable y al saneamiento	7	Tratamiento y reuso de aguas grises	5
Incentivar a quienes cuidan y conservan el agua y el bosque	6	Información, capacitación y oportunidades de participación activa a las comunidades en el uso y conservación sostenible de los recursos naturales	5
Pagos por servicios ambientales/ ecosistémicos	6	Establecer un pago por el uso del agua según sectores y niveles	4
Formular y aprobar política de manejo del agua	6	Prohibir el desvío de los ríos	4
Garantizar/proteger el caudal ecológico de los ríos	5	Monitoreos técnicos permanentes del agua	4

Fuente: Diálogos por el Agua 2016.

La segunda propuesta más común fue aprobar una ley de aguas y sus reglamentos, la cual fue planteada en catorce Diálogos por el Agua. Esta propuesta está en consonancia con lo indicado en el artículo 127 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que ordena preparar una ley específica que regulará el régimen de aguas de la República.

La tercera propuesta de solución a la problemática del agua, indicada en doce Diálogos, es obligar a las empresas/municipalidades/usuarios a tratar el agua utilizada. Esta sugerencia está en consonancia, con lo indicado *supra*, en relación a que el problema principal del agua es su contaminación o degradación. La exigencia del tratamiento de las aguas utilizadas, no es nada nuevo ya que desde el año 1953[5] se obligaba a las poblaciones de más de mil habitantes a tratar las aguas residuales y su incumplimiento se sanciona penalmente y además la responsabilidad civil por daños y perjuicios.

La reforestación con especies locales fue la cuarta propuesta de solución a la problemática del agua más frecuente, la cual fue mencionada en once Diálogos. Lo que coincide con darle solución a la cuarta causa de la problemática del agua que se indicó anteriormente, la deforestación, los incendios forestales y la práctica de las rozas o quemas en las actividades agrícolas y forestales. En este tema vale la pena retomar el pendiente de cumplir el artículo 128 constitucional, relativo a la reforestación.

La quinta propuesta de solución es que tanto las actividades de protección y/o manejo integrado, así como la planificación del recurso hídrico debe realizarse con enfoque de cuencas, la cual fue propuesta en nueve Diálogos por el Agua. Esta propuesta de solución es coherente con lo indicado en la quinta causa más frecuente de la problemática del agua, que señala la falta y/o deficiente manejo integrado y planificación del agua sin un enfoque de cuenca. Además hubo una serie de propuestas de solución específicas que dependen de la problemática de cada departamento.

5. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 1004. Guatemala, 1953.

Gobernanza del agua

Fuentes de agua más frecuentes

Se documentaron en total trece tipos de fuentes de agua que abastecen a las comunidades, donde los ríos son los más frecuentes (19 Diálogos), seguido por los pozos reportados en 16 Diálogos por el Agua, nacimientos/manantiales mencionados en catorce y sistemas comunitarios de distribución de agua identificados en trece Diálogos.

Información que proporciona una idea de la diversidad de alternativas utilizadas por los pobladores de distintos departamentos y lugares del país para agenciarse de agua, considerando la escasez, abundancia, recursos y dificultad para obtener agua superficial o subterránea. Esto, además, da información valiosa para el diseño de política pública nacional, regional y local porque proporciona orientación del origen del agua para los habitantes y, por lo tanto, los aspectos donde debe focalizarse la atención en soluciones propuestas por las autoridades respectivas.

Sugerencias de administración del agua

En total se propusieron 19 formas distintas de administración del agua en los 24 Diálogos por el Agua realizados (Cuadro 5). Esta diversidad de sugerencias de administración puede ser resultado de que las necesidades, actores y condiciones de gobernanza son particulares en cada departamento y lugar donde se hicieron los Diálogos.

Entre las formas de administración propuestas en los Diálogos por el Agua, la formación y el fortalecimiento de comités electos por la comunidad para el manejo de las cuencas en la parte alta, media y baja fue la más frecuente, propuesta en diez Diálogos.

Cuadro 5:
Guatemala: Formas de administración del agua sugeridas

Forma de administración del agua propuesta	Frecuencia
Formar y fortalecer comités electos por la comunidad para el manejo de cuencas en las partes: alta, media y baja	10
Asegurar la participación y representatividad para una mejor gobernabilidad	6
Normar el uso/pago del agua que estará de acuerdo a los niveles y sectores	6
Respetar normas internas/cosmovisión de la comunidad	4
Participación de COCODES, alcaldías, alcaldías indígenas, líderes comunitarios, jóvenes y mujeres en el tema del agua	3
Administrar el agua de acuerdo a la ley del agua y sus reglamentos	3
Para que la administración del agua sea sustentable	3
Operativizar las denuncias a nivel local con pertinencia cultural	2
Mantener un diálogo permanente sobre el uso y contaminación del agua a distintos niveles	2
Respetar el derecho de las comunidades al agua	2
La comisión de agua debe integrarse por la mayoría de sectores locales	2
Que la comisión del agua supervise y controle el cumplimiento de las normativas a nivel local	2
La gobernanza considere el cumplimiento de la consulta libre, previa e informada a los	2
pueblos cuando afecte fuentes de agua Cumplir con los instrumentos de evaluación ambiental	1
Vigilancia de zonas de recarga hídrica a cargo, preferentemente, de las comunidades beneficiadas	1
Con voluntad política	1
Asegurar la distribución, acceso y mantenimiento del servicio de agua	1
Hacer alianzas público-privadas para la administración del agua	1
Permitir la participación de las mancomunidades en la gestión del agua	1

Fuente: Diálogos por el Agua 2016.

La segunda forma de administración más mencionada (seis Diálogos) fue asegurar la participación y representatividad para una mejor gobernanza, la cual está relacionada con la anterior. Ambas propuestas son complementarias en el sentido de que los comités sean electos, que se garantice la participación de los interesados siempre y se tome en cuenta la representación de los distintos sectores ubicados en las tres partes de la cuenca.

Con relación a los aspectos administrativos, tanto del uso y/o pago del agua, en cuatro Diálogos sugirieron que deben estar de acuerdo a los niveles y sectores. Es decir, debe atenderse los niveles económicos bajo, medio o alto, así como si se trata de sectores agrícolas, industriales y otros tipos de usuarios.

En cuatro Diálogos por el Agua realizados en Guatemala, Santa Elena Petén, Chimaltenango/ Sacatepéquez y Suchitepéquez se propuso que debe respetarse tanto las normas internas y la cosmovisión que tienen las comunidades del país, principalmente las comunidades Maya, Garífuna, Xinca y parte del pueblo Mestizo, donde se den estas prácticas tradicionales.

Autoridad del agua sugerida

En los 24 Diálogos por el Agua se propusieron 31 tipos de autoridades o institucionalidad a cargo de las decisiones sobre el agua. La propuesta más frecuente fue una autoridad nacional autónoma y descentralizada, mencionada en doce Diálogos (Cuadro 6). Esto sugiere que la autoridad que gobierne el agua sea una entidad que no dependa directamente del gobierno central y sus decisiones administrativas tampoco dependan de otros órganos administrativos centralizados.

Cuadro 6:
Guatemala: Tipo de autoridad del agua más propuesto

Tipo de autoridad sugerida	Frecuencia
Autoridad nacional autónoma y descentralizada por el agua	12
Municipalidad y la población organizada en la gobernanza del agua	5
Subcomités de agua dentro de los COCODEs y COMUDEs	4
Municipalidad	4
Coordinación interinstitucional entre la autoridad nacional e instituciones de gobierno	4
Instituto con un consejo/junta directiva multisectorial	4
Comités/autoridades por cada cuenca y comités locales de agua	3
Grupo multidisciplinario	3
Crear la secretaría del agua	3
Comisión de agua	3
COCODEs, COMUDEs, líderes y población organizada	3

Fuente: Diálogos por el Agua 2016.

Otra propuesta frecuente (cinco Diálogos) es que las municipalidades y la población organizada participen en la gobernanza del agua. Estos dos sectores son clave, ya que juegan un papel importante en la gobernanza del agua en las comunidades y deben ser tomadas en cuenta para contar con una gobernanza representativa. La propuesta de autoridad del agua indicada en cuatro Diálogos por el Agua consistió en la participación de subcomités de agua dentro de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODEs) y Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDEs).

Con estas respuestas, se obtuvieron aspectos orientadores ante el dilema que se ha planteado en las discusiones entre técnicos, cuadros medios de las instituciones del Estado, la cooperación internacional y la misma academia, sobre si la autoridad del agua debiera ser centralizada o descentralizada. Es evidente que la población se inclina por una institución nacional autónoma y descentralizada.

Normativa sobre el agua

Razones para contar con una normativa sobre el agua

En los 24 Diálogos por el Agua se expresaron un total de 35 razones que justifican la necesidad de una normativa del agua. La razón más frecuente (manifestada en once Diálogos) fue porque no existe una ley específica del agua. Lo expresado anteriormente está en consonancia con el artículo 127 de la Constitución Política, que ordena legislar un decreto que regule el régimen del recurso hídrico en el país, mandato que no se ha cumplido en más de 30 años de vigencia de la Carta Magna. Por lo que la necesidad de este instrumento legal es prioritaria para el país.

La segunda razón más frecuente indicada en nueve Diálogos fue porque debe normarse el uso del agua a todos los niveles (bajos, medios y altos, en términos económicos) y todos los sectores de país (agrícola, pecuario, industrial y otros).

La tercera razón es para armonizar y cumplir las normativas del agua

existentes tanto nacionales como internacionales. En la legislación guatemalteca existen normas relacionadas con el agua que aparecen en distintos instrumentos legales, pero se necesita que estas normas estén contenidas en un solo cuerpo legislativo. Por otro lado, existen normas internacionales relacionadas con el recurso hídrico que están contenidas en instrumentos internacionales que han sido aprobados y ratificados por Guatemala y por lo tanto deben ser atendidos para su cumplimiento, ya que son compromisos del país como parte firmante de los tratados.
Ocho Diálogos del agua manifestaron que se hace necesaria una normativa del agua para controlar la contaminación del agua, esta cuarta razón coincide con lo indicado en la conflictividad del agua en acápites anteriores, ya que en 19 Diálogos por el Agua se reportó que el problema principal es la contaminación o degradación del agua.

Por último, la quinta razón que fue indicada en seis Diálogos por el Agua fue para asegurar la sustentabilidad del recurso agua. Esta razón es muy valedera ya que en general los recursos naturales se están sobre explotando en el país, sin importar la disponibilidad de este recurso para las generaciones actuales y venideras.

Valores y derechos

En los 24 Diálogos por el Agua los participantes propusieron 28 valores y derechos que la normativa del agua debe proteger. El derecho más señalado en 16 Diálogos fue el derecho humano al agua potable y saneamiento (Cuadro 7).

Lo anterior está en armonía con la resolución aprobada por la Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas[6] en la cual "reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos".

La equidad y la igualdad son dos valores que debe proteger la normativa del agua, según lo expresado en catorce Diálogos por el Agua, mientras que el derecho a la vida fue considerado en doce Diálogos.

6. Resolución 64/292 108ª sesión plenaria del 28 de julio de 2010.

Cuadro 7:
Guatemala: Valores y derechos sugeridos a proteger en una normativa del agua

Valores y derechos	Frec.	Valores y derechos	Frec.
Derecho humano al agua potable y saneamiento	16	Reconocimiento de derechos indígenas / consuetudinario y de las mujeres	3
Equidad/igualdad	14	Respeto / reconocimiento a la organización comunitaria	2
Derecho a la vida	12	Acceso al agua	2
Respeto a costumbres y tradiciones del uso y manejo del agua	11	Calidad del agua	2
Responsabilidad	9	Cooperación	2
Respeto/derechos de la naturaleza	9	Libertad	2
El agua es un bien común/ el bien común prevalece sobre el bien individual	9	Respeto a los derechos individuales y colectivos	2
Derecho a la salud	8	Derecho a un ambiente sano	2
Respeto	7	Transparencia	1
Solidaridad	5	Convivencia pacífica	1
Derecho a la seguridad alimentaria y nutricional	5	Derecho a la seguridad/evitar conflictos	1
Derecho a la consulta comunitaria, libre, previa e informada	5	Derecho al desarrollo integral	1
Honestidad	4	Ética empresarial	1
Justicia	3	Responsabilidad compartida y diferenciada	1

Fuente: Diálogos por el Agua 2016.

Así mismo, en once Diálogos se indicó que la normativa del agua debe respetar las costumbres y tradiciones del uso y manejo del agua. En vista que Guatemala es un país multilingüe, pluricultural y multiétnico, existen tradiciones y costumbres que tienen los cuatro pueblos Maya, Garífuna, Xinca y Mestizo con relación al uso, manejo y conservación del agua, los cuales deben ser tomados en cuenta en futuras regulaciones del agua.

Finalmente la responsabilidad fue indicada en nueve Diálogos, lo que se interpreta al respecto es que las futuras autoridades que tengan a su cargo la organización administrativa del agua deben ser responsables en la toma de

decisiones. Además, en menor número de menciones, aparecen otros valores y derechos también importantes para ser considerados.

Obligaciones a cumplirse en relación al agua

Los participantes en los 24 Diálogos por el Agua identificaron un total de 40 obligaciones que deben cumplirse respecto al agua. La obligación más referida en catorce Diálogos fue en relación a los usos racionales y eficientes del agua, seguida por la de cuidar el agua, las fuentes y los nacimientos mencionada en doce Diálogos (Cuadro 8).

Cuadro 8:
Guatemala: Obligaciones más comunes a considerar en una normativa del agua

Obligaciones	Frecuencia
Usos racionales y eficientes del agua	14
Cuidar el agua y fuentes/nacimientos	12
Reforestación de la cuenca para mantener las zonas de recarga hídrica	9
Cumplir con las normas de tratamiento de aguas residuales	9
Protección de los bosques existentes	8
Cumplir con el derecho humano al agua potable, asegurar la calidad y cantidad de agua mínima para consumo de la OMS (50-100 lt/persona/día) y el saneamiento incluyendo las cuencas	7
Conciencia/educar para el uso racional del agua	7
Uso obligatorio de plantas de tratamiento de aguas a nivel municipal y empresarial	6
No contaminar el agua superficial y subterránea	6
Protección del agua como bien común/no privatizar	6
Contar con un catastro e inventario de las aguas nacionales (superficiales y subterráneas)	5
Pago por consumo	4
Reforestar	4
Cumplir con el artículo 127 de la CPRG que indica que el agua es de dominio público	4
Cumplir con la consulta comunitaria referida en el Convenio 169 de la OIT	4

Fuente: Diálogos por el Agua 2016.

Por otro lado, la reforestación de la cuenca para mantener las zonas de recarga hídrica es una obligación importante, expresada en nueve Diálogos. Se considera que existe una íntima relación entre los bosques y el mejoramiento de las zonas de recarga hídrica. El cumplimiento de las normas de tratamiento de las aguas residuales es otra obligación expresada también en nueve Diálogos, debido a los altos índices de contaminación que se reportan en la mayoría de ríos y cuerpos de agua del país.

En ocho Diálogos expresaron como obligación la protección de los bosques existentes, la cual es necesaria por los niveles alarmantes de deforestación que presenta el país. Entre el 2006-2010 se reportó una deforestación de bosque de 132 mil[7] hectáreas anuales (IARNA-RL, 2012), por lo que la obligación de su protección en estos momentos es clave.

Una obligación reportada en siete Diálogos fue cumplir con el derecho humano al agua potable, asegurando la calidad y cantidad de agua mínima para consumo. Con respecto a lo anterior, la Organización Mundial de la Salud en un estudio realizado en el 2003, indica que se considera como acceso al agua medio a óptimo en una cantidad entre 50-100 litros por persona por día (OMS, 2003).

Sanciones sugeridas ante el abuso del agua

En los 24 Diálogos por el Agua realizados se propusieron 19 sanciones contra las personas que abusen del agua. Los participantes de 20 Diálogos indicaron que las sanciones para quienes abusen del uso del agua, deben ser proporcionales para resarcir daños y perjuicios causados y las multas deben ser significativas. Por otro lado, si existieran personas jurídicas o empresas involucradas en un ilícito deben cerrarse y/o cancelar sus licencias (Cuadro 9).

7. En el período de 2001-2006, la deforestación era de 100,000 hectáreas anuales.

Cuadro 9:
Guatemala: Sanciones sugeridas ante el abuso del agua

Sanción	Frecuencia
Sanciones proporcionales para resarcir daños y perjuicios	20
Multas significativas	14
Cierre de empresas y/o cancelar licencias	10
Privación de libertad	8
Sancionar o penalizar con base a ganancias anuales	7
Sanciones por el mal uso del agua	6
Valoración del daño ambiental previo a sancionar	3
Reforestar y acciones de saneamiento	3
Además de las sanciones impuestas se garantice la restauración del área y recursos afectados	2
Considerar los agravantes y atenuantes de las penas	2
Sanción penal por desvío de ríos	2
Intervención de empresas usuarias	1
No trasladar costos de multas por contaminación o costos de reparación a consumidor final	1
Sanciones de acuerdo al régimen consuetudinario de las comunidades	1
El COCODE debe denunciar los abusos que se comentan contra el agua	1
El que contamine el agua, que pague	1
Los montos de las sanciones económicas, se trasladen como fondo privativo a la entidad rectora del agua	1
Tipificar el delito del mal uso del agua	1
Privación de libertad inconmutable	1

Fuente: Diálogos por el Agua 2016.

Adicionalmente, en caso se sancione a empresas, esto deben calcularse con base a sus ganancias anuales. Asimismo, los ilícitos que ocurren por abusos del agua deben ser sancionados con penas de privación de la libertad y todas aquellas personas que hagan mal uso del agua deben ser sancionadas.

Varios de los resultados presentados evidencian las necesidades y problemas que en distintos lugares del país se están enfrentando por la falta de un adecuado manejo y gestión integral del recurso, que ha llevado al uso y abuso del agua por parte de algunos, hasta llegar a distintos niveles y tipos de contaminación y

a la escasez del vital líquido para una gran parte de la población. Situación que es más severa en las áreas rurales, donde para la gran mayoría de la población el acceso al agua segura y principalmente al saneamiento es limitado o inexistente; con lo cual se dificulta garantizar la vida, la salud y el desarrollo integral y digno de los guatemaltecos y de los ecosistemas que permiten la vida.

Los resultados de los Diálogos por el Agua pueden ser consultados en http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2017/05/Informe-Dialogos-por-el-Agua-2016.pdf

Recomendaciones

a. La formulación y aprobación de una política nacional del recurso hídrico es necesaria para abordar la solución integral de la conflictividad del agua, que se ha planteado en estos 24 Diálogos por el Agua.

b. En vista que los participantes en los Diálogos expresaron entre sus propuestas de solución a los problemas del agua, el fortalecimiento de la educación y concientización ambiental con énfasis en el agua a distintos niveles, debe retomarse y cumplirse con el Decreto 38-2010 que contiene la Ley de Educación Ambiental.

c. La formulación de una iniciativa de ley nacional de aguas es importante y estratégica para el país, tomando en cuenta los elementos de conflictividad, gobernanza y normatividad planteados en estos Diálogos por el Agua. Así mismo, su posterior aprobación por parte del Organismo Legislativo de un decreto que regule el régimen de aguas, en consonancia con el mandato establecido en el artículo 127 de la Constitución Política de la República de Guatemala. El país vive un contexto en el que, hay condiciones objetivas y subjetivas para que dicha ley sea formulada y aprobada, difícilmente más adelante y cuando la problemática esté más aguda, se pueda llegar a consensos nacionales al respecto.

d. Debido a los altos valores de contaminación de los ríos y cuerpos de agua es urgente el establecimiento de mecanismos coercitivos que obliguen a empresas, municipalidades y usuarios en general a tratar el agua utilizada.

e. La deforestación debe ser enfrentada con sanciones drásticas y con programas agresivos de reforestación con especies locales, poniendo

más atención a las zonas de recarga hídrica para mantener el ciclo hidrológico, el abastecimiento del recurso hídrico a la población y el caudal ecológico.

f. El país debe cumplir los tratados y convenios internacionales en materia del agua que ha firmado y ratificado, tal el caso del derecho humano al agua potable y el saneamiento, el cual es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

g. Para una gobernanza exitosa del agua, se debe tomar en cuenta las formas de administración del recurso, las normas internas y la cosmovisión que tienen las comunidades del país, principalmente las comunidades de los pueblos Maya, Garífuna, Xinca y Mestizo que las tenga. Asímismo la participación de las municipalidades y la población organizada, así como de los subcomités de agua dentro de los COCODES y COMUDES.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala.* Guatemala.

- Comisión Ley de Aguas Consejo Superior Universitario (2016). *Informe Final Diálogos por el Agua 2016.* Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Howard, Guy; Bartram, Jamie (2003). *Domestic Water Quantity, Service Level and Health. Suiza: Organización Mundial de la Salud.* Recuperado de http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf

- IARNA-URL (2012). Perfil ambiental de Guatemala 2010-2012. *Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar.

- Organización de las Naciones Unidas (2010). *Resolución sobre el derecho humano al agua potable y saneamiento.* Nueva York: ONU. Recuperado de: http://sicsal.net/articulos/node/1551

- Organización de las Naciones Unidas (2014). *Decenio Internacional para la Acción "El agua fuente de vida" 2005-2015.* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

4

Paz, memoria y derechos humanos

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Resignificar los Acuerdos de Paz[1]

Carlos Alberto Sarti

1 Texto leído por el autor en el acto inaugural del Congreso por la Resignificación de los Acuerdos de Paz, el 8 de noviembre de 2016.

Resumen
El 29 de diciembre próximo se conmemora el 20 aniversario de la firma del Acuerdo de Paz y con tal motivo la Fundación Propaz convocó al Congreso por la Resignificación de los Acuerdos de Paz. Este texto, leído por el autor en el acto inaugural, sostiene que los Acuerdos de Paz fueron más allá de la finalización de la lucha armada: plantearon una agenda de integral de desarrollo, para superar el pasado y diseñar el futuro del país; se orientan hacia la transformación nacional en función del bien común, la prevalencia del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Pero el saldo de su implementación es deficitario, y de ahí la necesidad de resignificarlos, es decir, rescatar el espíritu de los acuerdos y actualizar los temas sustantivos. Se trata de definir nuevas visiones, caminos, estrategias, procesos, estructuras, mecanismos, metodologías y alianzas que permitan construir democracia, un país intercultural y, como consecuencia, la paz.

Palabras clave
Acuerdos de Paz, desarrollo, democracia, nuevo pacto social incluyente, Acuerdos de Esquipulas

Abstract
29th of December commemorates the 20th anniversary of the signing of the peace agreement and for this reason the Propaz Foundation convened the Congress by the Resignification of the peace agreements. This text, read by the author at the opening ceremony, argues that the peace accords were beyond the end of the armed struggle: raised a comprehensive development agenda, to overcome the past and design the future of the country; they are oriented towards the national transformation on the basis of the common good, the prevalence of the rule of law and respect for human rights. But the balance of its implementation is deficit, and hence the need for cultivation, i.e. to rescue the spirit of agreements and update the substantive themes. It's define new visions, paths, strategies, processes, structures, mechanisms, methodologies and partnerships allowing to build democracy, intercultural, and, as a result, peace country.

Keywords
Agreements of peace, development, democracy, new inclusive social pact, Esquipulas agreements

La idea de resignificar los Acuerdos de Paz parte del convencimiento de que trata de un conjunto de textos clave en la historia nacional, que permiten entender el conflicto armado interno, sus causas y visualizar el futuro del país. Por eso hemos desarrollado, desde junio de este año, un proceso multidimensional para resignificar esos acuerdos.

En este caminar hemos coincidido con el Instituto Demos y la Fundación Esquipulas, organizaciones con las cuales nos dimos a la tarea de conformar las Iniciativas para la Paz y la Democracia, para Resignificar los Acuerdos de Paz y los Acuerdos de Esquipulas, pues en estos últimos se perfilan algunas de las ideas centrales de los acuerdos que pusieron fin a la confrontación armada en Guatemala.

A las iniciativas se han sumado más de quince organizaciones, incluida la Secretaría de la Paz (Sepaz) y el Consejo Nacional para los Acuerdos de Paz (CNAP).

Este proceso multisectorial ha contado con el apoyo entusiasta de la embajada de Suecia en Guatemala. En nombre de las Iniciativas por la Paz y la Democracia y de la Fundación Propaz, queremos manifestar nuestro agradecimiento al Sr. embajador Georg Andren, al pueblo y gobierno de Suecia, por los apoyos recibidos.

Como Fundación Propaz también hemos tenido apoyo de la embajada de Canadá y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), a quienes agradecemos su colaboración.

La significación histórica de los acuerdos de paz

Los Acuerdos de Paz han sido significativos por varias razones, que sintetizaremos a continuación: En primer lugar, porque, luego de 36 años de conflicto armado interno, lograron el cese al fuego y la consecución de la paz política. Pero fueron más allá del cese del fuego y plantearon una agenda de integral de desarrollo, para superar el pasado y diseñar el futuro del país.

En efecto, el "espíritu" de los Acuerdos de Paz en su parte

sustantiva buscaba no solo el desarme de combatientes y reducción del ejército, sino, principalmente, la consolidación de la paz firme y duradera, mediante reformas y cambios en la institucionalidad estatal.

> En el "espíritu" de los acuerdos también se plantea la consolidación de una democracia incluyente, plural y multiétnica, la igualdad de oportunidades en el desarrollo económico, un mejor relacionamiento entre el Estado y la sociedad, y entre diversos sectores sociales entre sí. Así mismo, enfatizan la necesidad de erradicar la discriminación a los pueblos indígenas y las mujeres.

También son significativos, porque los planteamientos de reformas y cambios institucionales acordados se fundamentan en un diagnóstico histórico-estructural del desarrollo del país y de las causas profundas (exclusión, racismo, violencia etc.) que impedían, o frenaban, el desenvolvimiento democrático del país.

Por lo demás, los Acuerdos de Paz identifican y proponen los temas prioritarios que debían abordarse, los procesos a seguir, las estructuras y los mecanismos por crear, modificar o adecuar para construir la paz firme y duradera, y superar la situación anterior.

En conjunto proponen una agenda articulada de cambios estructurales y de funcionamiento a diversos niveles, que irían creando condiciones para *un cambio reformista gradual, pero intenso* que diera lugar a un nuevo período histórico, cualitativamente diferente.

Son significativos, porque recogen y expresan los anhelos y demandas de los sectores sociales excluidos de la política, la democracia y el desarrollo. Principalmente, los pueblos indígenas, los campesinos, las mujeres y los sectores empobrecidos de la población.

Sus postulados principales se orientan a avanzar en la transformación del país en función del bien común, la prevalencia del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

Por eso y muchas cosas más, debemos resignificarlos.

El proceso de paz en los 20 años recorridos

Partamos de diferenciar que una cosa fue el texto de los acuerdos y otra el proceso de paz, desarrollado en los últimos 20 años.

> Sí se compara la profundidad de los planteamientos sustantivos y procesales de los Acuerdos de Paz con la implementación que han tenido a lo largo de estos 20 años de posconflicto, el saldo es deficitario. Esta es la razón de fondo por la que planteamos la necesidad de su resignificación.

En efecto, en estos 20 años, la implementación de cambios reformistas y la modernización de la institucionalidad estatal fueron frenados, desdibujados y desarticulada su integralidad.

Las reformas planteadas fueron desechadas en la consulta popular de mayo de 1999. El triunfo del NO fue interpretado como rechazo social a los acuerdos y sus postulados de reformas estatales e institucionales. Así, el accionar de las nuevas estructuras, mecanismos y procedimiento fueron minimizados o debilitados, por falta de apoyo político y/o limitaciones presupuestarias. Lo más grave es que no se consolidó un proceso de construcción de paz social y el imaginario ciudadano pronto pasó de la esperanza a la frustración, el desencanto y la protesta. Se frustró la consolidación de una fuerza social por la paz.

En la medida que se bloqueaba el énfasis reformista de los Acuerdos de Paz, estos fueron usados como vehículo de fachada para la implementación de un nuevo modelo de desarrollo, que iba a contrapelo de lo negociado y acordado.

De tal manera, los avances logrados no califican el posconflicto, sólo lo matizan. En estos 20 años hemos visto un proceso de escalamiento de la conflictividad.

¿Por qué resignificar los acuerdos de paz?

Con todo y sus obstáculos, déficit, desviaciones y degradaciones sufridas, los Acuerdos de Paz han dejado su huella en la política, el Estado, en la relación Estado-sociedad y en el seno de organizaciones políticas y sociales.

De tal manera, el significado histórico de los acuerdos y su agenda de democratización y

desarrollo están vigentes, y deben rescatarse para orientar el futuro de Guatemala. Nuestro país está maduro para el cambio, pero no hay proyecto de país consensuado.

En la medida que resignifiquemos los Acuerdos de Paz, coadyuvaremos a encontrar nuevas respuesta a los viejos dilemas del desarrollo, de la democracia, del Estado multicultural y de la construcción de un futuro en paz.

Las manifestaciones ciudadanas de 2015 interpelaron al país y a sus diferentes sectores. Hicieron preguntas sobre la democracia, el desarrollo y la convivencia. Si sumamos los indicadores socioeconómicos actuales, resulta evidente que los elementos estructurales que los acuerdos buscaron transformar, no han sido implementados.

¿Cómo entender la resignificación?

Para Fundación Propaz, resignificar los Acuerdos de Paz es rescatar el espíritu de éstos y actualizar los grandes temas sustantivos, para adaptarlos a las necesidades y circunstancias actuales y futuras del país.

Resignificar los Acuerdos de Paz es, también, definir nuevas visiones, caminos, estrategias, procesos, estructuras, mecanismos, metodologías y alianzas que permitan construir democracia, un país intercultural y, como consecuencia, la paz.

Por eso el lema de las Iniciativas es: "haciendo memoria, hacemos futuro".

Resignificar es buscar que los Acuerdos de Paz, dejen de ser sólo acuerdos de Estado, y se conviertan en acuerdos sociales, que encarnen en la sociedad.

Por eso la resignificación se orienta hacia el desarrollo de nuevos procesos y acciones ciudadanas, que permitan hacerlos realidad. Pues no se trata sólo de resignificar un texto, sino sugerir nuevas prácticas estatales y ciudadanas.

Los acuerdos resignificados pueden fortalecer el debate ciudadano, desarrollado a partir de abril de 2015, para que se clarifiquen procesos y se oriente el vigor ciudadano hacia un *rumbo constructivo* del cambio social en Guatemala.

También, los acuerdos resignificados pueden generar mejores condiciones para la implementación de los Objetivos

de Desarrollo Sostenible, de Naciones Unidas.

El objetivo trascendente de la resignificación es sistematizar un insumo importante para el debate nacional y la construcción de una Agenda de Paz XXI.

Agenda que nos conduzca hacia un nuevo pacto social incluyente, equitativo, multicultural y sostenible. Un nuevo pacto con base social y no sólo estatal. Un nuevo pacto social que teja relaciones y no nudos, que frenan la concertación nacional.

La resignificación de los Acuerdos de Paz también se orienta a comunicar y sensibilizar a la ciudadanía y sus diversos sectores, sobre el valor histórico de esos acuerdos y su potencial de cambio. Al respecto, hemos desarrollado una amplia campaña en los medios de comunicación.

Todo el proceso que Fundación Propaz está desarrollando en el marco de las Iniciativas por la Paz y la Democracia, busca que la conmemoración de los 20 años de los Acuerdos de Paz y de los 30 años de Esquipulas, no sean un recuerdo romántico o una negación ideológica, sino el detonante para construir futuros.

La memoria de este Congreso por la Resignificación de los Acuerdos de Paz será un documento público, que podrán usar los sectores aquí representados a la hora de elaborar sus programas políticos, sus planes de incidencia y sus prioridades estratégicas.

Esperamos que, a futuro, todos los sectores tengan propuestas sobre cómo construir y consolidar la paz.

Desde Fundación Propaz, a partir de 2017, iniciaremos un proceso de construcción de una Plataforma Social por la Paz, esfuerzo al cual los invitaremos a que nos acompañen, en su diseño y práctica.

No queremos terminar sin agradecer a la cooperación internacional que, desde el inicio de las negociaciones de paz, se comprometió decididamente con Guatemala y su proceso de paz.

> No se entienden a cabalidad los Acuerdos de Paz sin valorar la confianza, el apoyo político y financiero que la comunidad internacional dio en estos 20 años, y está dando ahora, al proceso de paz.

Los 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 irremediablemente 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 desmanteló 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 Digecam, 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.

Represión, memoria y conciencia social

Luisa Cabrera

Resumen

La represión política está íntimamente conectada con la represión sexual, como quedó demostrado con el reciente caso de Sepur Zarco, que expuso la violencia sexual y la esclavitud como patrón de violencia represiva y botín de guerra, para el sometimiento colectivo de la población. Referido a la Alemania hitleriana de 1930-40, Wilhelm Reich mostró que cuanto mayor era la represión del deseo, más se estimulaba la sumisión al poder, la lealtad y la adhesión. Por eso, los políticos y las ideologías de poder intervienen definiendo hasta dónde debemos y podemos controlar nuestra sexualidad, legalizando u obstruyendo leyes que afectan nuestro crecimiento y maduración como sujetos sociales críticos (ley de la juventud en Guatemala). Muchos años después de aquellas primeras ideas sobre la liberación sexual (Reich), la negativa a incorporar un derecho necesario como la educación sexual de los jóvenes en Guatemala, pareciera reactualizar la vigencia plena de su hipótesis.

Palabras clave

Memoria, sumisión, represión sexual y política, conciencia social.

Abstract

The political repression is intimately connected with the sexual repression, as demonstrated by the recent case of Sepur Zarco, who explained the sexual violence and sexual slavery as a pattern of repressive violence and war booty, for submission of collective population. Referred to the Hitlerian Germany of 1930-40, Wilhelm Reich showed that the higher was the suppression of desire, more stimulated the submission to power, loyalty and accession. Therefore, the politicians and the ideologies of power involved defining up to where we must and we can control our sexuality, legalizing or obstructing laws that affect our growth and maturation as social subjects critical (law on youth in Guatemala). Many years after those first ideas on the sexual liberation (Reich), the refusal to incorporate a right necessary as the sexual education of young people in Guatemala, seems to reactivate the full force of his hypothesis.

Key words

Memory, submission, sexual repression and political, social conscience.

Aproximación a los temas de memoria, represión y conciencia crítica

La memoria permite acceder a la conciencia los efectos de la represión. Esta filtra o tamiza las luces y las sombras del pensamiento crítico confrontado dialécticamente con la realidad social, es decir en lucha con los sistemas de poder que reprimen para someter voluntades y cuando es insuficiente, suprimen sujetos o colectivos enteros considerados por los sistemas de poder como aniquilables. Un eufemismo académico del enemigo interno que se quiere reprimir y al cual se atribuyen crueldades y maldades diversas por las condiciones de guerra o de prisión, que son situaciones donde se combina la autoridad, el poder y la dominación amparados en el secretismo, todo lo cual nos despoja de la condición de humanidad, bondad, sensibilidad y generosidad que nos hace sociables con los demás (Zimbardo, 200: 551).

La conciencia libera lo que la represión oprime. Siendo la memoria una herramienta de comunicación y de conciencia de aquello que nos oprime. Si no tuviéramos conciencia de lo que nos pasa y de los acontecimientos que nos influyen y determinan, no habría perspectivas de cambio como sujetos ni de transformación de nuestras sociedades o su inversa, no sentiríamos la impotencia del cambio social.

En la memoria colectiva se anclan nuestras impresiones más profundas y duraderas sobre acontecimientos del pasado que nos cambiaron la vida. Por ello su articulación entre la historia y la subjetividad social, es decir, que la memoria vincula el conocimiento de la realidad externa con la realidad experimentada por los sujetos sociales, entendiéndolo como una dialéctica entre individuo y sociedad.

La memoria se enfrenta a paradojas. Conserva aquello que se reprime. Ahora bien todo lo que se reprime retorna y emerge, asimilando o confrontando determinados acontecimientos

en la conciencia individual, o almacenando en la conciencia colectiva los agravios históricos y los desafíos y lecciones que nos deberían servir para prevenir las adversidades y evitar su repetición en el futuro. Siendo éste el valor normativo y preventivo que la memoria tiene, en función de los aprendizajes que nos deja la experiencia (Páez, 2000).

> La memoria da luz sobre nuestra responsabilidad en ser como somos, vinculándose con la conciencia e identidad como procesos mentales en la construcción social del sujeto. Varias dimensiones subjetivas y sociales pueden esclarecerse bajo estos parámetros.

Mientras las memorias de la represión política nos hablan de los derechos y las libertades sociales y políticas cercenadas o aniquiladas, la represión de la memoria nos habla de cómo se introduce y se estructura en la subjetividad humana, la represión de la conciencia social y de la identidad personal. Por ejemplo, un hecho de represión política como la desaparición forzada muestra varias dimensiones de afectación que vinculan la experiencia vivida por los familiares, con afectaciones más amplias y objetivas que tocan el sometimiento a la estructura social. Avasallar el cuerpo y la mente para someterlo a los poderes de la sociedad. Esa es la dinámica que vincula la represión del sujeto con la represión política. Un sujeto domesticado acepta la opresión, mientras que una persona liberada la resiste mediante la conciencia crítica. Siendo la conciencia una especie de espejo crítico e inconforme con una realidad perturbadora de la condición humana y el desarrollo de la sociedad. Un filósofo de la Ilustración francesa describió que cuando se rompen los límites humanos, las personas enmudecen de asombro porque no sabían que lo imposible se ha vuelto posible.

Represión y sometimiento de las voluntades

Mientras la represión política somete, forzando la obediencia debida al orden social, la represión sexual somete esclavizando el cuerpo y las ideas que lo constituyen como sujeto social, contando con la libertad y la independencia de pensar, de gozar, de elegir, de decidir. Estas son capacidades humanas que nos definen como sujetos únicos y particulares, en un contexto social de creencias y valores compartidos.

Los efectos de la represión se amplifican y encadenan al sujeto social, al grupo social y al colectivo social, a fin de lograr el sometimiento de la voluntad ciudadana, expresado mediante la obediencia, el conformismo y la resignación. Ambas dimensiones de represión política y sexual son complementarias. Esta es una razón por la cual los actos de violencia sexual son bastante frecuentes en los procesos de represión política, porque aseguran el total sometimiento de la población, reforzando la obediencia al poder mediante la esclavitud del cuerpo y de la mente.

Las formas sufridas de esclavitud sexual y doméstica por el caso recientemente judicializado de las mujeres de Sepur Zarco en Alta Verapaz, Guatemala, expusieron el sometimiento a una situación límite, mediante la agresión de su identidad como mujeres, de su cuerpo, de su sexualidad y de sus ideas. La esclavitud agredió su dignidad de manera infame y ellas, aunque no pudieron evitar tal grado de sometimiento, urdieron en el tiempo y en silencio su decisión de rebelarse, de romper las cadenas, enfrentándose al escarnio público para buscar la reparación por la justicia, que finalmente llegó, servirá de ejemplo y de fuerza desencadenante para nuevos procesos de lucha por hacer justicia en los crímenes contra la humanidad.

Esta lucha por la justicia fue un camino tortuoso pero liberador. Muestra que a toda condición de opresión histórica y estructural, le corresponden esfuerzos contrarios de liberación y expresión de la rebeldía. Una lucha que redignificó sus esfuerzos frente al oprobio. "Por mis hijas, por mis nietas, para que no tengan que vivir lo que yo viví" (citada por Hernández, 2016). Así lo expresaron ellas en sus palabras de celebración al escuchar la sentencia: esta lucha es para abrir caminos para otros grupos de mujeres que han sufrido esclavitud y violencia sexual y doméstica, para que se animen a denunciar y luchar. Lo que igualmente muestra que necesitamos el colectivo para dar sentido y recobrar fuerzas en las luchas por la libertad y la dignidad humana.

Si la esclavitud anula la libertad, el deseo y por tanto el goce y el placer humano, cada uno de nosotros debería de preguntarse ¿hasta dónde soy amo o esclavo de mis deseos? Wilhelm Reich (1973) apuntó que el poder de la represión empieza sometiendo el cuerpo, para acabar sometiendo

las ideas. Es la herencia del autoritarismo que impregna todo un orden social opresivo, que se reproduce desde la familia y se extiende a todos los ámbitos de la sociedad.

A niveles subjetivos el autoritarismo conecta el miedo al deseo con la vergüenza de la sexualidad, mientras que la liberación de la naturaleza impulsiva y creativa de los instintos, arropados con un sentido emocional, articulan la capacidad potencial de amar que todos tenemos.

Esto implica que, en un orden autoritario, los ciudadanos son percibidos como sujetos dependientes, lo que justifica ser tratados como menores de edad. Naomi Klein (2007) argumenta que infantilizar las necesidades y exigencias de la ciudadanía, ha sido una constante en el tratamiento de las dictaduras liberales y de las democracias neoliberales.

Pero no se trata de liberar el deseo objetualizando la sexualidad, sino de reubicar su poder de transformación, su potencialidad creadora. Para ello, Reich proponía "derribar toda represión, toda marca cultural y social, toda forma de autoridad, de modo que pudiese llevarse a cabo una revolución total de la que surgiera el verdadero ser humano, pleno y limpio" (Xochipilli, 2014). Supone eliminar el super ego y el conjunto de creencias e ideas sobre el patriarcado que reina en las familias y en la sociedad.

En su obra *Psicología de masas del fascismo*, Reich (1973) plantea la pregunta de ¿cómo fue posible que millones de trabajadores alemanes se adhirieran al nazismo pese a su carácter profundamente reaccionario y altamente represivo? El apoyo masivo al nazismo habría sido consecuencia de la represión sexual, propia de un modelo de familia autoritario muy extendido entre las clases medias y entre gran parte de los trabajadores. La represión de los instintos sexuales más profundos y desde la más tierna infancia, habría creado individuos con grandes carencias y frustraciones que habrían tratado de superarlas participando en un movimiento autoritario y obedeciendo a un líder, que reproducía a nivel político esas mismas estructuras autoritarias de la familia. ¿En qué se parece este contexto al descrito para Guatemala en los años de la guerra?

El control de las ideas, según Reich, se articula a través de la familia dominante que reproduce,

a escala doméstica, las relaciones de poder y dominación del Estado sobre los individuos: la familia reproduciría a pequeña escala a la nación y representaría a la patria, con la que se formarían unos lazos de lealtad que impedirían cualquier actitud hostil hacia el poder estatal.

En otras palabras, según Reich, el miedo a la libertad sexual sería el principal obstáculo para la revolución contra la explotación económica y contra las clases dominantes, y la mejor vía para apoyar las opciones políticas reaccionarias que reproducen las relaciones de poder que se dan en las familias autoritarias. En consecuencia, proponía revisar el concepto de familia autoritaria y la represión sexual de sus miembros. No es tan fortuita la coincidencia de que, en la actual coyuntura en la que se mueven los juicios políticos por violaciones a los derechos humanos en el conflicto armado interno, se ha desatado en Guatemala una feroz lucha de oposición a introducir la educación sexual en los y las jóvenes, obstaculizando la promulgación de la ley de juventud, que incluye esta demanda.

Pero ¿por qué unirlos, si son problemas disociados? ¿Serán parte de una misma lucha por los derechos humanos? La respuesta será afirmativa, si es que compartimos la idea de que ambas luchas surgen porque se destruye la libertad de ser y de pensar como sujeto histórico y, en consecuencia, la capacidad de elegir y de decidir sobre el control de nuestras vidas.

> Lo más insidioso ha sido ver a un obispo denunciando, públicamente, que la aprobación de esa ley incita a la promiscuidad sexual. La consecuencia inevitable es que se culpabiliza a los jóvenes de tener deseos sexuales, es decir, se empieza por estimular la culpa y la vergüenza de transgredir lo prohibido. En este caso, se impone una norma social –reprimir– que es contraria a una necesidad humana de carácter evolutivo –desear–. Y cuando se reprimen los deseos se adormecen las conciencias. La insatisfacción se reemplaza con sublimación.

Esta es la recomendación de la Iglesia Católica, que los muchachos y muchachas sublimen el deseo, posponiéndolo. Pero el deseo está marcado por

la inmediatez y el apremio característicos del impulso, urge su liberación juvenil, no puede esperar. En consecuencia, al doblegar el deseo, nuestra voluntad queda sometida para obedecer a otros.

Ante resoluciones legales tan contradictorias ¿cómo entender cuál es la lógica de la complicidad entre Estado e iglesias para reformar el proyecto de ley de la juventud, retrasando el rango etáreo de 18 a 30 años para poder acceder a la educación sexual? Ante las carencias y los vacios dejados para evitar y prevenir sus consecuencias ¿cómo proteger, legalmente, el derecho a la evolución natural de la sexualidad adolescente? ¿Será que con medidas represivas se puede reducir la alta tasa de embarazos tempranos? ¿Al reprimir el deseo no estaremos incitando a la perversión de una sexualidad negada? ¿No estaremos provocando el efecto contrario de aumentar las violaciones sexuales? Por último y en relación con las políticas públicas ¿estamos ante una alianza renovada Estado-iglesias para el control de la población? y aún con estos antecedentes ¿insistimos en la desconexión entre olvidar el pasado de terror y volver obedientes y sumisos a los jóvenes?

Un sujeto domesticado por la represión es un cuerpo sometido a la estructura social, con pocas posibilidades de ejercer el libre albedrio. Si lo que define la condición humana es la libertad y la dignidad, entonces la opresión y el sometimiento son contra natura (individuo) y contra cultura (sociedad). Una razón más para comprender por qué y para qué la represión política y la represión sexual: son dos ramas pertenecientes a un mismo tronco.

Cuando el deseo logra satisfacer una necesidad, la conciencia se libera de ataduras y las ideas fluyen en un clima de libertad, cuyo término está marcado por la libertad de los otros. Los únicos límites de esta ley debieran ser conciliar necesidad con deseo humano, para construirnos como sujetos libres de la represión, el sometimiento y la esclavitud. Es entonces cuando nos preguntamos ¿por qué las iglesias y las religiones ven necesaria y justificada la represión de la sexualidad? Y ¿por qué la liberación de la sexualidad en los y las jóvenes amenaza la convivencia social?

La conciencia crítica se modela al liberar un cuerpo reprimido, no claudicar de las ideas y no resignarse al fatalismo de lo inevitable. La memoria colectiva permite recuperar la conciencia de libertad, esperanza y futuro, siendo estos valores y creencias los que nos liberan de la represión política y la represión sexual. La memoria colectiva nos ayuda a encuadrar estas luchas, dándoles un sentido personal pero también una función histórica y cultural, que confirma esa conexión dialéctica entre subjetividad y sociedad.

La crítica política de Wilhelm Reich a la izquierda marxista más ortodoxa fue que ignoró la influencia de las condiciones subjetivas de hombres y mujeres, en la transformación de las condiciones materiales de una sociedad. Esa transformación en la Alemania nazi fue efectiva por una propaganda persuasiva, que manipulo la racionalidad justificadora de los discursos junto con las emociones primarias e irracionales, como el odio, la vergüenza, la culpa y la humillación.

Posiblemente hay mucha similitud entre los discursos de Hitler y los de Ríos Montt y otros dictadores guatemaltecos, apelando a los mismos sentimientos de vergüenza y humillación, de una población sometida por el avasallamiento de todos sus derechos frente a la omnipresencia paternalista y aterrorizante de la figura del dictador.

Como se sabe, en todos los órdenes autoritarios y dictatoriales el precio de la protección omnipresente del caudillo es la servidumbre que sujeta y aplasta, mientras que en el orden democrático el precio de la libertad es la rebeldía ante la sumisión.

Referencias bibliográficas

- Hernández, Waleska (2016). *"Testimonios del caso Sepur Zarco"* en La Hora, 29 de enero de 2016. Accesible en http://lahora.gt/caso-sepur-zarco-nos-levantamos-caminamos-y-fuimos-a-buscar-la-justicia/. Visitado el 19/04/2016.

- Klein, N. (2007). *La Doctrina del Shock.* Auge del capitalismo del desastre. Barcelona: Paidós Ibérica, S.A.

- Páez, D. et al. (2000). *"Identidad, comunicación y memoria colectiva"* en Memoria colectiva e identidad nacional. Rosa Rivero, Bellelli y Bakhurst (Eds.). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva S.L.

- Reich, Wilhelm (1973). *La psicología de masas del fascismo.* México: Editorial Roca.

- Xochipilli (2014). "*De la Revolución Sexual con Wilhelm Reich a la Sexualidad Sagrada"* en Xochipilli Red de Arte Planetaria.Subido en octubre 4, 2014, accesible en https://xochipilli.wordpress.com/2014/10/04/de-la-revolucion-sexual-con-wilhelm-reich-a-la-sexualidad-sagrada/. Visitado el 02/05/ 2016.

- Zimbardo, Philip (2008). *El efecto Lucifer.* El porqué de la maldad. Barcelona: Paidós Ibérica, S.A.

5

Pueblos indígenas y agenda internacional

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Avances y desafíos en la aplicación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas

Pedro Ixchíu

Resumen
A solicitud de los editores de la revista *Análisis de la Realidad Nacional*, el autor accedió a la publicación del texto que le sirvió de base para su participación como ponente en el seminario internacional "Avances y desafíos en la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", efectuado el 19 de octubre de 2016 en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se trata, pues, de un documento escrito a vuela pluma, en el que se plantean valoraciones sobre las condiciones económicas y sociales de Guatemala, en una perspectiva histórica que señala al Estado racista y al modelo económico como responsables de la exclusión que viven los pueblos indígenas en el país. Tras de llamar a que el Estado guatemalteco abandone la doble moral y cumpla sus compromisos internacionales, reflexiona sobre los desafíos por delante, incluyendo el de repensar a Guatemala.

Palabras clave
Racismo, modelo económico, pueblos indígenas, pobreza, reforma constitucional.

Abstract
On request of the publishers of the magazine *Analysis of the National Reality*, the author gained access to the publication of the text that served to him as base for its participation as speaker in the international seminar "Advances and challenges in the application of the Declaration of the United Nations on the Rights of the Indigenous peoples", carried out on October 19, 2016 in the Foreign Office. Pen talks each other, then, of a document written to vuela, in that evaluations appear on the economic and social conditions of Guatemala, in a historical perspective that indicates the racist State and the economic model like persons in charge of the exclusion through that the indigenous peoples live in the country. After calling that the Guatemalan State leaves the double moral and fulfills its international commitments, he reflects on the challenges ahead, including of rethinking Guatemala.

Key words
Racism, economic model, indigenous peoples, poverty, constitutional reform.

> En el principio era la violencia ¡Hágase el indio! Y el mestizo se hizo… y el indio no se hizo; se perpetuó.
>
> Carlos Guzmán Böckler

En la construcción del Estado guatemalteco se pueden señalar cinco momentos: la Colonia, la Independencia, la Reforma Liberal, la Revolución del 20 de Octubre (la primavera democrática) y los Acuerdos de Paz.

Como consecuencia del racismo de Estado, en cada uno de esos momentos los pueblos indígenas vivimos en un estado de dominación cultural y explotación económica, que reproducen pobreza, injusticias, exclusión económica, social, cultural, política.

Cuando los pueblos indígenas denunciamos la corrupción, nuestros abuelos, padres y hermanos han pagado con sangre y con sus vidas. El racismo ha constituido la principal herramienta de poder del Estado. Ha permitido y promovido la opresión a clases o grupos étnicos por medio de un modelo económico que concentra la riqueza en unos pocos y socializa la pobreza, tal y como quieren que sea la reforma a la ley de Bancos.

"El Estado racista decide quién vive, quién no, y cómo se vive o sobrevive, amparándose en una legislación homogénea, sin respeto a la diversidad. En nombre de la igualdad de derechos y de la soberanía, el racismo de Estado opera de acuerdo a una lógica de exclusión e incluso de exterminio", según reconoce el Gobierno de la República de Guatemala en la Política Pública para la convivencia y eliminación del racismo y la discriminación racial (2006: 3).

¿Tendremos chance para pensar en un modelo ético-económico, que tenga crecimiento económico y permita desarrollo humano? La brecha entre ricos y pobres en este país es brutal. En Guatemala tenemos ricos que compiten con los ricos del primer mundo y tenemos pobres comparados con los pobres del África subsahariana.

Causas del enfrentamiento armado interno

Los altos niveles de pobreza, la mala distribución de la riqueza y de la tierra, heredados de la colonia, mala calidad educativa, precaria salud de grandes mayorías, falta de vivienda, trabajo y la corrupción de los funcionarios. En ese contexto, los pueblos indígenas llevamos más de 524 años de búsqueda de mejores condiciones de vida.

La pobreza es carencia y privación de bienes y medios de producción. Es la privación de bienestar, inaccesibilidad y falta de oportunidades para alcanzarlo. Pobres son los que no logran adquirir la canasta básica de bienes y servicios esenciales; pero hay una pobreza increíble de conocimientos y de carencia moral y de afecto, que es terrible y que da miedo.

En otro documento del Gobierno de Guatemala se señala que el efecto de la pobreza puede sintetizarse así: a menor ingreso, mayor pobreza. A mayor pobreza, mayor número de necesidades básicas insatisfechas. A mayor número de necesidades insatisfechas, menor calidad de vida, menos educación e información sobre salud reproductiva y mayor número de embarazos. A menor calidad de vida, menos posibilidades de ejercer derechos y menos posibilidades de acceder a una ciudadanía plena. A menor ciudadanía, menos democracia efectiva (Segeplan, 2001).

> La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas invita al Estado a poner la pobreza en el centro de las políticas públicas para influir en las posibilidades de superarla. Pero ¿la pobreza es el problema, o es la forma en que se acumula la riqueza? Se debe recordar que la economía es también las acciones humanas, que no deberían olvidar la dignidad humana, que nos ayuden a construir relaciones sociales de confianza, reciprocidad y cooperación comunitarias.

Nos ayudaría a construir una Guatemala posible, una Guatemala vivible. Para mí el principal reto es cambiar el modelo económico, que frene la migración.

Avances de la Declaración de Naciones Unidas

En septiembre de 2007 las Naciones Unidas reconoce la problemática de los pueblos indígenas, las injusticias históricas de la colonización, la enajenación de los territorios y recursos naturales, que niega y recrea el derecho al desarrollo desde el círculo vicioso de la pobreza en Guatemala.

Afirma que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.

Esto implica la necesidad de replantear, redefinir y reinterpretar los principios que sustentan los derechos humanos, tales como la libertad, igualdad, fraternidad y dignidad humana; la universalidad y el relativismo cultural en sociedades culturalmente diversas.

Su limitación deviene de su naturaleza jurídica: para este país solo es una declaración con un profundo peso moral, político y jurídico, que impone estándares mínimos en materia de derechos humanos. La tarea en construcción es cómo se garantizan en casos concretos, o cómo se aplican los derechos humanos a las condiciones específicas de los pueblos indígenas, lo cual implica un cambio de cultura jurídica de los funcionarios, empleados y usuarios del servicio de justicia.

Desafíos para el Estado de Guatemala

El reto o provocación al cambio que le impone la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas al Estado de Guatemala en materia de derechos humanos, rebasa lo jurídico de la ratificación y nos invita a reflexionar sobre la moral de la ley.

Guatemala solo debe cumplir su ley, salir de la doble moral y cumplir sus obligaciones internacionales; si ratifica una declaración en la ONU, debe cumplirla en el país.

Tareas pendientes para Guatemala:

1. Somos una República democrática, no una monarquía. Refundar la democracia implica salir de las democracias de fachada, por democracias reales e incluyentes. Para

esto se requiere un cambio de dirección respecto de la voluntad política en el poder.

La reforma constitucional es una buena posibilidad en materia de libre determinación de los pueblos indígenas, que implica organización, sistema político, sistema de justicia, sin romper la unidad del Estado. Un buen reto para repensar Guatemala.

2. Abundar en información que visibilice la discriminación y exclusión de grandes sectores de la población de los servicios básicos, para que a partir de la información y sensibilización ciudadana, se asignen los presupuestos necesarios debidamente auditados y fiscalizados, para las ventanillas indígenas que conduzcan a la transformación de instituciones del Estado en correspondencia a la realidad multicultural del país.

   La posibilidad de acciones afirmativas que saquen a los pueblos indígenas, mujeres y campesinos de los índices más bajos de desarrollo humano y que midan los aportes de las personas y las comunidades a la conservación y protección del ambiente, como aporte al derecho a la vida en el planeta. Esto no es nada nuevo, son compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz.

3. Promover procesos de selección y contratación de funcionarios y empleados públicos en instituciones indígenas por capacidad, mérito y compromiso con los pueblos indígenas, para que dejen de ser botín político del partido de turno en el poder.

4. Programas educativos en todos los niveles, que promuevan el derecho a la igualdad, la diferencia y no discriminación en sociedades diversas; educación para el trabajo que aproveche la ubicación geográfica del país, climas y micro climas, vocación agroforestal, nuestros ríos y bosques y la capacidad artesanal de nuestros pueblos, para salir de la pobreza

Educación ciudadana que promueva la participación social, el servicio a la comunidad y al Estado, "para servir a la comunidad y no para servirse de la comunidad". Un sistema educativo que retome las ideas de Juan José Arévalo, que cambie la idea de gallinero por verdaderas escuelas en pueblos rurales e indígenas.

Que prepare funcionarios públicos capaces de responder a las demandas sociales frente a los retos que imponen las relaciones sociales en el siglo XXI en sociedades multiculturales.

Educación que no niegue la historia, que saque del colonialismo mental que nos impuso la corona y el fanatismo religioso, que hoy se reproduce de otra manera en nuestras escuelas; que enseñe y rete a pensar y no repetir, que enseñe amar a la Guatemala profunda, que promueva la nacionalidad guatemalteca, muestre su diversidad cultural.

Referencias bibliográficas

- Gobierno de la República de Guatemala (2006). *Política pública para la convivencia y eliminación del racismo y la discriminación racial*. Guatemala: Comisión Presidencial contra la Discriminación Racial hacia los Pueblos Indígenas / SEGEPLAN. Accesible en http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Pol%C3%ADtica%20%20para%20la%20Convivencia%20y%20Eliminaci%C3%B3n%20del%20Racismo.pdf

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011). D*eclaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Cuando la universalidad no es suficiente*. San José, Costa Rica: IIDH.

- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2001) *El drama de la pobreza en Guatemala*. Informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la sociedad. Versión preliminar. Guatemala: SEGEPLAN.

Política internacional y fragilidad de Estado

Edgar Gutiérrez

Resumen
El debate reciente califica a Guatemala como "país intervenido"; en realidad es un Estado frágil, con escasa densidad estatal en el territorio y baja cohesión social. Son justamente los términos de la cooperación internacional de fortalecimiento del Estado de derecho, los que abren espacios para reformar internamente las instituciones promoviendo otros modelos de organización sociopolítica y beneficios compartidos en la población. Los Acuerdos de Paz (1996), ofrecen materia para esta re-edificación, y en particular el Acuerdo Indígena insinúa las rutas de la refundación estatal. Guatemala tiene una tradición de principios y objetivos de política internacional que apuntalan una agenda programática en sintonía con el establecimiento de unas nuevas bases de la política interna.

Palabras clave
Estado frágil, gobernabilidad democrática, Acuerdos de Paz, pluralidad étnica, agenda internacional.

International policy and fragility of State in Guatemala

Abstract
The recent debate qualifies to Guatemala as "country intervened"; in reality is a fragile State, with low density state in the territory and low social cohesion. It is precisely the terms of international cooperation for strengthening the rule of law, which open up spaces to reform internally the institutions promoting other models of socio-political organization and shared benefits in the population. The Peace Agreements (1996), provide material for this re-building, and in particular the Agreement on Indigenous Rights insinuates the routes of the refoundation state. Guatemala has a tradition of principles and international policy objectives that underpin an agenda program in harmony with the establishment of a new basis of domestic policy.

Key words
Fragile state, democratic governance, peace agreements, multi-ethnicity, international agenda.

1. Introducción

Guatemala es un Estado frágil, altamente dependiente del mundo y con una configuración socio-cultural muy diversa. En estas tres condiciones que, entre otras, califican al país no hay una relación de causa-efecto, pero en el debate de los últimos años, cuando se ha puesto en cuestión el desafío de reconstruir el Estado bajo códigos modernos, la relación aparece con demasiada frecuencia.

Se reclama una injerencia excesiva de la comunidad internacional en los asuntos internos cuando esta resta autonomía a los grupos tradicionales en su ejercicio del poder si contravienen convenciones de derechos humanos, pactos contra la corrupción y el crimen organizado, y tratados comerciales con cláusulas laborales, es decir, compromisos y responsabilidades asumidas soberanamente, sin que hayan sido denunciados (Ugalde, 2011). Por otro lado se argumenta que los pueblos indígenas son fuente de conflictividad y atraso en tanto sugieren enfoques de desarrollo y formas de vida que no compaginan con el uso meramente utilitarista, de corto plazo y sin beneficios compartidos de la explotación de una variedad de recursos naturales.

Mi tesis es que, al contrario, Guatemala no superará su condición de Estado frágil en tanto que no asuma como política interna los códigos torales de la civilización en el siglo XXI, referentes a derechos humanos, derechos sociales, derechos de los pueblos indígenas, sostenibilidad de la economía y sustentabilidad del medio ambiente. Y en tanto que posponga el debate sobre constitución de un Estado multinacional, en base a poder compartido (Cojtí, 2016). Sostengo, además, que la condición de fragilidad estatal deviene del largo conflicto armado (1960-1996) con un altísimo costo de decenas de miles de vidas truncadas, resultado de un Estado que fue edificado separadamente de su población; de la sociedad del racismo difuso pero profundamente arraigado, que dio paso a la cultura de la desconfianza, la intolerancia y la descalificación del otro;

de los actores estratégicos que no cristalizan sus visiones de largo plazo y excepcionalmente consideran incorporan los objetivos generales del bien común en sus intereses particulares; de la economía de privilegios otorgados por el Estado a pequeños grupos, del fisco con la carga tributaria más baja de América Latina; de las instituciones postradas ante la impunidad y la corrupción. No es casualidad que en esas condiciones durante casi dos siglos los gobiernos hicieran del aislamiento internacional un motivo de orgullo nacional (MRE, 2004: 8).

No es un asunto exclusivamente local (Indyk, 2012; Tokatlian, 2012). Suele existir un prejuicio generalizado entre las elites de los países pequeños de América Latina, según el cual la importancia de la política exterior de los Estados está en relación directamente proporcional a su tamaño. Mi convicción es enteramente opuesta a ese prejuicio: mientras más pequeño es el país más activa debe ser su política internacional. Esa convicción de validez general, es particularmente significativa en una época como la actual, en la que los procesos de globalización e interdependencia han vuelto obsoleta la idea de que pueden existir temas nacionales que estén al margen de la agenda global.

Desde luego el tema se problematiza cuando nos referimos no sólo a un Estado pequeño sino a un Estado frágil, cuyo interés nacional no está revestido de hegemonía interna, valga decir, de legitimidad. La política internacional, además, hace años dejó de ser monopolio de los Estados nacionales y actores no estatales –que se suman a la Iglesia católica, las empresas transnacionales y los sindicatos-, como las ONG temáticas (destacadamente de derechos humanos), fundaciones, organizaciones de mujeres, pueblos indígenas, ambientalistas, medios de comunicación social y personalidades, inciden en la definición de las agendas y los asuntos de interés coyuntural (Pochman et al., 2002: 140-150). Ese conjunto de actores, aunque con poder asimétrico, configuran las políticas internacionales que interesan a los países pequeños en la globalización. Allí se incluyen fuerzas políticas y sociales con decisión para remontar ese pasado y encaminar un país que consolide el Estado constitucional de Derecho, la economía abierta al mundo y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

A pesar de todos los problemas hay un esfuerzo de no perturbar el clima de libertades públicas, mientras que la violación de los derechos humanos dejó de ser una política de Estado, aunque existan patrones de inacción o encubrimiento, y que el racismo comienza a ser combatido desde el gobierno y la sociedad. La política económica y fiscal es más sensible ahora a los intereses del conjunto de la sociedad, y no sólo de los grupos de presión; hay avances, aunque pequeños, en el respeto a los derechos sociales. En ese conjunto de factores, vale rescatar principios y objetivos de política internacional que Guatemala abrazó como condición de supervivencia en un mundo en rápido proceso de transformación desde el final de la guerra fría.

2. El Estado frágil

El retrato hablado del Estado frágil contemporáneo corresponde a países como Guatemala que se dieron a sí mismos, hace alrededor de tres décadas, Constituciones que no reflejaban la realidad. Eran, más bien, programas de re-edificación nacional. Un balance indica ahora que sus buenos propósitos fueron incumplidos porque las fuerzas políticas, económicas y sociales nunca los asumieron como reales desafíos. Estuvieron demasiado ocupadas en pleitos particulares, degradando los principios y métodos de la política. Distorsionaron sus contratos sociales con leyes ordinarias e interpretaciones coyunturales dictadas por supuestos "guardianes" de la ley. Sus sistemas, eso sí, han producido una sorprendente inflación de leyes –contradictorias entre ellas y rara vez aplicables- que vuelven al Estado de Derecho mercados al gusto del cliente, donde se impone el más fuerte.

El Estado frágil en Guatemala es una condición de riesgo expuesta en plena democracia política, donde ocurren puntualmente los eventos electorales, y los votos por lo general se cuentan bien. Aun así desde 1986 ninguna fuerza política ni ideológica recibe el beneficio de la duda por segunda vez. Ningún partido repite en el poder por voluntad popular. En consecuencia, no hay continuidad de políticas públicas básicas. Por ejemplo, no se han podido fundar sistemas educativos para la democracia, el mercado y la globalización. No hay seguridad jurídica para la población ni para los inversionistas. Tampoco cultura tributaria. Se ha conspirado permanentemente contra la carrera

pública. Los políticos profesionales son una especie en extinción, y la escasa tecnocracia sufre repelentes cada cuatro años, o cuando toma en serio su trabajo.

En el Estado frágil no han florecido partidos ni movimientos sociales con implantación nacional. Ni siquiera las inversiones privadas han coadyuvado a la integración de los países. Los factores de "unidad nacional" son tan precarios que penden apenas de cierta inercia (y anomia) social e inapetencia territorial (que está cambiando) de oligarquías regionales. Bajo esas condiciones, los logros democráticos son de muy baja escala. Pasan la prueba de ciudadanía electoral, pero no las de ciudadanía civil y social. Los políticos tramitan en las Cortes aquellos puntos de su propia agenda que no quieren o no pueden resolver. Así, los poderes autónomos republicanos se invaden mutuamente: se politiza la justicia y se judicializa la política. Entonces los poderes electos se vuelven rehenes de los poderes fácticos (locales y extranjeros). Y las porciones de población y territorio fuera de la gobernabilidad del sistema, aumentan, y son, conforme pasa el tiempo, más duros. Cada habitante de esos territorios busca por sí mismo cómo sobrevivir y protegerse, sospechando constantemente de los demás. Finalmente el Estado y sus normas van quedando al margen de la vida cotidiana.

La condición de fragilidad del Estado guatemalteco se exhibe y profundiza durante el periodo democrático (1986-2016). El caso se debe estudiar como la dificultad de adaptación estructural ante las demandas de la democracia post-guerra fría y los desafíos de la globalización, por parte de un Estado que fue edificado durante la segunda mitad del Siglo XIX sobre un patrón centralista y concentrador, que se resiste a reformarse en la dirección democrática moderna. Los indicadores de fragilidad estatal más serios son tres:

a. Pérdida del monopolio del poder coercitivo y del uso legítimo de la fuerza, que se asocia a altos niveles de violencia y relegamiento sutil de autoridad en casi un 50% del territorio.

b. Bajo alcance de las políticas públicas y pérdida de capacidad reguladora de las actividades privadas, tanto en el plano de la seguridad como de políticas sociales, que se asocia a una débil base tributaria del Estado y,

en consecuencia, a la baja calidad de su burocracia y prácticas generalizadas de corrupción y gasto discrecional sin controles, pero también a la discontinuidad cada cuatro años que ocurre cambio de administración de Gobierno.

c. La porosidad de las instituciones y de la legislación frente a las redes de interés económico que capturan áreas estratégicas de negocios e impiden la profundización del mercado mediante la competencia.

En contraposición, Guatemala mantiene sanos índices macroeconómicos: estabilidad de precios, flujos financieros y actividades de rentabilidad estelar, con mecanismos de movilidad social estrechos pero dinámicos. Ese cuadro de generación de riqueza y exclusión social, que se combina con una debilitada capacidad autoridad estatal, ofrece el hábitat para el *boom* de la economía del delito, en una geografía estratégica para el crimen organizado transnacional (Gutiérrez, 2013).

Entrando a la segunda década del Siglo XXI, el país se encuentra en una grave disyuntiva: construye alianzas estables de largo plazo para edificar un Estado moderno, capaz de promover unidad nacional en una amplia pluralidad de pueblos indígenas, o bien continúa la ruta que ha seguido tras la crisis de Estado de la década de 1980, que la lleva a transitar hacia un Estado feudalizado. La hipótesis que sostengo desde hace años en varios trabajos publicados, es que las reformas preventivas del Estado fallido son aún viables, pero cualquiera que sea el escenario la intervención de la comunidad internacional será crítica (Gutiérrez, 2012, 2013). Es importante asumir la condición del Estado frágil a fin de ajustar las metas y los ritmos de la cooperación, y que la fatiga que abraza a la mayoría de países no la contagie. Ciertamente un Estado frágil requiere formas y maneras de cooperación muy creativas, y la CICIG, en el campo de la impunidad es un buen ejemplo de cómo ensayar y corregir sobre la marcha las modalidades de intervención (Schünemann, 2010; Open Society, 2016).

3. Gobernabilidad y cohesión social

La gobernabilidad tiene como contexto una determinada coyuntura política y una intensidad de tensiones y conflictos que enfrenta el ejercicio del poder del Estado. Una situación de gobernabilidad expresa la capacidad de los actores políticos para producir una coyuntura de viabilidad política y baja intensidad conflictiva para acciones y decisiones gubernamentales; y una situación de ingobernabilidad generalmente revela una coyuntura de inviabilidad política y alta intensidad conflictiva que se impone sobre los actores políticos (Gutiérrez, 2003).

La gobernabilidad pone en juego las relaciones de poder que ocurren en la sociedad. Lo que comienza como un problema de confianza puede terminar, si no se atiende a la dinámica por inercia de los conflictos, en una crisis de Estado. La gobernabilidad revela la capacidad o incapacidad de los gobiernos para construir un interés general, y para darle una dirección determinada al proceso político, económico y social. La distancia entre las sociedades y sus respectivos Estados suele hacerse cada vez mayor en tanto que crece la pérdida de identidad y las políticas públicas se vacían del interés general. Ese vacío ha pretendido ser llenado por líderes plebiscitarios y carismáticos, y su resultado ha sido una creciente des-institucionalización de las funciones estatales. Si la política sobrevive es gracias a los juegos propiciados por una democracia de la imagen, especialmente la mediática.

La reiterada acción dubitativa gubernamental, vuelve también reiterativas las crisis de gobernabilidad. La dificultad para una inserción pro-activa en los procesos de globalización tornan precarias las capacidades de los gobiernos para sostener democracias estables. Los gobiernos se enfrentan a una demanda, principalmente externa, que parece rebasarlos: deben lograr en la política la estabilidad que la economía les impide con tozudez. A diferencia del consenso de hace tres décadas, hoy se asiste a una nueva formulación del problema del desarrollo y del crecimiento económico: sin gobernabilidad democrática países como Guatemala no son posibles.

La vieja escisión del Siglo XIX entre la ley y la costumbre parece volver a ser preeminente en nuestra realidad (DESC, 2004).

Ciudadanías precarias toman una ruta distinta de la que parecen señalar las instituciones democráticas que pretenden darles cobijo al despliegue de sus potencialidades. Otra vez crece la distancia entre el país profundo y el país formal, y la desconfianza hacia las instituciones estatales crece peligrosamente. Diversas encuestas muestran la baja, y en algunos casos bajísima credibilidad de los partidos políticos, el Congreso y del poder Ejecutivo. Aunque las instituciones del Estado siempre están sometidas al desgaste "natural" de su ejercicio, el país poblado de ejemplos que demuestran cómo la gobernabilidad se desenvuelve en un contexto que tiende a la precariedad. Las crisis de gobernabilidad pueden bloquear de tal manera el funcionamiento del aparato estatal, que pueden llegar a debilitar y aún destruir las bases del régimen político democrático.

Gobernabilidad es a fin de cuentas un estado de legitimidad y estabilidad del poder político. Gobernabilidad democrática es legitimidad basada en cohesión social. Pero la dialéctica entre gobernabilidad democrática y cohesión social tiene que ver con ajustes de tiempo político. La gobernabilidad es un producto que se expresa en el presente y que traduce una determinada relación de fuerzas en una institucionalidad dada. La cohesión social, en cambio, es un proyecto nacional y supranacional a construir que implica acciones políticas transformadoras. De esa dialéctica se pueden desprender, de manera esquemática, para Guatemala en este periodo tres escenarios:

a. **El escenario de la gobernabilidad democrática.** En este escenario la cohesión social se ubica como una meta compartida y asumida como responsabilidad nacional en torno a la cual se negocian permanentemente acuerdos, que resultan en cada etapa según las relaciones de fuerza. Puntos de referencia sobre ese quehacer se encuentran la lucha contra la impunidad y la corrupción, la constitución de políticas públicas eficientes de salud, educación y nutrición, la defensa del régimen político democrático de libertades, la protección de la competencia en el mercado como condición para disminuir la brecha de desigualdad social y por tanto los altos índices de pobres, y la inserción ventajosa en el proceso de globalización. Con ellos se caminaría progresivamente hacia la

cohesión social con grados aceptables de gobernabilidad, pues los actores se ven compelidos a ceder intereses parciales en la mesa.

b. **El escenario de la gobernabilidad autoritaria.** Este es un escenario en el que la gobernabilidad es la meta en sí misma. En tal caso el afán primario es la estabilidad y el orden, buscando que de esa situación de tranquilidad se derive la legitimidad. En este escenario la gobernabilidad puede convertirse en una gobernabilidad autoritaria civil. Su viabilidad va a depender primordialmente de las capacidades que algún actor logre para articular a los poderes oligárquicos nacionales y regionales internos, y su indicador de éxito sería el crecimiento económico y un clima perceptible de seguridad pública. Implica también un acuerdo, no democrático, que racionalice las fuentes de acumulación de capital y la distribución de los excedentes. Moviendo los resortes de la cultura autoritaria y los valores conservadores que anidan en nuestras sociedades, el camino de la gobernabilidad autoritaria ganaría ciertas bases de apoyo. En tal caso la cohesión social tendría una lectura bastante distinta a la que acá le estamos dando.

c. **El escenario de la gobernabilidad precaria que lleva a la ruptura.** Se trata de un escenario en el que no ocurren acuerdos nacionales ni se afianza, de entrada, el estilo autoritario. La gobernabilidad sufre constantes sobresaltos. En el aparato estatal no se operan mayores cambios ni iniciativas. La gobernabilidad es precaria porque las tensiones entre los grupos de poder, incluyendo actores relevantes de la comunidad internacional, y entre actores de la oligarquía se prolongan y contaminan todas las esferas: el aparato judicial, las fuerzas armadas, el Congreso, el poder Ejecutivo, los medios de comunicación y sectores de la sociedad civil. Incluso hay riesgos de violencia política. En este escenario no hay una renuncia explícita al objetivo de la cohesión social, pero tampoco hay políticas contra la desigualdad. Las políticas para mitigar la pobreza vtienen resultados muy limitados y los recursos públicos en inversión social siguen siendo ineficientes, por tanto su impacto es marginal. Es un escenario de

degradación de actores y de insuficiencia de estrategias. La vulnerabilidad ante los cambios de la economía internacional aviva las tensiones internas. La conflictividad social es más espontánea y menos racional, políticamente hablando; también la movilización popular tiene motivaciones más bien clientelistas.

Este es un escenario que ofrece el caldo de cultivo para algún tipo de ruptura política, aunque se traten de mantener las formas legales. Hablo de ruptura en términos de renuncia explícita de antiguos pactos, provocada por una alteración en las relaciones de fuerza, y por la generación de nuevas alianzas y acuerdos. Es claro que bajo este escenario se puede llegar a una gobernabilidad autoritaria, si acaso la tensión se concentra, sin contrapesos, en la oligarquía, o puede conducir a una gobernabilidad democrática si acaso actores autónomos alcanzan suficiente organización, articulación, liderazgo y respaldo internacional.

4. Los Acuerdos de Paz, el último pacto nacional

Los Acuerdos de Paz firmados en 1996 tienen un carácter refundacional para el Estado y la nación guatemaltecas, y fueron concebidos como un programa de democratización del conjunto de la sociedad. Constituyeron una propuesta de renovación profunda de la convivencia entre los guatemaltecos hacia el siglo XXI. Pero la firma de los Acuerdos puso a Guatemala ante el reto de resolver simultáneamente tareas de distintos procesos históricos, que otras sociedades han cumplido por etapas.

El tenor ambicioso de esos Acuerdos sugiere que no siempre hubo una valoración adecuada de los obstáculos histórico-estructurales que enfrentaría su cumplimiento. Pero, además, el exitoso desarrollo de dichos acuerdos demandaba, al menos, una década de conducción política homogénea respecto de sus objetivos y medidas, situación que no correspondió a la política nacional en el periodo del post-conflicto.

La debilidad principal de los Acuerdos fue la ausencia de una estrategia política que sustentase las condiciones de su gradual cumplimiento. No obstante esas dificultades, los Acuerdos se firmaron en un clima en el cual poner fin al conflicto armado interno era una prioridad reconocida por

la sociedad guatemalteca y la comunidad internacional; además, constituyeron el punto de partida de un necesario y largo proceso de construcción de la paz que, oficialmente, concluyó en 2004 con el retiro de la Misión de Verificación de los Acuerdos de Paz de las Naciones Unidas (MINUGUA). Los problemas se multiplicaron cuando de las tareas inmediatas de poner fin a la guerra se pasó a las de la construcción de una nación integrada en la diversidad, y de un Estado y una sociedad verdaderamente democrático. Es importante recordar algunas de las dimensiones del carácter refundacional de los Acuerdos de Paz, en especial de su capítulo referido a la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en tanto que este acuerdo es vital para la reconstitución del frágil Estado de Guatemala, según la tesis que propongo.

Los Acuerdos de Paz pueden agruparse, *grosso modo,* en dos conjuntos: los Acuerdos que en la primera década fueron dados por cumplidos, y aquellos cuyo cumplimiento quedó pendiente. Unos más operativos y otros más sustantivos, de procesos estructurales. Los primero son los Acuerdos para *la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la URNG; el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado; el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca; el definitivo cese al fuego; y las bases para la incorporación de la URNG a la legalidad.*

Los segundos son el *Acuerdo sobre el cronograma para la implementación cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz.* El cronograma de implementación fue postergado en forma sustancial. El Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral fue suspendido por el no de la Consulta Popular de mayo de 1999. Por lo tanto, el cumplimiento de este Acuerdo tiene que esperar un momento histórico más favorable y un nivel de mayor madurez de la sociedad. Los cuatro Acuerdos sustantivos y de cumplimiento a medias son: el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y Acuerdo sobre identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática; y el Acuerdo sobre Aspectos

Socioeconómicos y Situación Agraria. Estos constituyen el marco y guía para la transformación profunda de la sociedad y del Estado.

5. La propuesta de la nación multiétnica

Entre los Acuerdos de Paz, el que trata la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, tiene un carácter refundacional para el Estado y la nación guatemaltecas, y está concebido como un programa de democratización del conjunto de la sociedad. Constituye una propuesta de renovación profunda de la convivencia entre los guatemaltecos hacia el siglo XXI (Soberanis, 2015). Es importante recordar algunas de sus dimensiones para enriquecer el diagnóstico sobre nuestra capacidad de reconstituir el Estado transformándolo en multinacional.

a. Nación y modernidad

La nación surgida en la primera modernidad, entre los siglos XVIII, XIX y mitad del siglo XX, estuvo vinculada a la existencia de un mercado interno y una economía nacional, a procesos de descampesinización y a la existencia de una identidad única o hegemónica. La nación de la primera modernidad fue la ideología del Estado burocrático centralizado. En la segunda modernidad –en la que el mundo ingresó en los últimos 50 años-, los procesos de descampesinización ya fueron consumados, las economías nacionales tienden a internacionalizarse y la diversidad de identidades, o las identidades múltiples, sustituyen a las identidades únicas o a la identidad hegemónica. Guatemala, al salir de la guerra civil tenía tareas pendientes respecto de ambas fases de la construcción nacional.

La primera modernidad se propagó desde Europa al resto del mundo y fue un proceso abierto y continuo de interacción entre diversas instituciones, distintas culturas y variadas técnicas. En lo económico, se tradujo en procesos de racionalización y de tecnificación que permitieron el crecimiento rápido del PIB y del ingreso per capita. En lo social esa modernidad se caracterizó por la urbanización creciente, la progresiva reducción del analfabetismo y el desarrollo de una estratificación social flexible, con movilidad real para todos los sectores.

En materia de valores, la primera modernidad significó sustituir la adscripción, los particularismos, la afectividad y la orientación al yo por la realización del universalismo, la neutralidad afectiva y la orientación al colectivo, como factores estructurantes de la sicología de los individuos. En lo político, la primera modernidad implicó otorgarle centralidad a la actividad política en la administración del Estado y la conducción de la sociedad, así como la construcción de un sistema institucional basado en los principios de igualdad, capacidad y diferenciación. La igualdad estaba garantizada por el Estado de Derecho, cuyo funcionamiento hacía a todos los ciudadanos iguales ante la ley. La capacidad consistía en la destreza del poder para dirigir los negocios públicos, controlar las tensiones sociales y afrontar las demandas de los miembros de la sociedad. Y la diferenciación implicaba una mayor especialización, unida a una mejor integración de las instituciones y organismos que conforman la esfera pública (Gutiérrez, 2015).

Esa primera modernidad tenía como rasgo distintivo la tendencia a la institucionalización de todas las relaciones humanas. Así como las relaciones amorosas se institucionalizaban a través del matrimonio, el activismo social se institucionalizaba a través de los sindicatos, y la acción política mediante los partidos; y para cada actividad estatal se configuraba una estructura burocrática determinada. A nivel mundial, en esa primera modernidad, los estados eran los únicos actores del sistema político internacional. En la segunda modernidad los Estados dejan de ser el único actor del sistema internacional; la política pierde fuerza para construir lo simbólico y dirigir lo económico, y la des-institucionalización de la vida social se configura como tendencia cada vez más importante.

b. Estado y globalización

El Estado ha atravesado por tres etapas: del Estado de la primera modernidad, al Estado contemporáneo, y de éste a su necesaria redefinición como Estado Nacional en las actuales condiciones de la globalización. El Estado de la primera modernidad fue

una forma de organización del poder, cuyo principal atributo era la soberanía con fundamento territorial, el monopolio de la fuerza, la preeminencia absoluta del orden jurídico nacional y la administración del poder a través de funcionarios técnicos y burocráticos. Este Estado de la primera modernidad tenía una clara delimitación de su campo de acción con la sociedad civil. A partir de la segunda mitad del siglo XX ha venido produciéndose una gradual integración del Estado con la sociedad civil que altera la forma jurídica estatal, sus procedimientos de legitimación y su estructura de administración. El Estado contemporáneo es la integración del Estado de Derecho y el estado social, y se basa en:

i. Una estructura formal del sistema jurídico, llamada a garantizar las libertades fundamentales a través de la administración de la legalidad.

ii. Una estructura material del sistema jurídico, cuyo fundamento es la existencia de relaciones de mercado y competencia.

iii. Una estructura social del sistema jurídico, que garantiza los derechos de los grupos vulnerables a través de sistemas jurídicos especiales, como el derecho laboral, y

iv. Una estructura política del sistema jurídico que garantiza la separación, autonomía y equilibrio de los distintos poderes.

Los procesos de globalización cuestionan elementos propios del Estado moderno y el Estado contemporáneo, en particular, la soberanía territorial y la preeminencia absoluta de las normas jurídicas nacionales. Pero también la vigencia del derecho social, particularmente en el área laboral. Además del debilitamiento del Estado desde afuera, por el impacto de los procesos mundiales de globalización, ocurren fenómenos de fortalecimiento de todas las diversidades que debilitan al anterior Estado desde adentro.

El Estado que se asoma en el horizonte parece ser una estructura supranacional, descentralizada en su interior y con amplio margen para el desarrollo de todas

las diversidades. Pero la globalización también demanda formas nuevas de organización de las empresas, renovación de los sistemas educativos y readecuación de las instituciones políticas. Al firmarse los Acuerdos de Paz, en Guatemala transcurrían procesos propios del Estado moderno, del Estado contemporáneo y de la redefinición de los estados bajo el impulso de la globalización.

c. Democracia y paz

Carlos Sarti (2002) escribe que "en los primeros años de transición, la paz y el cumplimiento de los acuerdos que dieron fin al conflicto armado, son el centro de la dinámica sociopolítica del país; sin embargo, en la medida en que se profundiza el proceso de transición, la paz se va convirtiendo en un componente de la democratización y de una nueva cultura política, basada en el diálogo y la búsqueda de consensos como mecanismos alternativos para dirimir conflictos... Así también, la democracia, que en la fase de construcción de la paz aparece como un valor y como una tendencia secundaria ante la contundencia de las tareas urgentes de la paz (des-movilización de combatientes, reconstrucción física etc.), poco a poco, en la medida en que la dinámica política se va institucionalizando, tiende a llenar y ocupar el escenario sociopolítico".

La apreciación citada recoge adecuadamente la relación dinámica entre paz y democracia, pero, a mi manera de ver, la centralidad del cumplimiento de los Acuerdos de Paz no sólo no pierde peso sino que adquiere mayor vigencia, a medida que avanza la construcción democrática. En ese sentido, el cumplimiento pleno de los Acuerdos de Paz es condición indispensable para la construcción democrática y ésta, a su vez, es la garantía del afianzamiento de la paz en el largo plazo.

d. Gobernabilidad y política

La gobernabilidad es la dimensión política del proceso de globalización y puede funcionar en condiciones democráticas o autoritarias. En democracia la mayor solidez y calidad de la gobernabilidad depende del tipo y la dinámica

de relaciones que se configuren en el ámbito de los poderes elegidos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), y entre éstos y los poderes fácticos, como son los medios de comunicación, las súper cúpulas empresariales, las embajadas, los movimientos sociales, los sindicados, el crimen organizado etc.; siempre que el equilibrio en esas relaciones garantice, en última instancia, la hegemonía de los poderes elegidos. Los Acuerdos de Paz estuvieron siempre en el centro de esta dinámica de relaciones entre poderes elegidos y poderes fácticos.

e. Ciudadanía y etnicidad

La construcción y extensión de la ciudadanía es la clave para el desarrollo de un sistema verdaderamente democrático. Un ciudadano es el portador de un conjunto de derechos y deberes que vive en una sociedad de desiguales y de distintos, pero sin que las desigualdades económicas o sociales sean aparatosas ni que las diferencias se traduzcan en discriminación de unos contra otros, o de odios entre unos y otros.

Los fundamentos de los derechos humanos contemporáneos son el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación por motivos de género, raza, color o pertenencia étnica. Mas en el desarrollo de las democracias, la visión liberal de ciudadanía ha tendido generalmente a la asimilación de los más débiles y a la homogenización cultural de los miembros de la sociedad. Fue característico de los Estados de la primera modernidad impulsar la ciudadanizacion de sus miembros a través de sistemas educativos que expresaban los valores de una cultura dominante.

La etnicidad es identidad social auto-compartida y reconocida por otros. En el caso de Guatemala, el asunto de la etnicidad no es sólo ni principalmente indígena, sino también un asunto de los mestizos o ladinos. El tema indígena no existe aislado. El quid es el de la identidad nacional y el de las identidades ético-sociales de sus grupos humanos. En situaciones de crisis el tema de la etnicidad, de la invención o reinvención de identidades es también una estrategia política. Una

forma de buscar nuevos pactos sociales y nuevas formas de vinculación entre lo local y lo global.

En Guatemala las demandas con sustento étnico más que un capítulo de la Constitución, requieren una nueva definición de las ideas nacionales y de nuevos agrupamientos institucionales de los estados; deben ser capítulos del tránsito del Estado Nación al Estado región. Es una interrogante no resuelta si las instituciones democráticas de América Latina no son vividas como formas forzadas de occidentalización. La incorporación de lo étnico en lo democrático, es tanto una exigencia de derechos colectivos de pueblos y comunidades, cuanto un reto de institucionalizar el proceso de ciudadanización en marcha. En América Latina no hay un conflicto de civilizaciones, pero sí un conflicto de sensibilidades frente a lo étnico.

En la práctica la mayoría de los países del mundo no ha sido ni étnica ni culturalmente homogéneos. Lo étnico no consiste tanto en la coexistencia dentro de las fronteras de un Estado de etnias diferenciadas, sino, sobre todo, en la manera en que esta diversidad es percibida y manejada por las partes involucradas, en el marco del poder del Estado. Existen naciones cívicas y naciones étnicas. Las naciones cívicas se componen de todos los ciudadanos de un Estado, vinculados entre sí por normas jurídicas que rigen su convivencia. La nación étnica se compone de los miembros de un grupo étnico que comparten características culturales y valores fundamentales. Construir la Nación cívica y de pueblos multiétnicos es el reto de Guatemala, y su democracia debe introducir y practicar el concepto de ciudadanía multicultural.

f. Autodeterminación y autonomía

La autodeterminación es la capacidad que poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista étnico-cultural tienen para disponer de sí mismas, así como el derecho que un pueblo posee para darse la forma de gobierno que desee. La autonomía, en las experiencias recientes, es un ejercicio limitado del derecho a la autodeterminación que permite la administración

parcial de la vida de una población ubicada en determinado territorio por normas diferentes a las del Estado al que pertenece, sin que eso implique la separación de ese territorio. Este último nivel limitado del derecho a la autodeterminación es el que está plasmado en el Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas.

g. Pluralidad jurídica

La pluralidad jurídica forma parte de la agenda de la universalidad y los particularismos en materia de derechos humanos, que es uno de los temas más complejos de nuestro tiempo. Si en nombre de la universalidad se desconoce la diferencia, en la práctica se renuncia a la universalidad. Igualmente, si en nombre de los particularismos se desconoce toda universalidad, lo que tendríamos es un mosaico de culturas auto-referidas, y el particularismo dejaría de existir, pues, como sabemos, éste implica especificidad respecto de otras culturas.

En Guatemala, el punto de partida de la pluralidad jurídica es el reconocimiento de que este es un Estado con cuatro pueblos –ladino, maya, garífuna y xinca- y varias culturas. En la práctica, el pluralismo jurídico existe en casi todas partes. En Occidente hay una tradición jurídica de origen románica y otra anglosajona, y cada país europeo tiene especificidades en el desarrollo de su sistema legal. En los países de tradición religiosa islámica el derecho musulmán existe, sea como derecho hegemónico o como derecho subordinado, pero oficialmente reconocido.

Es un principio jurídico generalmente aceptado que la ley debe ser la costumbre convertida en norma jurídica. Sólo cuando ley y costumbre se fusionan plenamente el Estado de Derecho opera adecuadamente. En ese sentido normas legales que no respondan a la cosmovisión de pueblos diferentes pueden ser percibidas como imposición de tradiciones distintas y no como aplicación de una ley universalmente aceptada. En relación con el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, es un hecho que a lo largo el siglo XX se desarrolló el derecho social, como derecho desigual

para desiguales. Y, en nuestros tiempos, las llamadas acciones de afirmación positiva implican en esencia la aplicación de normas distintas a grupos humanos diferentes.

La Corte de Constitucionalidad abrió hace más de diez años una puerta para avanzar hacia la pluralidad jurídica, permitiendo gradualmente el reconocimiento del sistema de justicia indígena y, de inmediato, el desarrollo de mecanismos de coordinación y cooperación entre el sistema de justicia oficialmente aceptado y el sistema de justicia maya. La Defensoría Maya, en sus documentos de trabajo, ha definido al derecho maya como "el conjunto de elementos filosóficos, teóricos y prácticos basados en la cosmovisión maya, que permite la construcción de la unidad, el equilibrio y la armonía en las relaciones humanas y en las relaciones de las personas con la madre naturaleza".

Igualmente, esos documentos difunden lo que son los elementos y los principios de la justicia maya, resaltando entre los primeros: la flexibilidad, el dinamismo y su carácter preventivo. En cuanto a los principios, esos documentos resaltan particularmente los siguientes: dualidad y complementariedad, respeto, consenso, participación, aporte o contribución. La oficialización del sistema de justicia maya y la creación de mecanismos de coordinación entre éste y el actual sistema de justicia guatemalteco, está respaldado por convenciones internacionales a las que Guatemala se ha adherido, como la Declaración Universal de Derecho de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

El reconocimiento del carácter multilingüe que debe tener la aplicación de la justicia es un paso, aunque pequeño, no despreciable en el camino hacia la pluralidad jurídica. Lamentablemente, la escasez de intérpretes entorpece la aplicación correcta de esa norma. Hay también en otros lugares experiencias importantes en el así llamado "peritaje cultural" que pueden ser incorporados en esta fase en Guatemala. En el tema de

la pluralidad jurídica, no se podrá avanzar, sino se hace de manera conjunta con los temas del multilingüismo, la reforma del marco Constitucional y el encuentro entre la demanda étnica y el sistema político.

h. Multilingüismo

Los Acuerdos de Paz (AIDPI, 1995) establecieron la responsabilidad del Estado guatemalteco de oficializar todas las lenguas indígenas, que en Guatemala ascienden a 23, como fundamento del avance en materia de derechos culturales. Eso supone la creación de un Estado que funcione con 23 idiomas, en todos los ámbitos de su quehacer: económico, jurídico, político, educativo y cultural, lo que resulta poco viable en términos prácticos. Pero ni siquiera se ha alcanzado la difusión de los Acuerdos de Paz en todos los idiomas indígenas. Hay un naciente consenso sobre que el objetivo de la plena oficialización de todos los idiomas indígenas debe ser sustituido por la gradual oficialización de algunos de ellos, los que corresponden a los pueblos que constituyen plenas nacionalidades indígenas o mayas.

En materia educativa se considera que Guatemala tiene una rica experiencia pedagógica en casi todos los idiomas indígenas, por lo cual la oficialización de sólo algunos de ellos podría acompañarse de la instauración de un sistema educativo multilingüe en la educación básica.

i. Etnicidad y política democrática

En política democrática lo que no es viable no existe. Pero la pregunta que surge inmediatamente es si sólo es posible una arquitectura institucional para la democracia y un mapa para la política. Distintas culturas han tenido históricamente formas diferentes de procesar el tema del poder, y por ello es ingenuamente antidemocrática la aspiración de imponer un sólo modelo de democracia al mundo entero.

Las ideas clave de la democracia como gobierno de hombres y mujeres libres, iguales ante la ley, que estructuran el poder pacíficamente por decisión de mayorías, que lo ejercen respetando a las minorías, está presente, de distintas maneras

en muchas culturas y constituye un fondo común de adhesión al ideal democrático. Pero las formas de representación, los diseños institucionales y los mecanismos de procedimiento, pueden variar fuertemente. Armonizar la cultura occidental y la maya en el tema de estructurar y hacer funcionar el poder político, es el desafío principal que subyace al avance satisfactorio de la democracia. No se trata únicamente que el sistema político partidista y la institucionalidad política del Estado se abran al tema indígena, sino que la agenda indígena incluya también sus diferentes culturas en la estructura y funcionamiento del poder y la institucionalidad del Estado.

El proceso de encuentro entre etnicidad y política democrática tiene otras vertientes que es necesario explorar. La ciudadanía multicultural no es un dato que se construye sólo desde arriba, en base a leyes. Es más un proceso que discurre en el Estado y en la sociedad y requiere la participación de los actores étnico-sociales en la vida política. En democracia cualquier identidad étnica, cultural o de género, por muy fuerte que sea, requiere, para preservar su existencia y alcanzar sus objetivos, trascender al ámbito público. Lo público no es en sí mismo la identidad particular, pero sí un medio privilegiado y eficaz de configuración y autoafirmación de identidades colectivas. Con el agregado de que el papel protagónico del espacio público en la autoafirmación de identidades colectivas tiene como correlato la propia vigorización del ámbito público, gracias al fortalecimiento del tejido social producido por esa autoafirmación.

Trascender de lo privado al ámbito público requiere en nuestra época de presencia en los mass media, que son instrumentos de constitución y desvaloración de lo público. Y alcanzar esa presencia, para una identidad étnico-social, supone ser parte del elenco de movimientos sociales y sujetos políticos. Sin que exista una irreconciliable oposición entre ellos, hay dos enfoques distintos sobre este importante tema. La mayoría de las ideologías políticas sostiene que sólo en el escenario de la acción política es posible darle alcance general a

una abigarrada gama de reivindicaciones particulares. Hay también un enfoque que sostiene que en cada tipo de sociedad hay un conflicto central. Pero los dos enfoques pueden complementarse: siempre hay un conflicto de época a nivel mundial y nacional, y vinculado a él hay varios conflictos centrales para cada tipo de sociedad.

Para el caso de Guatemala el conflicto de época parece configurarse alrededor de la refundación de un Estado Nación que armonice la unidad y la diversidad en democracia y en paz, y trascienda hacia el Estado-región. Superada la época de la hegemonía de la ideología de la integración nacional, surgen vigorosos movimientos étnicos, que en nuestro caso serían capaces de superar viejos localismos y podrían plantear una identidad más amplia, que no se opone al Estado Nación, sino que se complementa con el Estado región.

6. El marco de una política internacional [1]

Es claro entonces que la estrategia internacional de Guatemala no puede desvincularse de los logros, reveses y perspectivas del proceso interno de democratización política, ni ignorar las tendencias negativas y potencialidades del escenario internacional. Los principios y objetivos internacionales del país, así como los mecanismos para alcanzarlos, son válidos en tanto que expresen las necesidades compartidas del Estado y la sociedad, como ejercicio de edificación del interés nacional que sólo se configura a lo largo del tiempo, permeando la perspectiva de los gobernantes.

Guatemala tiene un camino recorrido y unos principios generales de estrategia internacional aplicados que son congruentes con la búsqueda de salida a la crisis de viabilidad del Estado en este nuevo siglo, pues se vinculan al respeto irrestricto de la Carta de las Naciones Unidas, el fortalecimiento del multilateralismo, la promoción de

1. Basado en: "Memorando del canciller: Lineamientos de la estrategia internacional de Guatemala", febrero 2003. MRE, Gutiérrez, E. 2004: 11-25.

una cultura de paz, el impulso a la vigencia plena y a la indivisibilidad de todos los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia como sistema político, la integración con Centroamérica y América Latina, al aprovechamiento de las posibilidades que brinda la globalización y al combate contra el crimen organizado y el terrorismo.

La política exterior del país, entendida como defensa y promoción de los intereses nacionales en la interrelación con otros Estados, puede articularse, en sus elementos básicos, de acuerdo con los puntos elaborados anteriormente. En particular, la política de cooperación exterior se orienta hacia organismos multilaterales y bilaterales que tengan una filosofía de desarrollo similar a la de Guatemala y puedan ofrecer complementariedad y apoyo en la consecución de resultados tangibles en el marco de la agenda nacional. En el marco de esos principios, una estrategia internacional de Guatemala debe tener como objetivos prioritarios:

a. Elaborar un *marco ético* sobre el cual construir una sociedad y un Estado justos, ecuánimes, respetuosos de los derechos de los pueblos y tolerante de las diferencias entre ellos. El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas es un buen punto de referencia. Por otro lado, el compromiso general contenido en el Acuerdo sobre Derechos Humanos, es el de adhesión a los principios y normas que garanticen la plena observancia de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad. El Acuerdo Indígena parte del compromiso a eliminar la discriminación y garantizar el respeto a los derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas contenido. Ambos representan un conjunto de obligaciones de Estado imprescindibles para garantizar la justicia.

b. Diseñar el *marco institucional* para edificar el Estado moderno que proporcione las disposiciones generales –características y funciones– del Organismo Legislativo, del Organismo Ejecutivo (incluyendo la PNC y el Ejército), y del Organismo Judicial. Reiterar que el sistema de Gobierno del Estado es republicano,

democrático, representativo y descentralizado. Por un lado expresar que para profundizar el proceso democrático, los organismos del Estado deben contar con el pleno y total respeto al principio de independencia, separación y no subordinación entre ellos, y la obligación de los Organismos de asumir en forma articulada sus responsabilidades, conforme a lo expresado por la Constitución Política vigente. Un punto de referencia al respecto, que ya merece ser superado, es el Acuerdo sobre Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.

c. Establecer el *marco para el desarrollo socia*l y económico del país, considerando las múltiples dimensiones de la sociedad, la cultura y la economía. Introducir la responsabilidad del Estado para proteger los derechos sociales –incluyendo el derecho al trabajo– y económicos –incluyendo el derecho al acceso activos como la tierra– y orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social. Asimismo, se precisa orientar la búsqueda del crecimiento económico sin los pronunciados procesos de exclusión socioeconómica que nos caracterizan en las últimas tres décadas. En particular debe generarse el compromiso de promover sistemas de gobiernos locales participativos, que ofrezcan a las poblaciones la oportunidad de ejercer sus derechos políticos y participar en la definición de las políticas de desarrollo, en la toma de decisiones que afectan su propio desarrollo y en la gestión pública. En ese marco, adoptar políticas económicas para un crecimiento sostenido aumentando de manera significativa la inversión social, en particular en salud, educación, trabajo y vivienda. Finalmente, establecer claramente la base financiera del desarrollo, a saber, las políticas presupuestaria, tributaria y fiscal y la legislación correspondiente.

Otros países han establecido la *Agenda de Desarrollo* sobre los mismos principios, es decir, sobre la integración del desarrollo humano (respeto y defensa de los derechos civiles,

políticos, sociales, culturales, y económicos de los ciudadanos), el desarrollo institucional (creación y fortalecimiento de instituciones democráticas) y el desarrollo económico con equidad (crecimiento no distorsionado y mejora de la calidad de la vida de todos los ciudadanos). Las características e historia de cada país determinan metodologías y tiempos para alcanzar las metas de desarrollo. Debido a la gran diversidad que existe en relación al cómo, es mejor poner el acento en el hecho de que el objetivo final del desarrollo es el mismo, o sea, el mantenimiento de la paz – entendido como la prevención de los conflictos – y lograr avances y justicia en la calidad de la vida de todos los pueblos.

Bajo estos criterios podemos identificar dos niveles generales de acción programática: por un lado, las acciones destinadas a mejorar la posición internacional de Guatemala, y por otro las iniciativas unilaterales, nuevas y pro-activas que avancen una agenda nacional vinculada a la recuperación del Estado. Algunos de los temas estratégicos sobre los cuales se precisa desarrollar acciones combinadas de los dos niveles, son:

Derechos Humanos (civiles y políticos). El objetivo es promover y hacer visibles los avances logrados en materia de derechos civiles y políticos, que fortalecen el Estado constitucional de Derecho, y extraer las lecciones aprendidas de mecanismos propios aplicados con asistencia contra la impunidad, cuyo ejemplo descollante es la CICIG.

Derechos Humanos (económicos, sociales y culturales). Asumir un rol en la promoción de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que constituye la "nueva frontera" en la doctrina y la práctica de los derechos humanos en el siglo XXI. Los fundamentos de esa propuesta contemplan fusionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con la declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, como un sólo corpus iuri.

Pueblos Indígenas. Es preciso asumir y proyectar formalmente el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe del Estado guatemalteco, priorizando su reflejo en el ordenamiento jurídico interno, en el apoyo a avances en el derecho internacional y en abrir los canales de participación activa en estos procesos a representantes de los pueblos indígenas.

Emigrantes. Articular una política de largo plazo de atención y protección a los expulsados por la violencia (antes) y la falta de oportunidades (actual); además de promover el desarrollo y cumplimiento de la legislación internacional de apoyo a los migrantes y sus familiares, acuerdos migratorios que garanticen los derechos fundamentales de nuestros compatriotas y la participación activa en foros multilaterales. En ese marco, desarrollar una política que profundice vínculos y apoyo constante del Estado a los emigrantes.

Seguridad global. El concepto de seguridad global de Guatemala se desprende del Acuerdo de Seguridad Democrática Centroamericana y de la Ley Marco de Seguridad, para hacer viable la ecuación: seguridad y derechos humanos. Es central en este periodo hacer de Guatemala un socio internacional confiable en materia de seguridad, mediante la edificación de estructuras estatales eficaces, la compatibilización de su legislación interna con convenios internacionales en la materia, y la suscripción de acuerdos bilaterales (especialmente con Estados Unidos y México, El Salvador y Honduras) y multilaterales (en temas como terrorismo, narcóticos y otros).

Integración centroamericana. Debe ser nuestro propósito constituirnos en factor de aceleración de la unión aduanera para reinstalar una zona de libre comercio en Centroamérica. Pero, a la vez, levantar la discusión sobre la promoción e institucionalización de otras formas de integración involucrando a actores relevantes de la sociedad civil, lo que se ha dado en denominar Esquipulas III.

Sistema Interamericano. Nos corresponde retomar la iniciativa desde el Consejo Permanente de la OEA, en el tema de la gobernabilidad democrática evaluando y profundizando ele sistema de alerta temprana, seguir impulsando la cooperación interamericana que involucre a gobiernos, académicos y sociedad civil, en la prevención de las crisis de gobernabilidad que ponen en riesgo a varias democracias del hemisferio.

En general nos corresponde promover una diplomacia activa del país y su presencia con voz propia en defensa de la paz, la democracia, el derecho internacional, el medio ambiente, los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de los emigrantes, la cooperación y la seguridad democrática en los foros internacionales, tanto en el sistema de las Naciones Unidas, como en el sistema interamericano y en las instancias latinoamericanas y centroamericanas. Asimismo, continuar promoviendo, mediante acciones positivas jurídicas, políticas y de desarrollo sostenible una relación estable con Belice, que faciliten un arreglo definitivo y equitativo del diferendo histórico. Finalmente, profundizar las acciones internas que permitan el reforzamiento de la cooperación internacional en lo relativo al fortalecimiento del Estado de Derecho, la capacidad tributaria del poder público y la modernización y profesionalización de las instituciones.

Referencias bibliográficas

- Cantón, Santiago (2015). *"Guatemala: Estado fallido o justicia",* Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 4, edición 12, abril/junio 2015, pp. 118-120. Guatemala: IPNUSAC.

- Cojtí Cuxil, Demetrio (2015). *Modelo guatemalteco de Estado multinacional.* Aplicación del enfoque del poder compartido. Editorial Maya´ Wuj, serie Autonomía. Guatemala: AGAAI.

- Fundación DESC (2004). *Lo básico sobre los derechos económicos, sociales y culturales.* Principales conceptos y obstáculos, instituciones y documentos. Serie documentos básicos # 1. Guatemala: DESC.

- Gobierno de la República de Guatemala – URNG (1998). *Acuerdos de Paz.* Ministerio de Educación, Secretaría de la Paz, Asdi/Gobierno de Suecia. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Serie Política. Guatemala: URL.

- Gutiérrez, Edgar (2015). "El acuerdo indígena y los temas de la paz, la democracia y el poder", en: Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 1, edición 2, octubre/diciembre 2012, pp. 107-132. Guatemala: IPNUSAC.

- Gutiérrez, Edgar (2013). *"Guatemala en la próxima década",* en: Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 2, edición 3, enero/marzo 2013, pp. 174-196. Guatemala: IPNUSAC.

- Gutiérrez, Edgar (2012). *"Nueve hipótesis sobre la evolución socioeconómica y política de Guatemala, desde 1980*", en: Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 4, edición 11, enero/marzo 2015, pp. 154-164. Guatemala: IPNUSAC.

- Gutiérrez, Edgar (2003). *Un sistema de alerta temprana para la gobernabilidad democrática en el hemisferio.* Ponencia del Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala en la Sesión del Consejo Permanente de la OEA. Washington 17 de marzo de 2003.

- Indyk, Martin S., Kenneth G. Lieberthal y Michael E. O´Hanlon (2012). *"Una evaluación de la política exterior de Obama",* en: Foreign Affairs Latinoamérica. Volumen 12, número 3, pp. 104-117. México: ITAM.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2004). *Con voz propia. Una estrategia internacional para Guatemala en los albores del Siglo XXI.* Documentos seleccionados sobre las actividades cumplidas en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2003, bajo la conducción del canciller Edgar Gutiérrez. Guatemala: MRE.

- Morgenthau, Hans J. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz.* Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales. Sexta Ed. Buenos Aires.

- Open Society Justice Initiative (2016). *Against The Odds: CICIG in Guatemala.* New York: Open Society Foundations.

- Pochmann, Marcio et al. (2002). *"La diplomacia no tradicional"*, en: Foreign Affairs. Vol. II, Núm. 3. Otoño-invierno 2002. México: ITAM.

- Sarti, Castañeda, Carlos Alberto (2002). *"Construcción de la paz, resolución de conflictos y fortalecimiento de la esfera pública"*, en: Nuevos caminos para la resolución de conflictos. Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA. Guatemala: PROPAZ.

- Schünemann, Julia (2010). *´Looking the Monster in the Face´: The International Commission against Impunity in Guatemala and the ´Rule of Law-builders Contract´*. IFP Security Cluster. Country case study: Guatemala. Madrid: FRIDE.

- Soberanis, Catalina (2015). *"Demandas de los pueblos indígenas en Guatemala"*, en: Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 4, edición 11, enero/marzo 2015, pp. 120-132. Guatemala: IPNUSAC.

- Tokatlian, Juan G., Joaquín Villalobos et al. (2011). *"¿Narcoinsurgencia?"*, en: Foreign Affairs Latinoamérica. Volumen 11, número 2, pp. 2-49. México: ITAM.

- Ugalde, Luis Carlos, Thomas Legler et al. (2011). "*Derechos humanos y democracia"*, en Foreign Affairs Latinoamérica. Volumen 11, número 4, pp. 2-39. México: ITAM.

6

Miradas hacia el futuro

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Perspectivas **políticas** para el 2017

Luis Fernando Mack

La lucha por la restauración moral de la República es un largo proceso que apenas empieza y requiere de la participación de toda la ciudadanía.

Iván Velásquez
Comisionado de CICIG

El signo de nuestro tiempo es la incertidumbre, caracterizada magistralmente en una metáfora definida por una de las grandes mentes científicas de nuestro tiempo: una realidad líquida, tal como nos demostró el trabajo de Sygmunt Bauman, en la que los valores y las certezas se evaporan, se transforman en realidades sólidas o líquidas para luego volverse a evaporar en un ciclo cada vez más frenético para el que nuestros esquemas teóricos apenas nos sirven para entender.

La realidad de este 2017 encaja perfectamente en esa realidad líquida: llega a una de las naciones más poderosas del planeta un personaje atípico, que promete romper con todos los esquemas políticos conocidos y que se basa en la controversia y el miedo para impulsar sus objetivos; un esquema magistralmente perverso que despierta mucho temor y animadversión, debido a los muchos potenciales problemas y conflictos que desatará.

Para nuestro país, el rumbo de nuestras instituciones y de nuestra sociedad luce tan sombrío como incierto, ya que ni hemos logrado desterrar las redes de corrupción, ni hemos trazado el rumbo que nos permita identificar un norte estratégico de cambio, por lo que muchos procesos parecen estancarse en la estéril polémica y en la eterna división sociopolítica gracias a las muchas etiquetas que, aún hoy, polarizan el escenario nacional. Entender ese entorno internacional cambiante

y traducirlo en los procesos que se desarrollan actualmente en Guatemala es el objetivo de estas breves líneas de reflexión.

La profunda crisis del lazo social

En el 2015, un documental del aclamado analista Noam Chomsky pronosticaba con cierta clarividencia lo que ocurriría un año después con la victoria de Donald Trump: la compleja trama de un complot que desde la década de los años 70 del siglo pasado se ha consolidado para transformar profundamente la naturaleza del sistema democrático, el cual fue llevado adelante por el gran capital corporativo, del que Trump solamente parece la punta del iceberg. La tan mencionada crisis de la democracia, por lo tanto, es un indicador de que el diagnóstico de Chomsky es correcto.

Esas mismas características aparecen nítidamente en el triunfo de Jimmy Morales en Guatemala: un guion que, por cierto, se ha ejecutado muchas veces en diversos puntos del planeta: el efecto Jesse Ventura en Minesota, o del "Bronco" en Monterrey, o del El Payaso Tiririca en Brasil, o la muy recordada actriz porno Chicholina en Italia: el antecedente más reciente en Guatemala fue Jorge Serrano Elías a inicios de la década de 1990.

Todos estos fenómenos tienen el mismo sello: una crisis de los actores políticos tradicionales, un uso inteligente del escándalo y/o de las emociones irracionales como elemento motivador, y un despliegue impresionante del mercadeo político que se encarga de vender ilusiones a granel, amparado en los procesos de concentración del poder y la riqueza como nunca antes en la historia de la humanidad. Al final del camino, productos diseñados en el mercado político para generar una "esperanza" empaquetada, tal como ocurre en el mercado económico: nos convencen diariamente de comprar mil productos inservibles que apenas necesitamos realmente. El rastro de la inconformidad y de una sed insaciable por consumir se instaló exitosamente, haciéndonos seres teledirigidos, gobernados por aquellos que tienen el control de los medios de comunicación y que incentivan sistemáticamente las redes de comunicación virtual.

Las secuelas de este complot están por todos lados: la insolidaridad y la división campea por doquier, y la posibilidad de articular proyectos de largo plazo se

diluyen mientras la perspectiva individualista y consumista sigue haciendo estragos. La articulación de acciones colectivas es más difícil ahora que antes, y, cuando se articulan, la proyección de acciones coordinadas de futuro se tiende a diluir con el tiempo, tal como ocurrió en Guatemala en las memorables manifestaciones de la primavera democrática del 2015.

El héroe moderno

En la antigüedad, los héroes se sacrificaban por un ideal sin dejar apenas rastro: esa era la esencia del martirio en la época de los cristianos en las catacumbas, por ejemplo. La última película de la zaga la "Guerra de las Galaxias", sorprendentemente, nos recuerda vívidamente este tipo de heroísmo que ya no es común en nuestros días.

Por el contrario, es más común el heroísmo tipo Rambo: un hombre excepcional, el mito del "superhombre" de Friedrich Nietzsche. Ese afán por brillar y por sobresalir que se alienta sistemáticamente en la literatura, en el cine y en las noticias, y que se sintetiza en una frase del gran filósofo alemán: "Con su virtud quieren sacar los ojos a sus enemigos; y se elevan tan sólo para humillar a otros" (Nietzsche, 2011: 55).

El heroísmo tipo Rambo rompe todos los esquemas, ya que las reglas fueron hechas para los "mediocres", según esta visión. Por eso Trump derrotó en su genialidad a los mejores estrategas de los dos partidos mayoritarios en Estados Unidos y, de paso, barrió con todos los medios de comunicación, incluyendo a sus grandes "analistas políticos", que fueron incapaces de predecir lo que se avecinaba; simil en la realidad del Rambo americano, aquel que con su fuerza y astucia bastaba para aniquilar ejércitos enteros.

> Max Weber ya había advertido de ese tipo de fenómeno: la institucionalidad carismática, que se contrapone a la que proviene de la tradición y la que se consagra en la legalidad, ya que en sí misma, el carisma tiende a instaurar otro tipo de instituciones: nuevas tradiciones y valores socialmente aceptados, y los gérmenes de un nuevo sistema legal-institucional: "La dominación carismática supone un proceso de comunicación de carácter emotivo. (...) El profeta

> genuino, como el caudillo genuino, como todo jefe genuino en general, anuncia, crea, exige nuevos mandamientos"(Weber, 1998: 194-95).

Si unimos este tipo de institucionalidad dominante que proviene del brillo caudillista y carismático del "superhombre" de Nietzche, y lo relacionamos con los datos disponibles sobre la concentración de la riqueza y del poder (Oxfam, 2015), encontramos la cuadratura del círculo: nuestro mundo está sujeto al influjo perverso de este tipo de sistema que se basa en una "libertad teledirigida", tal como ya nos había advertido Giovanni Sartori en su libro *Homo videns* (Sartori, 2002), realidad que está socavando las bases sobre las que conceptualizábamos al Estado, a la democracia y a la sociedad. El escenario dominante de la crisis y de la incertidumbre está servido.

El contexto nacional

Todas las reflexiones anteriores solamente nos preparan para pensar nuestra realidad en el 2017, en la que la crisis adquiere matices aún mayores, debido a que, a diferencia de sociedades más desarrolladas como Estados Unidos, la institucionalidad del Estado nunca fue lo suficientemente fuerte como para significar un freno a los deseos o caprichos del caudillo de turno, por lo que se generó una marcada anomia institucional que fue hecha a la medida de los intereses dominantes. Esa es la esencia del Estado fallido: un sistema legal e institucional que aunque formalmente combatía la discrecionalidad y la concentración arbitraria del poder, en la práctica alentaba la violación de sus propios principios gracias a las inconsistencias y carencias sentidas del entramado de reglas y leyes formales; por ello, pese a que todo estaba prohibido, todo era posible para personajes como Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti.

El *tsunami* político del 2015 que se deriva de la persecución penal que abandera la CICIG y el MP formalmente combate este esquema clientelar, corrupto y marcadamente discrecional, ya que convirtió a las instituciones del Estado en el botín político más apetecible para generar la captura regulatoria y alentar los negocios desde el Estado; el problema es que el modelo de desarrollo vigente en Guatemala, está hondamente arraigado en ese esquema de una institucionalidad del Estado marcadamente

anómica, ya que va en la línea de los grandes cambios mundiales: la concentración marcada del dinero, del poder y del liderazgo basado en grandes caudillos, los "héroes" modernos al estilo Rambo que simplemente garantizan la flexibilidad institucional que también pregonan las nuevas corrientes de la administración pública: todo está prohibido, pero todo está permitido con tal de garantizar los "resultados". Una lógica por cierto, muy cercana a los consejos de *El Príncipe* de Maquiavelo, hace ya tantos siglos.

El dilema se visualiza también en la marcada contradicción que siempre alienta la opinión pública y la prensa: aunque el Estado sea la suma de muchos factores, instituciones y leyes, el peso del mérito o de la culpa recae siempre en el caudillo de turno, haciendo que la esperanza o la decepción se concentren en el desempeño mediático de tal personaje. Por eso es injusto culpar de todos los males a Jimmy Morales, pero también es injusto darles todo el crédito a personajes como Thelma Aldana, el juez Miguel Ángel Gálvez o el comisionado Iván Velásquez. Al final del día, todos buscamos el héroe tipo Rambo que, paradójicamente, sigue alimentando la espiral de la crisis y de la anomia institucional, ya que lejos de "democratizar la democracia", la sigue concentrando en quienes manejan los hilos de la comunicación y del poder, especialmente en una sociedad marcadamente desigual y excluyente como lo es Guatemala.

¿Quo Vadis, Guatemala?

Parece que Guatemala siempre llega tarde a su cita con la Historia, ya que para superar su marcada crisis institucional, necesita ir contra los grandes procesos que están ocurriendo en el mundo: en tiempos de globalización intenta construir una unidad e identidad nacional que nunca han existido, y en tiempos de concentración del poder y de la influencia, democratizar la democracia y fortalecer la institucionalidad pública. Un camino cuesta arriba que garantiza que aunque todos quieran cambiar, en la práctica no existe ni el consenso, ni la direccionalidad que favorezca el establecimiento de una visión de largo plazo que es indispensable para superar tantos problemas acumulados.

Por eso terminamos estas breves líneas, retomando las palabras del comisionado Iván Velásquez al inició del artículo: el camino para la restauración moral de la República es largo y complejo, y apenas está empezando. Por ello, cualquier promesa de cambio inmediato, debe ser desechada como solamente una quimera que intenta comprar nuestra tranquilidad moral, a cambio del apoyo a un proyecto político de corto plazo; además, cualquier proyecto que no considere la fragmentación y división que campea en la sociedad guatemalteca, se topará tarde o temprano con el boicot social y político, haciendo que aunque hagamos todo para cambiar, en la práctica, nada cambiará. De nosotros depende descubrir la trampa, y trabajar muy duro para sentar las bases reales para el cambio y la transformación moral de nuestra institucionalidad: al frente, colosales enemigos que necesitan de todo el ingenio y la paciencia para derrotar, empezando, claro está, por desterrar nuestro afán por encontrar los héroes tipo Rambo: hoy más que nunca, necesitamos proyectos colectivos y articulados en los anhelos de todos, tal como nos enseñan los personajes de la película "Rogue One", de la Guerra de las Galaxias: necesitamos menos héroes, y mucho más consenso y trabajo en equipo.

Referencias bibliográficas

- Oxfam (2015). *Privilegios que niegan derechos: desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe.* Perú: Editora Búho. .

- Sartori, G. (2002). *Homo videns: la sociedad teledirigida.* España: Taurus.

- Weber, M. (1998). *Economía y Sociedad.* México: Fondo de Cultura Económica.

Prospectiva de Guatemala al 2021

IPNUSAC

Visión general

El 15 de septiembre de 2021 encontrará a Guatemala con notables rezagos de integración y desarrollo social, así como con tareas centrales en la construcción del Estado nacional que aún sigue pospuestas. Las dos últimas generaciones de guatemaltecos y guatemaltecas habrán vivido 36 años en democracia, el periodo más extenso de la vida república, aprendiendo progresivamente la valía de las instituciones democráticas, aunque aún no el de la cultura democrática y sus valores de convivencia, en especial la empatía por "el otro", el que es diferente.

La guatemalteca sigue siendo una sociedad conservadora que prefiere opciones políticas centristas a los extremos, y un manejo también prudente de la economía. La influencia religiosa sigue siendo determinante en su organización y creencias, y aún sigue marcada por prejuicios atávicos como el racismo y el machismo. La desconfianza y el individualismo debilitan filiaciones permanentes, sea a partidos políticos, sea organizaciones sociales y deportivas.

Pero en 2021 las exigencias de la globalización y la geopolítica ejercerán las mayores presiones –que desde ahora comienzan a apreciarse- para que los sistemas político y económico se modernicen. Las corrientes migratorias, en comparación a hace 200 años, tienen una dirección inversa y en un mundo

en constante crisis de crecimiento económico y en el inicio de la adaptación al cambio climático, se generan fricciones por el control de los recursos materiales y se despiertan corrientes xenofóbicas en los países centrales.

En ese mundo íntimamente interconectado, la disfuncionalidad del Estado en Guatemala se convierte en fuente de inseguridad internacional. De ahí que la condicionalidad mayor del mundo civilizado hacia Guatemala será la de asumir en definitiva las tareas pospuestas de la integración de su Estado nacional como condición de su inserción en el sistema global, con sus respectivos deberes y obligaciones. Esa modernización llevará a abrir en definitiva los cauces de participación política de los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes y su representación más genuina en el Estado.

Con vistas al 2021 Guatemala tiene dos rutas previsibles: Haití, un país sumido en el caos con presencia recurrente de Cascos Azules de la ONU, o bien Colombia, un país que ha superado graves crisis de estatalidad, renovando sus instituciones y economía, y asumiendo los retos de la paz política.

Prospectiva sectorial de país hacia el 2021

Socioeconómica

Pobreza y extrema pobreza/ Distribución de la riqueza

> Es innegable que hay avances en materia de pobreza y pobreza extrema desde hace 200 años. Se ve poquísima gente descalza en la Guatemala de hoy, hay más oferta de ropa hoy en día a precios asequibles, y además el Estado ha debido incursionar en temas de educación y salud que han aumentado la expectativa de vida de la población.

Sin embargo, cuando ello se compara con las diferentes repúblicas centroamericanas y caribeñas, se observan importantes rezagos, principalmente en materia de vivienda, cobertura y calidad de la salud y educación, así como indicadores de nutrición. Debe tenerse en cuenta que las exigencias de productividad del trabajo son hoy mucho mayores que hace 200 años, que exige otras competencias, infraestructura y comunicaciones que hemos desarrollado poco.

El acelerado incremento de la población (el más alto de Latinoamérica) y el deterioro de los medios de vida, como lagos, ríos y bosques, seguirá incidiendo en una mayor dinámica de empobrecimiento y obligará a migraciones internas notables en los próximos años. Desde el punto de vista demográfico, la ventaja del país es que hacia 2021 aún gozará del llamado "bono demográfico".

El modelo de desarrollo económico y social desde hace 200 años sigue siendo excluyente, y hoy las diferencias de ingresos y estilos de vida entre estratos bajos y altos son abismales, así como entre población que vive en las zonas residenciales urbanas y quienes habitan en áreas rurales aisladas. Siendo Guatemala el país más desigual del hemisferio (en el hemisferio más desigual del mundo) las brechas de desigualdad social observadas seguirán siendo críticas hacia 2021, aunque habrá signos alentadores de emprendedurismo y modernización empresarial en términos de negocios incluyentes.

Desarrollo Rural

Pobreza y extrema pobreza/ Distribución de la riqueza.

En 2021 Guatemala seguirá siendo uno de los países de Latinoamérica de mayor ruralidad, no obstante el explosivo crecimiento de las zonas urbanas. El Estado ausente en la ruralidad y la falta de estímulos a inversiones con impacto socioeconómico en las zonas rurales mantendrá altos niveles de pobreza y extrema pobreza y el deterioro acelerado del medio ambiente, así como bajos niveles de productividad y enormes índices de subempleo. Las migraciones rurales hacia zonas urbanas, seguirán siendo migraciones de pobreza a áreas marginales sin servicios ni integración económica.

La temática de desarrollo rural está ausente de la agenda gubernamental, a pesar de que se aborda en el Katún 2032.

Lo más que más se trata en los programas oficiales es el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, que se entiende principalmente como la atención a las causas inmediatas que la producen; sin embargo, si no se tratan las causas estructurales, más profundas, de la inseguridad alimentaria, relacionadas con la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad, por eso las metas reiteradas durante varios periodos no son sostenibles. Para abordar estas causas profundas se requiere una política de desarrollo rural integral.

Si se instala en las políticas públicas el imaginario de que el desarrollo nacional se basa en la construcción y estímulo de las ciudades intermedias como polos de desarrollo, sin abordar específicamente el desarrollo rural, se estimulará una ilusión sobre el "sueño de vivir en ciudades" que solo agravará los niveles de marginación, descomposición social y violencia.

Educación

Escolaridad

> En materia de educación no hay comparación entre el sistema de 2021 y el de 1821. Sin embargo el análisis comparativo y contemporáneo, vis a vis, los desafíos del mundo globalizado, coloca como principal desventaja estratégica del país su sistema educativo.

La principal problemática educativa seguirá siendo la caída de la tasa de cobertura, el gasto público insuficiente, el deterioro de la infraestructura escolar y el bajo rendimiento escolar. Una condición para superar esas deficiencias de cara al 2021 es la reconstrucción de las capacidades institucionales y de rectoría del Ministerio de Educación, y la recolocación de la política educativa entre las prioridades de política públicas, que ahora está perdida. Por tanto, la prospectiva más probable por ahora dibuja un sistema educativo en el cual

- Se sigue expulsando estudiantes en todos los niveles. En básicos y diversificado la oferta pública mantendrá sus niveles restrictivos, manifiestos

desde el 2009. Los resultados de las pruebas estandarizadas durante más de 15 años muestran graves deficiencias, por lo cual es pertinente evaluar y considerar un cambio en la propia planificación por competencias.

- Guatemala seguirá invirtiendo efectivamente menos del 3% como del PIB en educación, por falta de voluntad política pero también por imposibilidad real de aplicación del gasto.

- Por ejemplo, el incremento del presupuesto educativo para 2017 no representa más que el 0.075% del actual, y los Q 969.9 millones de incremento alcanzan solo para cubrir el acuerdo suscrito entre el Sindicato y el Ministerio de Educación por Q 954.2 millones (Prensa Libre 16/ mayo/2016). Se apuesta por la gobernabilidad del sector (lo mismo de antes) y no por el desarrollo del sistema.

Esa tendencia hacia el deterioro podría mitigarse y hasta revertirse en 2021 si la gestión educativa, con el respaldo político y social, adquiere capacidades institucionales y programáticas de inversión y rectoría del sistema a fin de mejorar el rendimiento escolar.

Salud

Acceso a la salud y profesionales de la medicina por habitante

En 200 años, aunque hay graves rezagos, se registran también éxitos en la Salud Pública, por ejemplo:

Oncocercosis: la transmisión de esta enfermedad se encuentra eliminada en el país desde el 2014 gracias al tratamiento con Mectizán. La estrategia consistió en dos rondas de tratamiento al año con coberturas mayores de 85% en la población afectada.

Malaria: Desde el 2009 se ha reportado una disminución del número de casos de malaria: 88% para Plasmodium vivax y de 97% para Plasmodium falciparum. Se cumple con el Objetivo del Milenio (ODM) 6, meta 8. Por lo que Guatemala entra en la ruta de la pre eliminación por P. vivax y la eliminación por P. falciparum para los próximos años.

Enfermedades prevenibles por vacuna: Guatemala reportó el último caso de sarampión en 1998, el último caso de rubéola en el 2006 y el último caso de difteria se reportó en 1997. Adicionalmente la erradicación de la poliomielitis fue certificada en 1993, mientras que

la viruela (en 1971) fue erradicada del continente. Se introdujeron nuevas vacunas al calendario de vacunación como la pentavalente, contra el rotavirus y la vacuna de la influenza estacional.

Enfermedad de Chagas: En el 2008, Guatemala fue declarado el primer país de Centro América en interrumpir la transmisión de Tripanosoma cruzi por Rhodnius prolixus, vector principal de dicha enfermedad.

Médicos por habitantes: Según la OMS, los países con una densidad de menos de 2.28 médicos, enfermeras y parteras por cada 1,000 habitantes, generalmente no alcanzan la cobertura meta de 80% de partos atendidos por personas. Guatemala, según el Banco Mundial, reportó 0.2 médicos por mil habitantes en 1960 y 0.932 por 1,000 habitantes en el 2009, lo cual variará poco hacia 2021.

Por otro lado, la densidad de recursos humanos en salud de 25 por 1,000 habitantes se considera aceptable. Países con menos densidad son Haití, Guyana, Honduras y Bolivia. Guatemala reporta 12.5 por 100,000 habitantes para el 2013. Esperanza de Vida al nacer: La esperanza de vida al nacer ha aumentado para los hombres de 59.78 en el quinquenio 1990-1994 a 67.9 en el quinquenio 2010-2015 y en mujeres de 65.54 a 75.0 en el mismo periodo.

Por su composición demográfica (el promedio de edad de la población es de 19 años) Guatemala será el último país en la región en agotar su bono demográfico, en el 2050.

Desnutrición Crónica y Aguda: De acuerdo al Sistema de Información Gerencial en Salud –SIGSA-, la desnutrición aguda presenta una reducción importante en Guatemala, según el reporte hasta la semana epidemiológica número 23 del presente año, se contabilizan 905 casos menos que en el año anterior a la misma semana epidemiológica, lo que representa una disminución substancial de desnutrición aguda a nivel nacional.

En general el 45.5% de los menores de cinco años y el 41.7% de los menores de 2 sufren desnutrición crónica; en las zonas indígenas del país hay entre un 65% y 70% de niños afectados por la desnutrición crónica. Esta lacerante realidad, bajo los actuales programas, se modificará muy poco hacia el 2021.

Sistema de Salud. La inequidad histórica estructural en términos de atención y resultados en el sector salud sumado al estado de crisis de dicho sector relacionado con la terminación del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) en el 2015, han provocado desabastecimiento y colapso en la red nacional de hospitales sumado al abandono que ha sufrido el primer nivel de atención con infraestructura de mala calidad, personal poco capacitado, puestos de salud cerrados entre otros, ocasionan una sobre-saturación del tercer nivel de atención.

Para modificar este cuadro en 2021, es obligatorio reorientar la estrategia, fortalecimiento del primer nivel de salud con un gasto eficiente y niveles de transparencia que permitan optimizar el presupuesto.

Justicia y Seguridad Ciudadana

Violencia y seguridad. Cifras de víctimas.

> Guatemala podría avanzar de manera importante en la atención de la seguridad ciudadana si se optara por políticas públicas que vean la política pública de manera integral. Lamentablemente, y en el horizonte de los próximos seis años, no hay indicios de que se pueda seguir ese camino. En consecuencia, a lo más que puede aspirarse es a la administración de la crisis y leves mejoras en algunos indicadores.

Por ejemplo, el indicador más frecuentemente usado es el de la tasa de homicidios. Si se mantienen los niveles actuales de coordinación entre la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público en materia de investigación criminal, podría llegarse en 2021 a una tasa de 19.2 muertes violentas por cada 100 mil habitantes (frente a los 29.5 casos por 100 mil habitantes estimados para 2015).

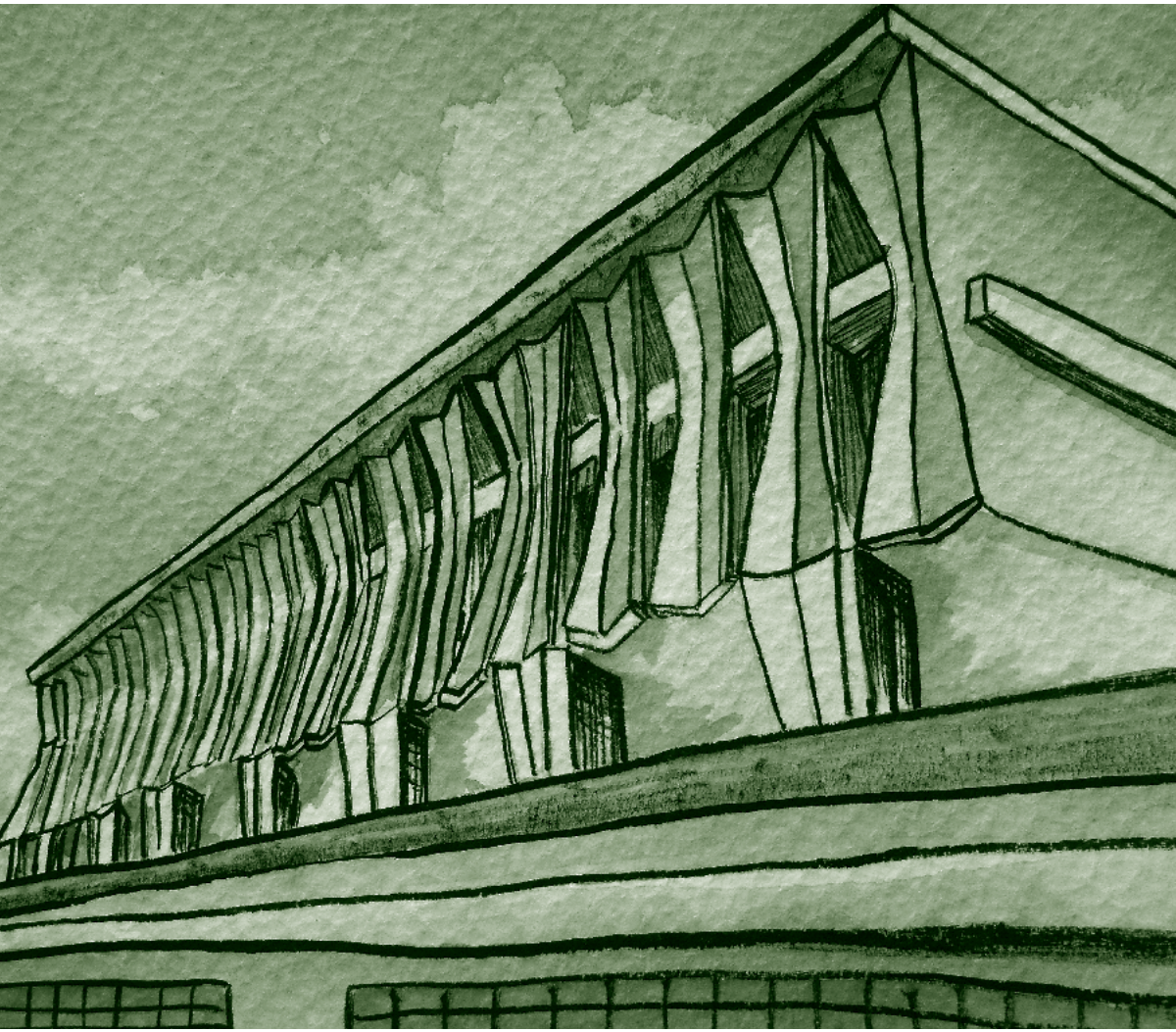
Sin embargo, en términos absolutos seguiría siendo una sangría muy elevada, pues implicaría que en los cinco años por venir de 2017 a 2021 moriría violentamente un acumulado de 20 mil 103 personas, a un promedio de 4,020 víctimas por año.

Para mejorar ese y otros indicadores, es necesario que el Estado, con un claro liderazgo del gobierno central, impulse políticas públicas en las que se combine enérgica y creativamente el desarrollo social (en áreas decisivas como educación, empleo, desarrollo rural, salud comunitaria) con medidas ligadas a la seguridad ciudadana, como reducción y control de las armas de fuego, efectiva regulación de las empresas de servicios de seguridad privada (incluyendo sus efectivos y armamento), intensas campañas en contra de la violencia intrafamiliar, así como la depuración a fondo de la PNC, el aumento de las capacidades de investigación criminal tanto del MP como de la PNC, la reducción de la actividad de las maras o pandillas y de diversas expresiones del crimen organizado, especialmente la narcoactividad.

7

Tendencias

Revista Análisis de la Realidad Nacional



Los conflictos
en la educación superior
en torno al cambio curricular

Mario Rodríguez Acosta

Resumen
El artículo hace referencia a la transformación curricular en la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de San Carlos Guatemala y los conflictos que ello genera. Pasa revista a los procesos precedentes analizando las diversas dimensiones que genera dicho ejercicio, a través de una descripción del proceso de construcción curricular desde la perspectiva del Seminario Académico, un mecanismo sui géneris adoptado por la Facultad, que, entre otros aspectos, promueve la participación de los actores educativos en la revisión, modificación e implementación de un nuevo currículo académico. En el artículo se analiza el contexto en el cual se debate el cambio y la necesidad existente por desarrollar un nuevo esquema curricular que sustituya al actual, con el objetivo de analizar la construcción de las políticas curriculares en el contexto de los conflictos existentes en la educación superior universitaria y los cambios acelerados que devienen de los procesos globales y su impacto en las economías nacionales, regionales y mundiales.

Palabras clave
Currículo, cambio social, transformación educativa, políticas educativas, conflictos universitarios.

Abstract
The article makes reference to the transformation of the curriculum in the Faculty of Economic Sciences of the University of San Carlos Guatemala and conflicts that it generates. Reviews the preceding processes by analysing the various dimensions that generates the exercise, through a description of the process of construction of the curriculum from the perspective of the Academic Seminar, a sui generis adopted by the Faculty, which, among other things, promotes the participation of the educational actors in the revision, modification and implementation of a new academic curriculum. The article discusses the context in which the debate on the change and the need to develop a new scheme of curricula that replace the present, with the purpose of analyzing the construction of curricular policies in the context of existing conflicts in higher education and the accelerated changes deriving from the global processes and their impact on national economies, regional and global levels.

Keywords
Curriculum, social change, educational transformation, educational policies, conflicts university.

Antecedentes

En 1965 la Facultad de Ciencias Económicas adoptó un procedimiento sui generis para modificar el pensum de estudios, el cual llamó Seminario Académico, que consiste en una actividad en la cual participan todos los sectores que conforman la Facultad, presentando y debatiendo ponencias sobre los planes de estudio, las modificaciones en los contenidos de los cursos, la malla curricular y el mapa conceptual de las titulaciones que se imparten. Es en esencia una construcción curricular diferente, que genera un amplio debate alrededor de dicha construcción al permitir reflexionar sobre los contenidos, el proceso de enseñanza-aprendizaje, la planificación educativa y docente.

El resultado de dicho proceso se conoció como Plan de Estudios 66 o Plan 66. Con ello se formalizó el procedimiento que rige hasta nuestros días el cambio curricular. El último Seminario se realizó en 1995 que construyó el plan vigente, llamado Plan 95. Por diversos motivos, desde esa fecha los planes de estudio han permanecido inalterables, lo que significa un estancamiento en el desarrollo temático y pedagógico del currículo de más de 22 años; a esto hay que agregar que algunos cursos diseñados en el Plan 75 no fueron modificados en el Plan 95, lo que provoca un desface aún mayor.

El objetivo fundamental de dicho procedimiento es modificar el pensum de estudios, basado en una metodología participativa cuya sustancia consiste en construir entre todos los actores educativos, los perfiles de ingreso y egreso, los contenidos de cursos, la malla curricular y el mapa conceptual de las carreras, así como las metodologías que se van a implementar, de acuerdo con las adaptaciones requeridas por el contexto social, político, económico y cultural del momento.

En esencia, el resultado del Seminario proporciona un marco de actuación y una planificación educativa que le da sentido a

todas las actividades académicas y administrativas de la Facultad, además de dejar explícitamente detallado un marco de dirección y sentido a las actividades educativas, estableciendo sus fines educativos de acuerdo al mandato que tiene la universidad pública en la propia Constitución, y generando una estructura de actuación para todos los actores involucrados en su implementación.

El Seminario Académico debe verse como un proceso mediante el cual se desarrolla, modifica y reconstruye el tejido académico, amparado en diversas ideologías, construido a partir de condiciones y contextos complejos e inciertos, basado en estrategias compartidas y asumidas que moldean al final su puesta en práctica y facilitan su posterior desarrollo. Todo con el objetivo de poner al día los avances que la ciencia registra en el transcurrir de los años.

El seminario académico en un contexto de cambio social

El desarrollo del currículo educativo se ha concebido como una construcción social, en la cual todos los actores involucrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje interactúan siendo una comunidad, construyendo intereses compartidos, elaborando propuestas curriculares y generando una dinámica de procesos y acciones que permiten innovar, crear y recrear la educación. Todo eso se realiza en un contexto social marcado por el cambio y la incertidumbre del actual modelo económico del país que influye en el desarrollo del conocimiento.

El contexto interno y externo en que se desarrolla la vida académica permite caracterizar la situación y entender sus tendencias, pues se asume que los factores que hoy condicionan los procesos tienen una explicación histórica y están vinculados, asociados o influenciados por el contexto en el que se han desarrollado. Esta reflexión inicial es útil para comprender la complejidad social y política en que tiene lugar la actividad educativa, a partir de las estructuras formales que provee

la institucionalidad. El punto de partida son los procesos de globalización y desglobalización, que están provocando cambios sociales importantes en todos los ámbitos de la vida (Giddens, 2000; Beck, 1998; Polanyi, 1994; Hobsbawn, 2008; Mittelman, 2002), algunos con mayor rapidez de la que se generaba en otras épocas, y estos son tan espectaculares como los procesos de transformación tecnológicos y económicos (Castells, 1999). La cultura es una dimensión que se ve influenciada por las visiones hegemónicas dominantes del contexto socio-político (Pérez Gómez, 2000).

Si partimos que la justificación del diseño del currículo está dada por el contexto social, la legitimidad histórica de la acción educativa, por tanto, no está en entredicho, pero sí existe un vacío, entre la práctica educativa, los valores que propone y el fin último que persigue, dado que el contexto en el cual se practica esa acción educativa ha superado lo que inicialmente se concibió como esencial. La reforma educativa planteada desde una visión neoliberal, la transformación del sistema educativo de acuerdo a demandas específicas, muy ligadas a los aspectos económicos utilitarista y mercantil, dejado de lado el potencial de mejoramiento del sistema facultativo como modelo que permita apoyar el desarrollo y convivencia social, tal como lo establecen los fines de la propia Universidad.

La reivindicación de una parte de la comunidad facultativa por el cumplimiento de los fines de la institución, dados por la propia legislación nacional en torno a la universidad pública, puede que choque con esa visión "modernizante" existente en la actualidad. Es la visión neoliberal que va ligada a ciertas políticas y prácticas que definen una orientación específica. Dicha idea crea también una falsa expectativa de empleo, y explica la selección de la carrera por parte de los estudiantes que en mayor medida se inclinan por Auditoría y Administración de Empresas.

Aquí entra en juego la flexibilidad que busca crear una institución adaptada a las necesidades de la economía y del aparato productivo. Una educación para

el trabajo, que se olvide del conocimiento y su desarrollo. Esto es lo que Laval llama "desinstitucionalización" de la institución educativa, que no es más que la adaptabilidad de la demanda y la fluidez de las respuestas que se esperan de esa escuela, concebida como suministradora de servicios (Laval 2003:26). Con esta flexibilidad la Facultad se convierte en escuela-empresa y deja de lado la formación de profesionales para impulsar el desarrollo del país y se centra en la creación de especialistas para determinados trabajos de acuerdo a la demanda. Esa dicotomía está presente en la discusión y está determinada por el contexto actual.

Por otro lado, también está presente la idea de los saberes: saber hacer, saber ser y saber lograr; lo que han llamado un currículo por competencias. Esto permite crear un estudiante que pueda adaptarse a su entorno problemático e incierto, resolviendo lo "que pueda presentarse". La idea central aquí es desarrollar capacidades en los estudiantes, las cuales van en función de las necesidades externas al propio estudiante, en este caso a las necesidades de los centros de trabajo. La prioridad del desarrollo de competencias profesionales y sociales busca lograr una mejor adaptación al mercado laboral (Hirt, 2001: 10). Los conocimientos se reinterpretan con base en la competencia y estos forman parte de un proceso de estandarización pedagógica (Laval 2003:102). Aquellos conocimientos que son críticos con la situación actual y que permiten forjar identidades y cultura común son desechados por no interesar al ámbito económico y porque, desde el punto de vista ideológico, contradicen los supuestos en que se sustenta dicha práctica.

La competencia y adaptabilidad de las profesiones y los profesionales que se gradúan en la Facultad es otro aspecto influenciado por un contexto específico. Los programas, los contenidos de los cursos y en general el conocimiento que se pone a disposición del estudiante debe ser "competitivo", entendido como que las "competencias" que debe tener dicho profesional deben estar dadas por la demanda en el mercado. Hirt la llama enseñanza privada mercantil, que se implementa en instituciones de educación pública, que por lógica tienen una dinámica y otros fines. Eso se sustenta cuando la educación se convierte en un indicador de competitividad. Toda la orientación tiene un sentido común: la estandarización de los métodos (certificación), los

contenidos (competencias) y la evaluación (la gestión institucional).

Los fenómenos que buscan la creación de mercados para la educación tienen como principal objetivo privatizar ciertos servicios educativos públicos, o lo que Brunner (2007: 155) llama la transformación del balance público/privado en aspectos específicos, y se puede manifestar a través del cobro de cuotas de matrícula, la aparición de instituciones privadas sin fines de lucro que hacen gestión en nombre de la Universidad, el pago de aranceles por servicios a entidades externas a la propia institución y nuevos mecanismos de gestión de los espacios y servicios que brinda la institución, como estacionamientos, usos de instalaciones deportivas, gestión de proyectos vinculados a empresas privadas y una serie de mecanismos que actualmente ya se implementan en distintas universidades públicas. El caso de la autofinanciación de los estudios de posgrado, es un claro ejemplo de dicha desincorporación de servicios.

Para Johnstone (1999) esos procesos son una tendencia que se observa en las instituciones universitarias, que asumen ciertas características y normas operacionales usualmente asociadas al funcionamiento de la empresa privada. Para Marginson y Rhoades (2002), ello crea un fenómeno en cuanto al desarrollo de las actividades académicas y de administración al interior de las universidades públicas que se manifiesta en cinco aspectos:

i) Las personas que gobiernan y ocupan cargos de dirección están separados de las redes de soporte académico, principalmente porque tienen pocos vínculos departamentales y su desempeño se suscribe al campo de la acción ejecutiva en general y no en la académica en particular.

ii) El incremento de los profesores jornada parcial, interinos y la incorporación cada vez más de profesionales no académicos (principalmente en programas de posgrado, con experiencia en dirección empresarial y no en docencia) mientras que los profesores de tiempo completo y con credenciales académicas juegan un rol menor.

iii) Se incorporan en los procesos de gestión elementos de la administración de empresas tales como planificación estratégica, planes operativos, capacidades de respuesta

estratégica de acción rápida, y aumentan el uso de fondos discrecionales para programas de corto plazo, cuando las propias instituciones que impulsaron dichos programas ,como el Banco Mundial, han desechado estas metodologías por carecer de fundamento para ser aplicados en instituciones educativas de nivel superior.

iv) Los líderes académicos pierden poder, las relaciones externas dan relevancia a líderes operativos desvinculados con el proceso académico, lo que crea una imitación de gestión en torno a la administración. Se gestiona en un estilo de universidades privadas las instituciones públicas, basadas en el imperativo de la eficiencia-eficacia y costo/beneficio. Ahí surgen propuestas como la eliminación de carreras por la existencia de un número reducido de alumnos, caso específico de Economía en la Facultad.

v) La identidad de la universidad pública se transforma, aún cuando legal y operativamente sigue siendo pública, sus formas y actividades asumen una visión privada y la institución se queda atrapada en el dualismo de negar lo que es, sin asumir lo que no puede ser y, por tanto, su gestión de innovarse queda atrapada en el marasmo institucional.

El poder, como categoría de análisis

Las contradicciones políticas que se manifiestan en el seno de instituciones de educación superior se reproducen actualmente en la Facultad de Ciencias Económicas. Identificar a los distintos sujetos educativos involucrados en el ejercicio del poder es una tarea fundamental para comprender las posiciones que se defienden y el tipo de educación que se fomenta. Esas luchas políticas ocurren en medio de la crisis institucional que vive la propia Universidad, y toda crisis implica agudización de la lucha política (González-Casanova, 1989) lo cual genera necesariamente un reacomodo de los espacios de poder.

El poder, es, por tanto, un referente analítico importante. Según Easton (1986: 43) es un fenómeno de relaciones entre personas o grupos que puede determinar las acciones de otro, en forma tal que satisfaga los fines del primero. Para Etxioni (1978) es la capacidad

para superar resistencias que permitan introducir cambios. Es decir, es la representación de una relación social en donde hay quiénes definen el sentido de dicha relación. Eso es lo que se manifiesta en una institución como la Facultad.

La capacidad que tiene una persona o un grupo de personas para imponer su voluntad a otros se da por medios específicos, en algunos casos a partir del uso de la razón, en otros por medio de la fuerza. Max Weber (1993) diferencia entre dominación y autoridad, cuando la última se encuentra respaldada, mientras que la otra es una imposición, generalmente por la fuerza. Aquí se incorpora el concepto de legitimidad entendida con cierta coherencia entre el poder y el conjunto de valores existentes que permiten obedecer las reglas impuestas y aceptadas socialmente. Esa acción solo puede ser efectiva si hay un consentimiento de parte de la comunidad, establecida por reglas y acuerdos compartidos por todos. Eso permite, según Arendt (2005), mantener el control, que el poder sobreviva, al permitir la adhesión de todos a las reglas auto impuestas. El Seminario Académico es una forma de legitimar esa situación, pero al mismo tiempo su discusión puede generar un cuestionamiento a las estructuras actuales y, en esa situación, genera las resistencias que se manifiestan al interior de la Facultad.

Los clásicos del pensamiento político (Hobbes, 1650; Locke, 1690 y Rousseau, 1762) relacionaron el poder con un andamiaje ideológico que configura los vínculos que se expresan a través de la lucha política. En tal sentido, los antagonismos entre los miembros de una determinada comunidad se resuelven a partir de un marco de convivencia en el que exista representación de todos los intereses. Esa actividad se desarrolla mejor a través de un modelo democrático, lo cual no significa consensos universales, sino ejercicios de pluralidad política que expresan su poder de acuerdo a la determinación de la adhesión compartida de los principios políticos que se logren entre los miembros de la comunidad.

Existe una diferencia importante entre la política y el poder (González-Casanova 1989). Por un lado, la lucha política tiene como principal objetivo la capacidad de imponer determinadas conductas, pero son las circunstancias las que otorgan la capacidad para el

ejercicio del poder, en un momento histórico determinado.

En el contexto universitario y particularmente en la Facultad de Ciencias Económicas, el control se ejerce desde los organismos colegiados. En principio, las decisiones se toman en forma compartida. Esas decisiones definen las actividades básicas de la institución, aún cuando existen factores externos que influyen en dichas decisiones. En general, el rumbo adoptado dependerá en última instancia de los espacios de interrelación en el interior de la Universidad. La libertad académica y la autonomía universitaria permiten cierto margen de maniobra para llevar procesos propios que garantizan el ejercicio de la administración institucional.

Las decisiones que se toman tienen un campo de acción muy limitado, y en algunos casos se reduce al ámbito propio de los distintos estamentos en los que se divide la Facultad para cumplir con sus fines. Por ello, es importante mencionar que la Facultad tiene determinadas características que al final definen cómo se ejerce el poder desde esos ámbitos. La Facultad tiene un número indefinido de elementos y componentes, con relativa autonomía cada uno. Ejemplo son las direcciones de escuela (Economía, Contaduría Pública y Auditoría, Administración de Empresas y Escuela de Estudios de Posgrado). Cada cual tiene un ámbito de competencia con escaso vínculo jerárquico entre sí, con determinaciones propias de su competencia. Las relaciones entre estos elementos no son lineales, ni existe una jerarquización definida entre todos los elementos; sin embargo, todos retroalimentan al sistema, cada cual tiene influencia recíprocamente, pero actúa de acuerdo a su propia visión, porque su identidad es diferenciada, dado por la especificidad profesional y también por la autoridad administrativa que le respalda.

La capacidad para controlar, dirigir y gestionar la facultad se construye cuando alguien tiene la opción para orientar el rumbo de la institución, independientemente si existe o no resistencia, es esa capacidad para el ejercicio del poder, la que determina en concreto lo que se logra. Y cómo en todas las instituciones, este sirve para coordinar, controlar, difundir y estructurar las formas del desempeño universitario. Es cierto que existen lineamientos, directrices y autorizaciones que solo pueden surgir de la Junta Directiva, pero ésta cada vez tiene un función de control legal de las actuaciones

de todos los involucrados y en muchos casos sus actuaciones constituyen una reacción a los planteamientos que provienen de otros actores o instancias que no han sido resueltas, es una reacción a lo que internamente se ha desarrollado, con el consentimiento del poder real. Lo esencial del quehacer educativo, no se decide en la Junta Directiva, sino en las escuelas, en los departamentos e instancias directamente vinculadas a dicha actividad y, por tanto, el poder de la Junta Directiva es relativo en cuanto a su ejecución o implementación educativa.

Cada estamento, tiene un ejercicio que puede ser coercitivo con base en castigos o legalista con base en la estructura organizativa existente. También se pueden encontrar estilos de liderazgo en el ejercicio de un puesto determinado que le permite al jefe o autoridad impulsar el poder desde la identificación con la gente subordinada o la experiencia debido a las capacidades especiales que se puedan tener. Aquí el juego político entra en contradicción con los derechos alcanzados por los miembros de la institución, dado que para obtener una parte de la dirección, es necesario una negociación previa, en donde el nivel que se ocupa en el entramado institucional es parte sustancial para el reacomodo de fuerzas al interior de la Facultad, especialmente cuando se refiere al reparto de presupuesto, plazas, horas de contrato, modalidades de contratación, oportunidades de capacitación, participación en seminarios nacionales e internacionales, puestos de elección y mecanismos de representatividad.

El conflicto político, visto dentro del ámbito de la reflexión académica y su construcción conceptual está en función de la periodización histórica y del contexto que influye enormemente por la injerencia político partidista nacional, dado el rol que juega la Facultad en la elección del Contralor General de Cuentas y su participación en distintos ámbitos como la Junta Monetaria, por citar alguna. Una caracterización de las distintas formas y rasgos que adquiere la lucha política universitaria va más allá de la propia academia y del interés educativo. Los distintos grupos políticos universitarios, en determinadas épocas, responden al contexto de la lucha política más amplia que subyace a lo interno de la lucha por el poder del Estado.

Dentro del análisis político destaca la dificultad de definir claramente los campos de actuación

> o activismo político estudiantil, de los movimientos estudiantiles propiamente dichos, y del ámbito de acción delincuencial de algunos grupos dentro de la Universidad amparados por autoridades y fuerzas externas que enrarecen el escenario político y generan confusión en torno a la resistencia estudiantil y los planteamientos político reivindicativos de estos últimos (Ordorika, 2004).

Al final el conflicto que se manifiesta al interior de los recintos universitarios muestra que lejos de politizar lo académico, muchas veces el proceso político externo es una instancia decisiva en la toma de decisiones internas, y que estos aspectos tienen aparentemente instrumentos al interior de las propias instituciones universitarias para lograr sus fines y esas formas de la acción política interna hacen que sea muy difícil distinguir qué y quiénes deciden los procesos internos y académicos.

La gobernabilidad democrática depende de los valores, normas y creencias dentro de un colectivo, que orientan el comportamiento y las decisiones que se toman.

El mundo personal y el mundo político aparecen ligados en una misma realidad, pero ambos se distancian, y el mundo político al final ejerce poca influencia dentro del mundo personal por el estigma que tiene el ejercicio político actualmente. El conflicto sucede por la búsqueda de la movilidad social frente al proceso de integración social que el mundo político persigue, que se convierte en una demanda cruzada, que ha creado mayores dificultades para las instituciones educativas de nivel superior.

Metodología

Se eligió una metodología con enfoque cualitativo ya que permite analizar procesos, recoger datos sobre hábitos, creencias, valores, prácticas y comportamientos de un grupo social determinado, así como tener en cuenta la opinión de las personas involucradas (Santilli y Marín, 2007). Esta metodología permite la búsqueda de los significados y las interacciones que tienen los actores educativos, ya que dicho enfoque otorga un acercamiento en profundidad de la situación de la Facultad de Ciencias Económicas, dado que el análisis se realiza en un contexto natural que da significado al proceso de construcción del currículo a partir

de las percepciones de los actores involucrados.
El análisis se ha realizado desde las bases discursivas de los sujetos educativos, que según Bernstein (1990) inciden en los procesos de cambio a través del significado que producen cuando dialogan sobre la problemática y valoran sus puntos de vista. El resultado de dicho diálogo se transforma en la estructura de análisis que aquí se presenta. Es lo que Foucault (1992) llama prácticas discursivas, e implica la forma en que los sujetos hablan de su práctica para comprender el significado del hablante. En tal sentido, la realidad se construye a partir de prácticas discursivas, que generan los significados colectivos, en donde es necesario implementar un diálogo fluido y permanente con los principales actores del proceso educativo, con la finalidad de recolectar la información pertinente a partir de sus relatos, descripciones y valoraciones, para darles posteriormente un significado que nos permita interconectar los procesos que ahí se generan y encontrar las relaciones causales que ello provoca.

Se entrevistó a 17 actores claves, a través de entrevistas abiertas, semi-estructuradas y con diálogos programados. La selección de los informantes claves se hizo a partir de muestreo intencionado que se basó principalmente en la selección de los informantes en consideración a las necesidades de información detectadas en los primeros resultados de las consultas realizadas para tal efecto. Se consideraron tres criterios para definirlos como actores claves: experiencia y años de pertenecer a la Facultad, que tuvieran o hayan tenido un rol importante en el desarrollo facultativo que los vinculara directa o indirectamente al tema que se investiga y disponibilidad real de participar. Se generaron 36 invitaciones, algunos declinaron por diversos motivos, con otros aún cuando había disponibilidad no se logró concretar la reunión y solamente 17 sujetos participaron en una o más sesiones. Todos se involucraron de forma voluntaria. Las entrevistas fueron realizadas así:

Estudiantes: se realizaron 4 entrevistas. Los estudiantes entrevistados cursaban los últimos años de la carrera. Dos de ellos fueron representantes estudiantiles ante la Junta Directiva de la Facultad en diferentes períodos. Tres de ellos pertenecían en el momento de la entrevista a un grupo político estudiantil al interior de la Facultad y uno de ellos

fue dirigente de la Asociación de Estudiantes. A todos se les entrevistó en su rol de estudiantes, no de autoridades. Todos los estudiantes entrevistados tienen una militancia definida en grupos políticos estudiantiles.

Docentes: se realizaron ocho entrevistas. De los docentes entrevistados, 5 de ellos han participado en los procesos del Seminario Académico, eso significa que son docentes con varios años en la Facultad y tienen una amplia experiencia en la docencia. Algunos de ellos fueron separados de sus cargos por la regulación sobre jubilación existente en ese momento, lo que implica que algunos ya no están en sus cargos. Tres docentes tienen una amplia participación política al interior de la institución y han ocupado diversos cargos durante su carrera, ahora están dedicados a la docencia o a la investigación. También se incluyó un docente que tiene una plaza de forma interina y otro más que recién ingreso a la carrera docente, pero con amplios conocimientos del tema por su militancia en el movimiento estudiantil de la universidad.

Autoridades: se entrevistaron a cinco autoridades, que incluyeron a docentes que ocuparon un puesto en la Junta Directiva de la Facultad, también se entrevistó un jefe de área, y dos directores de departamentos. Es importante mencionar que alguno de los entrevistados formó parte del equipo de gobierno de la administración anterior, y aun ocupan puesto de dirección en la Facultad.

Además de realizaron procesos de acercamiento con distintos departamentos y docentes, a instancias de la actual decanatura y se conocieron distintos procesos tendientes a generar propuestas para el cambio curricular en determinadas áreas y departamentos. Así, se conoció el proceso impulsado por la Escuela de Auditoría para el cambio de pensum de estudios de esa carrera y su propuesta elaborada y socializada con distintos sectores de dicha carrera; los esfuerzos que el departamento de planificación educativa ha impulsado en torno al proceso de autoevaluación; la participación de docentes de la Escuela de Administración de Empresas dentro del proyecto Tunning que impulsa el Consejo Superior Universitario de Centroamérica (CSUCA). También se conoció el informe que se presentó en el marco de la cooperación entre la facultad y y universidades chilenas para la revisión y generación de

una propuesta de pensum para la carrera de economía, lo que incluyó la revisión documental que se hizo de los planes de estudio de esa escuela en el 2016 y el proceso de acreditación de la misma escuela.

Con esos insumos se construyeron las categorías que se utilizaron en el estudio. La categoría es un constructo utilizado para organizar el pensamiento en abstracto y permitir la interpretación de acciones (Mayz, 2008). Para la construcción de las categorías se utilizó el esquema-modelo propuesto por Fernández (2007) que inicia con un rastreo de temas importantes o cuestiones emergentes, para luego pasar a la verificación de la relevancia de los datos, la elaboración de las pre-categorías y la primera codificación.

Con ese listado de temas emergentes se crearon cinco grandes categorías, y se agruparon en cinco grandes bloques: i) conocimiento Seminario Académico; ii) modelo educativo explícito y tácito; iii) el currículo como objeto de disputa; iv) debate ideología y reforma curricular; v) currículo, formación y mercado. Una vez establecidos los grandes conjuntos de datos fueron surgiendo las pre-categorías, que se discutieron, analizaron y definieron de acuerdo a los significados, para luego obtener a partir de esos procesos las categorías que se presentan en el cuadro 1:

Cuadro 1:

Categorías	Significados	Códigos
Conocimiento Seminario Académico	Conocimiento del proceso, participación y opinión sobre el Seminario Académico, la perscepción contextual y el conocimiento del mecanismo	1
Modelo educativo explícito y tácito	Conocimiento y reflexión sobre la práctica pedagógica configurada por docentes, estudiantes y autoridades en el marco del desarrollo curricular	2
El currículo como objeto de disputa	Actuación de los actores educativos en relación a la construcción curricular	3
Debate ideología y reforma curricular	Análisis de los debates, los espacios de participación y la actuación de los poderes econoómicos y políticos en el ámbito universitario	4
Currículo, formación y mercado	Conocimiento de las nuevas funciones de la universidad, influencia de los procesos globales y el conocimiento del proyecto cultural	5

Fuente: Elaboración propia

Resultados

La Facultad de Ciencias Económicas es una de las unidades académicas más grandes de la Universidad de San Carlos, tanto por el número de estudiantes inscritos como por la planta docente con la que cuenta. Su crecimiento se inició en los años 1968 y 1969, que pasó de contar con 920 estudiantes a 2,405 para el siguiente ciclo, un crecimiento del 161.41%. A partir de ese año no dejó de crecer, hasta estabilizarse en los últimos años debido a los exámenes de admisión que implantó la Universidad.

La estructura administrativa de la Facultad se compone de la Junta Directiva, que es la máxima autoridad, compuesta por el Decano que la preside, y cinco vocales de los cuales dos son profesores, uno es profesional graduado de la Facultad y dos estudiantes. Todos son cargos

por elección y duran 4 años, con excepción de los representantes estudiantiles que tienen un período de un año en el ejercicio de sus funciones. Luego está dividida por 4 escuelas y un área común, y las áreas del conocimiento está dividido por departamentos, de acuerdo a las especificidades de cada titulación.

El desarrollo educativo se rige por cuatro instancias: i) La Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos; ii) Las disposiciones administrativas y legales emanadas por el Consejo Superior Universitario; iii) Las políticas generales para la Facultad dispuestas por su Junta Directiva; y, iv) Las resoluciones del Seminario Académico en lo relativo al cambio curricular.
De acuerdo con el plan vigente el objetivo general de enseñanza en la Facultad de Ciencias Económicas, consiste en:

> "Brindar a los estudiantes un profundo conocimiento de la carrera que cursa, para ponerlo en condiciones de conocer y proponer medidas que tiendan a resolver los problemas nacionales, de manera que la población guatemalteca pueda gozar de los beneficios resultantes de la adecuada y eficiente combinación de recursos que se orienten hacia una política congruente, así como sistemática de desarrollo económico y social" (Plan de Estudio 95).

La dinámica facultativa tiene varios componentes. Primero es un sistema en donde interactúan diversos actores que le proporcionan su razón de ser, son actores fundamentales que juegan un papel determinado dentro de todo el engranaje académico de la facultada, claramente identificables por la función que desempeñan y los puestos que ocupan. Uno de esos actores son los docentes (se incluyen a los profesores, sus auxiliares, coordinadores de curso, investigadores). Son los encargados de transformar el entorno, sus actividades generan los "input" necesarios para propiciar los cambios. Luego están los estudiantes, tiene una misión determinada: estudiar. Son en realidad la esencia de la escuela, los estudiantes como aprendices (Zabalza, 2004) que se convierten con el tiempo en los "output" del sistema que los devuelve a la sociedad ya sea como licenciados, profesores o profesionales.

Luego existe un subsistema administrativo que le da sustento a la actividad docente, que son

los que coordinan y administran todo el proceso (junta directiva, decano/a, directores de escuela, jefes, administrativos, reglamentos, etc). Los tres elementos del sistema interactúan y comparten objetivos, su relacionamiento no es horizontal, sino jerárquico con tareas muy definidas y espacios delimitados. Por ser un sistema abierto, el entorno influye directamente con las decisiones internas, sin embargo hay fronteras estrictamente delimitadas en donde los actores se acoplan dependiendo del poder que tenga dentro del sistema y dentro del entorno.

Este sistema se organiza a partir de los siguientes elementos:

- Tareas formales definidas por reglamento (organigrama, definición de puestos, reglamentos de selección de personal, sistemas de ingreso etc.)
- Diferenciación de actividades (tareas de docencia, tareas de investigación, tareas de extensión, tareas de divulgación etc.)
- Coordinación de tareas, que provoca una integración (autoridades jerárquicas, división de poderes etc).
- Procedimientos administrativos (sistemas de control y administración).

Conocimiento del Seminario Académico

Existe una discrepancia marcada en relación al desarrollo del Seminario Académico. Para unos, es un mecanismo adecuado para abordar el seminario académico. Para otros no. Las argumentaciones son variadas, pero resalta la postura del Departamento de Planificación Educativa que asume la postura de que hay otros procedimientos mejores para cambiar el currículo. Algunos manifestaron desconocer el procedimiento, aún cuando saben de su existencia, dado que hace 22 años que no se da el Seminario Académico. Otros lo ven como obstáculo para establecer cambios trascendentales, otros, como un mecanismo rígido que imposibilita una adecuación más rápida de acuerdo a las complejidades de la sociedad actual y el avance científico tecnológico existente. Por el contrario, hay quienes consideran que como ejercicio democrático es importante al permitir abrir espacios de reflexión a todos los sectores y permite integrar diversos puntos de vista

que se confrontan entre sí en un rico debate de visiones diversas, lo que posibilita que la trasformación sea un proyecto común.

Uno de los fallos que tiene, según autoridades y profesores, es que el proceso en mención no permite flexibilidad, al establecer rigideces que no se pueden modificar una vez puestas en práctica, a no ser por otro proceso similar. También las autoridades reconocen que su implementación requiere tiempo y en muchos casos los acuerdos y resoluciones deben de ser adaptadas, matizadas y cambiadas por las normas administrativas y burocráticas existentes, lo que significa una tergiversación del espíritu deliberativo del proceso; *"hay normas que impide algunos cambios, por más que vengan del Seminario" expresó un funcionario. Para otra autoridad, el tema "financiero es una barrera importante que posterga dicho proceso".*

A este respecto Contreras (2002: 2) se pregunta: *¿Hasta qué punto el currículo está imposibilitado para renovar la práctica educativa, habiendo quedado irremisiblemente anclado en el pensamiento administrativo, en vez del pedagógico? Y* responde: *"la deliberación curricular puede convertirse en una restricción al debate y la reflexión sobre la práctica educativa que acaba empobreciéndola, al ignorar lo que no se sabe nombrar o lo que no se sabe reglamentar"* (Contreras, 2002: 2).

Algunos docentes estiman que el Seminario Académico como proceso *"es bueno, pero ya no es adecuado".* Esa percepción se debe a la magnitud que representa impulsar un Seminario Académico, según se puntualiza. Otros por el contrario consideran que debe seguir así porque eso estimula la participación y porque el mecanismo ha mostrado su validez. Sin embargo, prevalece una visión de corto plazo en donde se estima necesario los cambios, pero estos deben "realizarse en forma progresiva" lo que denota una actitud conservadora de algunos actores.

En síntesis, las opiniones son contradictorias, lo cual se puede atribuir a que los sistemas sociales en que se desarrollan son complejos. En este punto es bueno cuestionar: ¿si el Seminario Académico es un mecanismo adecuado para el cambio, por qué no es conveniente en estos momentos? El cuestionamiento planteado de esa manera, es fácil falsear la realidad y responder que no hay voluntad para

cambiar. Pero como se acota antes, es una respuesta fácil que no responde a la situación más compleja y cardinal del problema. Al indagar sobre lo que implica esa contradicción, se encuentran algunos argumentos de peso, tal es el caso de la falta de "condiciones para debatir esas cuestiones actualmente en la facultad".

Entre las razones por las cuales el diálogo está en un punto bajo, se escucharon comentarios sobre la politización existente dentro de la Facultad que impide que el debate fluya: *"…hay mucha politización por los espacios de poder, y desde ahí, se pretende establecer prioridades en función del currículo, lo cual es contraproducente".*

La politización que citan los entrevistados es una constante histórica en la Universidad, que como centro de confluencia de ideas y posturas políticas, es un lugar en donde se promueve ese tipo de dinámicas. No obstante, es oportuno reconocer que en ese clima se puede percibir que existen muchos otros intereses que no dejan avanzar adecuadamente los procesos educativos, de acuerdo a los sujetos educativos.

Otro argumento que se esgrime es de tiempo y de flexibilidad. "Es un proceso largo, que implica recursos y al final es poco flexible." Su preparación, realización y puesta en funcionamiento puede durar un año, y su implementación un par de años más. La flexibilidad es uno de los problemas que mencionan los docentes. Es difícil hacer adaptaciones, a veces necesarias, sobre la marcha. El problema que cuando esas modificaciones no quedan establecidas "legalmente" no se plasman en los respaldos académicos que se entregan.

Pero existe consenso en la necesidad de una reforma curricular, de eso no hay discusión. La comprensión por parte de los actores respecto a la existencia de una brecha entre la percepción que se tiene de la sociedad actual, su cultura, los avances científicos y tecnológicos, con los postulados y procesos educativos propuestos por el currículo vigente es unánime. El problema, puede surgir por falta de acuerdos, pero también se presenta en el mecanismo para hacerlo, al no existir consenso de todos los involucrados.

Esa realidad se convierte, en sentido estricto, en un conflicto complejo, pero que abre la oportunidad para un abordaje con múltiples criterios para ser debatido. Por un lado, llevar a cabo una reforma curricular sin

tomar en cuenta dicha complejidad y diversidad de posturas llevaría a fracasar ese intento y dejaría de lado la posibilidad de analizar el currículo desde una funcionalidad social que permita enlazar la sociedad con la escuela. Y por el otro lado, imponer una reforma sin alcanzar consensos podría significar un problema en la implementación de las resoluciones que de ahí se logren.

El marco de referencia descrito es en donde los sujetos educativos interactúan, proponen y promueven cambios al currículo e influyen en las fases de diseño y ejecución. En ese escenario, los tres actores principales del proceso -docentes, estudiantes y autoridades-, interactúan de tal forma que adoptan una actitud permeada por el enfrentamiento que no deja avanzar a soluciones de consenso. Eso genera una distorsión de los códigos y los valores que cada sector utiliza, aspecto que se ve reflejado en el ambiente al interior de la actividad educativa.

Unos docentes atribuyen esta situación a la falta de liderazgo. Otros por el contrario piensan que hay imposición de las autoridades. Estos últimos por su parte, manifiestan que desde las jefaturas de área y las direcciones se incentiva el intercambio de ideas, pero hay un reconocimiento que la respuesta obtenida no ha sido buena, lo cual evidencia que el conflicto o conflictos están latentes.

Lo anterior podría significar que se carece de un discurso común sobre la actividad educativa en general y sobre el desarrollo curricular en particular. Ello puede implicar que los planteamientos o prioridades no son comunes para los actores. Los profesores poseen perspectivas encontradas en tomo a la vitalidad que pueda tener un proceso como el Seminario Académico, otros no le encuentran sentido, ni motivación para participar, por la existencia de *"otros mecanismos que pueden tener más efectividad"*. Sin embargo, esos otros mecanismos no tienen estructurado una propuesta concreta y se delega a instancias que no tienen ningún vínculos directo con la distribución del conocimiento en cada profesión.

La lucha por la orientación de la agenda educativa se muestra en ese orden. La aseveración que hace un docente al respecto ilustra este punto: "todos los sectores tienen una creencia distinta de lo que es el Seminario Académico", y aquí acotamos, desde nuestra perspectiva de investigación, que

todas esas visiones son válidas, aunque no sean coincidentes.

Sobre el modelo educativo

Un factor que supera el debate interno sobre el procedimiento del proceso de cambio, se refiere a la presión del mercado y la demanda existente de profesionales de Ciencias Económicas. Aún cuando es un debate que se desarrolla intensamente en el interior de la Facultad, está demanda se encuentra influenciada por las condiciones de la economía del país.

En el fondo, la discusión del cambio curricular, su adaptación al tiempo y circunstancias, se traduce en un debate sobre la orientación de la Facultad. En ese dilema subyacen las perspectivas de los actores sobre el proceso educativo en un contexto capitalista, especialmente sobre su tendencia y el papel que la educación debe tener en el desarrollo del sistema. *"La educación se convierte en un terreno de disputa, en el que confluyen las tensiones sociales"* (Ordorika, 2001:74). No es casualidad que cada actor tenga un especial interés en hacer valer sus puntos de vista. Ese conflicto es producto de demandas contrapuestas y visiones enfrentadas, por lo tanto la lucha por la transformación del currículo se convierte en un enfrentamiento de posturas ideológicas (Giroux, 1990). Ese conflicto se puede resumir así: "la reforma educativa está vinculada a las necesidades y objetivos sociales que los responsables políticos consideran prioritarios" (Blanco García: 2005: 1) y explica las vías que se priorizan para la reforma y el cambio que propone cada sector.

La tendencia es a seguir las indicaciones del mercado para lograr la modernización de la institución, sin plantear o replantear las enormes contradicciones que existen en los diversos enfoques de la ciencia económica en su conjunto. En este punto es importante destacar el dilema sí el objetivo es preparar a los estudiantes para el mercado, o sea para un puesto de trabajo específico o para formar profesionales integrales con conocimientos de una ciencia específica que puedan desarrollar diversidad de actividades, especialmente en el sector público, dada la razón y característica especial de la Universidad Pública que acoge la Facultad. Y ese debate solo puede ser superado dentro del esquema que propone el propio seminario académico. Porqué una cosa no puede ser excluyente de la otra,

pero el acomodo sucede en los cursos que fundan la profesión y en los énfasis que se le otorguen a cada contenido. Esa disputa es crucial, dado que existe entre algunos sectores una pugna en contra de los cursos del área social humanísticos.

Los contenidos como objeto de disputa

Entender una realidad educativa concreta, desde la perspectiva de los conceptos currículo, evaluación y planificación, está sujeto a tensión porque esa construcción reclama ser interpretada, singular y particularmente por cada sujeto participante. Las percepciones y valoraciones de actores educativos acerca del desarrollo y orientación de los pensum de estudio con el objeto de explorar cómo se articula la práctica educativa cobra sentido a partir de entender el poder, los conocimientos que se ponen a disposición de la práctica educativa y las acciones de los sujetos educativos. En esas variables se une la política, la cultura, la economía y el Estado moderno a los patrones cognitivos y a las motivaciones de los individuos.

Los sujetos reconocen el currículo desde diversas dimensiones de acción. A decir de Zabalza lo reconocen como "el conjunto de supuestos de partida, de las metas que se desean lograr y de los pasos por alcanzarlas". Zabalza (2004: 14) Es el currículo prescrito el que materializa su orientación, porque permite atravesarlo desde su configuración, hasta los contenidos que serán impartidos.

El análisis de las opiniones de los actores y las características más relevantes de sus acciones permite tener una mejor comprensión del rumbo que asume la Facultad como institución. Esas visiones se pueden identificar como la búsqueda de una educación de calidad con sentido social, y en el otro extremo, una educación de calidad eficientemente enfocada a satisfacer la demanda laboral vinculada a la empresa. Esta última visión se infiere que puede ser impulsada desde cierto poder institucional, ya que promueve cambios que en la práctica se ejecutan con el consenso de un grupo de docentes y el apoyo de estudiantes, pero con oposición y rechazo de otros.

El análisis del debate que provoca el proceso de reforma del currículo se aborda desde una doble perspectiva. Por un lado, las instituciones, los grupos gremiales y los sujetos educativos desarrollan sus discursos en función de establecer relaciones

de poder que hacen posible tomar decisiones asociadas con una posición que defiende o legitima un espacio social, en definitiva los discursos sustentan o cuestionan la situación existente. Por otro lado, los sujetos educativos provienen de contextos sociales, culturales y políticos diferentes y por lo tanto sus discursos son representaciones mentales asociadas a contextos específicos cuyas estructuras complejas se relacionan con las acciones, objetos y acontecimientos que les vinculan a determinadas estructuras. En ese marco es importante destacar que las percepciones que se tienen de la función educativa se convierten en objeto de disputa y confrontación. Esas percepciones definen en gran medida el conflicto político que a su vez se encuentra influenciado por un espacio más amplio de discusión política que se desarrolla en el seno del Estado y sus propios miembros trasladan internamente.

En este sentido, se puede afirmar que la Facultad es un espacio que históricamente ha estado politizado. En esa conflictividad es donde sus miembros adoptan posturas de acuerdo a la visión que tengan de la función social de la educación superior. Ese vínculo refuerza las relaciones entre el gobierno facultativo y la política nacional, aspecto que se ve reforzado por las atribuciones que la Universidad tiene por ley en Guatemala.
Siguiendo el esquema de Bernstein, se dice que las reformas educativas contemporáneas tienen como objetivo conseguir el control sobre los inputs y los outputs de la educación (Bernstein, 1997: 17), en virtud de ello la percepción que cada quién asume en este sentido va en función de imprimirle una orientación, desde cada identidad asumida. Por ello, en el apartado anterior observamos que la disputa se centraba en función del mecanismo, y ahora aquí, en la base fundamental del modelo educativo, o sea la orientación que el mismo deba tener.

¿Cuáles son esas tendencias?
Hay una orientación que pretende "desencajar" una tradición en la línea del pensamiento crítico dentro de la Facultad, y le llama "educación tradicional" a este tipo de identidades. Estas posturas pretenden establecer un mecanismo que acentúe la relación empresa-universidad, y ancla el currículo a esa política como algo "novedoso", de "moda" de "adecuación con los cambios sociales". Se mueven entre la identidad descentrada presente, y una retrospectiva elitista, buscan el desanclaje de los "tradicionales"

que pretenden un campo emergente de identidad, basado en su pasado. "Es la universidad que se nos fue, pero que hay que reconstruir".

En otras palabras es la resistencia existente por adaptarse a los cambios, por sobre todo, a la orientación que la facultad desarrolla. Entonces, eso que algunos llaman educación tradicional y no actualizada, aferrada a una tendencia ideológica, es en el fondo un reclamo frontal a una forma de ver y afrontar la práctica docente y de construir dentro del currículo esa práctica. Hemos dicho antes, y lo reiteramos aquí, que pese a las jerarquías, hasta cierto punto dentro de la Universidad se vive en anarquía, y los docentes a partir de la libertad de cátedra, desarrollan sus clases de la manera más adecuada a sus criterios.

Por lo anterior, la política universitaria constituye una forma radical de acción y a su vez es el motor de la evolución y de su desarrollo. Para bien o para mal, la política se convierte en el centro de atracción para los sujetos educativos. Por eso, el desarrollo de conocimientos y habilidades para fomentar las posibilidades de los estudiantes en el futuro es una disputa política, algunas veces de "baja intensidad", otras una guerra declarada por el espacio y la ciudadanía. Unos exigiendo pronunciamientos del tipo del que se hacían "antes" y otros optando por ser un vehículo para facilitar el ascenso social.

La reforma curricular así planteada permite la re-estructuración del universo político al romper con el viejo esquema de ejecución previamente establecido. En ese proceso de construcción y re-construcción es en donde simultáneamente se construye la realidad del currículo, con la participación activa de los sujetos educativos. Cada uno de estos personajes se convierte en el protagonista del desarrollo académico. En la Facultad, la política no solo se apodera de lo cotidiano, sino es una fuente inagotable para reproducir el simbolismo social que representa la historia de la Universidad y sus diversas formas de manifestarse.

La reforma, en algunos sectores se asume como un proceso que pretende darle respuesta a las

necesidades cambiantes de la sociedad, pero desde un punto muy vinculado al quehacer político de los miembros que la proponen. En algunas ocasiones esos discursos parten de perspectivas críticas a la crisis sistémica que padece la universidad y la sociedad en su conjunto, pero que reflejan a su vez la desvinculación existente entre lo simbólico del discurso, las ideas de las nuevas generaciones y las prácticas de los sujetos políticos.

En tal sentido, los sujetos educativos se organizan en función de impulsar determinados intereses que son compartidos por el grupo. En las instituciones universitarias, los sujetos educativos se identifican con distintos grupos, por diversas motivaciones, tales como compartir los objetivos o la función que la institución tiene, ya sea porque se comparte la ideología que representa o por otros motivos. Sin embargo, siempre hay pugnas de poder que se ven reflejadas en los fraccionamientos que sufren los grupos, que en algunos casos llega a la atomización. Los motivos más comunes para la dispersión van desde el control de proyectos, el uso de recursos, la ampliación de horarios, etc. Todas esas desavenencias se deben a intereses personales, a la falta de consensos y en algunos casos a la falta de espacios de negociación. Por ello, la naturaleza implícita de una reforma curricular propicia disputas, conflictos y espacios de negociación.

Los espacios de poder en la Facultad están claramente definidos y delimitados, para pensar en una transformación educativa sin un proceso de negociación como punto de partida. La redistribución del poder mediante la transferencia de un conjunto de atribuciones a distintos entes ejecutivos genera un proceso de multiplicación y dispersión de los espacios de poder. Estos actúan en función de las directrices recibidas y de la interpretación que hacen de sus funciones.

Así puede decirse que asistimos a dos transformaciones, una institucional y otra individual. Por un lado las universidades se ven en la necesidad de adaptarse a su nuevo entorno, y por el otro lado, sus miembros como parte de la sociedad que se transforma, trasladan al interior de la institución sus nuevas prácticas, sus nuevas formas de desenvolvimiento que repercuten directamente en la institución. Muchos de los sujetos educativos están dispuestos a cambiar antes que la propia institución. La universidad emprendedora (Fernández,

2009), recibe en su seno a los profesores-empresarios que ven una oportunidad de mercado en sus aulas. Eso se ha generalizado en otras unidades académicas con los libros de texto que el mismo profesor impone, o bien por medio de seminarios, actividades extra escolares que los propios alumnos costean, en algunos casos con beneficios para el profesor que las promueve.

Por el interés que despierta comprender cuáles son los factores que en la actualidad condicionan la relación sociedad-universidad y las distintas dimensiones que dicho proceso engloba, hemos investigado el proceso de cambio curricular desde la perspectiva de los sujetos educativos para comprender cómo influye el contexto socio-político en la construcción del currículo al interior de la Facultad de Ciencias Económicas y la disputa política que el cambio genera dentro de un contexto social complejo. Y lo que se ha querido resaltar son las condicionantes del poder y las visiones ideológicas imperantes en la actual coyuntura.

Reflexiones finales

A partir de los elementos que se han descrito se pueden extraer las conclusiones siguientes:

Se percibe que los sujetos educativos están conscientes de la necesidad existente de cambiar el currículo y adaptarlo a los tiempos que vivimos. Cada uno de los actores muestra claridad sobre la necesidad imperiosa de responder a los retos que el cambio social propone o impone. Es justo reconocer que el sistema educativo es un producto de las circunstancias históricas en las cuales se desarrolla, y en tal sentido, los sujetos educativos infieren que se encuentran en el umbral de una nueva época, que debe ser construida de forma conjunta. El problema es que aún no se descifra el rumbo de esa nueva época. Y en ese sentido, los centro de investigación de la facultad debe jugar un papel de primer orden para crear en conjunto una agenda de investigación que permita tener una prospección del rumbo que toma la coyuntura socioeconómica actual. Hay que tener presente que hasta este momento no hemos abordado el papel que deben jugar los centros de investigación y la necesaria transformación que deben sufrir en un proceso como el seminario académico. También es necesario reconocer que son los sujetos educativos los que actúan de acuerdo a sus propias realidades y tradiciones, tejiendo

consensos, impulsando propuestas, negociando y pactando.

Los sujetos educativos entienden que el Seminario Académico es un espacio que permite la reflexión, que propicia la participación y que abre espacios que democratizan las decisiones, pero al mismo tiempo, existen poderes dentro de la institución que abiertamente accionan para que no se lleve a cabo ningún proceso de este tipo, prefieren una reforma contralada, centralizada y menos conflictiva, que priorice sus propias visiones y adapta el currículo a partir de las "tendencias y la moda" y por eso el cambio educativo que estos sectores propone sea producto de las circunstancias y no de la reflexión.

Por último es necesario reconocer que los valores que predominan en el mundo actual han influido en los comportamientos individuales de algunos miembros de la comunidad de Ciencias Económicas, aspectos que repercuten negativamente en el desempeño profesional en la institución. Este aspecto fue resaltado por los sujetos educativos y genera una situación difícil que riñe con la ética que debe prevalecer en la institución. Se entiende que esos son síntomas de la descomposición del sistema de valores de la sociedad actual, en donde predominan la visión individualista, el lucro personal y la forma fácil de resolver los asuntos. Existe entre los sujetos, especialmente de parte de docentes y estudiantes, una preocupación genuina por dicha situación.

La descomposición de los valores éticos en el desempeño profesional le otorga una carencia simbólica de legitimidad a la actuación docente, pues en el imaginario social, los valores que comunica por medio de los códigos que trasladan en sus prácticas docentes identifican el estado de descomposición en el cual se encuentra la Facultad. Los viejos valores éticos que sustentaron por muchos años el desarrollo facultativo se han transformado en sus sistemas de valores en donde prima la corrupción, la descomposición simbólica, la incertidumbre y la creciente incapacidad de darle un sentido a la actividad educativa, más allá de ser una medio para alcanzar el ascenso social y la riqueza. Hay en algunos miembros de la facultad sentimientos de soledad y angustia ante tanto vacío espiritual que existe en ese sentido.

Referencias bibliográficas

- Blanco García, N. (2005). *Innovar más allá de las reformas: reconocer el saber de la escuela.* Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol. 3, No. 1. http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol3n1_e/Blanco.pdf pp. 1-28

- Brunner, J. (2000). *Globalización y el futuro de la educación: tendencias*, desafíos, estrategias. UNESCO. Chile.

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

- Bernstein, B. (1990), *Poder, educación y conciencia.* Sociología de la transmisión cultural. El Roure Editorial, Barcelona.

- Beck, U. (1998) *Qué es la Globalización.* Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona. Paidós.

- Boron, A. (2007). *Prólogo En publicación: Escenarios mundiales de la educación superior.* Análisis global y estudios de casos. . López Segrera, Francisco. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Noviembre

- Castells, M. (1999) *La era de la información.* Tres volúmenes, Economía, Sociedad y Cultura Siglo XXI editores. Tercera edición.

- Contreras J. (2002) "*Políticas del currículo y deliberación pedagógica*". Universidad de Barcelona.

- Fernández, E. (2009) *El sistema-mundo del capitalismo académico: procesos de consolidación de la universidad emprendedora.* Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Vol 17 (21). Número 21 Noviembre 15, 2009 ISSN 1068–2341. En http://epaa.asu.edu/epaa/. Pp 4-43.

- Foucault, M. (1992) *El orden del discurso.* Tusquets Editores. Buenos Aires.

- Gascón P. Cepeda, J.L. (2005) *De la mercantilización a la transnacionalización de la educación superior.* En Dossier: Internacionalización del conocimiento. Observatorio de reformas universitarias. ORUS. Pp-20-26.

- Giroux , H. (1990) *Teoría y Resistencia en Educación.* Editorial SigloXXI, México.

- Giddens, A. (2000). *Un Mundo Desbocado*; Taurus. Madrid.

. Goetz, J.P. y Lecompte M.D (1984) *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa.* Ediciones Morata. España.

- Hobsbawn, E. (2008). *Después del siglo XX: un mundo en transición.* Letras libres, julio 2008.

- Mittelman, J. (2002) *El síndrome de la globalización.* Editorial Siglo XXI. Primera edición. México.

- Ordorika sacristán, I. (2001) *Aproximaciones teóricas para un análisis en la educación superior.* Revista Perfiles Educativos. No 91.Universidad Autónoma de México, UNAM.

- Ordorika Sacristán, I. y Kempner K. (2003). *Valores en disputa e identidad en conflicto en la educación superior en México.* Revista Perfiles Educativos, Año XXV No. 099, UNAM. México, pp 5-27.

- Pérez Gómez, Á. (2000). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal.* Ediciones Morata SL. 3er edición, Madrid.

- Pérez Gómez, A. (2000). *La escuela que aprende.* Morata. España.

- Polanyi, K. (1994). *La gran Transformación.* Fondo de Cultura Económica. México.

- Popkewitz, T. (2000). *Revista Perfiles Educativos.* Vol. XXIII. No. 88-90. pp 5-33.

- Riveros de Jornet, L.G. (2007). L*a incidencia del pensamiento neoliberal (Banco Mundial) en las universidades nacionales de la República Argentina.* En publicación: Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos. López Segrera, Francisco. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Santilli, H. y Martín, A. (2006). *Un camino para identificar las ideas de los sujetos desde un enfoque cualitativo.* En Revista ieRed: Revista Electrónica de la Red de Investigación Educativa. Vol.1, No.4 (Enero-Junio). Disponible en Internet: <http://revista.iered.org>. ISSN 1794-8061.

- Zabalza, M.Á. (2004). L*a enseñanza universitaria, el escenario y sus protagonistas.* Nancea. España.

Aspectos estructurales y subjetivos de la corrupción

Mariano González

Resumen
Los distintos actores que participan en la llamada lucha contra la corrupción en Guatemala, deben advertir que se encuentran frente a un fenómeno estructural que encuentra hondas raíces históricas y que tiene múltiples causas y manifestaciones. En estas líneas se intenta dar cuenta de algunos de los aspectos clave de este fenómeno.

Palabras clave
Política, corrupción, impunidad.

Structural aspects and subjective of corruption

Abstract
The different actors involved in the so-called fight against corruption in Guatemala, must warn that they are facing a structural phenomenon that is deep historical roots and has multiple causes and manifestations. In these lines is trying to give has of some of the aspects key of this phenomenon.

Keywords
Policy, corruption and impunity

La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP), con apoyo de la embajada de Estados Unidos y la cooperación internacional, en los años 2015 y 2016 han abierto una serie de investigaciones que demuestran, de forma consistente, la extensión y profundidad de la corrupción en el Estado guatemalteco.

Desde que evidenciaron una estructura de defraudación aduanera que llegaba hasta el presidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti, denominada "La Línea", hasta el caso llamado "Cooptación del Estado" que incluye a figuras políticas, empresariales y militares, estas investigaciones han alterado fuertemente el panorama político guatemalteco.

Originaron una serie de protestas ciudadanas en 2015, posibilitaron el arresto de la pareja presidencial y buena parte del gabinete del Partido Patriota (PP), lo que ha llevado a varios juicios en curso, hicieron que Manuel Baldizón, quien fuera en un momento el candidato presidencial más fuerte, no llegara a la presidencia y, concomitantemente, permitieron que Jimmy Morales del partido FCN-Nación se hiciera con la primera magistratura.

> De hecho, a finales de 2016, todavía no es posible determinar con precisión los alcancesy los efectos de este proceso político-judicial, que podría continuar por un extenso período de tiempo.

Lo cierto es que se ha puesto en evidencia que la corrupción es un problema profundamente arraigado en el Estado guatemalteco y las relaciones/prácticas que se producen entre los diversos actores y las instituciones estatales.[1] De hecho, puede considerase que la corrupción ha sido parte de la configuración histórica del Estado guatemalteco y no es sino hasta ahora, con un trabajo previo de CICIG y MP, que se llegó al extremo de poner en riesgo la viabilidad institucional y provocar problemas geopolíticos (vía migraciones a Estados Unidos), que se decide enfrentar de manera directa este problema de larga data.

A continuación se propone una reflexión sobre aspectos estructurales y subjetivos que han permitido que la corrupción sea un fenómeno tan amplio y extendido, permeando a todas las instituciones del Estado y a una parte importante y representativa de sectores poderosos del país.

1. El informe de la CICIG sobre financiamiento de la política en Guatemala expresaba de manera contundente que: "La corrupción se ha convertido en un elemento central del financiamiento de la política" (CICIG, 2015: 10), lo que permite concluir que, por tanto, la política debe responder a ese financiamiento, cerrando el ciclo de corrupción. Además, ya señalaba la relación entre grupos empresariales, medios de comunicación, "entramados" en torno a la obra pública, etc., que han adquirido nombre y apellido en las actuales acusaciones.

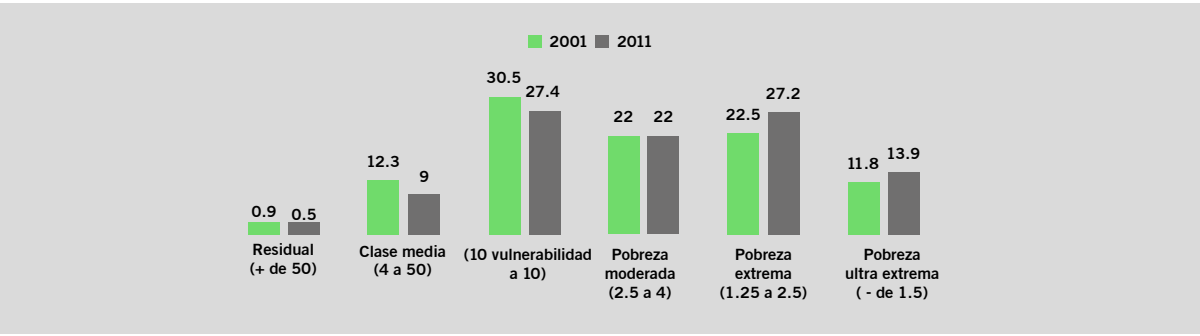
Para aclarar el tema de las raíces estructurales-genéticas de la corrupción, se debe considerar la funcionalidad de la corrupción, es decir, ¿por qué o para qué es útil la corrupción? Y la respuesta a esta pregunta apunta a una dirección clara. La corrupción es utilizada con fines de obtener riquezas o ejercer poder. De esta cuenta, existe dos aspectos íntimamente relacionados con esta finalidad y que explican el recurso a la misma.

La corrupción es una alternativa posible para la obtención de riquezas y el ejercicio del poder, a la que acuden quienes, bloqueados por condiciones estructurales, no encuentran alternativas lícitas de *ascenso social*. Este aspecto es clave. Significa que la riqueza está excesivamente concentrada y no existen mecanismos sociales que permitan una adecuada redistribución.

Se originan dos posibilidades: a) hay sectores sociales que no encuentran mecanismos colectivos para elevar sus ingresos y su nivel de vida, es decir, para mejorar su futuro y tener esa expectativa de mejoramiento en un tiempo razonable, y b) permite obtener riquezas y poder de una forma mucho más rápida para un amplio abanico de sectores sociales.

Los datos disponibles muestran que en Guatemala se experimenta un retroceso del nivel de ingresos y, por tanto, de las condiciones de vida de sus habitantes. En un reciente informe del PNUD (2016), se advierte que la pobreza se incrementó en el período 2001-2011 y que el sector que el informe denomina como "vulnerable", así como la clase media y la clase alta, han disminuido (en este último caso, se puede suponer que resulta un indicador de concentración de riqueza, dado que el Producto Interno Bruto se ha incrementado durante el período).

Gráfico 1
Distribución de población según grupo de ingresos[2]



Fuente: PNUD 2016, anexo 1.I, 306 (se ha modificado el tipo de gráfico).

Como se puede advertir según el informe de PNUD, la mayoría de indicadores han empeorado para el caso de Guatemala (el único que se mantiene constante es el de pobreza moderada). De hecho, cuando se agregan los datos de los distintos rangos de pobreza, se advierte que se pasó de un 56.3% de pobres en 2001 a un 63.1% en 2011, lo que significa un incremento de casi el 7%.

Además, el número total de personas en condiciones de pobreza aumentó pues el cálculo de población para 2001 es de 11 millones, mientras que para 2011 es de 15 millones. De la forma que se observe, se puede afirmar que Guatemala retrocedió en el transcurso de la década registrada por PNUD.

Esto viene a confirmar una idea que el sociólogo guatemalteco Edelberto Torres Rivas discutía ya hace algunos años (2008): Guatemala es una sociedad con una estratificación interna muy desigual en la que la movilidad social ascendente resulta muy restringida.

Al no existir canales de ascenso social factibles para un significativo segmento poblacional, que permitan obtener mayores ingresos y mejorar condiciones sociales, la corrupción es una vía (sancionada socialmente hasta ahora, como

2. Las cifras que definen el grupo poblacional están dadas en dólares.

se discutirá posteriormente) que permite la movilidad social.

En segundo lugar, es necesario indicar que, históricamente, las élites guatemaltecas se han valido de una serie de recursos revestidos de legalidad (pero inmorales) y en ciertos casos abiertamente ilegales, para mantener sus privilegios. No es sino hasta ahora, con la acción de la CICIG y el MP que parece existir un cuestionamiento directo a las formas tradicionales de hacer política en el país.

Se pueden ofrecer ejemplos concretos y recientes de esta situación. Tanto Fuentes (2011) como Barrera (2014) muestran para el gobierno de Álvaro Colom y para el de Alfonso Portillo, respectivamente, la disputa que sostuvieron ambos frente a las élites económicas (organizadas en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, CACIF) con el tema de recaudación fiscal y apertura de mercados de ciertos productos.[3] Las élites empresariales se han negado a abrir las posibilidades de construir un Estado más justo, que sea capaz de redistribuir adecuadamente, vía impuestos, oportunidades de salud, educación, seguridad, etc. De hecho, es conocido que Guatemala es uno de los países en los que se recauda menos impuestos (en torno al 12% del PIB en el último período).

Derivado de esta construcción del Estado guatemalteco, así como de ciertos eventos, incluida la configuración contrainsurgente en el conflicto armado, se ha tenido un sistema de justicia que ha mantenido históricamente altas tasas de impunidad. Es hasta hace muy poco que se han llevado a cabo procesos judiciales contra delitos cometidos en el conflicto y, hasta con el accionar conjunto de CICIG y MP, se han tocado a figuras tan poderosas como empresarios y banqueros.

Resultado de la combinación de estos factores: ascenso social muy restringido, comportamiento rapaz e ilegal de las élites a través

3. Es posible estar en desacuerdo sobre varios aspectos de ambos trabajos, sin embargo, es indiscutible la fuerza de los señalamientos respecto a la acción de los empresarios.

de la historia (lo que resulta un magisterio efectivo), así como de la impunidad derivada, se tienen los elementos necesarios para que la corrupción sea una opción recurrente en el ámbito político.

A partir de estas raíces estructurales de la corrupción, se va creando una cierta cultura política[4] que la sanciona y que resulta crucial para la existencia de las condiciones subjetivas que propician este fenómeno. De hecho, la corrupción se torna tan extendida y sistemática en nuestros ámbitos políticos porque se ha normalizado, es decir, vuelto un hecho normal. Diversas expresiones así lo muestran: "Quién no se aprovecha al llegar a un puesto es un tonto", "si uno no lo hace, otro lo hará", "no hay obra sin sobra", "que robe, pero que haga algo", etc.

De manera significativa, la cultura política guatemalteca ha funcionado bajo el principio condensado en las expresiones "tener cuello" o ser "cuelludo" que provienen de las prácticas de las élites criollas que cooptaron tempranamente a los funcionarios de la corona española y que, como parte de su atuendo, lucían vistosos cuellos de encaje (de allí el origen de la expresión). "Tener cuello" ha significado ser impune, hacer lo que se quiere. Traducido en términos modernos, señala la posición del que la usa respecto a cobijarse en la impunidad o la corrupción.[5]

Dichas expresiones se han vuelto parte del "sentido común" y forman parte de la cultura política que existe y se encuentra muy extendida en el país. De hecho, esta naturalización de la corrupción es la trama intersubjetiva a partir de la cual se hace posible la extensión que ha adquirido. Al plantearlo de esta manera, se debe advertir que se está ante un fenómeno extendido de anomia. La discusión

4. Al respecto es útil considerar la definición que utiliza Brett sobre cultura política: "Cultura política se refiere a aquellos valores políticos que son fundamento del discurso político y determinan cómo se comprende la realidad. Dichos valores están inmersos en el discurso y las prácticas políticas, y si bien no siempre se perciben de manera consciente, pueden formularse con propósitos instrumentales. Los valores que forman la base del discurso y la práctica son contingentes históricamente y pueden evolucionar con el tiempo, aunque no son unilineales. Estos valores están vinculados a la vida socioeconómica, aunque no ligados únicamente a la clase social" (Brett, 2006: 27). En esta definición no se está hablando de valores "positivos" o "negativos", sino de aquellos que motivan, sancionan o legitiman las acciones en el ámbito político.

5. Agradezco la observación sobre esta expresión y sus implicaciones al antropólogo Diego Vásquez Monterroso.

sobre este concepto puede ayudar a iluminar los aspectos que la hacen posible.

La formulación clásica de R. Merton respecto a la anomia y que se puede vincular fácilmente al tema de la corrupción es la siguiente: "la conducta anómala puede considerarse desde el punto de vista sociológico como un síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los caminos socialmente estructurales para llegar a ellas" (Merton, 2010: 212).[6]

Como se señalaba anteriormente, existen pocas posibilidades de ascenso social. Esto se combina con tendencias que presionan a todos los sectores, independientemente de su capacidad de consumo real, por obtener y consumir más, de forma siempre creciente.

De hecho, el filósofo español Santiago Alba considera que no vivimos en una sociedad de la abundancia como se nos hace creer (debido a la producción acelerada de bienes de consumo y servicios), sino que vivimos en una sociedad de miseria extendida. Esto se explica en tanto que vivimos en una sociedad que estructuralmente promueve un consumo desenfrenado como mecanismo de acumulación de capital. Se produce una obsolescencia de las mercancías (el tiempo de vida media de las mismas se acorta) y se tiene como correlato un consumo despilfarrador que funciona como motor de la acumulación.

Si hay un énfasis exclusivo en los objetivos y no se consideran sino los aspectos "técnicos" de los medios (su factibilidad), se puede llegar a un estado de anomia, es decir, como lo señala la etimología de la palabra, a un estado en el que no hay cumplimiento efectivo de las normas o regulaciones formales.

Comentando la perspectiva Merton respecto a la anomia y la desviación, Martín-Baró recuerda:

> cada sociedad tiene una cultura para la cual ciertos fines son los más apreciables y deseables. Estos fines son continuamente promovidos y así se convierten en aspiraciones comunes a todos los miembros de la sociedad… Sin embargo, el actual sistema social no proporciona a todos

6. Esto significa que no es la pobreza lo que permite explicar la corrupción o la delincuencia, sino la relación entre metas y oportunidades de conseguirlas. Es decir, es un asunto de desigualdad.

> sus miembros los medios o instrumentos adecuados para lograr esos fines ansiados. Esta inadecuación entre fines y medios quita valor y fuerza a las normas que regulan la obtención de los objetivos sociales, propiciando así comportamientos anómicos: la persona que no puede satisfacer las mismas aspiraciones que la sociedad le propone como deseables, trata de encontrar caminos "desviados", no aceptados socialmente, para lograr esas metas". (Martín-Baró, 1999: 169)

El concepto de anomia permite comprender la búsqueda de un camino rápido (e ilegal) para una situación en la que existe un bloqueo estructural: el ascenso social, la obtención de riqueza y el ejercicio del poder.

> En otras palabras, hay una tensión entre los valores o contenidos valiosos propuestos por la sociedad y las posibilidades estructurales que tienen los individuos para alcanzar y disfrutar esos valores. Esta tensión pasa por la valoración que hacen los sujetos que llegan a participar de la corrupción. Hay un cálculo coste/beneficio que, además, encuentra justificaciones con el sentido común que ya se ha señalado.

Si la sociedad propone como valores centrales la riqueza y el consumo ostentoso como se aprecia en la publicidad y en otra serie de mecanismos de socialización, es evidente que los individuos buscarán las formas posibles para alcanzar esos valores. Si los canales "normales" de consecución de esos valores están fuertemente restringidos y en realidad se encuentran condiciones como el desempleo, el subempleo y empleos que alcanzan apenas a reproducir la fuerza de trabajo, es evidente que se buscarán otros caminos para la obtención de lo socialmente definido como valioso, incluyendo el consumo ostentoso.[7]

Un ejemplo de canal de ascenso social rápido, promovido por

7. Este es un comentario pertinente sobre esta disociación: "Así, en las competencias atléticas, cuando el deseo de la victoria se le despoja de sus arreos institucionales y se interpreta el triunfo como "ganar el juego" y no como "ganar de acuerdo con las reglas del juego", se premia en forma implícita el uso de medios ilegítimos pero eficaces desde el punto de vista técnico" (Merton, 2010: 213).

diversas tendencias sociales es el caso del narcotráfico que es síntesis de éxito económico y de medios ilícitos, que sectores sociales importantes consideran como válidos.

Un proceso similar se puede advertir en el tema de la corrupción. Es un camino de obtención de beneficios que de otro modo no se podrían conseguir. Sobre todo si se considera que la política es una de las formas de enriquecimiento rápido y posible para sectores bajos o medios, así como para lograr mayores beneficios y asegurar grandes negocios en las clases altas.

En este último caso es necesaria una observación importante. Los modelos que explican el fenómeno de la anomia, usualmente, ponen el énfasis en las tensiones que se producen en ciertas clases sociales cuya situación hace difícil conseguir las metas deseadas, pero cabe considerar, como se advierte en los escándalos señalados ("La línea", el caso "Igss-Pisa", "Cooptación del Estado", "La coperacha", el de Aceros de Guatemala, etc.), que también hay una importante participación de personas de sectores económicamente poderosos que, supuestamente, pueden conseguir o han conseguido el éxito y, entonces, no se explica adecuadamente este comportamiento. Al respecto se puede considerar que la *cultura finquera* (González, 2006) o el *ethos señorial* (Tischler, 2009), hacen que estos sectores consideren el país como una finca en la que pueden hacer lo que quieran y de esta manera participen de la corrupción.

> Martín-Baró recuerda los aportes de A. Thio respecto a algunos factores que pueden explicar este comportamiento: a) los ricos pueden tener más oportunidades ilegítimas de acción, b) a pesar de su "éxito" pueden estar sometidos a la sensación de privación subjetiva y c) tienen la capacidad de influir en el funcionamiento institucional o en leyes que disminuyan su sanción.

Un ejemplo impresionante de esto es la tipificación de delito de pánico financiero que se cumple con admirable celo, mientras que evasiones y otros delitos asociados a sectores económicamente poderosos no son perseguidos o, si lo son, encuentran formas de evasión,

reciben castigos pequeños, no reciben atención y sanción social o son extraordinariamente lentos y tardados.

Dentro de esta racionalidad coste/beneficio existe, además, un elemento adicional que determina el cálculo: la impunidad (solo que ahora vista como correlato subjetivo, como impunidad "percibida").

Es decir, si la conducta desviada obtiene beneficios, esto hará más frecuente su aparición: "Una frecuencia creciente de conducta desviada pero "con buen éxito" tiende a disminuir y, como potencialidad extrema, a eliminar la legitimidad de las normas institucionales para los demás individuos del sistema" (Merton, 2010: 260).

Si los corruptos y los corruptores obtienen éxito en sus acciones, entonces se "enseña" que es un camino redituable y que el seguimiento de las normas es, en realidad, un obstáculo para conseguir lo que se quiere (este es el significado de la expresión previa sobre magisterio efectivo de las élites).

Esta impunidad percibida resulta un mecanismo poderoso para alentar la corrupción. Como se señaló, desde un punto de vista racional, hay que advertir que la corrupción se ve evaluada en función de una lógica de costo/beneficio. El beneficio que tiene es evidente, es decir, obtener la riqueza que no se puede obtener por otros medios. En cuanto al costo, hasta hace poco no existía sino muy poca oportunidad de ser encarcelado por participar en hechos de corrupción. Es decir, la impunidad efectiva era muy alta.

En este sentido, se debe considerar el correlato psicológico de la impunidad. Funciona, si se quiere, como trasfondo psicológico de aquella. La explicación la ofrece la teoría del aprendizaje social, con su concepto de"aprendizaje vicario". En términos sencillos, el mecanismo consiste en que las personas obtienen refuerzos a sus conductas (y por tanto, las realizan más) a partir no sólo de los premios y/o castigos directos, sino también por los premios y/o castigos que observan que los demás obtienen a partir de la realización de sus conductas.

Si los índices de impunidad en Guatemala son tan altos, es fácil considerar que este mecanismo es importante en la reproducción de corrupción y cualquier otro tipo de delincuencia, en tanto que, hasta hace muy poco tiempo, la impunidad entraba como parte de los cálculos más probables.

Estos aspectos previos son condicionantes para la participación en la corrupción. Sin embargo, hay que considerar un último elemento muy particular y poco explorado que se encuentra en las personas que ejercen el poder y participan de actos de corrupción: la "narcisización".

Este proceso consiste en que los políticos que llegan a una posición de poder se encuentran en la capacidad de acción independiente de la evaluación ciudadana, favorecida por la señalada impunidad y por otro elemento de la cultura política: la adulación constante por parte de los subordinados. Esto provoca un alejamiento de la realidad y un encierro en la propia subjetividad (deseos, caprichos, etc.) que forma parte de ese proceso de narcisización propuesto.
En el gobierno pasado, la mejor expresión de este fenómeno fueron las acciones y declaraciones de la vicepresidenta Roxana Baldetti, que empezaron a estar desvinculadas de la realidad, generando parte del malestar que llevó a las protestas ciudadanas.

Como se ve, la corrupción presenta aspectos de orden subjetivo que se combinan con los elementos estructurales genéticos comentados. Entre ellos se encuentran la "normalización" de la corrupción como parte de una cultura política permitida y "validada", la evaluación coste/beneficio donde la impunidad ha jugado un factor determinante, la producción de ideales asociados a la riqueza sin que importe el medio para obtenerla, así como la narcisización de los políticos a la hora de llegar a un puesto.[8]

En el fondo, se puede proponer que se ha construido históricamente una concepción/práctica de la política que permite

8. Aunque excede los límites de este trabajo, es interesante considerar que las raíces de esta narcisización pueden encontrarse en heridas que se infligen al sujeto que busca "sanar" en determinadas situaciones, como en las políticas: "En todas las instancias sociales dominan estructuras que predisponen, endurecen y someten a los individuos al dominio, tanto social y psicológicamente en sus formas de conciencia, hieren permanentemente su narcisismo y los cosifican convirtiéndolos en objetos dependientes del poder social" (Zamora, 2004: 109).

la deriva delincuencial de la corrupción. Al respecto, el analista chileno Helio Gallardo propone que la corrupción se puede definir como la "independización de las necesidades, intereses y control de la población y en su refuncionalización como mercado de transacción de privilegios desde posiciones de poder, mercado…" (Gallardo, 2007: 18).

Al repasar los aspectos estructurales y subjetivos que hacen posible la corrupción, resulta evidente que la cultura política que ha existido en el país se adapta bastante bien a la definición de Gallardo. La política se vuelve totalmente autónoma de las necesidades de la comunidad política (es decir, de los electores o, más radicalmente, del pueblo) y se vuelve un mercado de transacción de privilegios.

Si se toma en cuenta estos aspectos tan extensos, de carácter estructural y subjetivo, de la corrupción, pese a los esfuerzos significativos de la CICIG y el MP, resulta un fenómeno tan extendido, arraigado y profundo en la sociedad y la política guatemalteca, que se requiere más que la persecución judicial (aunque esta es una condición necesaria). O al menos, como lo ha reconocido el propio jefe de la CICIG, Iván Velásquez, es conveniente considerar que la lucha contra la impunidad y la corrupción no es todavía irreversible y que requiere cambios mayores en el sistema político y económico.

Solo realizando cambios de largo alcance es posible crear condiciones para otro tipo de relaciones Estado-sociedad, que no estén tan castigadas por este y otros males.

Referencias bibliográficas

- Alba, S. (2007) Capitalismo y nihilismo. Dialéctica del hambre y la mirada. Madrid: Ediciones Akal, S.A.

- Barrera, B. (2014) Portillo. La democracia en el espejo. Guatemala: F&G Editores.

- Brett, R. (2006) Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996. Guatemala: F&G Editores.

- CICIG (2015) Financiamiento de la política en Guatemala. Guatemala: Editorial Serviprensa.

- Dussel, E. (2006) 20 tesis de política. México, D.F.: CREFAL/ Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.

- Fuentes, J. (2011) Rendición de cuentas. Guatemala: F&G Editores.

- Gallardo, H. (2007) Democratización y democracia en América Latina. Bogotá, D.C. Ediciones Desde Abajo.

- González, R. (2006) "No somos iguales. La 'cultura finquera' y el lugar de cada quien en sociedad en Guatemala". En Revista Istor, Año VI, No. 24, 43-66.

- Martín-Baró, I. (1999) Sistema, grupo y poder. Psicología social desde Centroamérica II. 4ª edición. San Salvador: UCA Editores.

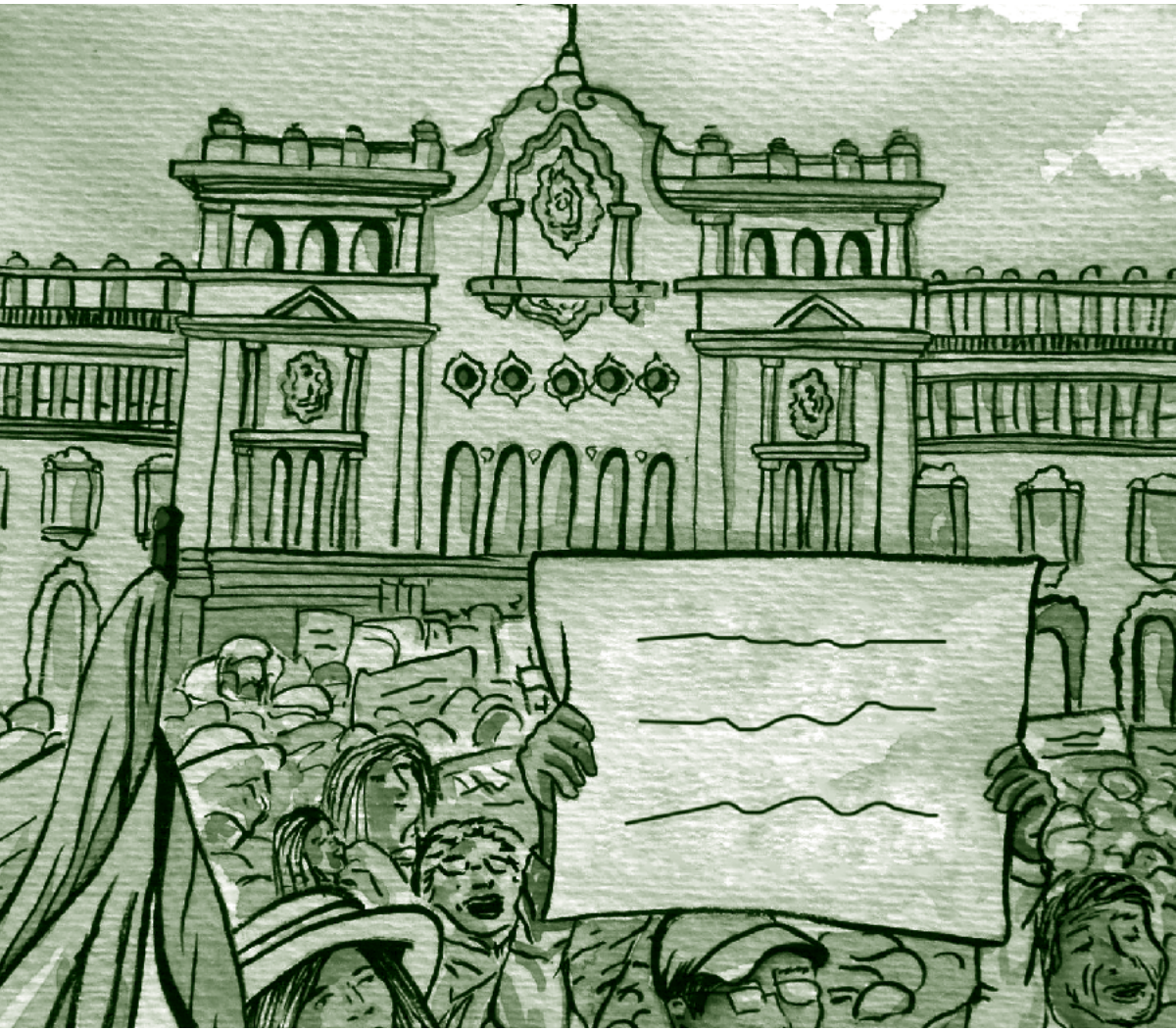
- Merton, R. (2010) Teoría y estructuras sociales. México: Fondo de Cultura Económica.

- PNUD (2016) Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. PNUD.

- Tischler, Sergio. (2009). Guatemala 1944: crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal. Guatemala: F&G Editores.

- Torres-Rivas, E. (2008) Guatemala 2000: un edificio de cinco pisos (Introducción a un análisis de estratificación social) en Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano no. 12. Buenos Aires: CLACSO.

- Zamora, J. (2004) Th. W. Adorno. Pensar contra la barbarie. Madrid: Editorial Trotta, S.A.



Los grupos conflictivos en la Plaza de la Constitución

Antonio Minera

Resumen
Con este artículo el autor inicia un resumen personal de la investigación Organización y liderazgo de grupos conflictivos en la Plaza de la Constitución, antiguo Parque Central, de la Ciudad de Guatemala; realizado como parte del Programa Universitario en Asentamientos Humanos de la Dirección General de Investigación de la Universidad de San Carlos de Guatemala (DIGI-USAC), con el acompañamiento de la División de Justicia y Seguridad Ciudadana del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC). En este trabajo seriado se hace una relación general de los aspectos teóricos, metodológicos y de resultados obtenidos durante el desarrollo del estudio.El objetivo principal de la investigación fue determinar las formas de organización y liderazgo que ostentan los colectivos, considerados conflictivos, que convergen en el lugar; así mismo, descubrir la fuentes donde nutren su influencia los líderes, en ocasiones con alta incidencia en la dinámica social.En esta primera entrega se describen conceptos básicos, necesarios, antes de entrar a conocer los detalles del estudio realizado en la plaza. Refiere, así mismo, las aplicaciones adicionales efectuadas hasta el momento y las razones básicas que han llevado a la selección de las áreas determinadas.

El autor agradece a la DIGI-USAC y al IPNUSAC por la posibilidad de permitir al pueblo de Guatemala adentrarse en escenarios que solamente parecieran cubiertos por medios alarmistas de comunicación, que de manera malintencionada manipulan la información, arrojando cifras y detalles por demás tergiversados o fuera de la realidad que permea los escenarios sociales donde estos se llevan a cabo.

Palabras clave
Colectivos anti-sociales, análisis histórico, conflictividad social, sitios emblemáticos, conflictividad urbana.

Abstract
With the present article the author initiates a personal summary of the investigation Organization and leadership of conflicting groups in the Plaza de la Constitución, former Parque Central, from Guatemala City; Carried out as part of the University Program in Human Settlements of the Dirección General de Investigación of the San Carlos de Guatemala University (DIGI-USAC), with the support of the Division of Justice and Public Safety of the Instituto de Análisis e Investigación de los ProblemasNacionales (IPNUSAC).
In this serialized work a general relation of the theoretical, methodological and results aspects obtained during the development of the study is made. The main objective of the investigation was to determine the forms of organization and leadership that the groups, considered to be conflicting, that converge in the place; As well as discover the sources where leaders influence their influence, sometimes with a high incidence in the social dynamics. This first installment describes basic concepts, necessary, before entering to know the details of the study carried out in the square. It also refers to the additional applications made up to now and the basic reasons that have led to the selection of the particular areas.

The author thanks DIGI-USAC and IPNUSAC for the possibility of allowing the Guatemalan people to enter into scenarios that only appear to be covered by alarmist means of communication, which maliciously manipulate the information, throwing figures and details that are otherwise misrepresented or out Of the reality that permeates the social scenarios where these are carried out.

Keywords
Anti-social collectives; Historical Analysis, Social Conflict, Landmarks & Sights, Urban Conflict

Grupos conflictivos

El desarrollo de la investigación parte tomando como base la definición hecha por López (2014) respecto a este tipo de colectivos. Amplificándola y determinándolos como cúmulos de personas que, por medio de la comisión de actos fuera del orden público y social, generan conflicto contra la naturaleza, la sociedad o el ambiente.

¿Qué es el estudio de organización y liderazgo de grupos conflictivos?

Al hablar de grupos conflictivos, rápido viene a la mente la imagen de lo que estos representan; aun así, en la teoría disponible, el término raramente se emplea. Es hasta los estudios de López (2014), donde sehace uso de él; con el planteamiento de analizarles institucionalmente desde la perspectiva de las formas de organización y liderazgo que entrañan.

Considerando como unidades de análisis,los colectivos conformados por individuos quemanifiestan "…comportamientos diferentes o contrarios a las normas socialmente compartidas"(Álvaro, Garrido, Ramírez, Vieira, Jiménez, Agulló, Carabaña & Sánchez, 2013). Temas ampliamente abordados en Sociología, por medio de las teorías de la desviación. Definiendo, para cada uno de los identificados, diagramas que permiten conocer las relaciones que guardan entre sí, jerarquías y formas de autoridad aplicable; así como una serie de elementos susceptibles de estudio e interpretación, mediante las diversas corrientes de conocimiento provenientes de la administración científica.

Cada una de las aplicaciones realizadas,a través de la conjunción de distintas metodologías, implica,como objetivo principal, la determinación de estructuras organizacionales y formas de liderazgo vigentes; permitiendo, adicionalmente, elementos que facilitan la comprensión delas diferentes dinámicas sociales que prevalecen en las áreas seleccionadas para su realización.

Al mismo tiempo, mediante su aplicación, es posible identificarlas diferentes fuentes de poder que nutren la influencia de quienes la ejercen, por sobre aquellos considerados seguidores; de igual manera, para con los demás colectivos que convergen en el mismo sector geográfico, logrando predominio, en algunos casos, por encima de las autoridades coercitivas del Estado.

¿Dónde se aplican los estudios de organización y liderazgo de grupos conflictivos?

Con base en las consideraciones del proponente, fundamentadas en las aplicaciones hasta el momento realizadas, se recomienda las áreas de amplia concurrencia y convergencia social y pública,donde se considere la existencia del fenómeno de grupos conflictivos y el espacio abierto permita conocer tanto sus dinámicas de interacción endógena, como exógena.

En Guatemala muchos lugares de trascendencia histórica y social reúnen las mencionadas características; varios de ellos han sido abandonados o descuidados, sufriendo daños físicos y estructurales, consecuentemente; constituyendo, al momento, entornos ideales para el florecimiento de grupos conflictivos. Por lo que este tipo de investigaciones representa una oportunidad para coadyuvar a la restitución urbana y erradicación de patologías enraizadas.

¿Cuáles son las aplicaciones realizadas al momento?

El Trébol. Ciudad de Guatemala. Considerado por algunos el centro geográfico de la urbe, su existencia trasciende más allá de ésta. Desde décadas ha sido considerado uno de los puntos más conflictivos y peligrosos para la ciudadanía en general, por las diferentes problemáticas que ahí convergen. (López, 2014)

Plaza de la Constitución, Guatemala. Su existencia coincide con la de la ciudad, disfrutando de historias paralelas, constituyendo, además, un lugar ampliamente representativo para la ciudadanía en general;frecuentándolo asiduamentea pesar del riesgo latenteocasionado por la presencia de individuos que pueden ser considerados parte de grupos conflictivos que operan en el lugar.

Fundamentación teórica

Basado principalmente en una aplicación derivada del estructuralismo, que con base en Rojas constituye un enfoque metodológico para el abordaje de la ciencia;(2008, p.3)trasciende sus límites e influencia existente en la teoría administrativa; así como sus concepciones de interacción social, que en ocasiones parecieranlimitadas al mundo de las organizaciones formales; descuidando todos los conglomerados de naturaleza informal y promiscua proliferadosen la sociedad.

> El mencionado análisis requiere la intervención de disciplinas que con anterioridad han entendido el fenómeno desde otras perspectivas,aclarando su existencia y algunas de sus principales características; las cuales, al profundizar en el tema, constituyen generalidades. Entre otras, las provenientes de la Sociología y la Antropología, fundamentalmente.

La Sociología, por su parte, aborda estos temas al analizar la conducta desviada de las personas, en muchos casos, generadoras de conflictividad social; según De la Quintana y García, esta se refiere a "… la violación o quebrantamiento de normas o reglas, generalmente aceptadas." (1980: 93) Así mismo, la Antropología le considera dentro del estudio de colectividades consideradas "tribus urbanas". (Arce, 2008:258)

Metodología y resultados

La metodología aplicada en la investigación de organización y liderazgo de grupos conflictivos, en la Plaza de la Constitución, se desarrolló mediante un proceso que puede ser dividido en tres etapas básicas: (1) Análisis retrospectivo, (2) Diagnóstico de la situación actual y (3) Edición de informes.

La primera de ellas es fundamental para conocer la realidad y partir de la trayectoria histórica que ostenta el lugar en estudio, los diferentes usos que ha tenido desde su creación, la cual coincide con el traslado y fundación de la ciudad, denominada desde su inicio como Nueva Guatemala de la Asunción.

Los resultados adicionalmente permiten conocer:indudablemente, el área geográfica conocida como

centro histórico de la ciudad de Guatemala, en la cual se ubica este sector,el cual formó parte de la antigua Kaminal Juyú, durante la época prehispánica; (Y. Putzeys, comunicación personal, 24 de agosto, 2016) comprobado por los restos cerámicos encontrados en el lugar durante excavaciones realizadas en la década de 1980.

Durante la primera etapa de investigacionse interrelacionaron todos los hechos del pasado que puedan explicar el uso que se le ha concedido al lugar; con ello, consecuentemente, interpretar las causas del abandono y detrimento que predominan en la actualidad.

Una etapa enfocada a comprender los hechos pasados, analizar "… sus causas y consecuencias, sus cambios y continuidades a lo largo del tiempo, y su influencia en el presente" (Sánchez,2013).Como resultado específico se obtuvo, a manera de monografía,un marco de antecedentes históricos en los que sobresale su participación como escenario de representatividad urbana, religiosa, social y política del país.

En acuerdo con Recio, "la historia es una verdadera maestra de la vida, y el poseer una conciencia histórica es un componente decisivo del presente de cualquier sociedad humana mínimamente desarrollada." (2012:10)

La segunda etapa de investigación consideró la aplicabilidad de pruebas estadísticas, en dos momentos experimentales distintos, concebidas como "… el estudio de determinadas magnitudes individuales que supuestamente varían de un modo aleatorio en el seno de cierta población…" (Badii, Castillo, Landeros &Cortéz, 2007:109). Adicionalmente un análisis cualitativo a profundidad, tomando como base las entrevistas realizadas a determinados personajes.

La estadística, según Barreto-Villanueva (2012) "… se ha convertido en aplicación imprescindible en múltiples ámbitos de la vida científica y cotidiana."Dentro del estudio de organización y liderazgo de grupos conflictivos permitió establecer, inicialmente, la apreciación que guarda la población guatemalteca respecto al área en estudio, dividiéndola en tres aspectos fundamentales: uso, nociones o ideas generales y problemáticas identificadas por los entrevistados. Las respuestas obtenidas son abundantes y ricas en diversidad, mostrando todo un abanico de

opciones, sobresaliendo las de índole peyorativa, negativa o conflictiva, principalmente.

Adicionalmente, con base en resultados previos de importancia, se aplicó el segundo ejercicio estadístico, en una población seleccionada por su aptitud para la determinación de características propias del perfil personal de los potenciales miembros de los grupos conflictivos. Material que constituye un aporte adicional del manual de organización y liderazgo que incluye el informe final.

> Con base en Aragón, la personalidad de los sujetos "está caracterizada por regularidades en el funcionamiento de un individuo así como regularidades que son similares de persona a persona"(2011). Permitiendo la creación de herramientas administrativas como la determinación de un perfil personal de miembros potenciales.

En la etapa de diagnóstico de la situación actual, se efectuó un análisis a profundidad de las entrevistas realizadas. Siendo necesario conjugar los relatos capturados a través de distintos mecanismos de recolección y grabado de información; transcritos en su mayoría, constituyen historias de vida que sustentan las apreciaciones de investigación respecto a las distintas dinámicas sociales que convergen en el lugar.

Determinada, primeramente, la existencia de grupos conflictivos en el lugar yuna segmentación razonable con base en su naturaleza; así como, graficar la interacción y predominio que entre ellos existe. Describiendo al mismo tiempo, con base en el análisis cualitativo, las formas de liderazgo y fuentes de poder que predominan, tanto a nivel general como específico, para cada caso identificado.

Durante la segunda etapa, el cúmulo de información generado es vasto para conocer, no solo ésta sino otras dinámicas que se desarrollan en el sector; o cuando menos, iniciar análisis en órdenes afines o relacionados con el abordado por los estudios de organización y liderazgo.

La estadística facilita el uso de la multiplicidad, reduciendo toda la información "… a datos que, cuando menos, pueden ordenarse en rangos según posean mayor o menor cantidad del rasgo del

atributo." (Belzunegui, Brunet& Pastor, 2012:18)

La última de las etapas hace referencia a la edición de informes; mediante la cual se procedió a la integración de los resultados obtenidos, en los diversos estudios efectuados; así como a editar el material audiovisual capturado durante la investigación, apto para ser reproducido con el formato de documental televisivo.

De esta manera se concreta y da a conocer el conocimiento adquirido en el área seleccionada, además facilita su divulgación, considerando la eficiencia comunicativa que ostentan los medios de transmisión abierta, permitiendo con ello alcanzar más interesados en las áreas del conocimiento y participación social-humanista y ciudadana.

En acuerdo con Espinoza (2010) la divulgación es una responsabilidad inherente al investigador, porque por medio de ella "contribuye a la democratización del conocimiento, realimentar las desigualdades preexistentes o comunicar resultados a la comunidad formada por los especialistas en la materia."

Consideraciones finales

Los resultados indican la permanencia de grupos conflictivos en el lugar, pretendiendo expresar algunas de las dinámicas sociales que en ellos prevalecen por medio de los diferentes estudios que permitieron arribar a sus conclusiones, cada uno concerniente a las distintas etapas de ejecución del proceso de investigación.

El aporte que ofrece en materia de colectivos antisociales se considera un avance en la interpretación de realidades, circunstancias e individuos, que convergen en escenarios urbanos; gozando, en muchos casos, de altos niveles de influencia negativa en la sociedad, a través de su implicación con los fenómenos de violencia y delito que se incrementan cada día en el país, así como la demostración de conductas que rayan fuera del orden social.

Referencias bibliográficas

- Álvaro, J.; Garrido, A.; Ramírez, S.; Vieira, M; Jiménez, F.; Agulló, M.; Carabaña, J. & Sánchez, E. (2013) *Fundamentos sociales del comportamiento humano.* España: Editorial UOC.

- Aragón, L. (2011) *"Perfil de personalidad de estudiantes universitarios de la carrera de Psicología. El caso de la Facultad de Estudios Superiores Iztacala".* En Perfiles educativos, 133 (33). Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982011000300005. En fecha 20 de diciembre de 2016.

- Arce, T. (2008). *"Subcultura, contracultura, tribus urbanas y culturas juveniles: ¿homogenización o diferenciación?"* En Revista Argentina de Sociología, 11 (6). 257-271. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/pdf/ras/v6n11/v6n11a13.pdf. En fecha 14 de diciembre de 2016.

- Badii, M.; Castillo, J.; Landeros, J. & Cortez K. (2007) *"Papel de la estadística en la investigación científica".* En Innovaciones de Negocios, 4 (1), 107-145. Recuperado de: http://www.web.facpya.uanl.mx/rev_in/Revistas/4.1/A5.pdf. En fecha 26 de diciembre de 2016.

- Barreto-Villanueva, A. (2012) *"El progreso de la estadística y su utilidad en la evaluación del desarrollo".* En Papeles de población, 73 (18). Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252012000300010. En fecha 12 de diciembre de 2016.

- Belzunegui, A.;Brunet, I. & Pastor, I. (2012) *"El diseño del Análisis Cualitativo Multinivel: una aplicación práctica para el análisis de entrevistas".* EnEmpiria. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, 24, 15-44. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/2971/297124737002.pdf. En fecha 3 de diciembre de 2016.

- De la Quintana, P. & García, A. (1980) *Introducción al problema de la desviación social.* Biología y Sociología. Discurso leído el día 6 de mayo de 1980. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

- Espinoza, V. (2010) *"Difusión y divulgación de la investigación científica".* En Idesia, 3 (28), 5-6. doi: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34292010000300001. En fecha 29 de diciembre de 2016.

- López, M. (2014) *Organización y liderazgo de grupos conflictivos. Caso El trébol*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Investigación, Programa Universitario de Investigación de Asentamientos Humanos.

- Recio, J. (2012) *"El valor de la historia en las aulas. Retos ante un nuevo contexto educativo"*. En Clío 38. Recuperado de: http://clio.rediris.es/n38/articulos/La_funcion_de_la_Historia.pdf. En fecha 2 de diciembre de 2016.

- Rojas, L. (2008) *"Aportes del estructuralismo a la identificación del objeto de estudio de la comunicación 2008"*. En Razón y palabra, 13(63). Recuperado de:http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199520798015. En fecha 14 de noviembre de 2017.

- Sánchez, F. (2013)*"Importancia del estudio de la historia en la escuela"*. Revista iberoamericana para la investigación y el desarrollo educativo, 11. Recuperado de: http://ride.org.mx/1-11/index.php/RIDESECUNDARIO/article/viewFile/683/669. En fecha 3 de diciembre de 2016.

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

Instrucciones a los autores

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es publicada trimestralmente por el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos. Aborda temas y procesos sociales del acontecer nacional y la difusión de investigaciones y análisis en áreas de: Educación, Salud y Seguridad Social, Sociopolítica, Desarrollo Rural, Socioambiental, Justicia y Seguridad Ciudadana, Innovación Científico-Tecnológica, Socioeconómica.

Incorpora enfoques plurales e interdisciplinarios, con el fin de convertir los aportes en referentes para la discusión y la propuesta responsable acerca de los problemas ingentes de la sociedad, en la búsqueda del bien común. El contenido de la revista está dirigido a diferentes sectores académicos, comunidad nacional e internacional.

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que deben tomar en cuenta para publicar:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no pueden participar simultáneamente en otros procesos.
2. Se aceptan los artículos de revisión que comparan los métodos y resultados de trabajos y artículos que han sido publicados siempre que se amplíen y cite el sitio de su publicación, serán aceptados por invitación.
3. La extensión de los trabajos debe oscilar entre cinco y 15 páginas. Se debe presentar en un documento de Microsoft Word, con interlineado de 1.15, en una columna, en letra Calibri o Times New Roman de 12 puntos.
4. Los títulos de los artículos deben ser sencillos, llamativos y cortos.
5. Los trabajos deben estar firmados por los autores con nombre y apellido, acompañado de un resumen de su grado académico y cargos institucional de 5 a 7 líneas.
6. Resumen y palabras claves en dos idiomas: Debe contener cinco palabras claves y el resumen con una extensión máxima de 250 palabras.
7. Los párrafos es aconsejable de 6 a 10 líneas.
8. Las notas de pie de página son una referencia explicativa del texto, se deben colocar en la página del texto al cual hace referencia. En números arábigos.
9. Las imágenes, gráficas se deben enviar en formato jpg, tiff y pdf. Se enumeran en orden de aparición en el texto, utilizando números arábigos
10. Referencia bibliográfica debe citarse la bibliografía o enlace de internet al final del documento, ordenada alfabéticamente por el apellido del autor y de acuerdo con el formato del Manual de publicaciones de la APA (American Psychological Association) edición 2012.
11. Los documentos deberán enviarse a las direcciones electrónicas, el 10 y 24 de cada mes:

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

Nota importante

Los originales serán sometidos a un proceso editorial. Serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo Editorial, el Director y Editora, determinarán la pertinencia de su publicación. Una vez establecido que cumple con los requisitos temáticos y formales indicados en estas instrucciones, será enviado sí así lo consideran oportuno a dos pares académicos externos para decidir en forma anónima si debe publicarse.

Los artículos aceptados para su publicación son presentados en formato impreso y digital. Subidos en Internet en archivo PDF y Programa ISSUU con libre acceso, en:

www.ipn.usac.edu.gt **www.issuu.com**

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Instructions to the authors

The Magazine Analysis of National Reality is published every three months by the Institute of National Problems of San Carlos University. It addresses social topics and processes of national events and the diffusion of research and analysis in areas of: Education, Health and Social Security, Sociopolitical, Rural Development, Socioenvironmental, Citizen Justice and Security, Scientific-Technological Innovation, Socioeconomic.

It incorporates pluralistic and interdisciplinary approaches, in order to transform the contributions into references for responsible discussion and proposal about the enormous problems of society, in the pursuit of common weal. The content of the magazine is directed to different academic sectors, national and international community.

Below, the instructions to the authors about the criteria they must take into account to publish:

1. Articles should be original, unpublished and can´t participate simultaneously in other processes.
2. Reviewing articles which compare methods and work results are accepted and articles which have been published before are also accepted only by invitation, if they have been extended and quote where they have been published.
3. The extension of the work should be between five and fifteen pages. A Microsoft Word document must be submitted, with 1.15 spacing, in one column, Calibri or Times New Roman font, size 12.
4. Titles should be simple, striking and short.
5. Works must be signed by the authors with first name and last name, with a summary of their academic degree and institutional position between 5 and 7 lines.
6. Summary and key words in two languages: It must contain five key words and the summary with a maximum extension of 250 words.
7. Recommended paragraphs between 6 and 10 lines.
8. Footnotes are an explanatory reference of the text; they must be located in the page of the text referred.
9. Images, graphics must be sent in jpg, tiff and pdf formats. They are listed in order of appearance in the text, using Arabic numbers.
10. Bibliographic reference must be quoted the bibliography or the internet link at the end of the document, ordered alphabetically by the author´s last name and according to the Publication Manual of APA (American Psychological Association) 2012 edition.
11. Documents must be sent to electronic addresses, the 10th and 24th of each month:

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

Important

The original articles will be submitted to an editorial process. A preliminary evaluation will be made by the Editorial Board, Director and Editor; they will determine the relevance of its publication. Once established that it fulfills with the thematic and formal requirements indicated in this instructions, it will be sent, if convenient, to two external academic peers to decide anonymously if it should be published.

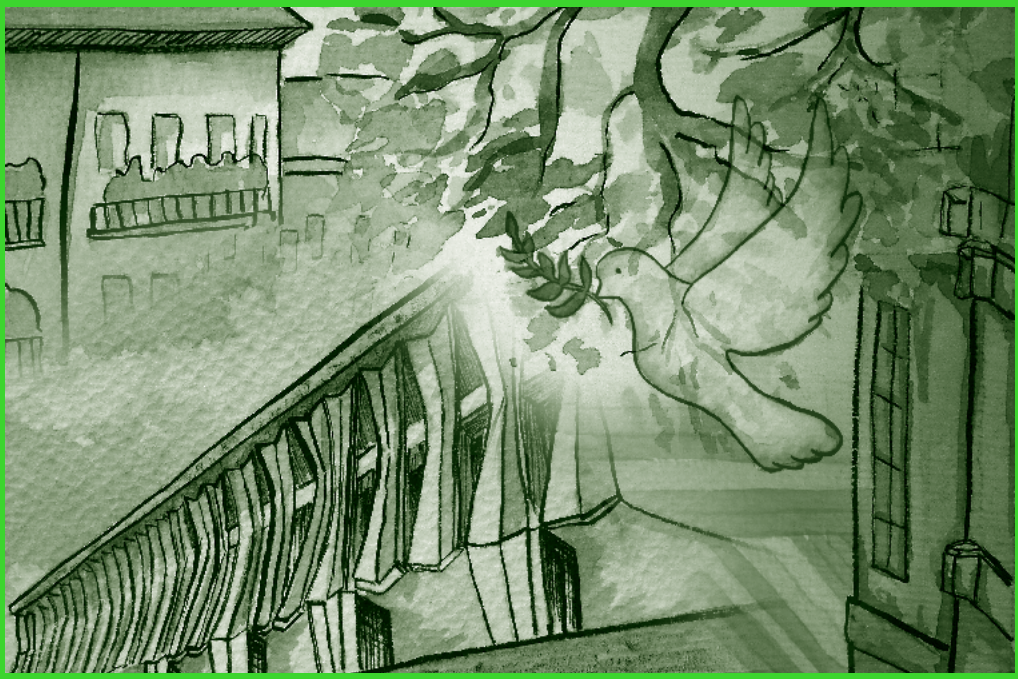
Articles accepted for publication are presented in digital format and printed. Uploaded to the internet in a PDF file and ISSUU Program with free access, in:

www.ipn.usac.edu.gt **www.issuu.com**

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Está revista fue impresa en
en el mes de marzo de 2017.
La edición consta de 2,500 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
www.rozetina.daportfolio.com



Lizandro Acuña * Magaly Arrecis * Edgar Balsells Conde * Ricardo Berganza
Luisa Cabrera * Mariano González * Edgar Gutiérrez * Pedro Ixchíu
IPNUSAC * Luis Fernando Mack * Antonio Minera * Mario Rodríguez Acosta
Alejandro Sánchez * Rosa Sánchez * Carlos Alberto Sarti * Adrián Zapata

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

IPNUSAC

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edifcio S-11, Salón 100 y 103, Ciudad Universitaria, zona 12

Catálogo
latindex
www.latindex.unam.mx

2418 7679
2418 7616
www.ipn.usac.edu.gt
@ ipnusac@gmail.com